



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Jordana Soares de Araújo

**Insegurança alimentar e políticas públicas:** um estudo de caso sobre o  
Restaurante Popular de Florianópolis

Florianópolis  
2023

Jordana Soares de Araújo

**Insegurança alimentar e políticas públicas: um estudo de caso sobre o  
Restaurante Popular de Florianópolis**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Diego Nunes

Florianópolis  
2023

de Araújo, Jordana Soares

Insegurança alimentar e políticas públicas: : um estudo de caso sobre o Restaurante Popular de Florianópolis / Jordana Soares de Araújo ; orientador, Diego Nunes, 2023.

135 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Políticas Públicas. 3. Direitos Humanos. 4. Direito Constitucional. I. Nunes, Diego. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

# COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

## TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “Insegurança alimentar e políticas públicas: um estudo de caso sobre o Restaurante Popular de Florianópolis”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) “Jordana Soares de Araújo”, defendido em 30/11/2023 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 30 de novembro de  
2023



Documento assinado digitalmente

**Diego Nunes**

Data: 30/11/2023 20:15:00-0300

CPF: \*\*\*.957.069-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Diego Nunes**

Professor Orientador



Documento assinado digitalmente

**MÁRIO DAVI BARBOSA**

Data: 30/11/2023 20:43:26-0300

CPF: \*\*\*.893.029-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Mário Davi Barbosa**

Membro de Banca



Documento assinado digitalmente

**MILENA CORREIA MARTINS**

Data: 01/12/2023 07:57:24-0300

CPF: \*\*\*.753.089-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**Milena Corrêa Martins**

Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Ciências Jurídicas  
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E  
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno(a): Jordana Soares de Araújo

RG: 8.471.204/SC

CPF: 022.642.282-88

Matrícula: 18206646

Título do TCC: Insegurança alimentar e políticas públicas: um estudo de caso sobre o Restaurante Popular de Florianópolis

Orientador(a): Prof. Diego Nunes

Eu, Jordana Soares de Araújo, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 30 de novembro de 2023



Documento assinado digitalmente

**Jordana Soares de Araujo**

Data: 01/12/2023 08:57:55-0300

CPF: \*\*\*.642.282-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

**JORDANA SOARES DE ARAÚJO**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos meus queridos familiares de Belém do Pará, que vibraram a cada conquista minha ao longo desses anos de graduação. Tia Janete, tia Jaci, tia Janer, vovó Marta, vovó Nazaré, prima Jayne, irmão Vitor, padrinho Jonas e, em especial, minha amada madrinha Jacileia, que me alfabetizou e possibilitou, com todo seu esforço e amor, que eu me lançasse em voos cada vez mais altos. Sinto o amor incondicional de vocês mesmo da outra ponta do país.

Agradeço ao meu pai e amigo Joel, por me incentivar desde cedo aos estudos, mostrando a importância de ocupar o espaço de uma universidade pública.

À minha mãe e amiga Narah, por todo o suporte e amor que recebo todos os dias, desde sempre. Uma das pessoas mais inteligentes que conheço, capaz de sempre me surpreender. Foi uma honra dividir esses últimos momentos de graduação e escrita do TCC junto a você.

Agradeço à minha melhor amiga e, por sorte, irmã Julia Soares. Só a gente sabe dos nossos corres. Obrigada pelas risadas depois de cada leão morto. Pensar em você é renovar forças e ter a certeza de que eu não estou sozinha. Vejo coisas lindas para nós no futuro.

Agradeço também à minha outra melhor amiga, minha irmã Luana, a melhor companhia para assistir desenho e jogar videogame. Amo você sapequinha!

Ao meu querido amigo e ídolo Mi, um verdadeiro presente de 2023. Obrigada pelo suporte, afeto, carinho, parceria, abraços e risadas nesses últimos meses. O seu jeitinho único me alegra e transborda.

Agradeço à minha amiga e parceira de crime Marielle Carvalho, uma das pessoas mais inteligentes e engraçadas que conheço. Tive muita sorte de cair na mesma sala que você, desde choramingos à boas gargalhadas, sua companhia me potencializa em muitos níveis.

À minha querida amiga Madu, por completar minhas manhãs de sexta-feira nas melhores risadas e desabafos. Que o nosso brilho no olhar nunca se apague.

Aos meus amigos Patrick, Catherine, Dave e ao Coletivo Negro Minervino de Oliveira, que me inspiraram nessa jornada desafiadora que é estar num espaço em

que, por muitas vezes, não somos bem-vindos. Vocês me ensinaram e continuam a me ensinar o poder da luta coletiva e a importância do zelo entre os nossos.

Agradeço ao PET Direito por esses três anos de ensino, pesquisa e extensão, que complementaram e expandiram minha experiência universitária, bem como a companhia dos queridos colegas do grupo.

Agradeço também ao tutor do PET e meu orientador, professor Diego Nunes, pelo apoio e aceite nessa etapa final da graduação.

Por fim, um agradecimento a todas as outras pessoas que atravessaram minha vida e que, de alguma forma mesmo que indiretamente, colaboraram para a construção desse trabalho e encerramento de ciclo.

*“Quem cede a vez não quer vitória. Somos herança da memória”*

*(Identidade de Jorge Aragão)*

## RESUMO

A presente monografia foi executada com objetivo de demonstrar o descaso governamental de Florianópolis diante da mora da efetivação do Direito à Alimentação Adequada por meio da implantação de um Restaurante Popular, importante instrumento histórico de objetivo ampliado na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. A história da relação entre o alimento e as normas perpassa vários elementos sociais, desde a compreensão como uma ação cultural, até a incorporação de novas instituições, como é o caso do poder de polícia. No trabalho, foi apresentado um breve panorama histórico sobre o direito alimentar, a fim de demonstrar os motivos pelos quais o Direito à Alimentação Adequada como é conhecido hoje, tem uma origem de marcante natureza internacional. Nesse sentido, verifica-se a partir do levantamento de dados do judiciário brasileiro, como o Direito à Alimentação Adequada no Brasil ainda não é um direito social amplamente trabalhado e explorado nesse espaço, dominando a noção do Direito do Consumidor quando o assunto é alimentação e judicialização. Assim, a exigibilidade desse direito ainda apresenta uma dinâmica difícil de compreender, tornando-o singular em relação aos demais direitos sociais constantes no artigo 6º da Constituição Federal. O estudo foi desenvolvido com a aplicação do método indutivo, e o procedimento da pesquisa foi o estudo de caso, utilizando técnicas como a análise documental, análise de julgados, análise de dados e análise de notícias. Além do aprofundamento na histórica da edição de normas do alimento, há também uma investigação histórica sobre os Restaurantes Populares, no intuito de entender os diferentes formatos e objetivos, tendo em vista que o conceito não é unívoco, necessitando essa investigação para delimitação e compreensão do objeto estudo de caso: Restaurante Popular de Florianópolis. Do levantamento de julgados, notou-se a distância do judiciário na concretização do Direito à Alimentação Adequada, apontando para a exclusividade de atuação do executivo e legislativo motivada pela sociedade civil. Os tribunais brasileiros apresentam pouco envolvimento. Em relação ao Restaurante Popular de Florianópolis, foi possível identificar a escassez beirando à ausência de debates e proposições políticas com domínio no assunto, mesmo com avançadas legislações e exemplos de adoção de políticas públicas de combate à fome no restante do país. Essa realidade intensifica as desigualdades sociais na cidade ao passo que Florianópolis de forma contínua alcança os maiores números de Índice de Custo de Vida. É contraditória a conquista do Restaurante Popular na capital catarinense e atraso na promoção desses direitos alimentares, o que indica lacunas desse processo de efetivação, proporcionando diferentes posicionamentos e olhares para discussão.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Direitos Humanos; Direito à Alimentação Adequada; Restaurante Popular; Florianópolis e alimentação.

## **ABSTRACT**

The aim of this monograph was to demonstrate the government's neglect of the right to adequate food in Florianópolis through the implementation of a Popular Restaurant, an important historical instrument in the fight against hunger. The history of the relationship between food and norms goes through various social elements, from its understanding as a cultural action to the incorporation of new institutions, such as police power. The paper presents a brief historical overview of food law in order to demonstrate the reasons why the Right to Adequate Food, as it is known today, has a markedly international origin. In this sense, a survey of data from the Brazilian judiciary shows how the Right to Adequate Food in Brazil is still not a social right that is widely worked on and explored in this space, with the notion of Consumer Law dominating when it comes to food and judicialization. Thus, the enforceability of this right still presents a dynamic that is difficult to understand, making it unique in relation to the other social rights contained in Article 6 of the Federal Constitution. The study was developed using the inductive method, and the research procedure was a case study, using techniques such as document analysis, analysis of judgments, data analysis and news analysis. In addition to delving into the history of the edition of food standards, there is also a historical investigation into Popular Restaurants, in order to understand the different formats and objectives, given that the concept is not unison, requiring this investigation to delimit and understand the object of the case study: Popular Restaurant of Florianópolis. From the survey of judgments, the distance of the judiciary in the realization of the Right to Adequate Food was noted, pointing to the exclusivity of executive and legislative action motivated by civil society. The Brazilian courts show little involvement. In relation to the Popular Restaurant in Florianópolis, it was possible to identify the scarcity, bordering on absence, of debates and political proposals on the subject, even with advanced legislation and examples of the adoption of public policies to combat hunger in the rest of the country. This reality intensifies social inequalities in the city, while Florianópolis continually achieves the highest figures in the Cost of Living Index. The conquest of the Popular Restaurant in the capital of Santa Catarina is contradictory, as is the delay in promoting these food rights, which indicates gaps in this process of realization, providing different positions and perspectives for discussion.

**Keywords:** Public Policies; Human Rights; Right to Adequate Food; Popular Restaurant; Florianópolis and food.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
ESAG – Escola Superior de Administração e Gerência  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IND – Indicação  
MOC – Moção  
MPV – Medida Provisória  
MSV – Mensagem de Veto  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PIC – Pedido de Informação)  
PL – Projeto de Lei  
PLC – Projeto de Lei Complementar  
PRS – Projeto de Resolução  
PSA – Proposta de Sustação de Ato  
RQC – Requerimento Capeado  
RQS – Requerimento  
RQX – Requerimento de Diligência/Audiência Pública  
SAN – Segurança Alimentar Nacional  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
STF – Superior Tribunal Federal  
TCV – Termo de Convênio  
UDESC – Universidade Estadual de Santa Catarina  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Página do boletim mensal.....	95
Figura 2 - Fotografia registrada como parte do material produzido pela Agência Nacional.....	96
Tabela 1 - Decisões do STF sobre direitos sociais.....	63
Tabela 2 - Distribuição de domicílios (%) e moradores (n), por condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar.....	77
Tabela 3 - Valor bruto da produção agropecuária em Santa Catarina.....	84
Tabela 4 - Mostra as unidades identificadas e as que responderam ao questionário, por município e Unidade da Federação.....	98
Tabela 5 - Número e valor de convênios firmados para estabelecimento de unidades do Programa de Restaurantes Populares.....	101
Tabela 6 - Movimentações legislativas de Santa Catarina relacionadas ao direito à alimentação no ano de 2023.....	110
Tabela 7 - Movimentações legislativas de Santa Catarina relacionadas ao direito à alimentação no período de 1995-2022.....	111

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO DIREITO ALIMENTAR NO BRASIL E NO MUNDO.....</b>	<b>15</b>
2.1. Surgimento do alimento como objeto de normas.....	16
2.2. Consolidação do Direito Alimentar como um Direito Fundamental.....	23
2.3. Movimentos sociais na luta pelo reconhecimento e efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada.....	29
2.4 Cronologia da efetivação do Direito à Alimentação Adequada no contexto brasileiro.....	35
<b>3 RESPONSABILIDADE ESTATAL .....</b>	<b>44</b>
3.1. As obrigações constitucionais do Estado perante os direitos fundamentais à provisão material.....	44
3.2. Efetivação de direitos: entre a reserva do impossível e o mínimo existencial.....	49
3.3. Saúde e Educação em destaque: comparação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em relação à obrigação do Estado na Alimentação.....	59
<b>4 AS PARTICULARIDADES DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO SUL BRASILEIRO.....</b>	<b>72</b>
4.1. Geografia da fome: a subnutrição como fator de destaque na história da região sul.....	73
4.2. Dicotomia entre a produção agrícola e o número de pessoas sem alimentação adequada.....	82
<b>5 RESTAURANTE POPULAR EM FLORIANÓPOLIS: MARCO HISTÓRICO RECENTE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....</b>	<b>90</b>
5.1. O Restaurante Popular no Brasil e a capital catarinense em desvantagem diante do contexto nacional.....	91

5.2. Arcabouço legislativo de combate à fome em Florianópolis: o abismo entre Projetos de Leis estagnados e a concretização de políticas públicas.....	109
5.3. Apagamento da luta popular na cidade em face da tardia inauguração do Restaurante Popular.....	118
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>125</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa se concentra no estudo de caso sobre a tardia implementação do Restaurante Popular em Florianópolis, como política pública de combate à fome. Buscou-se demonstrar que a falta de legislação mais consolidada de cobrança e responsabilização pela falta de adesão comprometida ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dentre outras normativas nacionais, resulta inevitavelmente no descuido dos Estados e Municípios com o Direito Humano à Alimentação (DHAA) e inflama um problema social histórico no Brasil: a insegurança alimentar. Partindo da realidade de Florianópolis ser a última capital a adotar um Restaurante Popular, mesmo diante de significativos números de moradores em algum nível de insegurança alimentar, tem-se a intensificação das desigualdades sociais por meio da falta de acesso a um direito social, disposto no artigo 6º da Constituição, o direito à alimentação adequada.

De início, capítulo introdutório, buscou-se traçar uma linha histórica do alimento como objeto de edição de normas, para a partir daí, entender a fluidez do assunto ao perpassar pelo Direito do Consumidor e Direito à Alimentação Adequada e, como esse duplo entendimento é explorado pelos tribunais brasileiros.

Ao abordar a inserção do Direito Humano à Alimentação Adequada na Constituição Federal, é possível identificar o cenário atual com eventos históricos, destacando as mudanças legislativas e políticas que moldaram o panorama atual da segurança alimentar no Brasil.

No capítulo três, atentou-se a explorar a responsabilidade estatal como um importante pilar para efetivação dos direitos sociais, explorando não somente o direito à alimentação, como os demais direitos do art. 6º da Constituição Federal, no intuito de demonstrar os desafios para visão jurídica do tema dada a sua interdisciplinaridade.

Informações regionais foram exploradas a partir do capítulo quatro para apresentar como as variações na insegurança alimentar em diferentes partes do

país contribuem para uma compreensão mais abrangente do problema. A utilização de dados específicos de regiões como Sul, Nordeste, Norte, Sudeste e Centro-Oeste enriquece a análise e destaca as disparidades existentes, de forma a não homogeneizar o problema social da fome.

Os dados colhidos sobre renda e fome apontam para possíveis abismos sociais existentes em Santa Catarina. As desigualdades, seja pela falta de acesso à alimentação, moradia, educação, saúde, transporte, etc, impactam significativamente na qualidade de vida de muitos indivíduos e não podem ser negligenciadas diante da concepção de um "estado exemplar" promovida pelas classe alta local e políticas estatais por várias décadas, uma visão que também se estende por todo o país.

É nesse quadro que discutir e impulsionar políticas públicas de combate à fome se torna imperioso, pois, a partir do recorte Santa Catarina e, em especial, Florianópolis, a investigação procurou desmistificar, por meio dos dados e outras fontes, o imaginário de que a ausência de medidas de combate às desigualdades reside na própria ausência dessas desigualdades, seja pelo IDH da capital, seja pela comparação com os demais estados brasileiros, tema aprofundado no capítulo cinco ao adentrar propriamente no estudo de caso.

Para tanto, a autora elaborou tabelas a partir do levantamento de movimentações legislativas desde 1994 que tratavam do tema de segurança alimentar, mesmo que indiretamente. Esses dados foram filtrados de acordo com interesse da pesquisa, excluindo-se manifestações legislativas que divergiam muito da questão alimentar. Assim, houve a análise crítica desses resultados em razão da constatação do pouco domínio e abordagem do tema, evidenciando o descuido e omissão dos líderes políticos sobre a insegurança alimentar no Estado.

Além disso, outra pesquisa foi realizada no site da Câmara Municipal de Florianópolis, resultando em 6 conteúdos relacionados à análise, sendo esses Projetos de Lei Ordinária.

Assim, observou-se que as movimentações populares, em especial organizações ligadas à proteção de pessoas em situação de rua, vem desde

muitos anos encabeçando manifestações e ações que não se limitam à esfera assistencialista privada, reivindicando também que se tome a dimensão jurídica de caráter nacional necessária.

Procurou-se uma transição para a análise específica de Santa Catarina e, após, da cidade de Florianópolis, de forma articulada, proporcionando uma compreensão mais detalhada da situação em nível local. A referência ao autor Josué de Castro adiciona uma perspectiva histórica e geográfica à discussão, enriquecendo a compreensão não somente quanto aos dados, mas a crítica sobre as nuances regionais da fome no Brasil.

A apresentação de medidas governamentais, programas e ações específicas, tanto em nível nacional quanto local, oferece uma perspectiva abrangente das táticas adotadas para combater a insegurança alimentar. A inclusão de dados sobre a cesta básica em Florianópolis e a situação de vulnerabilidade social grita a urgência da problemática e suas consequências no cotidiano das pessoas.

Destaca-se que, por se tratar de uma pesquisa de viés interdisciplinar, alguns conceitos precisam ser delimitados, como: DHAA, sigla utilizada para Direito Humano à Alimentação Adequada; SAN, sigla para Segurança Alimentar e Nutricional; Insegurança Alimentar, como sendo a falta de acesso regular e permanente a alimentos nutritivos em quantidade e qualidade satisfatória para sobrevivência; Fome, compreendida como o nível mais de insegurança alimentar, e; Má nutrição, entendida como um estado nutricional desequilibrado, originado de uma alimentação inadequada em quantidade e qualidade.

Nesse sentido, o estudo buscou demonstrar a intersetorialidade do tema, destacando o conhecimento histórico das políticas públicas relacionadas à fome para entender a dinâmica presente e, assim, compreender como a efetivação desse direito pode prevalecer.

## **2. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO DIREITO ALIMENTAR NO BRASIL E NO MUNDO**

“A tontura da fome é pior do que a do álcool. A tontura do álcool nos impele a cantar. Mas a da fome nos faz tremer. Percebi que é horrível ter só ar dentro do estômago.”

(Carolina Maria de Jesus)

Neste capítulo, busca-se explorar como opera a responsabilidade estatal nos direitos sociais, tendo como tema central a discussão sobre o papel do governo na promoção e proteção do bem-estar da sociedade. Levando em consideração que a noção dos direitos sociais implica que o Estado tem a obrigação de garantir condições que permitam o pleno exercício desses direitos, como educação, saúde, moradia e alimentação, a responsabilidade estatal nos direitos sociais encontra-se sujeita a contextos políticos e econômicos variáveis. Em momentos de crises econômicas, por exemplo, ou instabilidade política, o risco de cortes orçamentários aumenta, ensejando retrocessos nas políticas sociais e prejudicando ainda mais a capacidade do Estado de satisfazer as obrigações.

A possibilidade da judicialização dos direitos sociais também é um ponto controverso, pois em muitos casos as pessoas recorrem aos tribunais para garantir o acesso a serviços essenciais, denunciando a incapacidade do Estado em cumprir suas responsabilidades de forma preventiva, no entanto, isso se torna bem mais complexo ao tratar do direito à alimentação. Essa realidade levanta questionamentos sobre a eficácia das políticas públicas e a necessidade de uma abordagem mais proativa na defesa e promoção desses direitos.

## **2.1. Surgimento do alimento como objeto de normas**

A passagem do alimento para comida<sup>1</sup> e sua distribuição no prato não é um processo de transformação aleatório. A comida como produto configura um processo de trabalho que resulta de algo que se pensa, ou seja, expressa concepções de etnia, de idade, de gênero e outros elementos. Comer pode ser entendido como uma

---

<sup>1</sup> Roberto Damatta, em “*O que faz Brasil, Brasil?*”, justifica a diferenciação de conceitos na perspectiva de que a comida não é apenas uma substância alimentar como o alimento, pois se constitui também enquanto um modo, um estilo e um jeito de alimentar-se, ou seja, o jeito de comer define aquilo que é ingerido e aquele que ingere. [\(DAMATTA, 1986\)](#)

“linguagem” que sofre reflexos advindos da condição humana, para além da construção da hierarquia familiar e de gênero, é uma explícita expressão do habitus. Nessa lógica, a comida “fala” de origens sociais. ([WOORTMANN, 2013, p. 15](#))

O ato de comer, então, não é solitário ou autônomo do ser humano. Longe disso, comer é a origem da socialização humana, tendo em vista que nos esforços do ser pré-histórico para se obter comida, a espécie criou ferramentas culturais diversas, estabelecendo a própria linguagem. Uma das ferramentas mais significantes a se pontuar é o fogo, que no mínimo há meio milhão de anos, assume o encargo de novo elemento constituidor da produção social do alimento. Por fim, desse conjunto de criações e processos deriva a comensalidade, como sendo a prática de comer junto, a ideia de compartilhar ainda que de forma desigual, a comida. A comensalidade tem origem tão antiga quanto a espécie humana, pois se trata de uma prática realizada até mesmo por espécies animais. ([CARNEIRO, 2005, p. 2](#))

Ao considerar todos os atos naturais, o de alimentar-se foi um dos poucos que o humano atribuiu, aos poucos, simbologias ao rodear de cerimonial. Transformou-se o ato, paulatinamente, em expressão de sociabilidade, ritual político, aparato de alta etiqueta. A partir do reconhecimento de teor vitalizador da alimentação, se construiu uma função simbólica ritualística de fraternidade que envolve variados fins, como por exemplo, a iniciação para a convivência ou a confiança na continuidade dos contatos. ([CASCUDO, 1983, p. 28](#)).

De fato, alimentar-se transcendeu o próprio imediatismo do corpo pela necessidade fisiológica da nutrição. Há nos alimentos virtudes e vícios, a vida e a morte e, assim, são levados ao organismo em potência espiritual. ([CASCUDO, 1983, p. 61](#)).

É nesse cenário que a alimentação delinea os grupos sociais, mesmo que no interior de uma cultura, com a demarcação tanto em termos categóricos sociais quanto em termos regionais. Cada alimento representa um atributo para um grupo social, o que pode não acontecer em outro grupo, sendo o alimento rejeitado. Nesse sentido, as fronteiras identitárias são traçadas entre os grupos humanos de uma cultura para outra e mais, fronteiras são estabelecidas dentro de uma mesma cultura entre os subconjuntos que a integram (PIERRE, p. 260)

Ao longo da história, a edição de normas acerca do alimento recebe destaque a partir da Idade Média. Utiliza-se, portanto, como marco temporal de análise, a Idade Média, pois é nesse período que se nota de forma mais expressiva a intervenção do Estado na esfera privada, sob o argumento do interesse público<sup>2</sup>. Diante da expansão e consolidação do comércio de alimentos presente nas praças de mercado e, simultaneamente, o avanço nos conhecimentos acerca de doenças provenientes de alimentos, abriu-se espaço para a discussão e elaboração de normas alimentares que contribuíram na saúde pública. A nova adoção de medidas de controle com objetivo de evitar que alimentos infectados pudessem causar danos à saúde da população ensejou os primeiros debates acerca das condições sanitárias envolvendo o alimento. [\(GONÇALVES, 2002, p. 8\)](#)

No entanto, até então, a atenção dessas leis era voltada para a proteção do usuário, o freguês. Com a vida urbana na Idade Média concentrada ao redor da praça de mercado, havia o encontro e mistura de política, comércio, religião, arte, etc. As mais variadas manifestações da vida pública concentravam-se na praça: reuniões sociais, conspirações, cerimônias solenes. Nesses ambientes, era ofertado uma larga variedade de produtos, como alimentos, roupas, sapatos, cerâmica, artigos de couro, portanto, havia a preocupação e cuidado em manter o mercado limpo para evitar a criação de focos de doença, que surgiam rapidamente principalmente em lugares com a venda de alimentos, ainda mais quando estragava. À vista disso, as autoridades municipais faziam a tarefa de policiar a praça do mercado para proteger os cidadãos da venda ou ingestão de alimentos adulterados ou deteriorados. (ROSEN, 1994)

Um exemplo é Florença, que ao anoitecer os mercados precisavam retirar os ossos e outros restos, ainda, toda quinta à noite nas vésperas de feriados religiosos, os estabelecimentos móveis com mesas e bancos deveriam ser removidos para a limpeza completa do local. Caso o procedimento não fosse cumprido, uma sanção rígida era aplicada a quem transgredia. (ROSEN, 1994)

Nesse cenário, a inspeção dos alimentos aumenta e se torna cada vez mais rigorosa nas comunidades medievais, tornando-se uma área de visibilidade pela

---

<sup>2</sup> Vale destacar que no traçado evolutivo, ainda na Idade Média, já era presente o exercício de poder de polícia, semelhante ao conhecido atualmente, dentro das comunas européias, por ordem seus administradores. (MEDAUAR, 1995).

administração de Saúde Pública. Vale destacar que a fiscalização e proteção ao consumidor<sup>3</sup> valia somente para quem era considerado cidadão, ou seja, somente se protegia o consumidor nativo. Para os consumidores não-cidadãos (estrangeiros), continuava a valer a regra *Caveat emptor*, que expressa a ideia de “o comprador que se cuide”. ([GONÇALVES, 2002](#)).

Como exemplo desse crescimento da preocupação com a vigilância sanitária em relação a alimentos, pode-se citar: a lei instituída em Augsburgo no ano de 1276 que ordenou a venda de carne apontada como suspeita em uma bancada especial; a lei criada em Basileia no início do século XIII que estabeleceu a venda de restos de peixe em uma bancada conhecida pela qualidade inferior do alimento, possibilitando a negociação da comida prejudicada; a lei de Zurique, promulgada em 1319, estabeleceu que os peixeiros deveriam, ao anoitecer, se livrar do restante de peixe morto que foram negociados; a lei formulada por florentinos que proibiu a vendas, durante as segundas-feiras, de carne anteriormente exposta para venda no sábado. (ROSEN, 1994, p. 56)

A relação entre alimentos e ordenamento jurídico é antiga. Segundo o US Food & Drugs, considera-se que a primeira lei de alimentos registrada foi decretada em 1202, na Inglaterra, na oportunidade que Rei João proclamou o Veredito do Pão, tratava da proibição da adulteração do pão com ingredientes como ervilhas e feijões moídos. Outra lei pioneira, mas na relação alimento-medicamento, foi decretada em 1785 nos Estados Unidos na cidade de Massachusetts, em que tratava da regulamentação da qualidade, da quantidade e da marca dos alimentos, proibindo a adulteração. A forma trágica com que desfechos aconteceram após eventos envolvendo alimento, motivaram cada vez mais o aumento da preocupação com relação à segurança de alimentos e medicamentos. ([FAO, 2023](#))

Num panorama geral das primeira edições de leis que contavam com o alimento em foco, conforme lista Beatriz Nuñez, pode-se citar os seguintes marcos legislativos no âmbito internacional:

---

<sup>3</sup> Utiliza-se de forma simbólica o termo “consumidor”, tendo em vista que o conceito, em razão das relações e práticas, já eram presentes na Idade Média, no entanto, a expressão em si somente se constituiu a partir da década de 60 na doutrina estrangeira. ([CARDOSO: ZAPOLLA, 2015](#))

- La ley anglosajona de 1202, dictada en Inglaterra (durante el reinado de Juan Sin Tierra), castiga, sanciona con fuertes multas a “los horneros que hacen pan malo o dan medidas cortas”.
- Ordenanza de Amberes de 1481, donde se sanciona a “todo hombre o mujer que haya vendido leche aguada” (la sanción consistía en que, mediante un embudo, se le obliga alara el fin, determinado por el peligro de muerte), o que “haya vendido manteca con semillas, piedras u otra cosa”. [...]
- En 1674, el Estatuto de los Pasteleros de Bourges prohibió el uso de que se habían utilizado huevos.
- Es en Francia donde se da el documento más completo de la época, en 1628. Es el Livre du Métier, código de prácticas para los gremios de panaderos, posaderos, cerveceros, carniceros, cocineros, vendedores de frutas y hortalizas. Se trataba de proteger especialmente a “los ignorantes de la materia” (consumidores) [...]. (SANTIAGO, 1998, p. 60-61)

No decorrer dos séculos XVIII e XIX, criaram-se mecanismos ligados à vigilância sanitária, na tentativa de parar e impedir a propagação de doenças nos centros urbanos, uma vez que os agrupamentos mercantis cresciam exponencialmente. A polícia sanitária executava as atividades, que eram exclusivas do Estado, com a missão de observar o exercício de certos movimentos dos profissionais de mercado, coibir o charlatanismo e fiscalizar cemitérios, embarcações e espaços de comércio de alimentos no geral. ([EDUARDO; MIRANDA, 1998, p. 3](#))

No Brasil, o modelo de controle era baseado no existente em Portugal. As Câmaras Municipais eram responsáveis pela formulação de medidas de higiene pública, como a limpeza das cidades, controle da água e de esgoto, comércio de alimentos, abate de animais e, como supracitado, controle das regiões portuárias em que o comércio girava em torno das embarcações, assim, executava-se, também no Brasil, ações de fiscalização e punição no âmbito sanitário. ([ROZENFELD, 2000, p. 23](#))

A articulação da atividade produtiva de alimentos com a produção de saber foram os geradores para impulsionar o atendimento das demandas de crescimento gradual por produtos alimentícios industrializados, com início no século XIX, a partir da intensificação da Revolução Industrial, isso porque o contexto exigia a assistência das necessidades alimentares das populações em massa que se concentravam cada vez mais nas cidades que passavam pelo processo de expansão. ([GONÇALVES, 2002, p. 12](#))

Sob o novo modelo de organização governamental pautado pelo federalismo, os Estados passaram a possuir o Código Sanitário próprio a partir de 1889, o que levou anos depois, em 1923, à criação do Código Sanitário Federal. Paralelamente a isso, expandia-se a atividade industrial e comercial, os empresários organizavam-se à medida que o movimento operário crescia. A indústria brasileira foi impulsionada durante a Primeira Guerra Mundial devido ao estímulo à exportação e em razão do decaimento das importações de artigos de origem dos tradicionais países que costumavam fornecê-los, pois encontravam-se em guerra. Em 1920, o Censo apontou para a existência de 13.336 instalações industriais. No ramo alimentício em destaque, ocupava o primeiro lugar no ranking com 40,2% da produção brasileira, posição alcançada também por consequência do surgimento da indústria de congelamento de carnes dispostas à Europa. Havia subsidiárias de empresas estrangeiras na área de alimentos em solo brasileiro também, além de indústrias de outros ramos, como, por exemplo, de produtos químicos-farmacêuticos. [\(ROZENFELD, 2000, p. 26\)](#)

É contraditório observar que, mesmo com o aumento das exportações de alimentos – sobretudo em razão dos preços atraentes – as necessidades internas do próprio país não eram supridas. A fome persistia e foi agravada diante da epidemia causada pela gripe espanhola em 1918, assim, o aparato estatal perdeu o controle no momento cada vez mais grave que estava se consumando. O movimento operário em São Paulo no ano de 1917 apresentava reivindicações e, dentre elas, estava a de obter preços menores na compra de alimentos, bem como a de controlar a falsificação destes. [\(ROZENFELD, 2000, p. 26\)](#)

Em 1905 há um importante marco histórico sobre o tema, pois surge a primeira instituição internacional que tinha por objetivo colher dados estatísticos sobre a produção de alimentos. Com sede em Roma, o Instituto Internacional de Agricultura foi uma organização de caráter comercial, que não possuía interesse em analisar os dados recolhidos sob a ótica social, tratando do problema alimentar. O interesse da instituição era voltado aos problemas relacionados com o alargamento do mercado, da mão de obra especializada, da obtenção de matéria-prima a baixo custo. Portanto, as necessidades humanas básicas não foram pautadas. [\(ARANHA, 2010, p. 19\)](#)

No período de 1914 a 1918, enquanto acontecia a Primeira Guerra Mundial, o termo segurança alimentar surgiu e começou a ser utilizado na Europa. Contudo, nessa época, o conceito novo era ligado diretamente a compreensão de segurança nacional, considerava-se a capacidade de cada país produzir internamente sua própria alimentação, sem sofrer possíveis embargos, cercos ou boicotes devido a motivações políticas ou militares, ou seja, observava-se a vulnerabilidade do país. O conceito recebeu novas percepções e ênfase a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, principalmente, a partir de 1945 com a formação da Organização das Nações Unidas (ONU). Durante esse período, as entidades internacionais recém-criadas já apresentavam tensão política entre aqueles que assumiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO –, é um exemplo) e, do outro lado, aqueles que entendiam que a segurança alimentar poderia ser assegurada pelas ferramentas do mercado (como exemplo, as Instituições de Bretton Woods, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI – e o Banco Mundial). [\(LEÃO, 2013, p. 12\)](#)

Assim, após a Segunda Guerra, a noção de segurança alimentar passou a ser tratada como uma questão de escassez de disponibilidade de alimentos. Desde então, formada a nova compreensão, iniciativas lançadas para promover a assistência alimentar funcionavam, muitas das vezes, através da utilização dos excedentes de produção dos países mais ricos. [\(LEÃO, 2013, p. 12\)](#)

Em contrapartida, no contexto brasileiro, a relação jurídica do alimento persistia somente no âmbito da vigilância sanitária. As primeiras leis brasileiras que versavam sobre o alimento em si tratavam do controle sanitário. O governo federal tinha como preocupação a qualidade do alimento ofertado à população, exemplo disso foi a publicação do Decreto Lei nº 209 em 27 de fevereiro de 1967 que, ao instituir o Código Brasileiro de Alimentos, garantiu em seu art. 1º que a defesa e a proteção da saúde individual e coletiva, no tocante a alimentos, desde a sua obtenção até o seu consumo, serão reguladas, em todo o território brasileiro, pelas disposições daquele Código. A preocupação do art. 1º perdurava desde o início da ditadura militar (1964), assim, diante da mudança de governo e o comando do país pelo Ministério da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, o Decreto Lei nº 986 de 21

de outubro de 1969 foi promulgado, instituindo normas básicas sobre controle de alimentos, com a reescrita do antigo art. 1º supracitado para sua redação no art. 10º. [\(MATIAS, 2008\)](#)

Um dos importantes acontecimentos históricos no âmbito internacional que merece destaque é a Conferência sobre Padrões de Alimentos realizada na Genebra em 1962, entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), com a missão de formular padrões alimentícios de caráter internacional e organizar uma coleção completa acerca das normas alimentares. Desse trabalho surgiu a Comissão FAO/OMS do *Codex Alimentarius*, que foi responsável por desenvolver o Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentares, no intuito de estabelecer normas internacionais para aplicação aos alimentos facilitando o comércio internacional de produtos alimentícios e protegendo os consumidores. [\(RANDELL, FAO, 1995\)](#)

O resultado desses esforços foi o Codex Alimentarius (ou Código Alimentar), que conta com uma coleção de normas alimentares que têm sido adotadas internacionalmente. As disposições dispostas contam com redações dos mais variados temas envolvendo o alimento, como por exemplo: contaminantes, resíduos de agrotóxicos, aditivos alimentares, rotulagem e métodos de análise. [\(RANDELL, FAO, 1995\)](#)

Assim, observa-se que o surgimento das normas sobre alimentos representa uma resposta necessária à complexidade da produção, distribuição e consumo de alimentos ao longo das mudanças nas relações sociais e comerciais. Esse processo de regulamentações visava garantir a segurança alimentar, a proteção dos consumidores e a confiabilidade dos produtos alimentícios. Entretanto, o desenvolvimento dessas leis muitas vezes reflete desafios em constante evolução, como a globalização, a tecnologia e as mudanças nos padrões de consumo. Além desses elementos, é interessante notar as variedades culturais presentes nesse processo de regulamentação, e como isso reflete como exemplo ou não para os Estados e países vizinhos.

Nesse sentido, faz sentido a variedade de sistemas regulatórios ao redor do mundo, o que pode significar para alguns um desafio para a conformidade global em

levantar questões sobre a equidade no acesso a alimentos seguros e nutritivos, pode significar também a afirmação das multifacetadas do alimento enquanto elemento intrinsecamente cultural. Portanto, o surgimento de normas sobre alimentos é um fenômeno heterogêneo que, ao passo que garante a proteção dos consumidores, exige um equilíbrio constante entre interesses econômicos, sociais e de saúde pública.

## **2.2. Consolidação do Direito Alimentar como um Direito Fundamental**

A estruturação e a consolidação do saber jurídico sobre o Direito Alimentar ganhou impulso e ocupou significativo espaço de discussão institucional após uma reunião realizada em 04/05/1973, na Bélgica. A reunião ocorreu na Universidade Livre de Bruxelas (Instituto de Estudos Europeus) e tratou de decidir pela fundação da Associação Europeia para o Direito Alimentar, mais conhecida pela abreviação AEDA. O acontecimento marcante motivou a criação, anos depois, da Associação Ibero-Americana para o Direito Alimentar (AIBADA), instituída em 1985 na cidade de Madri, na Espanha. ([GONÇALVES, 2002, p. 18](#))

Como mencionado, na década de 1970 expandiu-se a crise mundial de produção de alimentos, cenário que resultou na Conferência Mundial de Alimentação, em 1974. A conclusão geral feita na Conferência defendia que a segurança alimentar teria que passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos e, de forma conjunta, propôs também o aumento da produção alimentícia. ([LEÃO, 2013, p. 12](#))

Na lógica consolidada, não era suficiente apenas produzir alimentos, a regularidade do abastecimento também precisava ser garantida. Observa-se que o enfoque, nesse período, ainda estava de forma hegemônica, no produto e não no ser humano; assim, a dimensão do direito humano ficava em segundo plano. Nessa dinâmica, a Revolução Verde<sup>4</sup> intensificou-se, inclusive, no Brasil. A nova estratégia de produção de alimentos aumentou e mostrou resultados positivos: a produção da

---

<sup>4</sup> Teve início na metade do século XX e buscou aumentar a produção de alimentos através da adoção de práticas agrícolas mecanizadas, o uso extensivo de fertilizantes e pesticidas, aprimoramento genético de sementes e a implementação de monoculturas em larga escala. No entanto, os ativistas ambientais criticam o modelo por causar dano, esgotar os recursos naturais e intensificar a degradação da biodiversidade. ([IPEA, 2014](#))

soja, então, teve um significativo impulso. Porém, simultaneamente, crescia também o número de famintos e de excluídos, uma vez que o aumento da produção não implicou, necessariamente, no aumento da garantia de acesso aos alimentos. ([LEÃO, 2013, p. 12](#))

Com o surgimento da FAO, viabilizou-se um tratamento mais científico quanto a apuração quantitativa da população mundial vítimas da fome. No entanto, apenas em 1996, na reunião da Cúpula Mundial da Alimentação com representação de 186 países, sediada em Roma, uma medida mais efetiva foi estabelecida em acordo: reduzir pela metade a quantidade de desnutridos até o ano limite de 2015. Mesmo com o compromisso firmado, o resultado foi outro: o que se observou foi o crescimento progressivo do número de famintos. Seja pelas crises mundiais, seja pelas equivocadas decisões políticas adotadas, fato é que o acordo passou longe de se consumir. ([ARANHA, 2010, p. 22](#))

Assim, os direitos humanos, após a segunda grande guerra, foram ganhando enfoque de preocupação internacional para todos os povos e se afirmam como direitos positivos universais. Segundo a perspectiva de Bobbio, a questão central que permeia os Direitos Humanos nos tempos atuais não está mais condicionada à sua fundamentação, considerando que já está estabelecido que eles se baseiam na dignidade da pessoa humana e na contínua busca por protegê-la. ([BOBBIO, 2004](#)). O verdadeiro desafio agora reside em garantir a sua proteção. ([CORRÊA; OLIVEIRA, 2019](#))

Assim, é imperioso desvendar a atual estrutura de proteção dos Direitos Humanos como uma categoria no nosso mundo. Para tanto, é necessário dedicar-se ao estudo do processo histórico que impulsionou a consolidação desses direitos ao longo da história. Os Direitos Humanos receberam destaque significativo após o processo de internacionalização, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial. A ênfase ocorreu com a convicção de que um sistema eficiente de proteção internacional poderia prevenir violações semelhantes às que aconteceram durante o regime nazista. Nesse contexto, a Carta das Nações Unidas reafirma a natureza internacional dos Direitos Humanos, pautando a ideia de que tanto esses direitos

quanto às liberdades fundamentais devem ser não somente garantidos, mas também defendidos e respeitados. ([CORRÊA; OLIVEIRA, 2019.](#))

No contexto brasileiro, a evolução da ciência da nutrição ocorreu de maneira ainda mais demorada. Dentre alguns dos principais marcos de produção científica acerca do tema, afirmando a contribuição teórica nacional, pode-se destacar:

O primeiro trabalho sobre “Higiene Alimentar” data de 1908 e foi elaborado por Eduardo Magalhães. Novos estudos, estes de Álvaro Osório de Almeida, realizados no Rio de Janeiro, em 1920, investigavam as necessidades energéticas mínimas do organismo. Seguiram-se trabalhos de Alfredo A. de Andrade que, em 1922, elaborou uma tabela sobre a composição dos alimentos brasileiros. Outras tabelas foram feitas: pela comissão médica do exército e por Heloísa de Paula Rodrigues. Segue-se o trabalho de Oscar de Souza, de 1932, denominado Fisiologia da Alimentação. Outro passo, que não podemos deixar de mencionar, foi a criação, em 1933, da primeira cadeira especializada em Nutrição da Universidade do Distrito Federal, ocupada pelo Prof. Annes Dias, tratando de aspectos médicos e higiênicos do problema. Entretanto, foi com o Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife, realizado por Josué de Castro, em 1932, que pela primeira vez foram estabelecidas relações diretas entre a produtividade do trabalhador e a sua alimentação, bem como examinadas suas condições de vida, seu tipo de moradia, seu salário. Este trabalho pioneiro é um divisor de águas na história brasileira da nutrição. A partir da publicação do inquérito já era possível identificar nos jornais notícias sobre o assunto. Falava-se em vitaminas, fósforo, cálcio, ferro, discutia-se o que se denominou “alimentação racional do povo”. ([ARANHA, 2010, p. 19](#))

Desde a década de 1990, firmou-se um expressivo movimento em direção à reiteração do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966. Um marco de extrema importância nessa trajetória foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos em Viena, no ano de 1993, a qual reiterou a ideia de que os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis. Como mencionado, a Cúpula Mundial da Alimentação organizada pela FAO e realizada em Roma em 1996 também se concretizou como um marco histórico, pois associou por definitivo o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). De forma contínua, nos anos seguintes, a SAN começou a ser compreendida como uma possível estratégia para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada a todos. Gradualmente, a evolução conceitual ocorreu no âmbito internacional e nacional, caracterizando-se como um processo

contínuo, de constante mudança, que se adapta às distintas exigências de cada sociedade e de cada época. ([LEÃO, 2012, p. 13](#))

Mesmo diante das evoluções citadas, insta observar que a legislação alimentar é muito dispersa, ou seja, é presente em diversas legislações que possuem diferentes e específicos fins, mas que, ainda, são marcadas pelo propósito de proteger a saúde e a segurança do consumidor. Protege tanto a saúde pública, quanto a boa-fé nas relações comerciais. ([GONÇALVES, 2002, p. 16](#))

Logo, não somente em relação ao Direito à Alimentação Adequada, mas a produção, fabricação e comercialização dos alimentos têm sido orientadas por uma pluralidade de normas que se movimentam pelos mais variados ramos jurídicos, como por exemplo: civil, comercial, econômico, ambiental, administrativo, sanitário, processo civil, penal, etc. Nota-se que o Direito Alimentar, de forma geral, estabelece conexões de interdependência entre os ramos do Direito, o que pode ser explicado pela sua intrínseca multidisciplinaridade, resultando na possibilidade de se desprender e se emancipar por meio desses diversos ramos do Direito. ([GONÇALVES, 2002, p. 16](#))

Entretanto, no que diz respeito ao Brasil, o conceito de SAN vem sendo debatido com mais rigor há pelo menos 20 anos. O entendimento de segurança alimentar proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, e posteriormente consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, expressava o seguinte:

a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (Doc. Final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, 1986 *in apud* CORRÊA; OLIVEIRA)

É possível notar que a pacificação de tal entendimento repousa na articulação de duas dimensões bem delimitadas: a alimentar e a nutricional. Referente à primeira, há os processos de disponibilidade, ou seja, produção, comercialização e acesso ao alimento. A segunda dimensão trata, de forma mais direta, acerca da escolha ao preparo, ao consumir o alimento e a sua relação com a saúde, bem como a utilização biológica do alimento. ([CORRÊA; OLIVEIRA, 2019, p. 32](#))

Os conceitos convencionais já não cabem mais, logo, a mudança de visão deve ser contínua e crítica, afastando-se das definições tradicionais e enfocando a ideia de "abertura de processos de luta pela dignidade humana" como premissa teórica. Para tal, é necessário, em primeiro plano, abordar a complexidade dos direitos humanos, o que exige não cair na "armadilha dos direitos". Isto é, quando iniciamos uma discussão acerca do tema de direitos humanos, evidenciando o conceito de "direitos", há o risco de "nos esquecer" dos conflitos e lutas que deram origem a um sistema específico de proteção de garantias e dos resultados das mobilizações sociais, em vez de considerar outras alternativas diferentes. ([FLORES, 2009. p. 21](#))

Ao se falar de direitos, parece que apenas tal reconhecimento jurídico solucionou a problemática social que refere-se a situações de desigualdade ou de injustiça as quais as normas devem atribuir relevância jurídica. A preocupação com as garantias judiciais dos direitos não deve ignorar ou desprezar o fato de que por detrás de todo edifício jurídico, se ocultam sistemas de valores e esquemas de divisão do fazer humano que, de maneira pragmática, privilegiam uns grupos e subordinam outros. ([FLORES, 2009. p. 21](#))

Como explicado, a realidade é que desde o término da Segunda Guerra Mundial, a produção de alimentos no mundo aumentou significativamente em comparação ao crescimento populacional. Contudo, o excedente de oferta de comida em razão da Revolução Verde não foi acompanhado pelo declínio da fome mundial como era previsto. O que se observa é que a fome que persiste e afeta diversas regiões do planeta não se deve à escassez de produção de alimentos, mas sim à falta de acesso à terra para produção ou à insuficiência de recursos financeiros para adquirir alimentos. Em síntese, a fome é o resultado da injustiça social vigente e não da falta de produção de alimentos. ([LEÃO, 2013, p. 12](#))

Na sequência, no final da década de 1980 e início de 1990, o conceito de segurança alimentar passou a abranger não apenas a disponibilidade de comida, mas também a garantia de acesso a alimentos que sejam seguros, ou seja, livres de contaminação biológica ou química, e de qualidade em termos nutricionais, biológicos, sanitários e tecnológicos. Ainda, essa nova abordagem passou a dar atenção à

importância da produção sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. Essa noção foi assentada em 1992, nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada pela FAO em Roma, e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O aspecto nutricional e sanitário foi agregado definitivamente ao conceito, que recebe nova denominação: Segurança Alimentar e Nutricional ([BURITY, 2010](#)).

Nos últimos tempos, têm sido associados novos elementos ao conceito. Agora, é entendido que as nações são soberanas e têm a autonomia para assegurar a SAN de suas populações, princípio conhecido por soberania alimentar, com a obrigação de respeitar a diversidade cultural presente na maneira como as pessoas se alimentam. Acerca do conceito de soberania alimentar, compreende-se que cada país tem o direito de estruturar políticas que garantam a SAN de seus povos, na lógica do direito à preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais, o que se dá por meio de um processo com bases sustentável, econômico e social. ([CORRÊA; OLIVEIRA, 2019, p. 32](#))

Vale ressaltar que essa aparência triunfalista da vitória dos direitos humanos sustenta a ideia equivocada de que tal conquista dos direitos humanos os tornou uma espécie de "valor humano absoluto", e que qualquer das diversas abordagens de dignidade humana seria inferior à atualmente estabelecida. Cria-se uma visão ilusória de descontextualização da forma como surgiu os Direitos Humanos, sendo sempre atrelados a uma linguagem emancipatória quando nem sempre foram ou o são. ([CORRÊA; OLIVEIRA, 2019, p. 32](#))

A realidade evidencia que na metade do século XX, o debate acerca dos Direitos Humanos cinge sua tradição e caráter revolucionário e transforma-se num elemento concebido por meio de uma gramática de dignidade humana despolitizada, de forma paralela e conjunta à políticas liberais, com o desenvolvimento do capitalismo e do próprio colonialismo, marca histórica e ainda vigente entre o Sul e o Norte global. ([CORRÊA; OLIVEIRA, 2019, p. 32](#))

Esse cenário permite a possibilidade de se aderir a outra ilusão, que é a ideia de antiestatismo. Nesse sentido, a noção de antiestatismo entende que os Direitos Humanos são interpretados socialmente e politicamente como algo que o Estado pode respeitar simplesmente ao não infringi-los, exigência de que alguma forma

permanece, ainda em face da crescente afirmação dos direitos sociais, econômicos e culturais que requerem um papel positivo do Estado, o que cada vez menos tem sido exercido num quadro neoliberal em que o poder político e o poder econômico se confundem, mesmo que executados por sujeitos diferentes. Assim, o conjunto de ilusões restam subordinadas a uma concepção monolítica, ou seja, uma percepção equivocada de uniformidade, que implica em negar ou diminuir as tensões e contradições intrínsecas à teoria dos Direitos Humanos. Dentre essas contradições, merece destaque a divisão em duas grandes concepções de comunidades: (i) a humanidade como uma comunidade mais ampla e; (ii) os cidadãos de um Estado como uma comunidade mais restrita. [\(CORRÊA; OLIVEIRA, 2019, p. 32\)](#)

Dessa maneira, a história do direito alimentar como um direito fundamental expressa a crescente conscientização sobre a importância da alimentação para a dignidade humana e o desenvolvimento social. Observa-se as mudanças de compreensão dos direitos alimentares, evoluindo de uma perspectiva puramente humanitária para a ascensão como um dos direitos humanos, mas, ainda assim, persistem os desafios.

Portanto, o processo histórico do direito alimentar como direito fundamental é dinâmico, com avanços significativos, mas ainda presente reivindicações contínuas no sentido de que a alimentação seja verdadeiramente considerada como um direito humano fundamental e universal, não apenas na sua forma declarada.

### **2.3 Movimentos sociais na luta pelo reconhecimento e efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada**

Na gestão de políticas públicas, a sociedade civil ocupa importante papel na representação popular, especialmente aquelas voltadas para a erradicação da fome e a promoção de uma alimentação adequada. Neste quadro das experiências comunitárias e populares é possível identificar o desempenho exaustivo no combate à Covid-19, tendo em vista que a linha da frente era formada por movimentos sociais, associações comunitárias, grupos anônimos, organizações não governamentais, igrejas, particularmente em áreas desatendidas pelo poder público, como favelas e regiões remotas. Esse variado grupo de atores desempenhou um papel crucial na

linha de frente, muitas vezes colaborando para formar sistemas locais de produção e distribuição de alimentos, com o objetivo de integrar a vida no campo e a urbana. [\(GUERRA, 2022\)](#)

Sem dúvidas, não se pode ignorar que é uma realidade o fato de que muitos brasileiros estão em risco de morrer devido a falta do que comer. Essa situação aponta para a necessidade da criação de saídas à essa possibilidade, que coloquem as condições de vida e dignidade humana no como elementos centrais nas decisões e na efetivação das políticas públicas já em vigor. [\(GUERRA, 2022\)](#)

No geral, é nítido como a construção da política de segurança alimentar no Brasil, antes de se constituir como lei e afins, tem marcada participação da sociedade civil, sendo a agregação dos movimentos sociais seja de rua, ligados às pessoas em situação de rua, seja na luta campestre, envolvendo a agroecologia e agricultura familiar. Nesse sentido, reconhece-se o envolvimento e construção social na disputa pela Segurança Alimentar Nacional:

A construção da noção de SAN, da soberania alimentar, do direito humano à alimentação, tem, então, a marca da participação dos movimentos, das organizações sociais. Em São Paulo, lembro de procurarmos os poucos decretos que existiam como referência para a gente criar o conselho aqui... Ainda existia a Secretaria Municipal de Abastecimento (Semab), então houve uma mobilização em torno dessa questão na primeira versão do conselho [Comusan], mas logo depois, com a entrada do novo governo na prefeitura, a nossa, a visão de participação alterou [...] [\(Informante-Chave da Comusan in apud Ribeiro, 2018, p. 182\)](#).

Assim, a preocupação com a participação social, na posição de elemento fundamental para o exercício dessa política, se tornou um aspecto essencial na sua construção. Desde 2001, há um vigoroso esforço de produção de pesquisa por parte de representantes de ONGs, acadêmicos, pesquisadores e integrantes de movimentos sociais, entre outros, em que se promove debates e a construção de propostas para o enfrentamento da fome, com a afirmação de uma política de segurança alimentar e nutricional efetiva. (LEÃO, 2013, p. 123)

Nesse cenário, merece destaque o processo de redemocratização brasileira, que tem início a partir do ano de 1979, ao passo que começa o processo de distensão, ou mesmo, abertura “lenta e gradual” ao mando do Presidente General Figueiredo, sendo o último presidente a encargo do regime militar. Gradualmente, o

processo de distensão concedeu à população alguns direitos civis e políticos, o que ensejou a reestruturação das organizações sociais, associações populares, sindicatos e partidos políticos. (CAMPOS; MACHADO; ROCHA, 2015, p. 695)

A mobilização social intensificou-se com a eleição de Tancredo Neves, que teve como resultado muitas conquistas ao fazer valer seus direitos na nova Constituição Federal promulgada. Para além das garantias civis e políticas, a Constituição também garantiu em seu texto, por meio das forças de mobilizações sociais, a ampliação dos direitos sociais. Ou seja, houve a incorporação das camadas mais vulneráveis da população brasileira às garantias dos direitos sociais, ainda que não significasse a contribuição direta para o recebimento de benefícios, a exemplo da aposentadoria, proteção à saúde e educação. De 1989 em diante, os direitos assegurados na Carta Magna tomaram-se significado de possibilidades de acesso a uma vida digna à toda população brasileira. (CAMPOS; MACHADO, ROCHA, 2015, p. 695)

Na década de 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado como resultado do Movimento da Reforma Sanitária. Isso contribuiu na movimentação de transformar a saúde em um direito universal, graças à descentralização, à abordagem integral das ações e à participação popular, o que propiciou uma nova perspectiva para o sistema de saúde no país. ([BRASIL, 1990](#)).

O pedido de que o Estado garantisse esses direitos implicou que não deveriam depender somente das contribuições do mercado de trabalho formal, ou seja, dos trabalhadores e empresários através da folha de pagamento, mas sim, dos recursos do tesouro, logo, de toda a sociedade. Isso indica uma transição no Brasil, passando de um sistema de bem-estar que beneficiava grupos corporativos e particulares para um sistema de bem estar institucional-redistributivo, proporcionando que todos os cidadãos brasileiros, independentemente de sua contribuição/inserção no mercado de trabalho, recebam benefícios sociais financiados coletivamente quando, por fatores alheios à sua vontade, não tenham condições de se sustentarem dignamente. Portanto, certos direitos devem ser assegurados a todos, como: a garantia de amparo na velhice, na invalidez, na maternidade, no desemprego, no acidente de trabalho, entre outros direitos sociais. (CAMPOS; MACHADO; ROCHA, 2015, p. 695)

Nessa lógica, é possível afirmar que o acesso à comida também é produto do desenvolvimento da democracia no Brasil. Destaca-se que durante o período de mobilização que levou ao afastamento do Presidente Fernando Collor em razão de atos de corrupção, diversos movimentos sociais mobilizaram-se de maneira expressiva em defesa da “vida e contra a fome”, tornando-se foco como pauta das mobilizações. (CAMPOS; MACHADO; ROCHA, 2015, p. 695)

Com o objetivo de assegurar um plano de ação para suprir as necessidades dos movimentos sociais e demais pautas urgentes, o Partido dos Trabalhadores (PT) iniciou, em 1991, uma espécie de "governo alternativo" em contraposição ao governo de Collor, assim, o partido organizou uma agenda temática em colaboração com a Ação da Cidadania. A Segurança Alimentar e Nutricional, dentro de uma noção mais abrangente, tornou-se o coração de um documento técnico denominado de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. De forma resumida, os principais aspectos deste documento que fez a SAN ganhar novo significado no país são:

- (i) assumir a SAN como objetivo estratégico de governo;
  - (ii) nuclear as políticas de produção agroalimentar (agrária, agrícola e agroindustrial), de comercialização, distribuição e consumo de alimentos em perspectiva de descentralização e diferenciação regional;
  - (iii) compor ações emergenciais e estruturantes de combate à fome;
  - (iv) incluir ações governamentais de controle de qualidade dos alimentos com estímulo às práticas alimentares saudáveis;
  - (v) propor a coordenação da política de SAN por um Conselho Nacional.
- (PINHEIRO, 2009)

De maneira contraditória, ao passo que o país avançava em questões democráticas, mais se aproximava da implantação de ideias neoliberais de reforma do Estado. Tal processo reformatório se intensificou enquanto assumia o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), diante da política de redução da intervenção do Estado, principalmente no que tange às políticas sociais, possibilitando maior independência ao mercado para uma intermediação sutil das relações entre o Estado e a sociedade, o que teve como resultado o “esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição” (PINHEIRO, 2009, p. 86).

O reconhecimento dos direitos humanos e as concessões efetivadas através de políticas públicas é fruto de lutas sociais que acontecem há décadas. A luta por direitos é um caminho para a sociedade arquitetar limites e regras contra o abuso de poder, afirmando sua autoridade e oposição a qualquer forma de exclusão, preconceito e opressão, com o objetivo de promover mudanças na estrutura social e tentar se posicionar soberanamente. ([GUERRA, 2022](#))

Nota-se que o princípios do DHAA tais como participação social, prestação de contas e transparência, não discriminação em favor da inclusão, respeito à dignidade humana, delegação de poder/responsabilidade e existência efetiva de um Estado de direito são descritas no Marco Estratégico Global da FAO para a SAN. Contudo, tais afirmações chocam com a realidade capitalista que mercadoriza o alimento e coisifica o ato de se alimentar, o que, por consequência, se reduz a tríade alimento-mercadoria-doença. ([GUERRA, 2022](#))

A terminologia "Segurança Alimentar" foi inaugurada no contexto brasileiro em 1986, quando mencionada em um documento do governo federal. Em 1991, o Partido dos Trabalhadores divulgou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, com o intuito de disponibilizar alternativas para o Brasil durante o governo de Collor e, em seguida, entregou essa proposta ao presidente Itamar Franco. O assunto recebeu maior visibilidade no Brasil apenas em 1993, devido a mobilização do movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Além disso, a partir da implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA – e da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar no Brasil, permitiu-se uma extensa discussão no País acerca da pauta. (LEÃO, 2013, p. 79)

São perceptíveis as conquistas que essa movimentação concedeu ao Brasil. Diversas iniciativas da população foram firmadas por meio de mais de sete mil comitês de combate à fome, estruturados em todo o país no intervalo de 1993-1994. Algumas das iniciativas comentadas entre o poder público e a sociedade civil significaram um marco histórico na nova etapa acerca da questão alimentar. No entanto, mesmo com todos os esforços dos atores políticos envolvidos na constituição da Segurança Alimentar, o entendimento global assentado pela sociedade civil foi de uma relação direta muito estreita entre uma política de segurança alimentar e o

assistencialismo alimentar, ou seja, o pensamento generalizado de que ações de distribuição alimentar são apenas assistencialistas, e não ações. (LEÃO, 2013, p. 79)

Dentre tais iniciativas políticas históricas, merece destaque a implantação Fome Zero que, conforme apresentado na cartilha “Política de Segurança Alimentar para o Brasil” do MESA<sup>5</sup>, a formulação do programa é desenvolvida em três eixos:

- implantação de políticas públicas;
- construção participativa da Política de Segurança Alimentar e Nutricional;
- mutirão contra a fome.

O segundo eixo referia-se ao compromisso com os movimentos sociais, no sentido de consolidar participativamente a política de segurança alimentar e nutricional. Essa prerrogativa estava estabelecida na legislação governamental, por meio da instituição do CONSEA, cuja função era a de assessorar o Presidente da República na elaboração das políticas. (LEÃO, 2013, 61-62)

De forma participativa, registram-se progressos notáveis na elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, graças a alguns instrumentos de integração implantados, como por exemplo, a reconstituição do CONSEA, a criação de 27 conselhos estaduais e inúmeras assembleias municipais. Ainda, em março de 2004, a bem-sucedida II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, contou com a participação de 1.300 participantes, culminando na definição das diretrizes para a elaboração tanto da Política Nacional quanto do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir dessa resolução da Conferência, foi organizado o Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, posteriormente encaminhado ao Congresso Nacional em outubro de 2005 e que, a seguir, será aprofundada a discussão. (LEÃO, 2013, p. 61-62)

Ao que se vê, portanto, os movimentos sociais têm pressionado por mudanças significativas nas políticas alimentares há muito tempo. Destacando questões como a distribuição desigual de recursos, práticas agrícolas insustentáveis e o acesso limitado aos alimentos, esses movimentos desempenham um papel fundamental para viabilizar as denúncias em prol das comunidades marginalizadas e vulneráveis, cujas

---

<sup>5</sup> Criado em 1994, o Mesa Brasil Sesc é uma Rede nacional de Bancos de Alimentos que desempenha esforços contra a fome e o desperdício. Para saber mais: <https://www2.sesc.com.br/portal/site/mesabrasilsesc/home/>.

condições são agravadas pela dificuldade ou falta de acesso a uma alimentação adequada.

A transformação social desafia as estruturas injustas, assim, a essencialidade desses movimentos se dá em razão de responsabilizar os governos e instituições internacionais, convocando-os a adotar medidas concretas para garantir a segurança alimentar e o direito à alimentação.

#### **2.4 Cronologia da efetivação do Direito à Alimentação Adequada no contexto brasileiro**

Admite-se que a implementação de políticas e programas públicos adequados e de boa qualidade não consiste, portanto, em “favores” de governos ou do poder público. Embora, infelizmente, persista no Brasil a cultura paternalista e assistencialista que alguns políticos, administradores públicos e funcionários governamentais assumem, assim como algumas pessoas que são beneficiadas por essas políticas (os titulares de direitos), é crucial compreender que tais ações não são um gesto de benevolência, mas sim direitos. [\(MALUF, 2010, p. 218\)](#)

A ideia dos direitos humanos enfatiza, de forma clara, que o Estado tem a obrigação de respeitar, proteger, promover e assegurar os direitos de todos os habitantes do território nacional. Logo, os agentes dos poderes públicos têm a responsabilidade de adotar as medidas necessárias para cumprir esse encargo. Acontece que, quando os programas públicos são lidos como meios de cumprir essas obrigações e garantir direitos, tanto pelos administradores e funcionários públicos quanto pelos titulares de direitos, torna-se significativamente mais fácil para a sociedade civil cobrar uma gestão eficiente e eficaz desses programas. [\(LEÃO, 2013, p. 12\)](#)

Na concepção de Bobbio [\(BOBBIO, 2004\)](#), a linguagem dos direitos humanos possui a enorme função prática de conceder uma força particular às reivindicações dos movimentos sociais. No Brasil, existem várias ações referentes à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), as quais pode-se citar: a Estratégia de Saúde da Família (ESF), o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER), o Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, o Programa Luz para Todos, entre outros. Tais iniciativas e programas fazem uso de recursos públicos para assegurar os direitos dos cidadãos.

Por consequência, é essencial que os técnicos e servidores que atuam em programas governamentais captem a noção de que os programas são maneiras de garantir direitos e reforcem isso em consonância à população. Do outro lado, a sociedade e demais atores sociais têm a função fundamental de apoiar e exigir a formulação de uma nova cultura na gestão pública, no sentido de que as políticas, programas e ações governamentais sejam entendidos como direitos que não apenas podem, mas devem ser exigidos. Isso porque, como já discutido, o Estado e as camadas governamentais estarão nada mais que cumprindo com suas obrigações constitucionais e funcionais, longe da ideia de “prestar favor”, quando implementam programas e políticas que executam a promoção dos direitos da população. [\(LEÃO, 2013, p. 12\)](#)

A realidade brasileira apresenta um longo histórico na esfera de políticas públicas de SAN, em que o início remete aos primeiros programas de alimentação desenvolvidos por Josué de Castro, por volta da década de 1940. No decorrer desse período, são encontrados os desenhos originais do programa de alimentação escolar, construção que conhecemos hoje como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e, com destaque, há também os primeiros restaurantes populares (Saps), destinados inicialmente apenas aos operários, tentava alcançar com limitações as famílias dos mesmos, por meio de visitas que aconteciam pelas visitadoras de alimentação. [\(MALUF, 2010, p. 215\)](#)

Desse período em diante, o Brasil foi palco da implementação de várias políticas públicas relacionadas à alimentação e nutrição. Entretanto, a maioria delas foi fundamentada em uma abordagem paternalista ou assistencialista, com o Estado buscando "compensar" as lacunas do mercado por meio da distribuição de alimentos e outros programas assistenciais. [\(MALUF, 2010, p.215\)](#)

Durante o governo Collor, diversos programas sociais do governo federal sofreram com a extinção ou reformulação, em razão das críticas à ineficiência e às irregularidades encontradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em especial nos programas PNAE<sup>6</sup>, PSA<sup>7</sup>, PCA<sup>8</sup> e PNLCC<sup>9</sup>. Os programas de suplementação e de complementação foram substituídos pelos programas "Minha Gente" e "Gente da Gente", que atuavam distribuindo cestas básicas e, em 1993, serviram como suporte para o lançamento e execução do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA). Insta salientar que no ano de 1990 houve a criação, no âmbito do Ministério da Saúde, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), com o intuito de detectar os problemas acerca da alimentação, bem como apontar ações a serem desempenhadas no sentido de sua solução. (CAMPOS; MACHADO; ROCHA, 2015, p. 694)

A partir de 1992, em face da piora da crise ética identificada no interior da política brasileira, entidades da sociedade civil construíram o Movimento pela Ética na Política, o qual tinha como objetivo preambular "aglutinar as esperanças e ações de todo o povo na direção de uma política guiada por valores éticos em favor da justiça social, da solidariedade e da vida". Com a memorável destituição do presidente Collor por meio de um processo de impeachment, o Movimento pela Ética na Política deu origem a uma nova iniciativa que se propunha a ser voltada para a ética, houve então o surgimento do movimento social denominado como Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. A ação era liderada por Betinho, sendo o movimento lançado oficialmente em 8 de março de 1993 e possuía como premissa "mobilizar, e acima de tudo, sensibilizar a sociedade para a necessidade de mudanças

---

<sup>6</sup> Programa Nacional de Alimentação Escolar instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

<sup>7</sup> De 1975 a 1984 era chamado de Programa de Nutrição em Saúde (PNS) e tinha como proposta distribuir alimentos básicos a gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a sete anos, em famílias de baixa renda. Após 1985, mudou de nomenclatura para Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e seu grupo alvo, além dos já mencionados, passou a ser para crianças de até quatro anos apenas. A partir de 1993 o PSA foi reformulado e o resultado foi a criação do Programa Leite é Saúde. ([SILVA, 2005](#))

<sup>8</sup> Programa de Complementação Alimentar, teve início em 1976, sob a direção da Legião Brasileira de Assistência (LBA), e tinha como objetivo distribuir alimentos através de clubes, igrejas e outras organizações comunitárias. ([SILVA, 2005](#))

<sup>9</sup> Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes instituído pelo Decreto nº 93.120, de 18 de agosto de 1986, sendo revogado pelo Decreto s/n de 17 de janeiro de 1991.

fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do país [...] que leva à exclusão, à fome e à miséria" ([VASCONCELOS, 2004](#))

Após o impedimento de Collor e o vice-presidente Itamar Franco assumindo a presidência, já em 1993 foram adotadas algumas teses do documento original Programa Nacional de Segurança Alimentar do “Governo Paralelo”. Esse evento permitiu a criação de três instrumentos que se definiram como marcos na história da SAN no Brasil: (i) O “Mapa da Fome” do IPEA (1993) que expôs a dimensão do problema da fome ao país; (ii) O “Plano de Combate à Fome e à Miséria”, que apresentou um conjunto articulado de compromissos de ação de governo com três princípios como pilares: parceria, solidariedade e descentralização; (iii) O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), com caráter consultivo e de assessoria à Presidência da República, era formado por Ministros de Estado e conselheiros indicados pela sociedade civil mediado pelo Movimento pela Ética na Política. (CAMPOS; MACHADO; ROCHA, 2015, p. 700)

Na esfera governamental, importante demarcar que a primeira política pública que reconheceu de forma explícita a alimentação como um direito humano foi a Política Nacional de Alimentação Adequada (PNAN), de texto aprovado no momento da Política Nacional de Saúde, em 1999. ([LEÃO, 2017, p. 18](#))

Por consequência desse novo cenário, de mobilizações, em 1993 o Governo Federal apresentou para o conhecimento público outro marco histórico nas políticas de SAN, o seu primeiro programa de combate à fome. Dessa forma, se instalou pela primeira vez o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Paralelamente a isso, várias iniciativas foram alavancadas na sociedade civil com o objetivo de erradicar a fome, surgindo, inclusive, os primeiros bancos de alimentos no Brasil. ([ROSADO, 2015, p. 41](#))

O CONSEA era um órgão de aconselhamento da Presidência da República constituído por oito ministros e 21 representantes da sociedade civil. Nessa dinâmica de conselho, foi atribuída a tarefa de articular as três instâncias de governo, ou seja, municipal, estadual e federal e a sociedade civil (movimentos sociais e ONGs), para a missão de revisar os programas federais já criados e de estruturar o Plano de

Combate à Fome e à Miséria (PCFM), em que os princípios da solidariedade, da parceria Estado e sociedade e da descentralização prevaleciam. [\(IPEA, 2012, p. 20\)](#)

Assim, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) organiza-se em Comissões Permanentes, as chamadas CPs, as quais desempenham o papel fundamental de debater e coordenar diversas políticas e programas, além de sugerir a pauta de discussões do Conselho. Há também grupos de trabalho encarregados de fiscalizar e acompanhar o orçamento de inúmeras políticas públicas que dizem respeito à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Assim, de forma resumida, as discussões realizadas no âmbito do CONSEA são dirigidas pelos subsídios das comissões permanentes, que culminam em debates complexos e, tendo produto desse processo, o encaminhamento de “Exposições de Motivos” que traduz recomendações ao Senhor Presidente da República. [\(MALUF, 2010, p. 216\)](#)

Apesar dos esforços da sociedade civil, do comprometimento do Governo Federal e dos mecanismos de participação e controle social oferecidos pelo CONSEA, as iniciativas a favor da Segurança Alimentar não foram capazes de causar um impacto significativo de melhorias notáveis durante o governo de Itamar Franco. Isso se deve ao fato de que essas iniciativas ainda eram embrionárias, encontravam-se em estágios iniciais de implementação, além, por óbvio, de se desenrolarem em um momento político limitado de apenas dois anos, ao Franco suceder a Collor de Mello. Entretanto, da mesma forma, é importante destacar que os três instrumentos estruturados citados anteriormente (Mapa da Fome, Plano de Combate à Fome e o CONSEA e o I CNSA) demonstram, apesar das contradições e desafios, avanços significativos na abordagem da pauta da Segurança Alimentar no Brasil. (CAMPOS; MACHADO; ROCHA, 2015, p. 700)

Em 1995, houve pela primeira vez a dissolução do CONSEA no Brasil pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, porém, foi reinstaurado em 2004 enquanto acontecia a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), isso graças à mobilização da sociedade civil e esforços dos defensores da SAN. Os ataques continuaram de forma contínua e recentemente, no início de 2019, a segunda extinção do CONSEA ocorreu sob a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro. Esse atentado representa um retrocesso social para o país e enfraquece a

participação social e a colaboração no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional na dimensão nacional e, impactando com repercussões negativas, nos âmbitos estadual e municipal. (BÓGUS; LINS; RIBEIRO, 2019)

Uma das conquistas do CONSEA foi a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346), formulada em 2005 com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil. Após ser sancionada em 2006, a LOSAN entrou em vigor representando um significativo avanço não só para o DHAA em si, mas também, em termo de exigibilidade, através de mecanismos estatais. Veja-se a visão adotada acerca da SAN:

Art. 3º A Segurança Alimentar e Nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais tendo como base práticas promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (Artigo 3º, Lei 11.346/2006 - LOSAN).

Nota-se que esse conceito representa uma perspectiva integrada que abraça as diferentes facetas da configuração de um sistema agroalimentar, em que existe a busca por equidade social e ambiental. Essa integração se expressa na interconexão entre a produção, distribuição e venda de alimentos, além dos fatores que influenciam os padrões de consumo alimentar. Ainda, quando o caráter nutricional é mantido integrado ao conceito, é reconhecido que as causas básicas da insegurança alimentar e nutricional são as mesmas. ([MOLINA, 2017, p. 29](#))

A LOSAN instituiu o SISAN com a finalidade de coordenar e promover a formulação e articulação de políticas de SAN em níveis nacional, estadual e municipal. Para tanto, reuniu diversos setores de governo e da sociedade civil com o intuito de promover o DHAA em todo o território nacional, não somente realizando o monitoramento, mas também a avaliação das mudanças referentes ao quadro alimentar e nutricional da população brasileira. O Sistema se baseia em dois pressupostos fundamentais de direcionamento: a participação ativa da sociedade e a cooperação entre diferentes setores. ([MOLINA, 2017, p. 29](#))

Por sua vez, o artigo 4º da LOSAN determina quais ações a Política Nacional de SAN precisa alcançar, texto em que é comentado desde a garantia de acesso aos recursos fundamentais para a efetivação do DHAA até a intervenção governamental

em políticas como: produção, comercialização e consumo de alimentos. Essa dinâmica estabelecida no artigo tem como missão a garantia do DHAA e deve ser estruturada e implementada com a presença do SISAN como mediador. O dispositivo traz o seguinte texto:

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. (Artigo 4º, Lei 11.346/2006 - LOSAN).

Principalmente desde os anos 90, diversos grupos da sociedade civil brasileira e organizações internacionais reforçaram a necessidade de implementar uma regulamentação abrangente, uma espécie de “lei geral”, que fosse capaz de estabelecer os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como um passo importante para efetivação desse direito.

Destaca-se que a erradicação da fome passou a tomar espaço no governo a partir de 2003, ao ser incorporada na agenda estratégica. A partir disso, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem sido formalizada na institucionalidade como uma política de longo prazo, com o estabelecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), como já mencionados. Essa formalização orienta-se pelos princípios de envolvimento da sociedade e da colaboração entre diferentes setores.

[\(MOLINA, 2017, p. 23 e 28\)](#)

Dando continuidade, em 2010 aconteceu um dos mais importantes marcos da história do DHAA no Brasil: a Constituição Federal do Brasil passou a reconhecer a alimentação como um direito social. Nesse momento, ocorreu a inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010. Desde então, tornou-se responsabilidade do Estado Brasileiro cumprir as obrigações de respeitar, proteger, promover e garantir os direitos humanos, o que significa, também, a alocação de recursos públicos e a implementação de políticas públicas universais que priorizem gradualmente (e prioritariamente) a população em estado de vulnerabilidade à fome e à pobreza. [\(MOLINA, 2017, p. 23 e 28\)](#)

O trecho constitucional garante o seguinte: *“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”* (BRASIL, 2015)

Em comparação, cita-se a redação original do dispositivo, o qual não incluía a alimentação: *“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”* (BRASIL, 1988)

No mesmo ano, em 25 de agosto de 2010, enquanto acontecia a reunião plenária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), o Presidente da República assinou o Decreto nº 7.272. O decreto regulamentou a já existente – mencionada anteriormente – , Lei nº 11.346, conhecida como LOSAN, além de instituir a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Assim, a partir do decreto, foram estabelecidas de forma mais concreta as diretrizes e objetivos da PNSAN, além de serem abordadas pautas relacionadas à sua administração, gestão, meios de financiamento e sistemas de monitoramento e avaliação, no que diz respeito ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). [\(MALUF, 2010, p. 15\)](#)

De maneira certa, o Decreto n.º 7272/2010 gerou notáveis avanços na regulamentação do SISAN, ao definir as diretrizes e estabelecer os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN),

sendo o instrumento dirigente do planejamento, gestão e execução da Política. Definiu-se também as funções dos componentes do Sistema, bem como o processo de adesão dos entes federados e das entidades privadas e o pacto pelo Direito Humano à Alimentação Adequada. Assim, de forma resumida, os componentes do Sisan são: Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, em âmbito nacional, estadual e municipal (ou territorial); Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, em nível federal, estadual e municipal (CONSEA); Câmara Interministerial (âmbito nacional) e Câmaras Intersetoriais (nos estados e municípios) de SAN (CAISAN); Órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, Distrito Federal e municípios; Instituições privadas, independente dos fins lucrativos, que demonstrem vontade na adesão e que respeitem os requisitos, princípios e diretrizes do Sistema. ([PACHECO, 2015, p. 36](#))

A efetivação desse sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional busca promover a participação, a colaboração entre diversas áreas do governo e opera em todo o país – alinhado com a determinação de priorizar a erradicação da fome no âmbito das políticas governamentais –, aspectos que foram decisivos na obtenção dos resultados positivos, mesmo que não na escala que ainda se espera. O SISAN foi instituído como conquista do esforço e dedicação de ativistas sociais, acadêmicos e gestores públicos ao longo dos últimos 30 anos de luta contra a fome e na defesa dos direitos humanos. ([MOLINA, 2017, p. 25](#))

Em resumo, embora o Brasil tenha avançado na legislação do Direito à Alimentação Adequada, a efetivação desse direito envolve outros fatores, muito mais políticos, o que intensifica os desafios. Considerando as desigualdades socioeconômicas, questões de acesso a recursos e má distribuição, a superação disso requer abordagens integradas, políticas públicas eficazes e um comprometimento contínuo com a promoção da segurança alimentar para todos.

### **3. RESPONSABILIDADE ESTATAL**

“Ainda na véspera eram seis viventes, contando com o papagaio. Coitado, morrera na areia do rio, onde haviam descansado, à beira de uma poça: a fome

apertara demais os retirantes e por ali não existia sinal de comida. Baleia jantara os pés, a cabeça, os ossos do amigo, e não guardava lembrança disto.”

(Graciliano Ramos)

Neste capítulo, busca-se explorar como opera a responsabilidade estatal nos direitos sociais, tendo como tema central a discussão sobre o papel do governo na promoção e proteção do bem-estar da sociedade. Levando em consideração que a noção dos direitos sociais implica que o Estado tem a obrigação de garantir condições que permitam o pleno exercício desses direitos, como educação, saúde, moradia e alimentação, a responsabilidade estatal nos direitos sociais encontra-se sujeita a contextos políticos e econômicos variáveis. Em momentos de crises econômicas, por exemplo, ou instabilidade política, o risco de cortes orçamentários aumenta, ensejando retrocessos nas políticas sociais e prejudicando ainda mais a capacidade do Estado de satisfazer as obrigações.

A possibilidade da judicialização dos direitos sociais também é um ponto controverso, pois em muitos casos as pessoas recorrem aos tribunais para garantir o acesso a serviços essenciais, denunciando a incapacidade do Estado em cumprir suas responsabilidades de forma preventiva, no entanto, isso se torna bem mais complexo ao tratar do direito à alimentação. Essa realidade levanta questionamentos sobre a eficácia das políticas públicas e a necessidade de uma abordagem mais proativa na defesa e promoção desses direitos.

### **3.1. As obrigações constitucionais do Estado perante os direitos fundamentais à provisão material**

A noção de exclusão se refere, na formulação original, à identificação das diversas expressões da pobreza, com a afirmação da heterogeneidade dessas manifestações e à consideração de dimensões que se relacionam nestas circunstâncias. Levar isso em consideração quebra a visão fixa da pobreza e introduz o entendimento de que é um processo em evolução, uma trajetória, logo situa-se em uma dimensão coletiva da abordagem da pobreza, que deve ser concebida sob a ótica da questão social. A mudança de perspectiva motivada pela concepção de

exclusão acarreta em marcantes alterações na forma de se compreender a atuação estatal no desenho de estratégias mais satisfatórias para seu combate. (BRONZO, 2010, p. 7)

Elementos como as necessidades básicas, capacidades, exclusão e vulnerabilidade reconhecem que a inclusão social e a redução da vulnerabilidade vão muito além do aspecto financeiro, a renda, abrangendo também o acesso a serviços públicos e sociais de qualidade. Ainda, pode-se incluir outras variáveis como as relações sociais/familiares saudáveis e comunidades bem estruturadas. Não obstante, a ideia de superar a vulnerabilidade envolve não somente a garantia de um emprego bem remunerado, mas trabalhos que fortaleçam a identidade e integração social aos indivíduos. E, por fim, é fundamental que o indivíduo tenha a possibilidade de viver em locais que possuam infraestrutura adequada, tanto na questão urbana quanto social, já que a pobreza tende a ser estrategicamente empurrada para áreas específicas, portanto, considerar o local é crucial para entender como a pobreza se perpetua. (BRONZO, 2010, p. 8)

Essa perspectiva de não atrelar pobreza apenas à renda nos permite admitir que a exclusão não se limita à classe, mas perpassa e se acentua em questões de gênero e raça. Segundo pesquisa de 2021 do IBGE, a cor é fator relevante na diferenciação do rendimento mensal médio dos trabalhadores no país, assim, o levantamento mostra que os brancos ganham R\$ 3.099 em média, valor 75,7% maior do que o verificado entre os pretos (R\$ 1.764) e 70,8% maior do que trabalhadores pardos, os quais possuem a renda média de R\$ 1.814. Isso reflete na discussão sobre pobreza, tendo em vista que 18,6% dos brancos estão abaixo da linha da pobreza, ou seja, vivem com menos de US\$ 5,50 – conforme uma das classificações do Banco Mundial –, percentual que praticamente dobra entre pretos (34,5%) e pardos (38,4%). ([IBGE, 2022](#)).

Quando o tema em foco é pobreza, vulnerabilidade social, exclusão, desigualdade e semelhantes, com frequência se cria uma descrição dos sujeitos como massa homogênea e, essa desumanização acontece com a retirada de identidade e outros marcadores sociais que caracterizam cada grupo, comunidade, indivíduo, fazendo parecer que esse contingente empobrecido surgiu do nada e

caminha para o nada com a pobreza como único marcador, sendo que, na realidade toda desigualdade carrega um motivador histórico que não deve ser esquecido.

Portanto, é imprescindível destacar que as pessoas de baixa renda, a classe popular, não formam um grupo uniforme e homogêneo. Há uma diversidade dentro delas, apresentando diferentes maneiras de viver, com específicas práticas e preferências. O que é verdade para um grupo ou subgrupo pode não ser aplicável a outro. Logo, ao abordar as classes populares, reconhece-se não somente tais distinções, mas ainda a importância de lidar com indivíduos que enfrentam situações de vida similares, em contraste com uma pequena elite econômica brasileira.

Esclarecido isso, é importante assinalar que, dentro de um Estado Dirigente, a lei deixa de ser a expressão suprema da vontade do povo (a soberania popular) para se tornar uma ferramenta meramente utilizada pelo governo. Boa parte das leis hoje em dia estão inseridas no quadro de políticas do governo e têm como missão não mais declarar direitos e deveres em situações permanentes, mas resolver questões conjunturais, ou mesmo, direcionar através de incentivos ou desincentivos das atividades privadas, especialmente na área empresarial, ou ainda, tem-se a regulação de procedimentos administrativos. (COMPARATO, 1998, p. 7)

No pensamento do autor alemão Robert Alexey, pode-se dizer que o direito revela um interesse ou carência fundamental – motivo pelo qual origina a caracterização como direito fundamental – ao passo que “*sua violação ou não satisfação significa a morte ou sofrimento grave ou toca no núcleo essencial da autonomia*”. Assim, em razão deste critério material, torna-se cabível conceber como direitos fundamentais não apenas os direitos de defesa liberais clássicos, pois inclui-se também os direitos sociais preocupados em operar na proteção de um mínimo existencial, ou seja, “*a prioridade sobre todos os escalões do sistema jurídico, portanto, também perante o legislador.*” (ALEXEY, 1999 p. 37).

Afinal, a liberdade e autonomia somente são possíveis com as condições básicas de sobrevivência. Mesmo quando políticas públicas tendem a se voltar a outras demandas consideradas pelos governantes como atinentes às expectativas da população, é fundamental proteger os direitos fundamentais que garantem a sobrevivência da pessoa na sociedade, como o acesso à saúde, previdência e

assistência social, elementos estes responsáveis pela inserção do indivíduo em uma comunidade politicamente ativa e democrática, consolidando os direitos à educação e à cultura. (OLSEN, 2006, p. 144)

Em resumo, há uma interdependência direta entre a liberdade individual e as dinâmicas sociais: é imprescindível reconhecer tanto a centralidade da liberdade individual quanto a força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual. Por consequência, a ampliação da liberdade é pautada como principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento, assim, consiste na remoção de restrições e privações que limitam as escolhas e oportunidades dos indivíduos para agir de maneira ponderada e autônoma. [\(NEDER, 2019, p.4\)](#)

Nesse sentido, aprofundando nos aspectos que estruturam a noção teórica de direitos sociais, adota-se a seguinte concepção:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2011, p. 288).

A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais pode corresponder aos direitos prestacionais (positivos) e aos defensivos (negativos). Quanto aos direitos de defesa, qualificam-se por impor ao Estado o dever de se abster, ou seja, representam um dever de não interferência estatal, compreendido como a não intromissão no espaço de autodeterminação do indivíduo. Em contrapartida, os direitos de prestação caracterizam-se pela ação que o Estado deve tomar para diminuir desigualdades, assim, é o dever de agir com o fim de libertar os indivíduos das suas necessidades. A doutrina, ainda, subdivide os direitos de prestação em dois grupos: (i) direitos de prestação material; e (ii) direitos de prestação jurídica, sendo o último aqueles que impõem ao Estado o dever de editar uma norma. (FLORES, 2015, p. 38)

Diante disso, ao tentar definir os direitos sociais de acordo com o perfil da estrutura constitucional brasileira, é fundamental apreciar e respeitar o desejo explícito expressamente enunciado do Constituinte, de modo que se revele a

caracterização "social" não restringida apenas à atuação positiva do Estado na promoção e garantia de proteção e segurança social, pois é preciso visar em conjunto compensar desigualdades fáticas manifestas e estabelecer um patamar mínimo de condições para uma vida digna, o que nos levanta questões sobre o conteúdo e a própria fundamentalidade desses direitos sociais. (SARLET, 2008, p.8)

Conforme discutido anteriormente, os direitos fundamentais podem impor ao Poder Público obrigações de não interferência (negativas) e de ação (positivas). Logo, é papel da Administração Pública efetivar as diretrizes gerais definidas na legislação para promover os direitos fundamentais sociais e, para atingir esse objetivo, é necessário implementar ações e programas, elementos que se caracterizam como políticas públicas. (FLORES, 2015, p. 40)

Nesse ponto, é importante esclarecer a diferença existente quanto aos elementos mencionados, pois há uma relação próxima entre política pública e plano, mesmo que a política possa consistir num programa de ação governamental que não se expresse, precisamente, no instrumento jurídico do plano. A política é mais abrangente do que o plano, sendo o processo de escolhas dos meios para alcançar as metas do governo aliado à participação de agentes públicos e privados. As políticas públicas, portanto, são os programas de ação do governo destinados a alcançar objetivos específicos já definidos dentro de um prazo estipulado. (LOTTA, 2019, p. 107).

Desenvolvendo melhor a ideia, tem-se que as políticas públicas assumem uma postura diante de questões específicas, sendo indispensáveis para compreender como os governos em diferentes níveis (local, estadual, nacional) numa democracia se posicionam e o que se pode esperar deles. Ademais, existem diversas maneiras de discutir questões públicas, por meio de planos, orçamentos, decisões, bem como movimentos de protesto e debates sobre direitos e valores. Esse conjunto se caracteriza como linguagens sociais, que se conectam e desconectam, podendo entrar em conflito no âmbito da ação pública. Contudo, mesmo parecendo distintas em primeiro plano, essas linguagens compartilham algo em comum e que relaciona com a justaposição da racionalidade instrumental e a pressuposta hierarquia institucional: a ideia de um princípio geral (postura, plano, orçamento, decisão,

diretriz, valor, direito etc.) o qual deriva ações específicas. Esse raciocínio sugere a existência de processos que partem de diretrizes gerais para atingir situações específicas. (LOTTA, 2019, p. 107).

A Constituição, portanto, é quem direciona o caminho a ser percorrido, por meio da Administração Pública para a efetivação e promoção das políticas públicas. Para o administrador, a atribuição é de certo grau de discricionariedade, com o intuito de operar zelando pelos melhores interesses e necessidades da sociedade naquele período histórico. Por esse motivo, isso não pode significar que tais escolhas devem ficar à mercê de mandatários de cargos políticos que entram e saem a cada determinada quantidade de anos. Assim, a atenção para essas políticas públicas não pode permanecer à disposição dos administradores públicos, pois são imperativos fundamentais e seu cumprimento deve ser perseguido na medida do possível. (FLORES, 2015, p. 42)

O que se observa, entretanto, é que há disparidade entre o texto constitucional e a efetiva implementação desses direitos, em especial o art. 6º. A realidade, com o exemplo do direito à alimentação, demonstra uma lacuna significativa entre a norma constitucional e sua concretização prática, o que se dá por diferentes motivos, como falta de investimento, corrupção, burocracia e falta de políticas efetivas, comprometendo a eficácia das obrigações constitucionais do Estado.

Além disso, destaca-se a importância de se considerar nas análises sobre o tema os marcadores sociais, como tratado nesse capítulo: a diferença salarial entre brancos e negros é um fenômeno que reflete profundas desigualdades sociais e históricas e influencia em uma visão mais crítica sobre o longo legado de discriminação racial, que tem impactos significativos no acesso aos direitos fundamentais.

### **3.2. Efetivação de direitos: entre a reserva do possível e o mínimo existencial**

Os direitos à alimentação, saúde e educação, ainda que não sejam primordialmente considerados fundamentais, recebem um *status* equiparado aos direitos fundamentais quando o foco se torna a parcela mínima necessária para a sobrevivência humana. O conceito de "mínimo existencial" é um direito protegido de

maneira negativa contra a intervenção do Estado, mas, simultaneamente, é garantido positivamente por ações de prestação estatal. Em síntese, o “mínimo existencial” é considerado um direito que engloba tanto uma garantia contra a interferência do Estado (*status negativus*) quanto uma proteção por meio de ações estatais (*status positivus*). Constantemente, esses direitos se convertem um no outro ou são co-implicam mutuamente, combinando a proteção constitucional nas suas duas formas. [\(TORRES, 1989, p. 7\)](#)

Nesse contexto, utilizando o caso do direito à saúde como exemplo, só é viável pleitear ao Estado um certo bem jurídico se: i. estiver disponível no momento (no caso concreto, não se pode pedir um transplante de fígado se não existir a disponibilidade do órgão); ii. a concessão desse bem jurídico for juridicamente possível (como exemplo, o Estado não pode ser buscado para tirar a vida de alguém com o objetivo de fornecer o fígado necessário para o transplante). Em face desses limites, os direitos fundamentais sociais estão sujeitos à reserva do possível. A discussão sobre a disponibilidade de recursos é crucial quando o assunto é direitos fundamentais sociais, essencialmente relacionados à esfera econômica. Esses direitos exigem recursos financeiros para que a provisão material prevista seja efetivamente concretizada pelos entes públicos. Trata-se do "fator custo", o que implica que direitos fundamentais sociais só podem ser garantidos à proporção que os recursos financeiros estejam efetivamente disponíveis para esse propósito. (OLSEN, 2006, p. 229)

É possível identificar múltiplos pontos relacionados entre os conceitos de mínimo existencial e direitos fundamentais sociais, especialmente em sociedades periféricas como a brasileira, que enfrenta significativas disparidades econômicas e sociais. No Brasil, assim como em vários países periféricos, as privações sociais e econômicas afetam boa parte da população, e as desigualdades sociais nesses países atingem níveis ameaçadores, exigindo um esforço a mais para superar essa realidade. Por consequência, é de suma importância observar que o conceito de mínimo existencial, apoiado na primazia da liberdade, deve ser ampliado em países que se encontram na periferia do sistema capitalista. [\(SCAFF, 2006, p. 7\)](#)

Nesse sentido, a repercussão social das políticas públicas na sociedade pode ser mensurada numericamente, resultando em dados inquestionáveis. Entretanto, o melhoramento qualitativo das condições de vida das pessoas e o poder transformador vão além das pesquisas puramente baseadas em dados, mergulhando no vasto cenário de relações estabelecidas por um indivíduo ou grupo que foi beneficiado por tais políticas. Por exemplo, o investimento na alfabetização das mulheres ultrapassa a transformação individual, pois tem repercussão nas futuras gerações, o que resulta também numa participação política mais efetiva. [\(KUJAWA; ZAMBAM, 2017, p. 20\)](#)

A Constituição Brasileira estabeleceu vários objetivos a serem atingidos, conforme estabelece o art. 3º:

3º: Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esse artigo define que os governos que assumirem o comando do Estado devem buscar atingir os objetivos listados. Todo o aparato estatal deve estar direcionado para alcançar esses desígnios. Por isso, todo o sistema de planejamento formulado pela Constituição de 1988 aponta para o crescimento do país, que deve estar focado na consecução desses objetivos (SCAFF, 2006, p. 9)

Sem dúvida, a chamada "reserva do possível" carrega várias barreiras que impactam os direitos sociais em sua forma subjetiva. Esta questão tem sido o ponto central de muitos debates, incorporando desde a definição exata da reserva do possível até os limites da intervenção judicial neste tema, em particular quando se depara com a escassez de recursos, restrições orçamentárias, dentre outros obstáculos. (SARLETE, 2008, p. 20)

Nesse sentido, merece destaque o artigo 165 da Constituição de 1988, tendo em vista que o dispositivo estabelece os orçamentos públicos como ferramentas para determinar as "diretrizes, objetivos e metas" (§ 1º) e as "prioridades" (§ 2º) da administração pública. Ainda, no mesmo artigo, é mencionada a existência de "planos e programas", o que evidencia a variedade de formas que as políticas públicas podem

assumir. Não obstante, algumas políticas se manifestam por meio de programas de ação específicos, exemplo disso é o Programa de Material Escolar ou o Programa do Álcool, os quais detalhados expressamente via regulamentações secundárias (decretos, portarias ou resoluções) que resultam da atividade regulatória do Poder Executivo. Importante salientar que no Brasil não existem decretos autônomos, o que significa que a função normativa da administração pública em todos os casos deriva de previsão legal. Além disso, existe também uma diferenciação das políticas públicas apoiada no que poderia ser entendido como um "nível hierárquico" em relação aos seus propósitos finais. [\(BUCCI, 1997, p. 7\).](#)

No contexto orçamentário, é essencial que o Estado acuse a origem das receitas (derivadas de seu patrimônio, impostos fiscais e empréstimos) e para onde as despesas e investimentos são voltados. Assim, estruturou-se um sistema de planejamento composto por três leis relacionadas e complementares, sendo elas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais estipulados na Constituição, sem exceção, devem ser desenvolvidos de acordo com o plano plurianual (art. 165, §4º, CF), e a LDO precisa estar alinhada com o PPA (art. 166, §4º, CF). (SCAFF, 2006, p. 9)

A exemplo disso, a política nacional de educação é uma política ampla que, ao definir os objetivos gerais para o setor educacional, exprime uma política de "fins" e, para sua execução requer a formulação de políticas específicas, denominadas políticas "de meios", que envolvem desde a contratação de pessoal (recursos humanos) até a construção de prédios escolares, entre outras ações. A união de todas essas políticas, em suas diversas facetas, justificada a classificação sob um mesmo conceito jurídico, consiste no processo político de determinar as prioridades do governo, sendo as escolhas estabelecidas em termos de metas e métodos. A política nacional de educação, por exemplo, externa uma aglomeração de decisões do governo no âmbito educacional, como a alocação de recursos financeiros para o ensino fundamental ou o foco na educação profissionalizante, e assim por diante. [\(BUCCI, 1997, p. 7\).](#)

Nesse sentido, retomando o art. 3º da Constituição, pode-se constatar que os incisos reafirmam como não há total liberdade para o Legislador incluir no sistema de planejamento o que quiser. Não apenas o legislador, mas também o administrador, não possuem total liberdade para dispor dos recursos como bem desejarem. Para tal, existem vários tipos de restrições à liberdade do Legislador em relação à utilização dos recursos públicos, realidade imposta pela Supremacia da Constituição. (SCAFF, 2006, p. 9)

De forma muito genérica, no entanto, pode-se dizer que no Brasil há certa frequência na justificativa da falta de recursos financeiros do Estado, sendo usada como o principal argumento para negar a garantia de um direito. Esse posicionamento tem sido fortemente criticado, pois, na base argumentativa, defende-se que os recursos estatais não são necessariamente limitados e que existem meios legítimos para obtê-los a fim de não violar os direitos fundamentais. (MALDONADO, 2015, p. 2)

Na mesma linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou em casos semelhantes, nas quais o Estado recorreu à justificativa da "reserva do possível" para alegar a omissão frente à concretização de certas prestações. A Corte, então, decidiu que a teoria da "reserva do possível" não pode ser utilizada como justificativa para que o Estado descumpra suas obrigações no que tange os direitos sociais, principalmente quando o direito pleiteado faz parte do mínimo existencial. Essa postura foi proferida no ARE 639.337 AgR, julgado pela Segunda Turma, de relatoria do Ministro Celso de Mello, oportunidade em que era debatida a obrigação estatal frente a falta de vagas em creches e em pré-escola:

A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - **A cláusula da reserva do possível - que não pode ser**

**invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana.** Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). (...) (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011). (grifei).

O desafio na implementação dos direitos sociais se justifica, também, à necessidade de o Estado adotar uma postura ativa. Porém, o que geralmente ocorre é o contrário em relação aos direitos de primeira dimensão, que são passivos, resultando na inércia por parte do Estado. Se por um lado as liberdades fundamentais são capazes de produzir todos os seus efeitos legais de maneira imediata, os direitos sociais são dependentes de uma ação concreta do Estado, fato que exige previsão orçamentária e políticas públicas para acontecerem de fato.

No contexto de Santa Catarina, um exemplo concreto é o tópico “Programas e ações ligados à Segurança Alimentar e Nutricional” presente no “PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SANTA CATARINA (2014-2019)”, em que tem-se a seguinte afirmação:

O Estado de Santa Catarina possui diversos programas e ações governamentais ligados à Segurança Alimentar e Nutricional e a grande maioria das ações diretas de promoção de SAN apresenta-se vinculada a repasses de verba do Governo Federal, porém são necessárias estratégias para articulação institucional entre as secretarias e ainda para a contribuição com o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PESAN). Na análise do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do estado, foram encontrados 26 programas com dotação orçamentária ligada à temática de SAN, que estão apresentados neste plano em relação ao seu objetivo de acordo com o quadro 1. ([CAISAN SC, 2014, p. 43](#))

No entanto, da análise do referido quadro 1, o que se verifica na realidade é que, dos 26 programas mencionados, apenas 1 faz menção direta à alimentação para pessoas em vulnerabilidade. De fato, a discussão e efetivação do DHAA é

multidisciplinar e interseccional, motivo que justifica a inclusão de programas referentes, como por exemplo, à moradia e renda no quadro, porém, afirmar que 26 programas estão sendo desenvolvidos conforme o quadro de “Programas identificados no PPA 2012-2015 do Governo do Estado de Santa Catarina com relação à temática de SAN” sendo que, desse total, apenas 1 pode ser considerado uma ferramenta concreta de combate à insegurança alimentar, considerando sua essência explícita nos objetivos, ao que define “*Reduzir ou prevenir situações de insegurança alimentar dos indivíduos e/ou coletividades de Santa Catarina, principalmente os mais vulneráveis, biológica, social e economicamente*”, denuncia a fragilidade na concretização da SAN por meio de políticas públicas no Estado de Santa Catarina.

O programa mencionado é o “550 - Erradicação da Fome em Santa Catarina”, incluído no PPA a partir do levantamento de 2008-2011, período em que teve R\$ 5.260.000 do Orçamento Geral do Estado (OGE) distribuídos aos mais de 90 programas/ações/subações ao redor de Santa Catarina mencionados no documento. Contudo, o PPA indica que boa parte dessas ações dizem respeito a cozinhas comunitárias e outras movimentações, como por exemplo: manutenção das cozinhas, eventos de Segurança Alimentar, capacitação de servidores e lideranças comunitárias, apoio à criação de Comitês de Solidariedade e Combate à Fome. Insta salientar que o orçamento engloba todo o Estado (com seus 295 municípios) no intervalo de 4 anos, motivo que deve ser levado em conta na análise do valor apresentado.

Ainda sobre o programa, o PPA de 2012-2015 o retoma no tópico “ÁREAS DE RESULTADO DO EIXO 1 – SOCIAL. Assistência e Desenvolvimento Social”, porém, a justificativa, eixos e programas/ações/subações não são descritos. Verifica-se que o tema é enxugado, não houve um detalhamento da implantação e distribuição dos recursos, restando apenas as informações quanto ao objetivo do programa e valor de R\$11.800, número que não recebe especificação da origem ou destinação.

Destaca-se como em ambos os PPAs mencionados (2008-2011 e 2012-2015), o “550 - Erradicação da Fome em Santa Catarina” é a única iniciativa que envolve aspectos da Segurança Alimentar, com os objetivos alinhados ao Direito à

Alimentação Adequada. Por óbvio, não se deixa de lado as movimentações populares autônomas que, ao mesmo tempo, ocorriam no Estado catarinense no combate à fome, promovendo ações com recursos escassos enfrentando diversos desafios materiais e contando com voluntários, no entanto, o que se busca é demonstrar o descaso governamental no que diz respeito ao investimento orçamentário nas ações voltadas à efetivação do DHAA, ou seja, propõe-se uma análise e crítica aos esforços institucionais.

Dando continuidade, no PPA de 2016-2019 o programa “550 - Erradicação da Fome em Santa Catarina” apresenta R\$ 14.724.520 da fonte de recursos do tesouro e é descrito com apenas 2 subações relacionadas: “012486 *Implementação e consolidação das políticas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*” e “012487 *Implementação de equipamentos sociais de combate à fome e segurança alimentar*”.

Nota-se que outros programas e subações passam a citar mais diretamente aspectos relacionados à Segurança Alimentar, em especial ações voltadas à agricultura familiar e alimentação nas escolas públicas (010206 - Alimentação escolar aos alunos da educação básica). O programa “0420 Atenção Básica”, com a Secretária de Saúde como órgão responsável, indica o desenvolvimento da subação “012001 Implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição” e é descrito com o total de R\$ 443.003.500 proveniente do tesouro e outras fontes, incluídos nesse programa outras 9 subações direcionadas à saúde.

Assim, na tabela de execução do PPA de período 2016-2019, o programa “550 - Erradicação da Fome em Santa Catarina” muda de nomenclatura para “550 - Comer Bem SC” e apresenta a seguinte distribuição:

- a) 12486 - Implementação e consolidação das políticas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

PPA 2016-2019: R\$ 1.658.726

Valor Liquidado (até 22/abr/2019): R\$ 251.603,52

Liquidado: 15,2%

Valor Não Executado do PPA: R\$ 1.407.122,48

b) 12487 - Implantação e modernização de equipamentos sociais de combate à fome e segurança alimentar.

PPA 2016-2019: R\$ 4.713.993

Valor Liquidado (até 22/abr/2019): R\$ 0,00

Liquidado: 0,0%

Valor Não Executado do PPA: R\$ 4.713.993,00

Os resultados acima já deixam um alarme preocupante sobre o andar do programa – ainda mais por ser o único que expressa de forma direta os objetivos em relação ao direito à alimentação adequada –, o cenário piora quando ao analisar o PPA de 2020-2023, bem como a Tabela de Acompanhamento Físico Financeiro de 2016-2021 (ambos disponíveis no site da Secretaria da Fazenda), constata-se a ausência do programa 550.

Sites de jornalismo independente, como o “Jornalismo investigativo sobre alimentação, saúde e poder. O Joio e O Trigo”, expuseram a situação de violação do direito à alimentação diante da falta de investimentos públicos decentes, com a manchete da denúncia “Governo de Santa Catarina não gasta recurso de programa destinado à erradicação da fome”. No texto jornalístico, redigido por Fábio Bispo e Schirlei Alves, discute-se as consequências sofridas por comunidades indígenas, quilombolas e de agricultura familiar, tendo em vista que o “Executivo catarinense não usou 80,5% dos R\$ 4,5 milhões destinados à aquisição de alimentos de pequenos produtores para famílias carentes; exigência de nota eletrônica inviabilizou programa do governo federal no estado.” [\(BISPO; ALVES. 2021\)](#)

Esse caso concreto serve como exemplo de destaque sobre uma distinção crucial entre o mínimo existencial e os direitos econômicos e sociais: enquanto o mínimo existencial não demanda estritamente da legislação ordinária, os direitos econômicos e sociais dependem completamente da disposição do legislador, geralmente ligada à disponibilidade orçamentária. Assim, as normas constitucionais sobre os direitos econômicos e sociais têm caráter programático, pois se atém a fornecer as diretivas ou a orientação para o legislador, sem eficácia vinculante. Na proteção desses direitos, as prestações positivas sempre demandam despesa para o

ente público, tarefa que não pode ser atribuída à arrecadação dos impostos ou sem lei específica (ingressos não-contraprestacionais). À vista disso é necessário o *status* constitucional, pois não há a incorporação de autorizações de gastos públicos na Constituição, considerando que não interfere em questões econômicas conjunturais, pois o encargo é restrito à lei ordinária. [\(TORRES, p. 80\)](#)

Não se nega, por óbvio, que a realização dos direitos sociais impacta as finanças públicas. No entanto, o que tem sido falacioso é a maneira como, com frequência, a teoria da reserva do possível é utilizada como um argumento para obstaculizar a intervenção judicial, numa espécie de desculpa genérica para a omissão do Estado na efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de natureza social. Tomar com seriedade a teoria da "reserva do possível" (o que deve ser feito com cautela) também significa – em especial mas não exclusivamente – atuar em conformidade ao artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal, ou seja, entender que é responsabilidade do poder público comprovar a real carência dos recursos financeiros necessários para garantir os direitos sociais e, comprovar também, a efetiva aplicação de forma eficiente de tais recursos. [\(SARLET, 2008, p. 27\)](#)

Sob outras perspectivas, além do fato de que o critério do mínimo existencial já contribui por si só para a “produtividade” da reserva do possível (como parâmetro de reconhecimento de direitos subjetivos e prestações), é determinante explorar outros caminhos oferecidos pela nossa ordem jurídica e que, aliadas a uma boa utilização, certamente podem diminuir significativamente, ou até mesmo, neutralizar o seu impacto. Isso se aplica inclusive às prestações que ultrapassam a garantia do mínimo existencial. [\(SARLET, 2008, p. 27-28\)](#)

Em síntese, a realização dos direitos sociais é atribuída à necessidade de uma atuação proativa por parte do Estado, o que pode ser mais ou menos complexo dependendo das intenções de distribuição financeira das lideranças políticas em mandato. Infelizmente acontece que, especialmente em relação aos direitos de primeira dimensão de natureza passiva, tem-se uma postura oposta. Essa inércia estatal implica a necessidade de planejamento orçamentário e implementação de políticas públicas para que esses direitos se concretizem efetivamente.

O desafio, portanto, é a ponderação de encontrar um equilíbrio entre a necessidade de gerenciar recursos de forma eficiente e a obrigação de garantir que os direitos sociais fundamentais sejam respeitados, especialmente aqueles que compõem o mínimo existencial para uma vida digna. Entretanto, essa ponderação tem recaído sobre o Poder Judiciário, que parte da análise das circunstâncias específicas de cada caso ao tomar decisões relacionadas a direitos sociais. Nesse sentido, é importante questionar o fato de que a judicialização muitas vezes resolve casos individuais, mas não aborda as causas sistêmicas dos problemas sociais. Ações judiciais podem oferecer soluções pontuais sem necessariamente abordar questões mais amplas de política social e econômica.

### **3.3. Saúde e Educação em destaque: comparação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em relação à obrigação do Estado na Alimentação**

Fato é que quando os órgãos legislativos ou o Poder Executivo, eleitos democraticamente, falham em cumprir seus deveres constitucionais numa passividade arbitrária e injustificada, resta ao juiz desempenhar um papel subsidiário na concretização das políticas públicas. Diante disso, no intuito de assegurar a efetividade das políticas públicas em geral, o Judiciário poderá exercer o controle em dois níveis: i. quando não há a implementação de qualquer política para atender às demandas da comunidade; ii. quando a política pública implementada não for suficiente ou imprópria para cumprir com o estipulado na norma constitucional. [\(MOCCIA; PACHECO, 2015, p. 6\)](#)

Este fenômeno refere-se à judicialização das políticas públicas. Ocorre quando pessoas desassistidas pelo Estado pleiteiam a intervenção do Judiciário para ter acesso a um serviço que o Estado, obrigado pela Constituição, falhou em fornecer, seja pela omissão ou execução inadequada. Sabe-se que a divisão dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) tem condão no impedimento de abusos, o que constitui a base do Estado moderno, contudo, mesmo a separação dos poderes sendo essencial para a continuidade da democracia, esse princípio não pode ser utilizado para violar direitos.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já afirmou a possibilidade, diante de casos de alta gravidade, de instauração de políticas públicas por parte do Judiciário em razão da omissão ou demora da Administração. Entendida como providência em favor dos direitos, entende-se que isso não configura exacerbação de competência contra o Poder Executivo.

Sobre o direito social previsto no artigo 196, da Constituição Federal, a Corte já decidiu pela existência de direito individual ao fornecimento de medicamentos. Neste caso exemplificativo, veja-se a ementa do RE 271.286-AgR, de relatoria do Ministro Celso de Mello:

E M E N T A: PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa conseqüência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. - O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF. (RE 271.286 AgR / RS, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 12/09/2000).

No mesmo sentido, traz-se outro posicionamento que se extrai do voto do ministro Celso de Mello, também do STF. O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45, trata da intervenção do Poder Judiciário no controle de políticas públicas:

É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (Informativo nº 345 do STF, 2021).

Segundo o Poder Judiciário do Estado do Ceará<sup>10</sup>, a ADPF mencionada julgada em 2004, foi um marco jurisprudencial histórico, pois, mesmo que ao final tenha sido extinta sem análise de mérito, não se pode ignorar que a fundamentação fincada na decisão monocrática da lavra do Min. Celso Mello, apresentou-se como a primeira oportunidade em que o STF admitiu uma intervenção judicial no que tange às políticas públicas quando: “a) visar sua concretização; b) a política pública já estiver prevista no texto da própria Carta; c) seu descumprimento pelas instâncias governamentais destinatárias (Poderes Legislativo ou Executivo, conforme o caso) for total ou mesmo parcial.”

A intervenção permitida busca garantir a concretização dos "direitos econômicos, sociais e culturais", que são reconhecidos como direitos de segunda

---

<sup>10</sup> Para mais informações: <https://www.tjce.jus.br/transparencia/>

geração, justificando-se nas liberdades concretas e positivas que podem ser violadas tanto por ações quanto por omissões.

Nessa mesma linha, o direito à educação sob o Supremo Tribunal Federal também encontra a possibilidade de implementação de políticas públicas, diante da inércia ou morosidade da Administração, pois isso significa uma medida para garantir a efetivação do direito fundamental à educação, bem como sua proteção. Veja-se o seguinte julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. [...] - Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina. (RE 410.715-AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Julgado em 22/05/2005)

Entretanto, caso a atuação do Poder Executivo mostre-se insuficiente e suprima direitos, o Judiciário torna-se competente para agir, em especial em alguns hospitais, creches e escolas da rede pública, em que é preciso ordem judicial para ser admitido.

Num panorama geral, dentre as diversas decisões judiciais sobre o tema, destacam-se as seguintes proferidas pelo STF no que tange à judicialização de direitos sociais:

**Tabela 1 - Decisões do STF sobre direitos sociais.**

DECISÃO	DATA DO JULGAMENTO	TRECHO
RE 855.178 SE. Relator: Min. LUIZ FUX	06/03/2005	<i>"O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos</i>

DECISÃO	DATA DO JULGAMENTO	TRECHO
		<i>deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente”</i>
RE 566471 RN. Relator: Min. MARCO AURÉLIO	15/11/2007	Tema 6: <i>“Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo”</i>
STA AgR 175 CE. Relator: Min. PRESIDENTE GILMAR MENDES	17/03/2010	<i>“O alto significado social e o irrecusável valor constitucional de que se reveste o direito à saúde não podem ser menosprezados pelo Estado, sob pena de grave e injusta frustração de um inafastável compromisso constitucional, que tem, no aparelho estatal, seu precípuo destinatário”</i>
RE 592.581 RS. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI	13/08/2015	<i>“É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o artigo 5º (inciso XLIX) da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos Poderes”</i>
RE 436.996-6 SP. Relator: Min. CELSO DE MELLO	22/11/2005	<i>“A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente</i>

DECISÃO	DATA DO JULGAMENTO	TRECHO
		<i>discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental”</i>
RE 1008166 SC. Relator: Min. LUIZ FUX	22/09/2022	Tema 548: “1 - A educação básica em todas as suas fases, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2 - A educação infantil compreende creche, de 0 a 3 anos, e a pré-escola, de 4 a 5 anos. Sua oferta pelo poder público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3 - O poder público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.”

Fonte: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>

No cenário catarinense, as decisões seguem a mesma linha de tomada de decisão a partir da noção do mínimo existencial. Veja-se a seguinte postura adotada pelo TJSC:

DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS. CRIAÇÃO DE VAGAS EM CRECHE NO MUNICÍPIO DE GUARAMIRIM.

1) MÉRITO. DIREITO À EDUCAÇÃO. DEVER DO MUNICÍPIO. SEPARAÇÃO DE PODERES. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO. RESERVA DO POSSÍVEL. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DA SENTENÇA.

"- Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. "- O Poder

**Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional.** Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. "- A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. "- **A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas.** Precedentes. "- A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. "- A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. "Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados". (ARE 639337 AgR, rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 23-8-2011)

2) **ASTREINTE. SUBSTITUIÇÃO DA MULTA PELO SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS, OPORTUNIDADE EM QUE SE OBSERVARÁ O ART. 20 DA LINDB. APELO DESPROVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO.**  
(TJSC, Apelação n. 0900009-88.2015.8.24.0026, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 28-03-2023). (grifei).

Na área do direito à saúde, o avanço das discussões judiciais se assemelha diante da ausência de políticas públicas eficientes:

**ASSISTÊNCIA À SAÚDE. DECISÃO EM QUE FOI DEFERIDA A MEDIDA LIMINAR PARA A CONCESSÃO DE FÁRMACO NÃO PADRONIZADO. RECURSO DO ESTADO. 1) REQUISITOS DEFINIDOS EM INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS.** "Para a concessão judicial de fármaco ou procedimento não padronizado pelo SUS, são requisitos imprescindíveis: (1) a efetiva demonstração de hipossuficiência financeira; (2)

ausência de política pública destinada à enfermidade em questão ou sua ineficiência, somada à prova da necessidade do fármaco buscado por todos os meios, inclusive mediante perícia médica; (3) nas demandas voltadas aos cuidados elementares à saúde e à vida, ligando-se à noção de dignidade humana (mínimo existencial), dispensam-se outras digressões; (4) nas demandas claramente voltadas à concretização do máximo desejável, faz-se necessária a aplicação da metodologia da ponderação dos valores jusfundamentais, sopesando-se eventual colisão de princípios antagônicos (proporcionalidade em sentido estrito) e circunstâncias fáticas do caso concreto (necessidade e adequação), além da cláusula da reserva do possível" (IRDR n. 0302355-11.2014.8.24.0054/50000, de Rio do Sul, rel. Des. Ronei Danielli, Grupo de Câmaras de Direito Público, j. 9-11-2016). 1.1) CASO CONCRETO: PACIENTE COM DOENÇA DE CROHN QUE POSTULOU O REMÉDIO STELERA (USTEQUINUMABE). **HIPOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA EFICAZ DESTINADA À ENFERMIDADE SOMADA À IMPRESCINDIBILIDADE DO MEDICAMENTO. DESNECESSIDADE DE PROVA PERICIAL NESTE MOMENTO PROCESSUAL. PERIGO DE DANO EVIDENCIADO. DECISÃO MANTIDA.** 2) PRAZO PARA O CUMPRIMENTO FIXADO DE MANEIRA ADEQUADA. AGRAVO DESPROVIDO. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 4016229-60.2019.8.24.0000, de Lauro Müller, rel. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 17-11-2020). (grifei)

No entanto, quando o assunto é direito à alimentação adequada, a realidade nos tribunais é diferente. Após uma breve pesquisa jurisprudencial no site do Tribunal de justiça de Santa Catarina, foram encontradas apenas seis decisões que citavam o DHAA:

1. Apelação n. 5003832-38.2019.8.24.0036, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Carlos Adilson Silva, Segunda Câmara de Direito Público, j. 31-01-2023.
2. Apelação n. 0006791-30.2014.8.24.0008, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Cláudia Lambert de Faria, Quinta Câmara de Direito Civil, j. 14-06-2022.
3. Apelação n. 5000785-27.2019.8.24.0078, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Fernando Carioni, Terceira Câmara de Direito Civil, j. 22-03-2022
4. Apelação n. 0308124-62.2017.8.24.0064, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Cláudia Lambert de Faria, Quinta Câmara de Direito Civil, j. 28-04-2020.
5. Apelação Cível n. 0312420-94.2015.8.24.0033, de Itajaí, rel. Cláudia Lambert de Faria, Quinta Câmara de Direito Civil, j. 12-11-2019.

6. Apelação Cível n. 0004316-06.2012.8.24.0030, de Imbituba, rel. Rosane Portella Wolff, Quarta Câmara de Direito Civil, j. 05-04-2018.

Acontece que, das poucas decisões resultado da pesquisa, todas, sem exceção, eram voltadas ao direito do consumidor, com casos variados de mesma finalidade: pedido de danos morais por aquisição/ingestão de produto alimentício com presença de corpo estranho. Isso demonstra como o DHAA atravessa um caminho de desconhecimento sobre como se efetivar e, por consequência, de exigibilidade. Ainda sob essa ótica, é interessante notar como a relação do alimento e consumidor perdura e, mais que isso, domina os tribunais no sentido de qualidade do alimento, tema já abordado no início do trabalho, pois foi a partir desses pleitos que o alimento começou a ser objeto de normas. No entanto, esse fato comprova como a concepção sanitária de alimentação se sobressai quando comparada à concepção de Segurança Alimentar e Nutricional, revelando o longo caminho que esse último tem na sua própria efetivação.

De fato, o art. 6<sup>a</sup> da Constituição ao definir como direitos sociais “*a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados*” assegura a dignidade humana em suas diversas camadas. No entanto, quando se trata do direito à alimentação, os meios de exigibilidade desse direito tornam-se confusos. Diferente dos demais direitos sociais, o DHAA foi inserido no texto constitucional por uma Emenda (nº 64/2010) 12 anos após a promulgação da Constituição, assim como o direito à moradia (Emenda Constitucional nº 6 de 2000) e o direito ao transporte (Emenda Constitucional nº 90 de 2015).

Assim, ao compararmos a execução do direito à saúde/educação com o direito à alimentação, o caminho para efetivação é significativamente diferente. Se por um lado o STF e tribunais catarinenses contam com uma gama de decisões acerca de demandas para prestação de assistência à saúde e educação, com sólida argumentação teórica e dispositivos legais que sustentam o pleito, por outro lado temos a falta de instruções de como isso pode se concretizar na esfera alimentar,

considerando a ausência de exemplos de casos que confirmam a judicialização exitosa a exemplo da saúde e educação ou, até mesmo, da moradia (ação de usucapião).

Ocorre que, diante da atordoada trajetória de reconhecimento do Direito à Alimentação Adequada, somada à ideia assistencialista de “favor do Estado” que habita em grande parte do imaginário popular e político (discutido no Capítulo anterior), o DHAA depara-se com obstáculos espinhosos para sua efetivação, o que perpassa sua mera consumação legal (formal) e justifica o estranhamento em se cogitar uma ação judicial que tenha como objeto a violação de tal direito.

Pontua-se aqui que essa problemática não deriva da falta de base legal; pelo contrário, desde a virada do século o DHAA no Brasil foi acrescido gradualmente de Leis, Resoluções, Decretos, Emendas, entre outros normativos, que enriquecem a conceituação e objetivos no combate à insegurança alimentar. Como exemplo disso, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) esquematizou em 2016 um quadro denominado “Base jurídica para a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada”, ao que consta: i. Constituição Federal - Capítulo II - Dos Direitos Sociais -, Art. 6º, por meio da Emenda Constitucional nº 64 de 04/02/2010; ii. Lei nº 1.346/2006 (LOSAN); iii. Decreto nº 7.272/2010; iv. Lei nº 12.986/2014; v. Resolução nº 11, 3/12/2015 do Conselho Nacional Dos Direitos Humanos; iv. Plano Nacional de SAN.

Na mesma linha, o Comentário Geral nº 12 da ONU (instrumento com o fim de aplicação de convenções internacionais) tratou acerca do tema da exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, conforme os trechos dos parágrafos 32, 33 e 34 do documento:

32. Qualquer pessoa ou grupo que seja vítima de **uma violação ao direito à alimentação adequada deveria ter acesso à reparação judicial efetiva ou a outro corretivo apropriado**, tanto em termos nacionais como em termos internacionais. Todas as vítimas de tais violações têm direito à reparação adequada, a qual pode tomar a forma restituição, compensação, desculpas ou garantia de que a violação não será repetida. Ombudsmans nacionais ou comissões de direitos humanos deveriam tratar das violações ao direito à alimentação.

33. A incorporação na legislação nacional de instrumentos internacionais que reconheçam o direito à alimentação, ou reconheçam a sua aplicação, pode fortalecer de maneira significativa o escopo e a eficácia das medidas corretivas e deveria ser encorajada em todos os casos. **Os tribunais deveriam ter poderes para julgar violações ao conteúdo essencial do**

**direito à alimentação, mediante referência direta às obrigações contraídas no Pacto.**

34. Juizes e outros membros da profissão jurídica são convidados a prestar muita atenção às violações do direito à alimentação quando no exercício de suas funções. ([ONU, 1999](#))

É indispensável que um mecanismo de exigibilidade seja público e de fácil acesso pela população, ainda mais quando se trata das pessoas e famílias socialmente mais à margem social. Por consequência, é comum a relação feita entre a concepção da exigibilidade e o conceito de justiçaabilidade, que significa o caminho de pleitear direitos por meio do Poder Judiciário, ou seja, os mecanismos jurídicos de exigibilidade. No imaginário comum, lembra-se em primeiro plano de “recursos ou remédios judiciais” quando a discussão é a possibilidade de exigir direitos. (CISAN, 2016, p. 14)

Contudo e, sobretudo no que concerne ao direito à alimentação adequada, a exigibilidade vai além da cobrança para a realização de direitos por meio do Poder Judiciário. Isso porque promover a justiça social não é, em essência, um encargo atribuído somente ao Judiciário, sendo uma obrigação dos três Poderes existentes. Tal dinâmica faz mais sentido ao se pensar a exigibilidade do DHAA, tendo em vista que a mesma é obrigação do Estado como um todo, com destaque ao Poder Executivo em relação às esferas de governo, pois este atua em proximidade a sociedade, dado que é o imputado pela formulação e implementação das políticas públicas, fundamentais para garantir os direitos. (CISAN, 2016, p. 14)

Portanto, considera-se exigibilidade como “a possibilidade dos titulares de direitos de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos, seja de forma preventiva ou repressiva, perante os órgãos públicos competentes”. Assim, mesmo com meios de exigibilidade definidos (administrativos, político-administrativos, legais ou jurídicos), sem uma cultura efetiva de direitos humanos não há como se esperar que a sociedade busque exigir a garantia de seus direitos, o que dificulta o melhoramento da ação pública. ([MALUF, 2010, p.218](#))

Num primeiro olhar, considerando que vivemos sob o Estado de Direito, parece lógico afirmar que exigir um direito é um ato legal e comum. No entanto, o que se revela na prática é diferente, pois não reflete a realidade da maioria da população. O

que se tem é uma sociedade profundamente desigual, tanto em relação à renda quanto ao acesso à educação e informação. Infelizmente, ainda é grande a quantidade de indivíduos e comunidades que permanecem em estágios primários de desenvolvimento social, sem reconhecer, até mesmo, a existência dos seus próprios direitos. Vencido isso ao se ter conhecimento dos direitos, frequentemente os recursos financeiros ou conhecimento dos procedimentos adequados para reivindicá-los se tornam o impasse. Acontece que, muitas das vezes, essas pessoas vulneráveis socialmente chegam a crer que não têm direito a possuir direitos. (CAISAN, 2016, p. 14)

Logo, admitindo-se que há carência e difícil acesso aos instrumentos existentes para reclamações e exigibilidade na esfera de políticas públicas para maior parte da população, é possível constatar que os canais diretos das políticas públicas com os seus titulares de direito são escassos, ou até mesmo inexistentes. Os princípios assistencialistas e paternalistas fundaram várias políticas públicas da área social, num contexto mais recente é que houve a chegada de políticas universais ou focalizadas, em que se teve o início de desenhos com base em princípios de cidadania, dignidade e direitos humanos. (CISAN, 2016, p. 14)

Nas palavras do professor Osvaldo Carvalho:

As políticas públicas ao serem suscetíveis de uma multiplicidade de arbitrariedades praticadas por agentes públicos no exercício da sua função, não pode ser outro o ponto de vista de que o Poder Judiciário tem o dever de coibir os abusos neste contexto, com o fim de que seja alcançada a realização dos direitos sociais. [...] Posto isso, deverá ser objeto de controle judicial a adequação da política pública às diretrizes orçamentárias e aos princípios magnos de estatura constitucional; além disso, há intervenção do Poder Judiciário sobre a destinação das verbas vinculadas à saúde e à educação, bem como o exame das prioridades. Isso porque, por um lado, muito embora não se discuta que é o administrador público quem melhor conhece a realidade administrativa e financeira do ente público; por outro lado, é necessário evitar que, na prática, a discricionariedade não se transforme em indulgência ao propiciar que o agente estatal venha desenvolver políticas públicas a seu talante (arbitrio). ([CARVALHO, 2020](#))

As políticas públicas refletem os valores e as características de um governo específico, desse modo é representado como esse governo utiliza as instituições públicas frente à sociedade, na interação que promove a garantia dos direitos. Logo, as políticas públicas são uma expressão das reais intenções do governo quando o

assunto é a utilização dos recursos públicos, os quais são provenientes dos impostos pagos pela população em sua maioria. Essas intenções se materializam na forma de bens, como é possível observar nas pontes, estradas, escolas, iluminação pública, etc. Os serviços também demonstram essa concretude, por meio da educação, saúde, segurança pública, etc. e, também, há as ações de proteção/desenvolvimento social, como previdência, programas de transferência de renda, auxílio doença, entre outros. (MALUF, 2010, p. 214)

Na reflexão apresentada pela CAISAN, defende-se que a justiciabilidade (a exigibilidade do ponto de vista jurídico do direito humano à alimentação adequada) não é único caminho de se fazer para concretizar esse direito no Brasil, pois devemos considerar a relevância de instrumentos extrajudiciais que também visam a garantia com boa eficácia dos direitos. A partir dessa dinâmica que foi possível a liderança do grupo de promotores de justiça do Ministério Público através das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude da Capital e do Ministério Público do Trabalho em Alagoas que protocolizaram a Ação Civil Pública contra o Município de Maceió e pela responsabilização do Poder Público Municipal deste pela violação aos direitos difusos e coletivos das crianças e adolescentes que residiam na Orla Lagunar de Maceió. (CISAN, 2010, p. 19)

Em uma economia de mercado, como é o caso do Brasil, as políticas públicas desempenham um papel crucial na vida de todas as pessoas, principalmente daquelas em situação de vulnerabilidade social. Quando se trata de Brasil, a distribuição de riqueza sempre foi historicamente desigual, o que resulta em grandes disparidades sociais. O fosso social e econômico, que separa ricos e pobres no país, segue sendo enorme e representa um dos maiores desafios da sociedade brasileira, por isso a participação social na formulação, execução e avaliação das políticas públicas é de suma importância. O esperado é que as políticas públicas desempenhem um papel vital na garantia das principais necessidades da sociedade para assegurar uma vida digna e saudável. Daí se justifica a existência das políticas públicas: para respeitar, proteger, promover e garantir os direitos humanos. (MALUF, 2010, p. 214)

Em relação ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), há políticas relacionadas à segurança alimentar e nutricional (SAN), assim como diversos outros programas associados que compõem as ações governamentais, com o objetivo de garantir tal direito. No entanto, é importante ressaltar um ponto relevante: apesar dos avanços constatados nos últimos anos no que concerne a melhoria da renda das famílias brasileiras e nos indicadores nutricionais, ainda assim, é demasiada expressiva a quantidade cujo direito à alimentação adequada foi violado, enfrentando dificuldades para acessar as políticas públicas das quais são titulares de direitos. (MALUF, 2010, p. 214)

Porém, resta o questionamento: o que acontece quando nem as políticas públicas estão sendo implementadas?

Como vimos, de forma geral, a efetivação do DHAA sujeita-se a três pilares básicos: a) orçamento público; b) exigibilidade pelos meios disponíveis; c) vontade política. Nesse viés, explorados os itens a) e b), procura-se nos próximos capítulos demonstrar a inércia dos representantes políticos no Estado de Santa Catarina, inércia essa que resultou num depósito de Projetos de Leis abandonados, crescentes números de pessoas em situação de insegurança alimentar e, por fim, a tardia conquista na criação do Restaurante Popular como instrumento de luta.

A experiência de concretização material de instrumentos de combate à insegurança alimentar é diferente em cada Estado brasileiro. As diferenças regionais, culturais e econômicas incidem no direcionamento dado a cada agenda política, entretanto, as diferenças devem ser devido às peculiaridades de cada local, não em razão de ausência delas. O que verifica-se e busca-se afirmar é o atraso catarinense em dar a devida atenção ao tema da segurança alimentar, motivo pelo qual pouco é mencionado em sessões plenárias da assembleia legislativa, sendo a capital a última a implantar o famoso Restaurante Popular, uma das principais ferramentas governamentais de objetivo ampliado na garantia do Direito à Alimentação Adequada.

#### **4. AS PARTICULARIDADES DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO SUL BRASILEIRO**

“Se não fossem a bexiga, o tifo, a malária, o analfabetismo, a lepra, a doença de Chagas, a xistosomose, outras tantas meritórias pragas soltas no campo, como manter e ampliar os limites das fazendas do tamanho de países, como cultivar o medo, impor o respeito e explorar o povo devidamente? Sem a disenteria, o crupe, o tétano, a fome propriamente dita, já se imaginou o mundo de crianças a crescer, a virar adultos, alugados, trabalhadores, meeiros, imensos batalhões de cangaceiros”

(Jorge Amado)

A insegurança alimentar no Brasil é um fenômeno complexo que pode variar expressivamente entre os diferentes estados do país. Os motivos para essas disparidades podem ser identificados em diversos elementos, incluindo diferenças econômicas, sociais, geográficas, históricas e climáticas. Estados das regiões mais áridas, por exemplo, como o Nordeste, são afetados pelos desafios relacionados à seca, o que pode afetar a produção de alimentos e a subsistência das comunidades locais. Assim a diversidade cultural no Brasil também reflete na alimentação, com hábitos alimentares diferenciados em cada região. Essa realidade interfere na aceitação de certos alimentos e na dinâmica alimentar como um todo, afetando a segurança alimentar de maneira única em cada estado.

#### **4.1. Geografia da fome: a subnutrição como fator de destaque na história da região sul**

No livro Geografia da Fome publicado por Josué de Castro em 1984, o autor já investigava aspectos nutricionais associados a cada região brasileira. Em síntese, tem-se que na Região do Amazonas as crianças apresentavam sintomas de carência de proteínas, o que resulta no inchaço e, em razão desse aumento de peso aparente, o senso comum era levado a crer que estavam bem alimentadas, sendo que a realidade era outra: sofriam de subalimentação. Ao lado, no denominado por Castro

de “Nordeste Açucareiro”, encontrou casos de deficiência de vitamina B2 generalizados em 29 crianças, sendo as queilites<sup>11</sup> características atribuídas ao “menino pobre”. Já no outro Nordeste, chamado por Castro de “Sertão Nordestino”, a seca é destacada como o mal da região, tendo em vista que afetou a vida das crianças que apresentam estaturas diminuídas pelo nanismo alimentar e vítimas de deformações causadas pela escassez nutricional, manchando e afetando, na visão do autor “o conjunto de homens fortes que constitui a raça sertaneja”. Na última região analisada, denominada Centro e Sul, defini-se como a melhor alimentada do país, o destaque que se deu foi para a carência de proteínas entre crianças pobres de grandes centros urbanos, motivador da alta incidência de edemas de fome-síndromes de *kwashiorkor* (CASTRO, 1984).

E é nesse contexto que se justifica a prevalência real da epidemia de carências proteicas infantis, chamado por Castro de *kwashiorkor*, no seio do proletariado urbano. Isso é a expressão da inacessibilidade dos alimentos essenciais para prevenir essas doenças, com destaque para o leite que foi se tornando inacessível a este grupo social mais vulnerável. (CASTRO, 1984)

Assim, no caso da região Sul, apesar de descrita pelo autor como “a melhor alimentada do país”, ainda assim constatou diversas deficiências nutricionais, frequentemente parciais, discretas ou ocultas. No entanto, uma delas se enfatiza de maneira gritante: a escassez de proteínas entre as crianças carentes que vivem nos grandes centros urbanos da região. (CASTRO, 1984)

Weingärtner em “*The Concept of Food and Nutrition Security*” define o conceito de má nutrição como de uso quase restrito à área da saúde, referindo-se às evidências corporais observáveis clinicamente, feitas por medições antropométricas e exames laboratoriais. Essa manifestação é consequência da interação de diversos fatores que influenciam o estado nutricional, como o grau de segurança alimentar no domicílio, os cuidados desfrutados no âmbito familiar e comunitário, além das demais condições de vida e a qualidade dos serviços de saúde disponíveis. (WEINGÄRTNER, 2000).

---

<sup>11</sup> É uma condição inflamatória que causa rachaduras, crostas e descamação expostas nos cantos da boca, popularmente conhecida como Boqueira. Para mais informações: <https://www.souenfermagem.com.br/termos-tecnicos/queilose/>

Portanto, tem-se de forma mais ampla o conceito de má nutrição, o que engloba a desnutrição originária de carências nutricionais (como energia, proteína e micronutrientes) e também as situações causadas por uma alta ingestão ou desbalanceamento de nutrientes, ou seja, quadros de obesidade dentre várias outras doenças crônicas. (VALENTE, 2008)

Destaca-se que a persistência da desnutrição, seja por deficiências nutricionais específicas ou por excessos e desequilíbrios alimentares, não pode ser unicamente relacionada à quantidade inadequada de ingestão de alimentos e/ou nutrientes. A desnutrição, assim como a fome, são manifestações intrincadas de um mesmo processo social e biológico interligado, refletindo as complexas relações humanas que determinam quem tem acesso a quais recursos alimentares e quando terá o acesso. (VALENTE, 2008)

Amartya Sen, ao tratar dessa relação da fome e da produção de alimentos, afirma que a fome é interligada não somente ao funcionamento da economia como um todo, mas também reflete a ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar, de uma maneira direta ou indireta, na capacidade das pessoas para obter alimentos e manter uma boa saúde e nutrição. Nas palavras do professor economista:

Subnutrição, fome crônica e fomes coletivas são influenciadas pelo funcionamento de toda a economia e de toda a sociedade – não apenas pela produção de alimentos e de atividades agrícolas. É crucial examinar adequadamente as interdependências econômicas e sociais que governam a incidência da fome no mundo contemporâneo. Os alimentos não são distribuídos na economia por meio da caridade ou de algum sistema de compartilhamento automático. O potencial para comprar os alimentos tem que ser adquirido. [...] as pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu “intitlamento” sobre uma quantidade suficiente de alimentos (SEN, 2000, p. 212).

No período compreendido entre novembro de 2021 e abril de 2022, a Rede PENSSAN dirigiu a segunda edição do VIGISAN o que não somente atualizou os dados do levantamento anterior, mas também permitiu a análise e interpretação separada das informações coletadas em todos os estados brasileiros. Esse modelo viabilizou a análise das disparidades regionais, considerando que a presença da fome varia significativamente em diferentes áreas geográficas, influenciada por construção histórica e condições econômicas e sociais que se modificaram e acentuaram conforme os anos.

**Tabela 2. Distribuição de domicílios (%) e moradores (n), por condição de Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar, Brasil e macrorregiões.**

Brasil e macrorregiões	Domicílios (%)				Moradores (mil habitantes)			
	SA	IA Leve	IA Moderada	IA Grave	SA	IA Leve	IA Moderada	IA Grave
	2021/2022				2021/2022			
<b>BRASIL</b>	<b>41,3</b>	<b>28,0</b>	<b>15,2</b>	<b>15,5</b>	<b>88.160</b>	<b>59.667</b>	<b>32.387</b>	<b>33.103</b>
<b>Norte</b>	28,4	26,4	19,5	25,7	5.370	4.991	3.687	4.859
<b>Nordeste</b>	32,0	29,6	17,4	21,0	18.444	17.047	10.051	12.127
<b>Centro-Oeste</b>	40,5	31,1	15,5	12,9	6.766	5.196	2.590	2.155
<b>Sul/Sudeste</b>	48,1	26,9	13,2	11,7	57.737	32.290	15.845	14.044
<b>Sudeste</b>	45,4	27,2	14,3	13,1	40.693	24.380	12.818	11.742
<b>Sul</b>	51,8	26,5	11,8	9,9	15.749	8.057	3.588	3.010

Fonte: II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico] - II VIGISAN : relatório final/Rede PENSSAN. -- São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2022. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2022/06/seguranca-alimentar-covid-8jun-2022.pdf>>

De fato, o sul é descrito como a macrorregião de menor percentual em relação à insegurança alimentar grave. O que pode parecer positivo, em um primeiro momento, não pode ser visto como resultado animador, tendo em vista que esse percentual ainda significa uma quantidade expressiva de vidas sem ter o que comer. Além disso, na análise dos níveis de insegurança alimentar Leve e Moderado em domicílios (%), o sul não se distancia da mesma forma das outras macrorregiões. Em relação ao Leve, há um percentual de 26,5%, enquanto que a média no país é 28%. No Moderado, conta-se com 11,8% no sul e 15,2% na média brasileira.

É necessário desmistificar o senso comum de que quando não há segurança alimentar, só há fome. Como vimos, o conceito de SAN teve uma trajetória muito importante de luta no âmbito internacional e nacional e, a partir desse novo espaço para discussão, desenvolveu-se os estudos teóricos a ponto de se ter hoje um parâmetro de análise na identificação da insegurança alimentar, sendo os níveis: leve, moderado e grave. Esses níveis permitem que se considere também pessoas que

não possuem uma variedade nutricional ou a certeza diária de um alimento, o que viabiliza a denúncia como um todo, pois não é somente a pessoa em situação de rua ou o desempregado que está em insegurança alimentar por passar fome (nível grave), a pessoa com contrato CLT que recebe um salário mínimo e precisa pagar aluguel também pode estar em algum nível de insegurança, assim como a mãe solo que trabalha de forma autônoma e precisa alimentar os filhos.

No caso mais específico do estado de Santa Catarina, por exemplo, é o estado brasileiro com menor percentual de famílias em condições de insegurança alimentar grave em comparação ao restante do Brasil, segundo o mesmo inquérito da Rede PENSSAN. Ainda assim, no ano passado foi identificado o percentual de 4,6% nessa condição, o que equivale a 338 mil pessoas com fome, que vivem, ou melhor, sobrevivem sem ter o que comer ou com somente uma refeição diária ([PENSSAN, 2022](#)).

Nesse sentido, a análise de dados acerca do tema em comparação Sul e Brasil deve ser feita com cautela. A fome é o nível mais grave de insegurança alimentar, mas os demais níveis não podem ser relegados em prol de um diagnóstico positivo e mentiroso, a denúncia é contra a insegurança alimentar e, nesse aspecto, o sul não fica isento.

Josué de Castro pontuou que área do Sul (considerou a abrangência geográfica do Estado da Guanabara, o Estado do Rio, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), tem como característica uma maior variedade de elementos integrantes do seu regime alimentar, bem como o consumo considerável das verduras e das frutas. (CASTRO, 1984). No entanto, da mesma forma alerta o autor:

Não se conclua pela enumeração desta apetitosa lista de substâncias alimentares, produtos da ação conjunta de fatores naturais e culturais favoráveis, que a alimentação nessa área seja perfeita, isenta de deficiências e de desequilíbrios. Estamos muito longe disto. Ela é bem superior à das outras áreas brasileiras estudadas, mas está bem distante daquele tipo de alimentação sadia e considerada perfeita dos habitantes [...] Nesta área do Sul, sem dúvida a melhor alimentada do país, verificou-se contudo através das indagações bem conduzidas, toda uma série de carências alimentares, as mais das vezes parciais, discretas ou ocultas. Uma delas se manifesta, no entanto, de forma gritante: é a carência de proteínas entre as crianças pobres dos grandes centros urbanos da região. (CASTRO, 1984)

E essa característica marcante perdura: no levantamento de dados realizado pelo Sistema de Informações Hospitalares (SIH)<sup>12</sup> junto ao Observatório Infância<sup>13</sup>, foi apontado que Santa Catarina está em 11º no ranking dos 26 estados brasileiros em relação ao números de hospitalizações de crianças menores de 1 ano por desnutrição no ano de 2022. (LEVY, 2023)

Irene Kazue Shimomura, a presidente do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (Consea-SC), em entrevista sobre o tema afirmou o seguinte:

Quando o Consea nacional foi extinto, em 2019, a gente ficou praticamente órfão. Trabalhamos em sistema, pelo Sisan [Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional]. Dentro dele, estão embutidas várias políticas, e o trabalho é intersetorial. Quando conselho é extinto, a gente não tem nem oficialização de dados. Foi a principal lacuna que encontramos para as políticas públicas funcionarem, como vimos também com os dados da Covid. Tivemos um apagão [...] A fome sempre existiu, por todo o nosso histórico, desde a colonização. Quando isso se voltou para um olhar mais governamental, vimos uma reação. Mas houve um desmonte do que já funcionava. Voltamos à política assistencialista, o governo passou a responsabilidade para a sociedade civil — completa, lembrando de iniciativas do terceiro setor, caso do Banco de Alimentos de Santa Catarina (Basc), criado por empresários e entidades representativas do estado em setembro do ano passado. (BATISTELLA, 2023)

O depoimento foi colhido na entrevista publicada pelo Diário Catarinense<sup>14</sup>, de manchete “*Internações por desnutrição em SC têm pior patamar em 3 anos e dão alerta sobre fome: Especialistas veem hospitalizações como reflexo de enfraquecimento de políticas contra a insegurança alimentar*”<sup>15</sup>, matéria de Paulo Batistella.

No mesmo material jornalístico, a liderança xokleng Lázaro Camlem, da aldeia Palmeirinha – dentre as nove que integram a terra indígena Laklãnõ no Alto Vale do

---

<sup>12</sup> Dados completos disponíveis em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sih/cnv/nisc.def>>

<sup>13</sup> O Observatório de Saúde na Infância (Observa Infância) é uma iniciativa de divulgação científica para levar ao conhecimento da sociedade dados e informações sobre a saúde de crianças de até 5 anos. O objetivo é ampliar o acesso à informação qualificada e facilitar a compreensão sobre dados obtidos junto a sistemas de informação nacionais. (LEVY, 2023).

<sup>14</sup> O Diário Catarinense é um jornal publicado semanalmente com slogan “*Nosso Estado de Ponto a Ponto*” em formato de revista no estado de Santa Catarina. Foi fundado em 5 de maio de 1986 e atualmente é o jornal de maior tiragem e mais ampla circulação em Santa Catarina. Para mais informações: <<https://www.nsctotal.com.br/cidades/florianopolis>>

<sup>15</sup> Disponível em:

<<https://www.nsctotal.com.br/noticias/internacoes-por-desnutricao-em-sc-tem-pior-patamar-em-3-anos-e-dao-alerta-sobre-fome>>

Itajaí –, pontuou que a insegurança na região foi agravada durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, em face da falta de repasses, que eram frequentes, de cestas básicas à comunidade pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), que teria deixado de fazer. O território conta, em média, com 2,3 mil pessoas, em que muitos não possuem renda fixa e dependem de ajuda federal, conforme relata a liderança. [\(BATISTELLA, 2023\)](#)

Em seguida, Lázaro relata que houve fome entre os indígenas e que devido a alimentação ainda irregular, houve a presença de doenças na aldeia. Lázaro expõe como exemplo dessa realidade o caso da própria filha mais nova, Ludmilla de 12 anos, que vêm enfrentando o desafio de deslocar-se mensalmente da aldeia (situada em José Boiteux) para um hospital de referência na região, devido ao acompanhamento no tratamento contra uma tuberculose abdominal, dinâmica complicada que vem sendo realizada desde o ano passado. No depoimento da liderança indígena:

“Minha filha ficou internada três vezes. Chegou a parar em Rio do Sul. Graças a Deus, ela melhorou. Lá, ela disse: *“pai, aqui eu estou melhor, porque o que não tem em casa, eu estou comendo aqui no hospital”*. Depois de cada refeição, tinha uma sobremesa, como vocês falam, que era uma gelatina. E tudo isso fez ela melhorar também [...] Os índios estão morrendo, estão se acabando. E esse é o meu papel: falar, pedir socorro. Os índios xokleng são os únicos no mundo. Se morrermos, se acaba a população xokleng” (BATISTELLA, 2023)

Ele explica que a dieta da comunidade é influenciada pela barragem de José Boiteux, que foi construída dentro da terra indígena na década de 70 e tem sido alvo de disputa desde então. A barragem mudou o curso do rio Hercílio na região, agora represado, houve uma redução na quantidade de peixes, que são uma das principais fontes de alimentação na cultura xokleng durante a assim denominada “época do mato”, que seria quando a cultura xokleng não havia incorporado costumes dos não indígenas. (BATISTELLA, 2023)

A desnutrição, mesmo com destaque para o Sul brasileiro, não opera somente nesta região. No âmbito nacional tem-se que a desnutrição entre crianças de 0 a 19 anos cresceu entre os anos de 2015 e 2021, com impactos mais severos entre os meninos negros. Segundo o Panorama da Obesidade de Crianças e Adolescentes, divulgado em pelo Instituto Desiderata, houve um aumento da incidência da fome nos

últimos anos, o resultado disso são casos de desnutrição em todas as faixas etárias, abrangendo indivíduos de 0 a 19 anos de idade. [\(DESIDERATA, 2023\)](#)

Na análise do levantamento, o percentual de desnutrição caiu de 5,2%, em 2015, para 4,8% em 2018, porém, a partir daquele ano houve um aumento significativo em todos os grupos etários acompanhados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2019, a taxa subiu para 5,6%, caindo para 5,3%, em 2021. [\(DESIDERATA, 2023\)](#)

Ao tratar da desnutrição entre meninos negros (pretos e pardos), contudo, os números crescem de forma preocupante: foram dois pontos percentuais acima do valor identificado entre meninos brancos, com a ampliação da disparidade a partir de 2018. Em 2019 houve o ápice dessa desigualdade, com o índice em 7,5% para os meninos negros e, em 2020, o percentual foi 7,2%; por fim, em 2021, 7,4%. [\(DESIDERATA, 2023\)](#)

Entre os meninos brancos observou-se outra constância: a da redução. Considerando que o percentual da desnutrição a partir de 2019 atingiu 5,1%, diminuindo para 5% no ano de 2020 e, por fim, ficando em 4,9% em 2021. [\(DESIDERATA, 2023\)](#)

Esses dados e relatos confirmam a realidade de uma sociedade desigual: a fome está presente entre todas as raças e etnias do Brasil, entretanto, se expressam de forma mais cruel nos grupos mais marginalizados, como os indígenas e negros. Josué de Castro já buscava por meio de seus escritos, desde a década de 30, confrontar as ideias preconceituosas e tendenciosas sobre a fome entre negros e indígenas. Como médico e geógrafo negro (referido como mestiço por Jean Ziegler em seus trabalhos), sempre pontuou em suas pesquisas (com destaque para *O Livro Negro da Fome* de 1960 e *Geografia da Fome* de 1984) a posição social, econômica e histórica do negro e indígena brasileiro inserido num país de intensa colonização. Nas palavras do autor:

A maioria, porém, cerrou fileiras em favor dos preconceitos de meio e de raça e quando falavam em meio, queriam se referir ao clima, acusado de assassino e, quando falavam de raça era para mostrar seu desdém pelas manchas inferiorizantes da mestiçagem. Para estes sociólogos pseudocientíficos, se o nosso povo produz pouco, se nossa organização econômica é falha e primitiva - é por culpa do clima maléfico - se nasce fraco, desenvolve-se mal e mantémse débil e raquítico - é por culpa da mistura

racial, do caldeamento do branco com raças inferiores - o índio e o negro. Um bom procedimento de metermos na cabeça destes teimosos, que continuavam a dar valor científico aos artifícios decadentes de Gouibneau - o homem das raças superiores e inferiores e aos continuadores das antigas lendas divulgadas na Europa, acerca dos mares efervescentes e areias em ebulição nas terras tropicais - será mostrar com documentos irresponsáveis, que os males que atacam o nosso povo também existem noutros países onde o clima não é tropical, onde, não se processou um caldeamento com a raça negra considerada inferiorizante. (CASTRO, 1937, p. 116 - DPS BAIXAR A Alimentação Brasileira à Luz da Geografia Hum)

Sobre isso, em uma fala muito assertiva do filósofo e jurista Sílvio de Almeida, em um vídeo da edição “Cruzos”<sup>16</sup> discutindo com os convidados a questão da fome, o jurista pontuou que a fome cria a raça, e não a raça que cria a fome. De forma lógica, a fome não é uma condição da raça, pois para que exista a raça em determinadas condições, é necessário todo um processo de degradação econômica e política imputada à certos grupos da sociedade, que são politicamente interpretados como aqueles que podem ser submetidos a decisão do tipo que retira esse direito do acesso aos alimentos, logo, a própria subsistência. E isso se dá numa dimensão do direito à vida.

A compreensão da fome humana não pode ser limitada somente pelos indicadores de disponibilidade de alimentos no mercado ou em casa, pelos gastos familiares com alimentos, pelos levantamentos de consumo alimentar ou mesmo pelos indicadores diretos ou indiretos do estado nutricional, pois a fome tem dimensões fortemente subjetivas. (VALENTE, 2008)

Qualquer esforço para simplificar a alimentação e a fome à questão nutricional, focando na ingestão de nutrientes ou no estado nutricional, significa restringir a compreensão do ser humano à sua biologia, transformando o corpo humano em uma máquina ou instrumento, e a comida em meros nutrientes de caráter de combustível e peças de reposição. Esse entendimento não deve prevalecer, pois somos seres muito mais complexos do que isso. Não obstante, outra tentativa recorrente é a de reduzir a alimentação e a fome à sua dimensão puramente econômica ou relacionada à disponibilidade de alimentos; entretanto, essa ideia corresponde a submeter todo o processo alimentar às leis do mercado, em que o alimento é tratado como uma

---

<sup>16</sup> Vídeo completo em: <https://www.youtube.com/watch?v=LlcPdxpfYAs>

mercadoria e o ser humano como um mero consumidor que teve disponibilizar do aporte financeiro para obtê-los. [\(VALENTE, 2003\)](#)

Isso vale, por exemplo, para a realidade anteriormente apresentada sobre os indígenas da aldeia Palmirinha. A distribuição de cestas básicas visando amenizar os efeitos da fome, principalmente em virtude do viés imediatista, podem negligenciar os fatores culturais que compõem uma alimentação específica daquela comunidade. A ideia de cesta básica geralmente é associada à distribuição para pessoas não-indígenas e, ao conceber a distribuição de tais cestas para pessoas indígenas, o desrespeito com a tradição local influencia na descaracterização da identidade, generalizando a questão social da fome e seu combate.

Nesse contexto, é cientificamente impreciso avaliar o nível de fome unicamente com base em dados de renda, subnutrição em adultos e desnutrição em crianças. Contudo, formular os parâmetros individuais e populacionais para investigar a fome, a má alimentação e a desnutrição é essencial para orientar a criação e implementação de políticas e programas públicos que objetivem promover um desenvolvimento humano sustentável, a fim de promover a redução das desigualdades sociais e econômicas e a erradicação da fome como um dos eixos centrais. Logo, para alcançar esse objetivo, esses levantamentos e mensuração devem incorporar uma nova abordagem, incorporando a realidade da indivisibilidade dos direitos humanos e considerando a perspectiva das comunidades excluídas, com a universalização do princípio da humanidade. [\(VALENTE, 2003\)](#)

Assim, mesmo com a ampliação da discussão sobre insegurança alimentar na região sul, pontua-se a importância de toda pesquisa, crítica, trabalho, debate, etc, abordar como o tema se expressa nos diferentes grupos étnicos-raciais, a fim de, paulatinamente, dar base científica para uma denuncia que contenha todos os marcadores sociais. Por esse motivo o levantamento de dados que adotam tais marcadores são essenciais, pois foge do já mencionado senso comum de “massa de pobreza heterogênea”. A fome é nacional mas ela se materializa em corpos negros, femininos, com baixa escolaridade e que residem em localidades periféricas e rurais.

#### **4.2. Dicotomia entre a produção agrícola e o número de pessoas sem alimentação adequada**

Em um artigo originalmente publicado há mais de 30 anos (1981), Urban Jonsson já relatava que cada área profissional possui a tendência de observar a fome de um jeito diferente, e propor ações que decorrem desta visão. O profissional de saúde, portanto, vai identificar a desnutrição e doenças sugerindo soluções como vacinação, saneamento, e promoção do aleitamento materno. Por outro lado, o agrônomo faz um diagnóstico da escassez de alimentos e pode tender a propor medidas para aumentar a produção alimentar e fornecer auxílio de alimentos. Já o educador pode observar a "ignorância e hábitos alimentares inadequados," ao que sugere intervenções educacionais na área de alimentação. Ainda, os economistas clássicos identificam problemas na distribuição de alimentos e vão na lógica de recomendar políticas fiscais mais eficientes, geração de emprego e renda, etc. Cada profissional trata do tema de acordo com sua perspectiva e expertise, visando contribuir para a melhoria da situação alimentar e de saúde. [\(VALENTE, 2021\)](#)

No olhar do jurista, pode-se pensar que a discussão tende a limitar-se à visão estritamente dogmática. Para esse profissional, portanto, se desvincular de um pensamento enraizado em uma suposta racionalidade significa um desafio. Isso se aplica tanto ao âmbito jurídico, em que se reforça um imaginário jurídico organizado e instrumentalizado para os fins, mesmo que incoerente à humanidade, quanto à realidade concreta dos fatos, sendo no caso, a questão dos alimentos e da fome. Ou seja, tal organização estrutural, apesar de sua aparente eficiência, muitas vezes desconsidera a dimensão humana, pois ao se adotar de maneira estritamente dogmática, o sistema tende a desumanizar, relegando-a à margem social.

Assim, com a naturalização dos desastres causados pelas fome, teóricos como Malthus traziam à tona a "lei da necessidade" para embasar as matanças, posicionando sua consciência e das classes dominantes longe de qualquer tipo de remorso. Diferente disso, Castor já identificava as questões sociais por trás, exigindo o reconhecimento da subalimentação e a má nutrição presentes como perturbação profunda da sociedade como um todo, seja dos famintos seja dos saciados. A fome implica na impossibilidade de uma sociedade pacificada, pois, em um país em que

grande parte da população está atormentada pela angústia do amanhã, a paz social somente se torna possível por meio da repressão. Logo, a instituição do latifúndio incorpora a violência. A fome, assim, significa uma guerra permanente. (ZIEGLER, 2012)

Nesse sentido, o presente capítulo busca desmistificar algumas dessas ideias liberais sobre produção e consumo de alimentos quando relacionados à fome.

Em primeiro plano, observa-se que o ano de 2022 foi encerrado com o valor bruto da produção agropecuária (VBP) em cerca de R\$1,2 trilhão, sendo mais de 80% do faturamento concentrado no Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Dentro dessas Regiões ainda se verificam Estados que contribuem mais para o resultado do faturamento no agronegócio. ([CGPOP/DAEP/SPA/MAPA, GOV, 2023](#))

Segundo dados do Ministério da Agricultura e Pecuária, desde 2014 a região sul mantém o 3ª lugar em faturamento do Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) em relação às lavouras. Em 2015 e 2021 houve uma mudança no ranking, tendo em vista que a região sul ultrapassou a região sudeste nesse mesmo tipo de produção, acumulando um total de R\$ 154.584.587.508,00 (em milhões) no ano de 2015 e R\$ 185.232.546.770,00 (em milhões), no ano de 2021. ([CGPOP/DAEP/SPA/MAPA, GOV, 2023](#))

No ranking atualizado de 2023 apresentado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária sobre o faturamento dos 26 estados brasileiros no agronegócio, os três estados da região sul encontram-se nas melhores posições. Em 3º lugar, o Paraná com R\$ 142.645.712.720,00 (em milhões) de faturamento; em 6ª lugar o Rio Grande do Sul somando o montante de R\$ 88.757.535.954,00 (milhões) de faturamento; e na 8ª posição está Santa Catarina, somando R\$ 46.996.008.174,00 (em milhões) de faturamento. ([CGPOP/DAEP/SPA/MAPA, GOV, 2023](#))

**Tabela 3 – VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA EM SANTA CATARINA (Valores em R\$\*)**

LAVOURAS	2019	2020	2021	2022	2023
Algodão	-	-	-	-	-
Amendoim	521.790	375.700	66.250	59.880	99.220
Arroz	1.338.233.967	2.111.890.948	1.951.386.450	1.575.689.385	1.987.370.882
Banana	876.699.188	976.849.437	753.741.512	1.106.813.785	945.996.867

Batata - inglesa	299.513.244	256.476.343	115.525.755	163.459.269	169.773.113
Cacau	-	-	-	-	-
Café Total	-	-	-	-	-
Café Arábica	-	-	-	-	-
Café conilon	-	-	-	-	-
Cana-de-açúcar	25.053.076	23.506.583	28.351.453	28.325.289	31.000.838
Cebola	-	-	-	-	-
Feijão	450.495.287	440.538.515	414.722.386	652.516.082	497.312.390
Fumo	-	-	-	-	-
Laranja	35.812.579	32.602.046	29.625.380	30.717.302	37.123.267
Maçã	-	-	-	-	-
Mamona	-	-	-	-	-
Mandioca	-	138.372.685	158.701.875	219.594.920	216.640.127
Milho	2.301.990.794	3.028.303.631	3.007.305.051	2.860.119.272	2.711.367.699
Pimenta-do-reino	-	-	-	-	-
Soja	4.375.172.823	5.383.095.724	6.441.266.953	6.076.939.066	6.847.124.227
Tomate	392.722.477	416.740.694	261.323.494	322.060.293	366.095.622
Trigo	183.908.370	265.252.554	525.790.355	753.271.030	576.622.902
Uva	90.244.350	88.003.325	71.332.823	70.643.401	75.141.424
<b>Total Lavouras</b>	<b>10.370.367.943</b>	<b>13.162.008.184</b>	<b>13.759.139.736</b>	<b>13.860.208.976</b>	<b>14.461.668.581</b>
Bovinos	1.946.550.081	2.519.065.817	2.506.684.539	2.484.926.706	2.296.161.247
Suínos	-	-	9.155.176.938	9.000.862.774	9.906.197.503
Frango	11.500.437.151	10.979.812.013	12.406.695.390	11.750.590.814	11.009.458.090
Leite	5.297.309.325	6.240.796.295	6.207.429.392	6.783.515.724	7.834.623.611
Ovos	765.929.434	912.953.603	852.894.529	1.214.281.812	1.487.899.143
<b>Total Pecuária</b>	<b>19.510.225.992</b>	<b>20.652.627.728</b>	<b>31.128.880.788</b>	<b>31.234.177.830</b>	<b>32.534.339.593</b>

**Fonte-Produção:** Lavouras: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA, setembro/2023, e para Algodão, Conab (ver nota na planilha algodão); Pecuária: IBGE - Pesquisa Trimestral do Abate de Animais; Pesquisa Trimestral do Leite, Produção de Ovos de Galinha. Considerou-se para o ano em curso a produção dos últimos 4 trimestres.

**Fonte Preços:** Cepea/Esalq/USP, CONAB e FGV/FGVDados; Preços Recebidos pelos Produtores média anual para os anos fechados e para 2023, preços médios de janeiro a setembro.

A partir desses dados, fica mais fácil observar as contradições acerca da autossuficiência na produção de alimentos no modelo produtivo do agronegócio quando se adota a perspectiva da soberania alimentar dos territórios. Quando se

debate modelos produtivos em um território, a análise deve considerar a ocupação em maior parte pelas monoculturas e predominância da cadeia produtiva do agronegócio, que é privilegiado em detrimento dos locais destinados à produção de alimentos e à agricultura familiar de forma policultural. Assim, tem-se a formação da dinâmica desigual, um fenômeno presente em quase todo território brasileiro.

Quando indagado sobre o tema da má distribuição de alimentos, o professor, engenheiro agrônomo e um dos idealizadores do Fome Zero, Walter Belik, explica que isso se dá *“porque o mundo não é um sistema de vasos comunicantes. Se está sobrando alimento em uma parte do mundo, não necessariamente este alimento vai chegar a quem tem fome”*. Na mesma lógica continua *“eu diria ainda que é muito pelo contrário, normalmente esse alimento que está sobrando é jogado fora.”* ([NEUTZLING, 2014](#))

As movimentações globais influenciam as operações do agronegócio, distribuição e consumo, resultado do interesse de corporações transnacionais. Não satisfeitos, o setor também tem acesso a consideráveis volumes de créditos estatais e usufruem de diversas políticas públicas. Contudo, de forma paralela, o agronegócio se caracteriza como uma extensa rede de interesses econômicos e políticos, o que se pode notar pela ampliação da "Bancada Ruralista" e o poder que esse grupo possui no Congresso Nacional.

O setor do agronegócio se caracteriza pela seleção de espaços, pois dessa forma facilita a concentração de recursos econômicos e ambientais. Com a sua expansão, é intensificada a disparidade de riqueza (aumento da concentração de terra e capital) e a disseminação da pobreza, contribuindo para o surgimento de complexas desigualdades socioespaciais. Frente esse estímulo às desigualdades, tem-se o aumento de conflitos e violência nas áreas rurais e urbanas. Um dos exemplos mais cruéis, já comentado, é a luta indígena na demarcação do seu espaço: enquanto latifundiários promovem a chacina de povos de norte a sul, o agronegócio de expande promovendo o acúmulo de riqueza em detrimento de vidas indígenas, assim acontece a devastação cultural e a exclusão social.

A consolidação da soberania alimentar, portanto, é comprometida. Quando os agricultores camponeses são deslocados de suas terras, o resultado é a redução

significativa na produção de alimentos básicos, provocando uma diminuição na oferta desses alimentos, o que, por sua vez, gera um aumento em seus preços. Essa lógica tirana coloca muitos países em um estado de insegurança alimentar, tendo em vista que não há garantia de acesso aos alimentos, ainda mais considerando que os pequenos produtores são responsáveis por 70% de toda a produção alimentar consumida pela população no país. [\(SILVA; SOUSA, 2020\)](#)

No modelo de produção do agronegócio o alimento não é tratado como um direito de todos, constitui apenas uma mercadoria, sendo o propósito desse bem econômico auferir lucro, seguindo a lógica do capitalismo. Sem dúvidas, o agronegócio é um dos pilares da fome no Brasil, pois, mesmo com as elevadas taxas de PIB e grandes extensões de terras disponíveis à agricultura, a concentração de renda e de terras se mantém como um fenômeno da realidade nacional.

De forma simultânea a toda essa dinâmica do agro que se fortalece, há muitas ações e políticas públicas no âmbito da segurança alimentar que estão sendo destruídas, desmobilizadas, extintas ou assumindo um papel meramente figurativo. O rol é extenso, como por exemplo: a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2016 no governo de Michel Temer; a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 2019 no governo Bolsonaro; os sucessivos cortes orçamentários para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) resultando na sua extinção em 2021; bem como os constantes ataques orçamentários contra o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Cisternas. Essas extinções e estrangulamentos de recursos não ficam apenas no papel, pois os resultados são devastadores conforme pode-se acompanhar nas pesquisas sobre os números da fome no Brasil.

Optar por favorecer o agronegócio em detrimento da agricultura familiar é mais um elemento que contribui para a perpetuação da fome. Não é por acaso que essa escolha ganhou força durante outro período sombrio da história brasileira, que foi a ditadura militar (1964-1985). [\(MOLINA; SANFELICE, 2018\)](#). O perfil dos apoiadores já se define por aí, frente aos interesses econômicos, pois os representantes do agronegócio estão entre aqueles que contribuíram para a eleição e oferecem apoio aos líderes que defendem o mercado voltado ao agronegócio, como por exemplo, o

ex-presidente Bolsonaro. Muitas das reduções nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, meio ambiente e segurança alimentar podem ser consideradas parte do pagamento das promissórias da dívida acumulada com o setor do agro.

Já ensinava Josué de Castro:

Cada país do continente americano vivendo sua vida fechada, isolando-se uns dos outros, econômica e culturalmente: ignorando-se cordialmente uns aos outros como bons vizinhos discretos e presumidos. Que país americano ousaria confessar que suas populações andavam passando fome, quando seus vizinhos bancavam ares de abundância e de riqueza? Nesta atitude de mascarados, os países da América continuaram escondendo suas misérias, enquanto puderam [...] Desenvolveu desta forma o Brasil a sua vocação oceânica, exportando toda sua riqueza potencial — a riqueza do seu solo e de sua mão-de-obra — por preços irrisórios. E não sobrando recursos para atender as necessidades internas do país [...] Orientada a princípio pelos colonizadores europeus e depois pelo capital estrangeiro expandiu-se no país uma agricultura extensiva de produtos exportáveis ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do nosso povo. (CASTRO, 1984)

A realidade que Josué de Castro expunha há quase 40 anos permanece nas mesmas contradições. Apesar da mudança de números, elementos, fatores, agentes, vítimas, processos etc, a origem dessa desigualdade continua a mesma: fome intensificada pelo monopólio do agronegócio em detrimento da agricultura familiar. O que não se iniciou em 1984, quando Josué de Castro escreveu o livro, não teve fim em 2023, quando o professor Vladimir Pomar<sup>17</sup> trouxe elementos semelhantes na mesma linha lógica da crítica:

Porque há mais de 20 anos que a disponibilidade de alimentos no Brasil é mais do que o dobro da necessidade da população (kg/habitante/ano), graças ao aumento da produção agropecuária ano após ano — resultante dos aumentos da produtividade e da área plantada —, muito acima do aumento populacional. [...] O que está por trás dessa ideia de “celeiro do mundo” é a lógica capitalista de produção de grãos em grande escala, utilizando o conhecimento técnico e a enorme capacidade instalada existente no Sul e no Sudeste brasileiros, que foram levados para o Centro-oeste para expandir a produção em níveis jamais sonhados há 50 anos. [...] O Brasil não erradicou a fome. O que ocorreu foi uma momentânea melhora do poder de compra da parcela da população antes sem dinheiro ou com muito pouco dinheiro. Isto graças à combinação da oferta de recursos mínimos dos programas federais para essas famílias sem o mínimo para comprar comida, com a condição inédita de “pleno emprego” em 2013 e 2014, que proporcionou à classe trabalhadora melhores salários e, conseqüentemente, maior poder aquisitivo, com reflexos diretos no acesso à alimentação. Portanto, o que houve

<sup>17</sup> Entrevista completa disponível em:

<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/633357-erradicar-a-fome-no-brasil-so-sera-possivel-com-emprego-e-renda-entrevista-especial-com-vladimir-milton-pomar>

realmente foi uma diminuição da pobreza econômica da maioria do povo. Com dinheiro, passaram a comer.

Isso mostra como essa luta é constante e cruel, dizimando as vidas no caminho e mirando seus principais alvos, os grupos mais vulneráveis à margem da sociedade, como é o caso de indígenas e negros. Porém, mesmo diante do quadro caótico, uma saída que vem se expandindo com os anos é a contraposição por meio da luta do Movimento dos Sem Terra (MST). Presente em 24 estados em todas as regiões do país, cerca de 450 mil famílias lutaram até, finalmente, conquistar sua terra. É a organização dos trabalhadores rurais que permite isso, enfrentando latifundiários, uso extensivo de agrotóxicos e a fome, com o objetivo final da Reforma Popular Agrária. ([MST, 2023](#))

Como afirmou Ziegler, a libertação dos camponeses somente é viável por meio dos próprios camponeses. O MST tornou-se o movimento social de maior importância no Brasil, ao pautarem a reforma agrária, a soberania alimentar, a impugnação do livre-comércio e do modelo de produção e consumo agroindustriais da elite dominante, defendendo assim, a promoção da agricultura de víveres, a solidariedade e o internacionalismo. (ZIEGLER, 2012)

Nessa sociedade de contradições sociais, em que a classe dominante controla os meios de comunicação, promovendo comerciais e afins em horários nobres das TVs e rádios promovendo o apoio com slogans do tipo “AGRO É POP, AGRO É TUDO”, o caminho contrário de contestar e desmentir tais falácias impostas se torna muito mais árduo. Enquanto a fome é muitas vezes atribuída apenas à produção ou à renda, tem-se, simultaneamente, um gigantesco mercado de agrotóxicos e exportações, garantindo o lucro em cima de vidas e assegurando a manutenção do agronegócio.

Por esse motivo, o reconhecimento e fortalecimento de lutas como o MST são imprescindíveis. A linha de frente está em constante risco, pois o inimigo não revela nomes, endereços ou identidade, apenas VBP com seus números de faturamento. Por outro lado, temos todos os anos assassinatos de pessoas ligadas à luta dos Sem Terra, como por exemplo, Ana Paula Costa Silva e Aldecy Viturino Barros, assassinados no dia 11 de novembro de 2023 no acampamento Quilombo do

Livramento (Paraíba), ocasião em que, de acordo com o relato dos moradores “*eles foram assassinados a tiros por dois homens que chegaram em uma moto dizendo que Aldecy precisava assinar um documento que estava sob posse dos assassinos.*” ([MST, 2023](#))

Ainda, os ataques constantes aos povos indígenas, como outro grupo que resiste na linha de frente. Nesse sentido, relembra-se o caso do cacique Jorginho Guajajara, da Terra Indígena Araribóia, situada na região amazônica do Maranhão, cruelmente assassinado por latifundiários no estado. Seu corpo foi descoberto em 12 de agosto nas águas do rio Zutiwa. O assassinato ocorreu na cidade de Arame, que abrange parte da Terra Indígena. Os latifundiários ligados à exploração madeireira tinham como alvo a liderança indígena pois atuava em defesa da terra indígena e havia realizado constantes denúncias, organizando grupos de autodefesa chamados de "Guardiões da Floresta". ([ISA, 2018](#))

Esses casos não são isolados. Um debate sobre a fome sem a denúncia contra a operação do agronegócio torna-se um discurso vazio, daquelas argumentações que não possuem base histórica para reconhecer a relação entre os dois elementos. Portanto, discutir insegurança alimentar também é discutir suas origens, para além do estreito imediatismo de solução; assim, o agronegócio precisa ser apontado como objeto de investigação também.

A busca pela transformação da estrutura agrária é uma constante na história, ressurgindo e se moldando ao longo do tempo e do espaço com novas estratégias. Nesse contexto, os instrumentos legais e os dispositivos constitucionais relacionados à questão agrária representam uma resposta à luta dos trabalhadores. No entanto, mesmo que as conquistas sejam reconhecidas, a realidade evidencia que, na prática, tais instrumentos legais perdem sua substância sempre que se trata de garantir e concretizar o direito de propriedade dos que buscam sua implementação efetiva.

Resumidamente, ainda que os instrumentos legais possam aparentar positivos à reforma agrária em alguns momentos, o que se tem, na realidade, é um prolongamento de sesmarias e, para os trabalhadores dessas terras, a declaração da liberdade sem proporcionar-lhes acesso para garantir sua própria alimentação.

## **5. RESTAURANTE POPULAR EM FLORIANÓPOLIS: MARCO HISTÓRICO RECENTE DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

O maior espetáculo do pobre da atualidade é comer.

(Carolina Maria de Jesus)

Seguindo a definição do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o Programa Restaurante Popular tem por objetivo “ampliar a oferta de refeições nutricionalmente adequadas, a preços acessíveis, à população de baixa renda, vulnerabilizados socialmente e em situação de insegurança alimentar e nutricional” e, não apenas a disponibilidade de alimentação, mas sim uma “alimentação adequada e saudável e a valorização dos hábitos alimentares regionais.” ([GOV, 2021](#))

Nesse sentido, o Restaurante Popular é uma importante ferramenta de combate a tais tipos de desigualdades, não a única, mas uma efetiva medida que, como se mostrará a seguir, mostra resultados. No Brasil, existem vários modelos de Restaurante Popular, variando de acordo com a finalidade e gerência. Há, por exemplo, Restaurantes Populares que se aproximam muito mais da noção de cozinha solidária dirigida por entidades sociais, mas ainda se autodenominam como Restaurante. Há também a possibilidade da gerência pela iniciativa privada, o que implica em um formato mais distante do que se busca tratar neste capítulo. Os fins de todos são similares, mas não iguais e, o fato da não ligação com o poder público e, por consequência, falta de controle social, abre espaço para um novo ponto de discussão.

### **5.1. O Restaurante Popular no Brasil e a capital catarinense em desvantagem diante do contexto nacional**

Um dos primeiros órgãos de política de alimentação criado no Brasil de que se tem registro é o Serviço de Alimentação da Previdência Social, popularmente conhecido pela sigla SAPS. Instituído durante a vigência do Estado Novo de Vargas, o SAPS teve suas atividades por mais de 30 anos, sendo extinto em 1967 no governo

de Costa e Silva. Simultaneamente ao SAPS, houve outras duas agências de política de alimentação: o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (1942-1945) e a Comissão Nacional de Alimentação (1945-1972). ([L'ABBATE, 1988](#))

Antes da criação do SAPS em 1940, duas medidas governamentais foram tomadas no ano anterior, sendo o Decreto-Lei nº 1.228 de 2 de maio de 1939, que definiu a obrigatoriedade das empresas acima de 500 empregados instalarem refeitórios destinados aos trabalhadores e a criação do Serviço Central de Alimentação em 25 de outubro. ([L'ABBATE, 1988](#))

Essas ações vinculadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, visaram proporcionar assistência e aprimorar as condições de vida e alimentação dos trabalhadores brasileiros e de suas famílias. A inauguração da primeira unidade de um Restaurante Popular ocorreu na Praça da Bandeira, no Rio de Janeiro, transformando-se em modelo para as demais unidades criadas no restante do país. ([GOV, 2020](#))

Com pouco tempo de funcionamento, o SAPS passou a desempenhar funções extras além de oferecer refeições a preços acessíveis. Uma dessas funções tinha um caráter educativo, com a instrução dos trabalhadores acerca dos benefícios de uma alimentação saudável e equilibrada, destacando-se a importância de refeições ricas em nutrientes, conforme os padrões científicos da época. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio buscava promover essas práticas de mudança de hábitos alimentares na população brasileira na perspectiva de que brasileiros bem alimentados e nutridos seriam mais eficientes como trabalhadores. ([GOV, 2020](#))

A entrada dos médicos-nutrólogos diretamente no Estado foi significativa naquele período e se deu pela criação do Serviço Central de Alimentação. ([L'ABBATE, 1988](#)). Assim, no Brasil, considerando que a primeira experiência de restaurante que distribuía refeições foi inaugurada, em 1939, na Praça da Bandeira, na cidade do Rio de Janeiro, então capital do Brasil, efetivou-se como iniciativa do Serviço Central de Alimentação, do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, sob a direção de Josué de Castro. Durante quase um ano de existência do Serviço Central de Alimentação, além da construção do Restaurante, iniciou-se também cursos “Auxiliares de Alimentação” no intuito de dar mais visibilidade ao

assunto a partir das colaborações de não apenas industriários, mas dos trabalhadores como um todo. ([L'ABBATE, 1988](#))

O cardápio do restaurante era pré-definido e fixo, baseando-se em princípios científicos e rigor técnico dos nutrólogos em seu planejamento. Contudo, é importante mencionar que esses estabelecimentos não visavam o público em geral, apenas a população empregada no setor formal da indústria, comércio e bancos. Logo, por uma questão logística, eram localizados dentro das próprias fábricas, tendo como público majoritário o masculino. ([L'ABBATE, 1988](#))

O Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940 que criou o SAPS apresentou a função do órgão como responsável de uma política de educação alimentar, como se lê no artigo 2º:

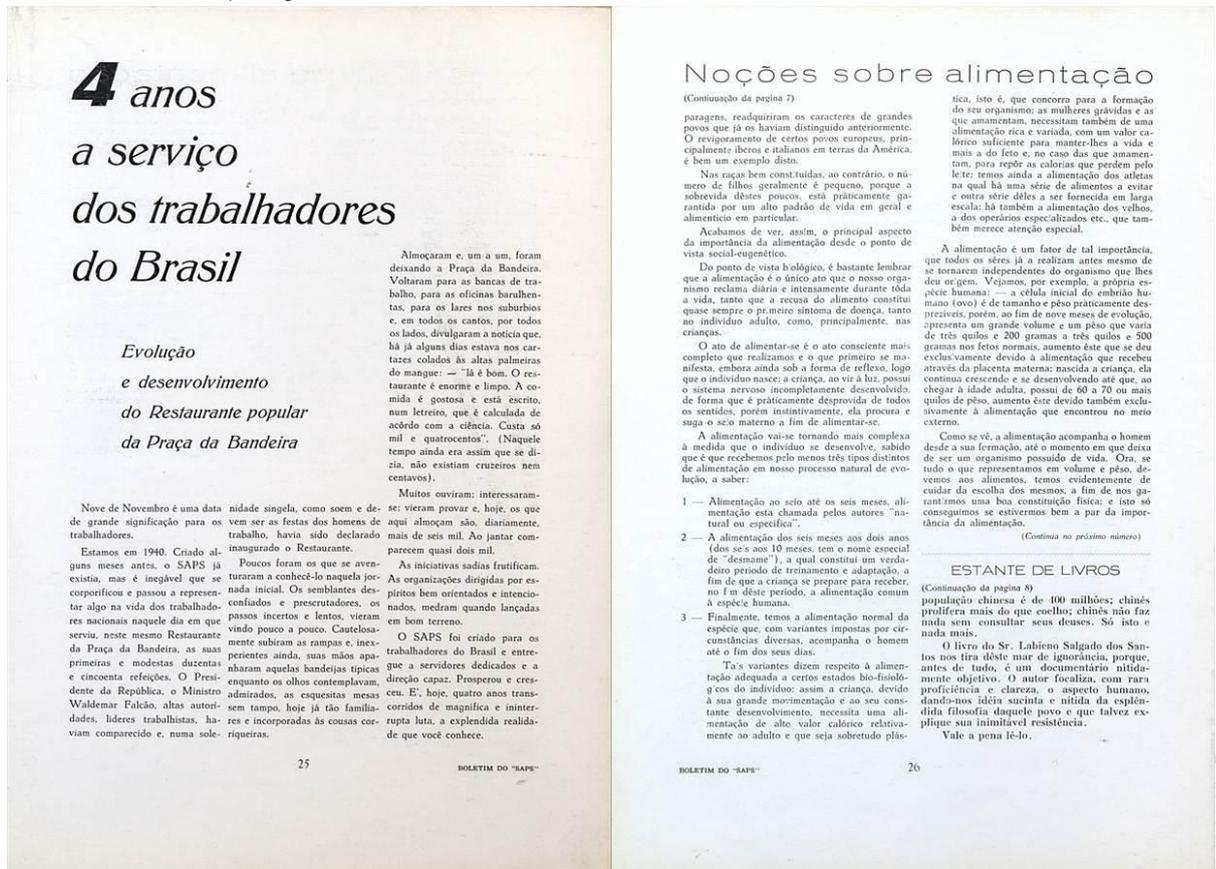
“Art. 2º Para propiciar aos trabalhadores alimentação adequada e barata, o Serviço promoverá:  
I - Ampla divulgação nos meios trabalhistas, das vantagens que tem o trabalhador de se alimentar convenientemente, bem como, nos meios patronais, da utilidade de se lhe garantir alimentação adequada e oportuna.  
III - A formação, na coletividade, de uma consciência familiarizada com os aspectos e problemas da alimentação.”<sup>18</sup>

Inicialmente criado como uma medida para complementar o salário mínimo, dada a defasagem, o Restaurante SAPS foi estruturado com o objetivo de oferecer refeições que suprissem as deficiências nutricionais dos trabalhadores por meio de preços acessíveis. No entanto, ao longo de um ano de existência, o SAPS foi desempenhando uma função educativa, direcionada aos trabalhadores e suas famílias. Essa nova função englobava a implementação de meios para divulgar os benefícios que os trabalhadores desfrutariam ao incorporar uma alimentação baseada nos padrões científicos da nutrição. Em pouco tempo, o primeiro Restaurante Popular do Brasil tornou-se uma grande autarquia. ([FOGAGNOLI, 2011](#))

---

<sup>18</sup> Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940.

Figura 1. Página do boletim mensal do Serviço de Alimentação da Previdência Social, de dezembro de 1944, edição 0001.



Fonte: Acervo Digital da Biblioteca Nacional. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=182354&pagfis=44>. Acesso em: 21/10/2023.

A publicação mensal do boletim da autarquia se dava por meio de uma revista abrangente. Nela, os trabalhadores tinham acesso a vários artigos que traziam informações claras e objetivas acerca dos valores nutricionais dos alimentos, a importância de uma alimentação adequada e a relação disso com nosso corpo, entre outros temas. (FOGAGNOLI, 2011)

Figura 2. Fotografia registrada como parte do material produzido pela Agência Nacional (órgão de notícias estatal) em uma reportagem feita no SAPS. Rio de Janeiro, 31 de julho de 1945.



Fonte: Arquivo Nacional. Que República é essa?. PORTAL ESTUDOS DO BRASIL REPUBLICANO. GOV, 2020. Disponível em: <http://querepublicaeessa.an.gov.br/uma-surpresa/229-restaurante-popular-a-moda-antiga>

Na imagem, nota-se que cada bandeja de refeição, composta por arroz, feijão, carne, salada, pão e banana, tinha um copo de leite ao lado. Os nutrólogos, termo mais utilizado nas décadas de 1930 e 1940 para se referir aos especialistas médicos em nutrição, atuavam para introduzir este hábito na cultura alimentar brasileira, com o incentivo à prática de consumir leite durante o almoço, sob a argumentação de sua riqueza em cálcio, considerado um alimento protetor. (GOV, 2020)

Para os frequentadores, o SAPS representava mais do que um mero restaurante; era uma oportunidade de melhorar suas condições de vida e de suas famílias. Naquele ambiente, eles participavam de atividades como leitura e música,

além das orientações alimentares. Na coluna "Página do Trabalhador" do boletim mensal mencionado, podiam expressar-se através de cartas, poemas e músicas. Essas diversas atividades permitiam aos trabalhadores a oportunidade de expandir suas experiências para além do trabalho e, assim, criar novas perspectivas. [\(FOGAGNOLI, 2011\)](#)

Da mesma forma, é importante destacar que essa dinâmica criada durante a ditadura do Estado Novo, era concedida apenas aos trabalhadores, de forma mais específica, aos trabalhadores de profissões reconhecidas pelo governo, ou seja, subordinadas ao Estado através da sindicalização e da carteira assinada. O sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos cunhou o termo "cidadania regulada" para explicar esse acesso aos direitos sociais durante uma fase do governo Vargas. Nessa concepção, dependendo da posição que o cidadão ocupava no processo produtivo e no ambiente de trabalho, poderia adquirir mais, menos ou até mesmo nenhum direito. [\(GOV. 2020\)](#). Nas palavras do autor:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da Cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. [\(SANTOS, 1979, p. 75\)](#)

O SAPS operou de forma contínua por 27 anos. Em 28 de fevereiro de 1967, o governo Castello Branco extinguiu o órgão por meio do Decreto-Lei nº 224. O regime militar justificou a medida alegando que o SAPS servia como espaço de reuniões de sindicalistas de esquerda e que estava envolvido em denúncias de corrupção administrativa. Assim, as atividades do SAPS foram encerradas de vez no governo Costa e Silva, pouco após sua extinção por decreto. [\(FOGAGNOLI, 2011\)](#)

O encerramento do SAPS no Brasil ocorreu de maneira abrupta, resultando em vácuos nas políticas públicas direcionadas às camadas populares. Por alguns anos, as iniciativas de combate à fome foram implementadas de maneira hesitante e acanhada, sendo possível afirmar que ganharam vigor no cenário nacional apenas

com o início da Campanha de Combate à Fome liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho. (EVANGELISTA, 2010)

Assim, restaurantes com propósitos semelhantes foram introduzidos nos centros urbanos apenas na década de 1990, como por exemplo, em 1994 no Estado de Minas Gerais, e em 2000 no Estado de São Paulo, em que foram implementados restaurantes do Programa Bom Prato. A partir do ano 2000, outros estados seguiram a iniciativa: o Ceará, em 2002; o Rio Grande do Norte, em 2003; a cidade de Porto Alegre, em 2005; e o Estado do Piauí, em 2006, dando continuidade à expansão para outras cidades. ([AGUIAR; PADRÃO, 2018](#))

Desde 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) passou a apoiar a implementação desses equipamentos públicos, na mesma linha dos restaurantes já implantados, no âmbito do programa Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional. ([AGUIAR; PADRÃO, 2018](#))

O programa abrangia não apenas a criação de restaurantes populares, como também a construção de cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, elementos já mencionados. No caso dos Restaurantes Populares (RPs), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) tinha o encargo de financiar as obras de infraestrutura e instalação e garantir a aquisição de equipamentos permanentes. Esse processo era realizado por meio de uma colaboração com estados e municípios, que se responsabilizavam pela manutenção. A avaliação e monitoramento do serviço prestado à população, principalmente quando o gestor público escolhia a terceirização para a operação dos restaurantes, também eram de responsabilidade desses parceiros. É importante salientar que a participação e o controle sociais ainda não tinham expressividade de forma efetiva, como seria desejável para uma política social. ([AGUIAR; PADRÃO, 2018](#))

Um das pesquisas de viabilizam a análise da implementação desse projeto é o “Mapeamento e Caracterização de Restaurantes Populares”, desenvolvida pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis) para o MDS, no âmbito do projeto UTF/BRA/064/BRA-FAO realizado em parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). A vigência do contrato presente na pesquisa foi de novembro de 2004 a junho de 2005. O estudo

teve como objetivo geral identificar e caracterizar as diferentes modalidades de implantação de restaurantes populares (RPs) em municípios brasileiros os quais contavam com uma população total igual ou superior a 100 mil habitantes. ([MDS: POLIS, 2005](#))

**Tabela 4 - Mostra as unidades identificadas e as que responderam ao questionário, por município e Unidade da Federação.**

UF	Município	Unidades Mapeadas	Unidades Respondentes
RN	Currais Novos	1	1
	Mossoró	1	1
	Mossoró	1	1
	Natal	2	2
BA	Juazeiro	1	1
	Feira de Santana	1	1
	Salvador	2	0
MG	Belo Horizonte	3	3
	Itabira	3	0
	Betim	2	2
	Sete Lagoas	1	1
PB	João Pessoa	2	2
RJ	Rio de Janeiro	4	4
	Macaé	1	1
	Duque de Caxias	1	1
	Niterói	1	1
	Nova Iguaçu	1	1
	Campos dos Goytacazes	1	1
RS	Caxias do Sul	2	1
	Bagé	1	1
	Novo Hamburgo	3	3
	Passo Fundo	1	1
	Gravataí	1	0
	Porto Alegre	3	1



Fonte: Instituto Polis e SAGI/MDS. Pesquisa Mapeamento e Caracterização de Restaurantes Populares, 2005. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/POLIS-MDS-MAPEAMENTO-R-ESTAURANTES.pdf>>

Durante a fase de mapeamento, as informações colhidas possibilitaram a identificação de 111 iniciativas, as quais receberam questionários desenvolvidos especificamente para o projeto, contendo 46 perguntas para Restaurantes Populares em operação e 32 para os em processo de implantação. Ao final, houve o retorno de 65 questionários preenchidos, correspondente a 40 municípios, dos quais 56 eram unidades em funcionamento e 9 estavam na condição de implantação. A coleta de informações ocorreu no período entre abril e maio de 2005. (MDS; POLIS, 2005)

A partir de 18 de abril, os pesquisadores realizaram chamadas telefônicas para as unidades de restaurantes populares com visando confirmar o recebimento do questionário, esclarecer eventuais dúvidas e conscientizar os responsáveis sobre a relevância de preencher os formulários. Ainda, pediu-se que cada unidade estimasse um prazo viável para devolver o questionário preenchido. Conforme nessas estimativas de retorno tidas durante a primeira rodada de ligações, no período da segunda quinzena de abril e primeira de maio, foram realizadas diversas chamadas extras aos gestores ou responsáveis pelas unidades dos Restaurantes Populares para incentivar uma maior adesão aos questionários. (MDS; POLIS, 2005)

Embora 65 questionários tenham sido respondidos por informantes qualificados, a análise crítica das respostas pela equipe de pesquisa identificou algumas incoerências e inconsistências no preenchimento. Em razão disso, foram enviadas mensagens eletrônicas e realizados novos contatos telefônicos com os responsáveis, na tentativa de esclarecer e resolver os problemas observados. (MDS; POLIS, 2005)

Nesse sentido, demonstra-se outro levantamento de dados que também encontrou obstáculos na pesquisa, ao basear-se no levantamento do MDS: o indicador de quantidade de pessoas em situação de insegurança alimentar por restaurantes, feito na PNAD, utilizou dados de unidades conveniadas ao MDS, que, no entanto, não são fiéis ao número de unidades em funcionamento real no programa. Nota-se uma disparidade entre dados colhidos pelas diferentes instituições,

o que pode ser consequência do desencontro entre informações oficiais. ([CAMPOS; GONÇALVES; SARTI, 2011](#))

Nesse levantamento, apresentado no artigo que buscou avaliar o Programa de Restaurantes Populares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obteve-se os seguintes resultados:

**Tabela 5. Número e valor de convênios firmados para estabelecimento de unidades do Programa de Restaurantes Populares, segundo região. Brasil, 2004-2009.**

Região		Convênios assinados					
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	N	5	5	-	3	-	1
	Valor (R\$ Mil)	5.709,11	4.330,00	-	3.600,00	-	1.400,00
Nordeste	N	7	25	-	5	-	1
	Valor (R\$ Mil)	5.537,44	24.724,72	-	6.435,05	-	1.400,00
Centro-Oeste	N	-	5	-	1	-	-
	Valor (R\$ Mil)	-	4.989,47	-	1.027,92	-	-
Sudeste	N	13	21	2	9	-	7
	Valor (R\$ Mil)	10.122,59	20.883,19	540,00	11.151,74	-	6.700,00
Sul	N	1	11	-	5	-	-
	Valor (R\$ Mil)	172,05	8.497,07	-	6.309,12	-	500,00
Brasil	N	26	67	2	23	-	9
	Valor (R\$ Mil)	21.541,19	63.424,45	540,00	28.523,82	-	10.000,00

Fonte: Elaboração a partir de dados do MDS (2009) publicada no artigo "Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: Uma análise do Programa de Restaurantes Populares". Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/268363519.pdf>>. Acesso em: 20/10/2023.

O Programa de Restaurantes Populares do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) não representa a única iniciativa governamental que oferece restaurantes com refeições subsidiadas para pessoas em situação de insegurança alimentar. Assim, é importante refletir que uma política eficaz de segurança alimentar e nutricional não se resume estritamente aos restaurantes populares. No entanto, da mesma forma, mesmo levando em consideração essa abordagem, é evidente que a quantidade de restaurantes populares no programa do MDS ainda é bastante limitada

para o que se espera de beneficiados. O programa alcança apenas uma pequena parcela da população em situação de insegurança alimentar, pois acontece que não existem restaurantes populares o suficiente para atender a toda a população que enfrenta esse tipo de insegurança. [\(CAMPOS; GONÇALVES; SARTI, 2011\)](#)

O que se observa nas tentativas de levantamento de dados sobre Restaurantes Populares é a dificuldade de atingir a completude dos dados em razão da falta de comprometimento das organizações administrativas em dar um retorno adequado. Em relação a primeira tabela, por exemplo, insta salientar também que as unidades mencionadas podem não corresponder a um modelo específico de Restaurante Popular de governança pública, pois mais adiante no documento, é explicada a classificação da gerência por órgãos públicos, entidade social ou empresa privada (ou mais de um atuando simultaneamente).

A natureza da gerência é muito importante para análise crítica do quadro, pois retoma discussões já pontuadas sobre a falta de responsabilização estatal e avanço do assistencialismo e as problemáticas por trás dessa realidade. Nesse sentido, quando a tabela 1 aponta para um Restaurante Popular em Santa Catarina, na cidade de Florianópolis, faz-se o questionamento da origem e direção do estabelecimento, o que não é divulgado no trabalho e torna-se obscuro, tendo em vista que não há decreto de criação nem lei de regulamentação sobre o tema no período apontado. Muito provavelmente que o Restaurante identificado não seja proveniente do poder público, pois de forma geral, como o mesmo documento aponta, *“as empresas privadas participam na operação de 25 RPs, além de administrar elevado número de unidades”*. Assim, conclui que *“em alguma condição, como administrador ou participante na gestão da unidade, a presença de empresa privada foi identificada em 49 unidades pesquisadas.”* Ou ainda, a possibilidade da administração ter sido realizada por entidade social, como categorizado no documento. [\(MDS; POLIS, 2005\)](#)

Nas pesquisas realizadas no presente trabalho, dentro dos limites de busca, a única possibilidade real encontrada sobre o Restaurante citado na tabela 1 foi a existência do Restaurante Prato Popular de Florianópolis, lançado em 2004:

Neste período, o restaurante comunitário, mantido pela franqueada da Coca-Cola e distribuidora da Femsu Cerveja Brasil em Santa Catarina, atendeu a centenas de pessoas e famílias catarinenses em situação de vulnerabilidade social, tendo servido aproximadamente 200 mil refeições em

toda sua história. Nascido à época da Ação da Cidadania Contra a Miséria e a Fome, liderada pelo sociólogo Betinho, o Prato Popular de Florianópolis foi o segundo a abrir suas portas depois da unidade pioneira no Brasil, a de Porto Alegre, também da Vonpar, e primeiro restaurante nestes moldes criado e mantido pela iniciativa privada.<sup>19</sup>

Em Santa Catarina, até 2020, as únicas cidades que efetivamente adotaram o programa foram Joinville e Chapecó. Florianópolis possuía um Restaurante Popular de outro caráter, instalado em dezembro de 2004 e fechado anos depois.<sup>20</sup> Entretanto, quando foi implementado ainda não existia uma Política Nacional de SAN e nem o SISAN, instrumentos que definem diretrizes para os Restaurantes Populares. [\(COMANDOLLI, 2020\)](#)

Segundo matéria do site “Oi São José”<sup>21</sup>, na edição de janeiro de 2005, é informado que o Restaurante inaugurado pela Vonpar em 28 de dezembro de 2004, era localizado na rua João Pinto, 231 quase esquina com a Av. Hercílio Luz, na Capital. Assim, no primeiro dia de funcionamento foram registradas 137 refeições servidas por R\$ 1,00 (um real), para pessoas de baixa renda.

Na entrevista retirada da matéria “PARA COMBATER AUMENTO DA FOME, SOCIEDADE CIVIL PEDE INSTALAÇÃO DE RESTAURANTE POPULAR EM FLORIANÓPOLIS”, Eduardo Rocha, conselheiro do Comseas e Diretor-Presidente do Cepagro, pontua que ‘essa atual proposta de Restaurante Popular difere muito daquele que se tinha no início dos anos 2000, porque era um restaurante terceirizado, gerido pela iniciativa privada.’ O que se tinha era a empresa Vonpar que executava a distribuição dos refrigerantes e das bebidas da marca Coca-Cola por meio de máquinas. Eduardo destaca que ‘era uma propaganda de um sistema alimentar hegemônico, hoje comprovado como um sistema nocivo para o planeta, tanto na perspectiva social, quanto econômica, ambiental e dos direitos humanos’.

[\(COMANDOLLI, 2020\)](#)

---

<sup>19</sup> Para mais informações:

<<https://www.deolhonilha.com.br/florianopolis/noticias/prato-popular-florianopolis-4-anos-alimentando-cidadania/>>

<sup>20</sup> O último registro de movimentação encontrado data do ano de 2008. Disponível em: <<https://www.deolhonilha.com.br/florianopolis/noticias/prato-popular-florianopolis-4-anos-alimentando-cidadania/>>

<sup>21</sup> Para mais informações: <http://www.oisaojose.com.br/siteantigo/jan05/geraljan05.htm>

A crítica também recai sobre o alimento que vinha de uma forma descolada da discussão sobre alimentação adequada e saudável. Diferentemente dos Restaurantes Populares estatais que tem-se hoje, pois como aponta Eduardo, ‘o Restaurante Popular é amparado por uma política pública que estipula diretrizes e regulamentações para a sua implementação, é preciso que ele seja mais do que uma estrutura de distribuição de produtos alimentícios’. ([COMANDOLLI, 2020](#))

Nota-se que esse último caso difere e muito do modelo de Restaurante Popular apresentado no início do capítulo. Isso se dá pelo caráter do SAPS que desde o início buscou ser atribuído, nos esforços dos nutrólogos como Josué de Castro que, além da mera distribuição de alimento, construíram organicamente com os trabalhadores um espaço de formação crítica e sociabilidade, no intuito de “*orientar, educar, esclarecer, preparar. Estas eram as palavras-chaves do programa. A base da política de educação alimentar estava nesses verbos.*” ([FOGAGNOLI, 2011](#)). Essa forma de construção do Restaurante Popular foge do que se pode observar hoje como é o exemplo do Restaurante assistencialista gerido pela coca-cola antes presente na cidade de Florianópolis, pois “*mais do que receber refeições, o trabalhador deveria ser instruído sobre a forma racional de se alimentar e transmitir essa mudança para sua família.*” ([FOGAGNOLI, 2011](#))

Fato é que a inauguração do primeiro Restaurante Popular por iniciativa do poder público em Florianópolis foi realizada em 2022. Custeado pela Prefeitura de Florianópolis e administrado pelo Instituto Aminc, entrega café, almoço e jantar aos que não possuem renda, a alimentação não tem custo, já para quem recebe até meio salário mínimo, conforme cadastro no CadÚnico, paga R\$ 3,00 e para o público em geral o custo é de R\$ 6,00. O cardápio é diferenciado todos os dias e conta variedade de saladas, arroz, feijão, carne e outros pratos. ([SAS SC, 2023](#))

Nesse sentido, no relatório apresentado pelo Instituto AMINC<sup>22</sup>, intitulado “Implantação e execução do serviço de restaurante popular de Florianópolis”, destaca-se a preocupação de ser uma conquista social significativa na atualidade. Portanto, é crucial que sua execução abranja todas as complexidades inerentes a

---

<sup>22</sup> Entidade privada, sem fins lucrativos, de caráter assistencial, com experiência e atuação no Desenvolvimento Social, na área da Educação, Saúde e Segurança Alimentar. Para mais informações: <https://euvoluntario.sesisenai.org.br/detalhes-instituicao/133>

esse tipo de serviço, desde a regulação sanitária e nutricional até a promoção da reinserção social por meio de cursos de capacitação oferecidos no local. Isso permitirá uma melhor utilização do espaço e uma equipe bem preparada para oferecer um serviço de qualidade. (AMINC, 2022)

Apesar da conquista, algumas considerações devem ser feitas acerca da demora para essa implementação, tendo em vista que o alto custo de se viver na cidade refletindo na insegurança alimentar já é uma realidade de anos.

Uma das pesquisas nacionais mais atualizadas sobre Restaurante Populares, o MapaSAN 2018, foram 164 Restaurantes Populares cadastrados. As Unidades da Federação SP, MG BA, MA e PR ocupam o lugar com as maiores quantidades de Restaurantes Populares, de acordo dados fornecidos pelos municípios. No tocante aos grupos sociais específicos atendidos com preços diferenciados pelos Restaurantes Populares, o retorno de informação foi de 30 dos 33, sendo 70,6% deste total que disponibiliza preços diferenciados para pessoas em situação de rua, 47% voltado para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, 29,4% para outros grupos sociais não listados e em média 6% fornecem o benefício de preços das refeições para idosos, pessoas em situação de desemprego e servidores públicos.<sup>23</sup>

O Índice de Custo de Vida (ICV) de Florianópolis, calculado pela Udesc/Esag<sup>24</sup> em outubro de 2023, registrou um aumento de 0,30% neste mês. As duas categorias que mais ensejaram a elevação da inflação foram alimentação e bebidas, marcando um acréscimo de 0,74%, e transportes, que teve um aumento de 0,46%. O índice acumulado nos últimos 12 meses atingiu 5,66%. Sobre os alimentos, verificou-se um aumento de 0,74% em outubro, principalmente nos produtos adquiridos em feiras e supermercados para consumo doméstico, os quais apresentaram um acréscimo de 1,26%. Acerca das refeições fora de casa, os preços praticamente permaneceram estáveis, apresentando uma variação mínima de -0,01%. No grupo de alimentos, os

---

<sup>23</sup> Para mais informações sobre a pesquisa: <<https://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/Caisan/MapaSan/MAPASAN%202018.pdf>>

<sup>24</sup> O Índice de Custo de Vida (ICV) de Florianópolis é calculado desde 1968 com exclusividade pela Udesc Esag, em trabalho coordenado pelo administrador Hercílio Fernandes Neto, egresso da instituição. Reflete a variação de preços incidentes sobre os orçamentos das famílias com renda entre 1 e 40 salários mínimos, com base na comparação de preços de 297 itens.

aumentos mais significativos foram registrados nos tubérculos, raízes e legumes, com uma elevação de 13,11%, seguidos pelo aumento de 11,65% no preço das frutas. ([UDESC: ESAG, 2023](#)).

Seguindo os levantamentos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em 2020 Florianópolis ocupou o 2º lugar entre as capitais com a cesta básica mais cara do Brasil, equivalente a R\$ 530,42 (apenas R\$ 9,53 atrás da primeira capital, São Paulo), o que corresponde ao total de 54,87% do salário mínimo<sup>25</sup>. Em seguida, no ano de 2021, a cesta mais cara foi a de Porto Alegre no valor de R\$ 656,92, seguida pela de Florianópolis somando R\$ 654,43, representando 64,32% do salário-mínimo, e em terceiro a de São Paulo, em R\$ 640,51<sup>26</sup>. No ano de 2022, a capital catarinense permaneceu em segundo lugar com R\$769,19 no valor da cesta, o que corresponde a 68,61% do salário mínimo, ficando atrás apenas de São Paulo<sup>27</sup>. Já em 2023, Florianópolis alcança o ápice: assume a 1ª posição de cesta básica mais cara do Brasil, no valor de R\$747,64. Conforme explica o DIEESE:

Com base na cesta mais cara, que, em setembro, foi a de Florianópolis, e levando em consideração a determinação constitucional que estabelece que o salário mínimo deve ser suficiente para suprir as despesas de um trabalhador e da família dele com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, o DIEESE estima mensalmente o valor do salário mínimo necessário. Em setembro de 2023, o salário mínimo necessário para a manutenção de uma família de quatro pessoas deveria ter sido de R\$ 6.280,93 ou 4,76 vezes o mínimo de R\$ 1.320,00. Em agosto, o valor necessário era de R\$ 6.389,72 e correspondeu a 4,84 vezes o piso mínimo. Em setembro de 2022, o mínimo necessário deveria ter ficado em R\$ 6.306,97, ou 5,20 vezes o valor vigente na época, que era de R\$ 1.212,00.<sup>28</sup>

Devido a esse aumento constante nos números em relação a Florianópolis, o professor economista da Universidade Federal de Santa Catarina, Lauro Mattei<sup>29</sup>, alerta para o cuidado na análise acrítica desses dados:

Portanto, não podemos aceitar acriticamente os argumentos expostos por algumas autoridades, como no caso do aumento recente do arroz. [...]

<sup>25</sup> Para mais informações: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2020/202008cestabasica.pdf>

<sup>26</sup> Para mais informações: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202107cestabasica.pdf>

<sup>27</sup> Para mais informações: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202212cestabasica.pdf>

<sup>28</sup> Para mais informações: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2023/202309cestabasica.pdf>

<sup>29</sup> Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador geral do NECAT-UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ

Infelizmente, uma parte importante de analistas e dos meios de comunicação seguiram essas explicações simplistas profanadas pelos neoliberais de carteirinha e sequer se dispuseram a entender minimamente a importância dos instrumentos clássicos da política de abastecimento alimentar de um país, especialmente do papel dos estoques reguladores. [...] Por outro lado, causa espanto se aceitar acriticamente que a simples transferência de recursos emergenciais pelo governo seja responsável pelo aquecimento da demanda, sobretudo procurando responsabilizar a parcela mais pobre da população – que vive em estado falimentar – pelos aumentos dos preços do arroz e do óleo. ([MATTEI, 2020](#))

Diante dos fatores econômicos que caracterizam a capital catarinense, considerando os números expostos e realidade de alto custo de vida, fica evidente como o implemento tardio de uma política imediata contra a insegurança alimentar na cidade, como é o caso do Restaurante Popular, é revoltante. São cerca de 57.591 famílias cadastradas no CadÚnico em Florianópolis para receber os benefícios por serem de baixa renda (25%), renda acima da metade de um salário-mínimo (41%) ou em situação de pobreza (34%). ([CECAD, 2023](#))

Por consequência, os moradores da cidade enfrentam maiores desafios para garantir uma alimentação adequada e equilibrada. O custo elevado dos alimentos essenciais impacta diretamente no poder de compra das famílias, principalmente aquelas mais vulneráveis. Essa situação leva a um aumento da insegurança alimentar, com dificuldades em suprir as necessidades básicas de alimentação. Além disso, a alta nos preços dos alimentos pode comprometer o orçamento doméstico, gerando maior vulnerabilidade social e dificuldades para manter uma alimentação saudável.

Também pode haver reflexos na qualidade de vida da população, uma vez que a alimentação adequada é fundamental para a saúde e bem-estar. Os altos preços dos alimentos básicos podem levar a uma alimentação desequilibrada, com maior consumo de alimentos ultraprocessados e menor acesso a produtos frescos e nutritivos e, o que impacta na saúde, impacta também em outros setores da vida, como trabalho, lazer e educação.

Nesse viés, a demora para a implantação de um Restaurante Popular em Florianópolis (última capital a aderir), leva a questionamentos acerca da responsabilização de uma cidade pela ausência de adesão à LOSAN e comprometimento de combate a insegurança alimentar a partir de políticas públicas

decentes, contudo, tal responsabilização pode variar dependendo do contexto e das políticas locais. Isso porque, em geral, a implantação e manutenção de um restaurante popular é uma responsabilidade compartilhada entre diferentes atores, incluindo o governo municipal, estadual e federal, bem como organizações não governamentais e a sociedade civil.

Reconhecida a mora da capital catarinense na implantação do Restaurante Popular, toma-se a reflexão sobre a responsabilidade estatal desenvolvida no capítulo dois do presente trabalho, tendo em vista que, resumidamente nas indagações do professor Walter Belik, *“se alguém morrer de fome no Brasil, eu faço um Boletim de Ocorrência? Como é isso? A alimentação está no artigo 6º da Constituição, mas não tem estatuto jurídico. Ela está em conjunto com outros direitos sociais.”*(NEUTZLING, 2014)

Longe de defender a inocente crença de que toda judicialização resolve os problemas postos em sociedade, entretanto, reconhecendo a importância das ciências jurídicas se voltarem cada vez mais para o tema, não deixando áreas como Serviço Social e Nutrição sobrecarregados com as discussões, entende-se que, diante dessa tal exigibilidade ainda ser complexa e pouco explorada, surge não apenas aos pesquisadores do direito, mas também aos três poderes, legislativo, judiciário e executivo, o encargo de traçarem meios mais concretos para não somente a exigibilidade, mas como também a responsabilização (como é o caso de Florianópolis), considerando a reflexão de Belik no sentido de *“nós falamos em direito humano à alimentação, mas quem é o juiz que julga estes casos? Existe alguma vara que trabalha com esta questão?”* (NEUTZLING, 2014)

A ausência de um restaurante popular pode indicar que as políticas públicas locais não têm priorizado o combate a insegurança alimentar e a promoção da segurança alimentar como uma questão de relevância. Nesse caso, a responsabilização recai sobre os gestores municipais e a necessidade de promover políticas que abordem essa problemática. É uma forma de garantir que os governantes sejam responsáveis perante a sociedade e prestem contas por suas ações.

## 5.2. Arcabouço legislativo de combate à fome em Florianópolis: o abismo entre Projetos de Leis estagnados e a concretização de políticas públicas

No intuito de demonstrar a falta de olhares do poder público de Santa Catarina para a questão da segurança alimentar, realizou-se um levantamento de processos legislativos que abordassem, mesmo que não diretamente, a questão do direito à alimentação adequada. Na primeira pesquisa, feita no site da ALESC, utilizou-se o E-Legis - Processo Legislativo Eletrônico (novo sistema implementado que abarca processos apenas a partir de 2023) e foi identificado o total de 2 documentos oficiais contendo a palavra “Alimentação”<sup>30</sup> que versam, mesmo que indiretamente, sobre direito à alimentação. Já na segunda pesquisa, o levantamento foi feito por meio do PROCLEGIS, plataforma semelhante ao E-Legis, porém, utilizada antes de 2023 (de 1995 a 2022). Em ambas as pesquisas, descartou-se materiais que divergiam muito da questão principal visada direito à alimentação. Optou-se pela criação de tabela para melhor análise do material. Esclarece-se que as siglas utilizadas são as mesmas informadas nos sites, sendo elas: IND (Indicação), MOC (Moção), MPV (Medida Provisória), MSV (Mensagem de Veto), PIC (Pedido de Informação), PL (Projeto de Lei), PLC (Projeto de Lei Complementar), PRS (Projeto de Resolução), PSA (Proposta de Sustação de Ato), RQC (Requerimento Capeado), RQS (Requerimento), RQX (Requerimento de Diligência/Audiência Pública), TCV (Termo de Convênio). Destaca-se também que a palavra colocada na busca foi somente “alimentação”, tendo em vista que qualquer outra tentativa de busca, como “direito à alimentação”, resultava em 0 ou 2 resultados, portanto, a autora escolheu ampliar a busca para, após, fazer uma peneira manual com os resultados obtidos.

**Tabela 6 - Movimentações legislativas de Santa Catarina relacionadas ao direito à alimentação no ano de 2023**

MATÉRIA	DESCRIÇÃO	ENTRADA	ÚLTIMA TRAMITAÇÃO
PL./0381/2023	Altera a Lei nº 17.292, de 2017, que "Consolida a legislação que dispõe sobre os direitos das	28/09/2023	Em Diligência

<sup>30</sup> Destaca-se que não foram levados em consideração documentos como Projetos de Lei que se referiam ao Vale-alimentação dos servidores públicos, pois entende-se que a discussão aprofunda-se em outros caminhos, sem haver o espaço necessário neste trabalho para destrinchar-los.

MATÉRIA	DESCRIÇÃO	ENTRADA	ÚLTIMA TRAMITAÇÃO
	pessoas com deficiência", e a Lei nº 17.005, de 2016, que "Dispõe sobre o fornecimento de alimentação especial, na merenda escolar, adaptada para alunos com restrições alimentares, em todas as escolas da rede pública estadual de ensino do Estado de Santa Catarina", para estabelecer novos direitos aos estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) ou que tenham restrição ou seletividade alimentar, quanto à saúde e alimentação.		
PL./0329/2023	Altera o art. 2º da Lei nº 18.152, de 2021, que "Institui o Programa Jovem Agricultor, no âmbito do Estado de Santa Catarina", para estabelecer a concessão de financiamento para custeio das despesas com deslocamento e alimentação decorrentes da realização de capacitação técnica e inovadora direcionada ao empreendedorismo rural, com taxas e prazos de liquidação diferenciados	24/08/2023	Ofício encaminhado

Elaboração da autora.

Fonte: Portal E-Legis. Disponível em: <https://portalegis.alesc.sc.gov.br/processos?search=alimenta%C3%A7%C3%A3o&filtros%5Barquivados%5D=1>. Acesso em: 25/10/2023.

**Tabela 7 - Movimentações legislativas de Santa Catarina relacionadas ao direito à alimentação no período de 1995-2022**

MATÉRIA	DESCRIÇÃO	ENTRADA	ÚLTIMA TRAMITAÇÃO
MSV/01317/2022	Veto total ao PL/351/19, de autoria da Deputada Marlene Fengler, que "Altera a Lei nº 12.904, de 2004, que 'Dispõe sobre o fornecimento de alimentação especial nas escolas da rede pública do Estado de Santa Catarina'".	17/08/2022	20/12/2022 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado

MATÉRIA	DESCRIÇÃO	ENTRADA	ÚLTIMA TRAMITAÇÃO
PIC/0160.1/2022	Solicitando ao Secretário de Estado da Educação informações acerca do Contrato nº 48/2021 que trata sobre prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar.	25/04/2022	21/06/2022 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado
IND/0578.3/2021	Dirigida ao Governador do Estado, sugerindo a adoção de medidas de apoio ao setor de alimentação fora do lar.	24/03/2021	20/05/2021 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado
IND/1061.5/2021	Dirigida ao Governador do Estado, sugerindo o fornecimento de alimentação adaptada para crianças portadoras de diabetes melito, nas escolas de ensino público do Estado de Santa Catarina.	12/05/2021	05/08/2021 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado
IND/1384.0/2021	Dirigida ao Governador do Estado, sugerindo a criação do programa de alimentação escolar - compra de agricultura familiar.	23/06/2021	04/10/2021 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado
PL./0260.8/2021 Manifestação Popular: Favorável 100% (3 votos); Contrário 0% (0 voto)	Inclui o desjejum na alimentação escolar dos estudantes da rede pública estadual de educação básica do Estado de Santa Catarina, a ser fornecido no início do período matutino dos dias letivos.	14/07/2021	16/01/2023 - Coordenadoria de Expediente - Arquite-se de acordo com o Regimento Interno - fim de Legislatura
PL./0271.0/2021	Dispõe sobre a doação de excedentes de alimentos pelas empresas que prestam serviços de preparo e distribuição da alimentação escolar para a rede pública estadual de ensino, no âmbito do Estado de Santa Catarina.	21/07/2021	16/01/2023 - Coordenadoria de Expediente - Arquite-se de acordo com o Regimento Interno - fim de Legislatura
IND/0530.9/2020	Dirigida ao Governador do Estado, solicitando a flexibilização da Portaria SES nº 244, derivada do Decreto Estadual nº 525, a fim de viabilizar o retorno das atividades das empresas do Ramo de alimentação,	22/04/2020	05/08/2020 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado

MATÉRIA	DESCRIÇÃO	ENTRADA	ÚLTIMA TRAMITAÇÃO
	observando as recomendações da OMS e do Ministério da Saúde.		
PIC/0386.6/2020	Solicitando ao Secretário de Estado da Educação, informações acerca da homologação das alterações de Conselheiros(as) representantes de entidades da sociedade civil no Conselho de Alimentação Escolar que foram, formalmente, requeridas nos anos de 2019 e 2020.	15/06/2020	23/07/2020 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado
PIC/0567.9/2020; PIC/0565.7/2020; PIC/0526.0/2020; PIC/0507.8/2020; PIC/0501.2/2020; PIC/0482.5/2020; PIC/0447.2/2020; PIC/0818.9/2020; PIC/0580.6/2020	Solicitando ao Secretário de Estado da Educação, informações acerca da distribuição dos kits de alimentação para os alunos da rede estadual de ensino, no período de enfrentamento da pandemia de Covid-19.	entre junho de 2020 e agosto do mesmo ano	Todos arquivados
PL./0010.3/2020	Dispõe sobre o fornecimento de alimentos orgânicos na alimentação escolar nas unidades educacionais públicas no Estado de Santa Catarina.	11/02/2020	16/01/2023 - Coordenadoria de Expediente - Arquite-se de acordo com o Regimento Interno - fim de Legislatua
PL./0134.3/2020 Regime: PRIORIDADE	Reconhece os serviços de alimentação tais como restaurantes, lanchonetes, padarias e similares como essenciais para população, ainda que em estado de calamidade, emergência, epidemia ou pandemia.	22/04/2020	04/08/2020 - Coordenadoria de Expediente - Transformado na Lei nº 17.974, de 30/7/2020
PL./0203.0/2020	Torna obrigatório o fornecimento, na alimentação escolar das instituições estaduais de ensino, de um percentual mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) de alimentos provenientes da agricultura familiar.	02/06/2020	16/01/2023 - Coordenadoria de Expediente - Arquite-se de acordo com o Regimento Interno - fim de Legislatua
RQS/1146.0/2019	Parabenizando o Prefeito de Coronel Martins pela	05/09/2019	09/09/2019 - Coordenadoria de

MATÉRIA	DESCRIÇÃO	ENTRADA	ÚLTIMA TRAMITAÇÃO
	implantação do Programa "Saúde na Escola", com o objetivo de alertar os estudantes e professores sobre a importância de ter uma alimentação saudável e prevenção da obesidade infantil.		Documentação - Arquivado
MOC/0178.7/2018	Cumprimentando a Comissão da Produção Orgânica de Santa Catarina, pelo trabalho desenvolvido em prol da soberania alimentar com a promoção da alimentação saudável livre de contaminantes.	06/06/2018	07/06/2018 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado
PL./0180.9/2017 Regime: URGÊNCIA	Altera o art. 3º da Lei nº 11.522, de 2000, que cria o Conselho Estadual de Alimentação Escolar e adota outras providências.	31/05/2017	06/09/2017 - Coordenadoria de Expediente - Transformado na Lei nº 17.233, de 05/09/2017
PL./0278.7/2016	Altera a Lei nº 11.522, de 2000, que "Cria o Conselho Estadual de Alimentação Escolar e adota outras providências", para o fim de ampliar suas competências.	13/09/2016	23/08/2017 - Coordenadoria de Expediente - Arquite-se conforme determina o Regimento Interno
PL./0307.6/2016	Dispõe sobre o cardápio da alimentação escolar, de acordo com as especificidades climáticas de cada região, nas escolas da rede pública do Estado de Santa Catarina.	04/10/2016	17/01/2019 - Coordenadoria de Expediente - Transformado na Lei nº 17.682, de 11/01/19
IND/0475.8/2014	Dirigida ao Governador do Estado e ao Secretário de Estado da Educação, solicitando acabar com a terceirização da alimentação escolar e reestruturar as escolas para receberem os produtos da agricultura familiar.	26/11/2014	06/02/2015 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado
MSV/01185/2013	Veto total ao PL/0039/2013, de autoria da Deputada Ana Paula Lima, que assegura a oferta de alimentação saudável e adequada aos beneficiários da	13/02/2013	06/03/2014 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado

MATÉRIA	DESCRIÇÃO	ENTRADA	ÚLTIMA TRAMITAÇÃO
	alimentação fornecida pelo Estado de Santa Catarina e adota outras providências.		
PL./0002.3/2013	Fica proibida a utilização de Organismos Geneticamente Modificados - OGM (transgênicos) na composição da alimentação escolar fornecida aos alunos dos estabelecimentos de ensino da rede pública do Estado de Santa Catarina.	06/02/2013	30/01/2015 - Coordenadoria de Expediente - Arquive-se de acordo com o Regimento Interno - Final de Legislatura
PL./0169.3/2011	Fica proibida a privatização ou terceirização da alimentação escolar na rede pública estadual de Santa Catarina.	10/05/2011	30/01/2015 - Coordenadoria de Expediente - Arquive-se de acordo com o Regimento Interno - Final de Legislatura
PIC/0079.9/2010	Solicitando informações ao Governador do Estado, sobre o montante de recursos financeiros gastos com a aquisição da alimentação escolar, quais são provenientes do Tesouro do Estado, do FUNDEB e do FNDE, bem como o processo de terceirização.	02/06/2010	03/08/2010 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado
PIC/0073.3/2008	Solicitando ao Secretário da Educação, informações a respeito da alimentação escolar da Escola Indígena de Educação Básica Cacique Vanhkre, localizada no Município de Ipuçu.	07/04/2008	21/05/2008 - Coordenadoria de Documentação - Arquivado
MSV/01520/2002	Veto total ao PL/528/01, de procedência do Deputado Moacir Sopelsa, que autoriza a criação do Programa Vale Leite de Alimentação Escolar e adota outras providências.	19/02/2002	20/03/2002 - Coordenadoria de Expediente - Transformado na Lei nº 12.135
MP/00090/2000 (PL/0100.7/1997)	Cria o conselho estadual de alimentação escolar e adota outras providências.	05/09/2000	12/09/2000 - Coordenadoria de Expediente - TRANSFORMADO NA LEI N. 11.522 -

MATÉRIA	DESCRIÇÃO	ENTRADA	ÚLTIMA TRAMITAÇÃO
			PROMULGADA

Elaboração da autora.

Fonte: Portal E-Legis. Disponível em: <<https://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia>>.

Acesso em: 25/10/2023.

Apesar de bastante material que cita “alimentação” (total de 201), o que se verifica, na realidade, é a pouca proximidade com o direito à alimentação em si. É um percentual ínfimo de documentos oficiais do poder legislativo de Santa Catarina que trata exclusivamente de segurança alimentar. Isso porque, ainda, boa parte do material encontrado não foi selecionado para a tabela por se tratar de vale-alimentação dos servidores, sendo esse assunto o predominante quando o filtro é alimentação. Esse cenário é chocante e desanimador quando comparado a nível nacional nos dados já trazidos, evidenciando a falta de importância que o poder legislativo catarinense vem dando à SAN. Relembre-se que isso não se dá pela falta de arcabouço jurídico (LOSAN e SISAN) ou mesmo exemplos de estados vizinhos a serem seguidos, pois não houve sequer tentativas.

Já na Câmara Municipal de Florianópolis, apenas seis Projetos de Lei Ordinária foram identificados com a frase “direito à alimentação, sendo eles:

- PROJETO DE LEI N.º 18983/2023 (matéria em tramitação): “Dispõe sobre a promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar por meio da educação alimentar e nutricional e da regulação da distribuição, comercialização e comunicação mercadológica de alimentos e bebidas nas unidades escolares das redes pública e privada de educação básica no município de Florianópolis.” De 21/11/2023.
- PROJETO DE LEI N.º 18912/2023 (matéria em tramitação): INCLUI A SEMANA EM DEFESA DA VIDA NO ANEXO II DA LEI N.º 10.482, DE JANEIRO DE 2019 (DATAS COMEMORATIVAS). De 11/10/2023.
- PROJETO DE LEI N.º 18868/2023 (sancionada/promulgada): CONCEDE MEDALHA JOÃO PAULO II À PASTORAL CARCERÁRIA DE FLORIANÓPOLIS. De 26/09/2023.

- PROJETO DE LEI N.º 18759/2023 (matéria em tramitação): Dispõe sobre a Política de Permanência Estudantil de Florianópolis para gestantes e mães. De 24/07/2023.
- PROJETO DE LEI N.º 18621/2023 (sancionada/promulgada): INSTITUI AS NORMAS PARA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO ÂMBITO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. De 11/05/2023.
- PROJETO DE LEI N.º 18165/2020 (sancionada/promulgada): DISPÕE SOBRE O LICENCIAMENTO DAS ATIVIDADES DE DISTRIBUIÇÃO E ELABORAÇÃO GRATUITA DE ALIMENTOS POR COZINHAS COMUNITÁRIAS OU COZINHAS SOLIDÁRIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. De 03/12/2020.

Fonte: <https://www.cmf.sc.gov.br/>

Em vigor, atualmente, há uma importante lei municipal sobre o tema que merece destaque: a Lei nº 8.751, de 07 de dezembro de 2011, que institui a Política Municipal de Atendimento à População em Situação de rua no município de Florianópolis.

Nesse sentido, a implementação do Restaurante Popular em Florianópolis tornou-se realidade apenas depois de várias pressões por parte da sociedade civil, como pretende-se explorar o subitem seguinte, resultando na repercussão do Requerimento de 03 de março de 2020 pelo Vereador Marcos José Abreu, que contém o seguinte texto de justificativa:

Hoje, não existe em Florianópolis nenhum equipamento público destinado exclusivamente à Segurança Alimentar (SAN). A única ação regular de SAN no município é a destinação de almoços no Centro Pop, que sai caro para a administração e é alvo constante de críticas e questionamentos por parte dos usuários. Além disso é um serviço muito limitado, pois atende EXCLUSIVAMENTE pessoas em situação de rua, além de possuir um número limite de refeições por dia. O nosso mandato têm feito emendas na Lei Orçamentária Anual (LOA) durante todos esses anos, destinando verba para que esse projeto vire realidade. Todos os anos a base de governo na Câmara rejeita a emenda. A demanda prioritária para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada em Florianópolis, identificada na mais recente Conferência Municipal de Segurança Alimentar é por um restaurante popular, que atenda todas as pessoas que estejam passando por um momento de insegurança alimentar, e que não estejam, necessariamente, em condições de extrema vulnerabilidade.<sup>31</sup>

<sup>31</sup>

Relembre-se que em outro momento, no ano de 2015, houve uma tentativa de dar início às atividades: A Câmara Municipal de Florianópolis, no âmbito das Comissões de Saúde, de Defesa dos Direitos do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Pública e da Frente Popular de Assistência Social, realizou no dia 23 de abril do mesmo ano uma Audiência Pública para discutir a implantação do restaurante popular em Florianópolis, após requerimento do vereador Ricardo Camargo Vieira. Dentre as colocações das pessoas presentes, destaca-se a seguinte provocação da representante do COMSEA-SC:

Ainda segundo Cristina Ramos Callegari, do Consea/SC, em 2013 foi disponibilizado recurso para construir o restaurante em Florianópolis, mas a Prefeitura desistiu alegando não ter espaço no centro para implantar o projeto. A recusa foi reafirmada pelo representante da Secretaria de Assistência Social de Santa Catarina, Flávio Souza, que destacou que o Estado também fez encaminhamentos para a Prefeitura, mas não obteve êxito. “O que chama atenção é que o Executivo já doou tantos terrenos para tantas entidades e para o restaurante alega que não há lugar”. De acordo com algumas das regras do MDS para repassar a verba, a cidade precisa construir o restaurante popular em um local na área central que tenha um 1.200m<sup>2</sup>. Espaço que não foi encontrado, de acordo com Karina Euzébio, da Secretaria Municipal de Assistência Social. “A gente tem grande interesse em implantar este projeto, mas na época não tivemos condições de aderir por falta de espaço adequado”. Para a representante do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, a falta de espaço não pode servir de desculpa para o projeto não ser executado. “A gente pode rever esses critérios. A recomendação do Ministério é que seja em um local de fácil acesso”. Ainda de acordo com Cristina Callegari é improvável que este ano Florianópolis consiga se adequar para receber o projeto.<sup>32</sup>

Como encaminhamento houve a solicitação de audiência com o Executivo para dar efetividade a Caisan e assegurar que aconteça a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Juntamente, criou-se uma força-tarefa entre a Câmara Municipal de Florianópolis, o Estado de Santa Catarina, a Prefeitura de Florianópolis e a Secretaria do Patrimônio da União no intuito de buscar e sugerir um terreno adequado para a implantação do restaurante<sup>33</sup>. No entanto, como se vê, de fato o projeto não foi para frente naquele período, nascendo o Restaurante Popular apenas 7 anos depois.

---

<sup>32</sup> Para mais informações: <https://www.cmf.sc.gov.br/imprensa/noticias/0/169/2023/1170>

<sup>33</sup> *Idem*

Como se viu, a proposição do Projeto de Lei nº 18165/2020 na Câmara Municipal de Florianópolis é identificado como fruto dessas movimentações no período, que abriam aos poucos espaços para garantir em lei a efetivação do direito à alimentação.

Vale ressaltar que, apesar dos desafios, o programa de restaurantes populares possui um caráter diferenciado que o qualifica como uma política social eficaz, pois se integra de maneira concreta na realidade, visando atender a necessidades humanas e sociais de cunho imediato. O programa é orientado pelo interesse coletivo, em contraste com outros programas da iniciativa privada, sendo acessível e universal, sem utilizar mecanismos ou critérios de público alvo. Logo, sua existência visa concretizar um direito fundamental.

Sendo assim, mesmo com a conquista diante da implementação do Restaurante Popular em Florianópolis, a denúncia em razão da mora e responsabilização estatal não devem ser deixadas de lado. A luta na ampliação dessas políticas públicas é contínua, portanto, a análise do quadro não deve ser feita apenas do presente pautando as atuais reivindicações, mas sim, haver sempre concomitantemente uma retomada dos antigos desafios e os empecilhos para delimitar uma melhor estratégia de luta na consolidação da SAN.

### **5.3. Apagamento da luta popular na cidade em face da tardia inauguração do Restaurante Popular**

Ao reconhecer que o Restaurante Popular constitui um instrumento público de objetivo ampliado para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada que estabelece uma rede de apoio alimentar em locais de elevado número de população, como é o caso das capitais, entende-se que a sua finalidade é atender especialmente os grupos mais vulneráveis no que tange ao aspecto nutricional, mas também visa servir a população em geral. Nesse sentido, a história da conquista da implementação do Restaurante Popular na capital catarinense deve ser contada com a devida reverência aos movimentos populares e organizações gerais da sociedade civil que se movimentaram no sentido de fazer essa ferramenta de luta e resistência se tornar

realidade, mesmo com todos os obstáculos e inércia de boa parte dos representantes políticos.

Assim, a página do proponente (Mandato Agroecológico) do Restaurante Popular de Florianópolis apresenta uma breve linha de acontecimentos até a concretização, dentre elas destacam-se alguns eventos. De início, o mandato desde 2017, realizou várias ações com o intuito de auxiliar Florianópolis na realização desse projeto, com a tentativa de incidir no orçamento do município, foi realizada audiência com o prefeito da época para discutir sobre a importância de um Restaurante Popular na cidade (na oportunidade houve uma visita institucional no Restaurante Popular da cidade de Joinville). ([MARQUITO-PSOL, 2020](#)).

Afirmam que todas as tentativas de ação foram inexitasas e, de 2017 a 2020, não houve avanços no teor institucional, apenas a negação de um Restaurante Popular no município de Florianópolis como uma decisão política e não técnica que manteve, como foi visto anteriormente, a cidade como a única capital do país a não implementar um equipamento público de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse viés, quando teve início a pandemia do COVID- 19, não foi possível continuar com as maquiagens: a fome na cidade e no país foi amplamente exposta com o país voltando para o Mapa da Fome. Assim, relatam que aquilo que estava sendo alertado desde 2017, começou finalmente a receber atenção. ([MARQUITO-PSOL, 2020](#)).

Cita-se, nesse período, algumas movimentações identificadas, como por exemplo, em agosto de 2020 a Petição de título “Queremos um Restaurante Popular Florianópolis, Já!” registrada no AVAAZ.org - Petições da Comunidade de autoria de “Cristiano O.” que alcançou 3.752 assinaturas da meta total de 5.000. ([AVAAZ.ORG, 2020](#))

Em setembro de 2020, uma matéria jornalística de título “FLORIANÓPOLIS PRECISA DE UM RESTAURANTE POPULAR” que, na denúncia e reivindicação, ressalta que, para tornar a situação ainda mais complexa, a capital catarinense apresenta um dos custos médios mais elevados para refeições fora do lar. Logo, o Projeto Além dos Olhos apresentou a defesa da necessidade imediata de um Restaurante Popular para atender às demandas da população local. ([CAMPANHAS, 2020](#))

No mesmo ano e mês, há outra matéria de mesmo assunto, publicada pela Aliança Pela Alimentação Adequada e Saudável de manchete “PARA COMBATER AUMENTO DA FOME, SOCIEDADE CIVIL PEDE INSTALAÇÃO DE RESTAURANTE POPULAR EM FLORIANÓPOLIS”. A publicação lembra que a resposta a essa situação por parte da sociedade civil organizada tem acontecido por meio de organizações não governamentais e iniciativas solidárias e faz menção à Rede Com a Rua, que desempenha a atividade de fornecer alimentação para a população em situação de rua. Por fim, nas comunidades periféricas da capital, comenta-se que pelo menos cinco cozinhas comunitárias foram estruturadas pela própria comunidade, como é o caso da Revolução dos Baldinhos no bairro Monte Cristo. Entretanto, é importante pontuar que essas iniciativas, por mais magníficas que sejam, não conseguem resolver o problema da fome por si só. ([COMANDOLLI, 2020](#))

No mês seguinte, em outubro de 2020, o Núcleo de Pesquisa de Nutrição em Produção de Refeições da UFSC lançou uma nota de título “Para combater aumento da fome, sociedade civil pede instalação de Restaurante Popular em Florianópolis”, na qual destaca que o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Comseas), ao lado organizações, pessoas e movimentos sociais de Florianópolis estão na luta reivindicando a criação de um Restaurante Popular na capital. ([NUPPRE-UFSC, 2020](#))

Ainda em outubro de 2020, a Defensoria Pública da União (DPU), na representação do defensor André Dias Pereira, junto à a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE), representada pelo defensor Marcelo Scherer da Silva, encaminharam um ofício para autoridades municipais de Florianópolis requerendo a criação, de forma imediata em virtude do caráter emergencial, de um restaurante popular. A principal meta dessa iniciativa era assegurar o acesso ao direito fundamental à alimentação adequada para as camadas da população que enfrentam qualquer tipo de insegurança alimentar e nutricional ou estão em situação de vulnerabilidade social de outro caráter acentuada pelo cenário de crise acentuada pela pandemia do coronavírus. ([TPP/RRD DPU, 2020](#)).

Voltando à página do proponente do projeto perante a ALESC, explica-se que a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) constitui-se

em uma estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e é composta por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. No caso de Florianópolis, até aquele momento não havia nenhum desses equipamentos em funcionamento, e isso não significa que não há fome ou que a prefeitura consegue promover adequadamente a Segurança Alimentar dos moradores da cidade. Nesse cenário, como foi exposto sobre as movimentações que estavam acontecendo, a Sociedade Civil passou a tomar para si essa responsabilidade. [\(MARQUITO-PSOL, 2020\).](#)

Por muito tempo, diversas organizações da sociedade civil vieram realizando ações autônomas e independentes de distribuição de refeições pela cidade. Acontecia de forma regular, sendo dirigida por entidades diferentes a cada dia, o que resultou num patamar de organização tão expressivo que, durante os anos mais preocupantes da pandemia, essas entidades uniram esforços e passaram a se denominar como uma rede coletiva, chamada "Rede Com a Rua" (citado anteriormente também). Todas essas organizações desempenham atividades de maneira semelhante a uma cozinha comunitária, seguindo o modelo descrito pela REDESAN, porém, sem uma ligação com o poder público, seja estadual ou municipal. [\(MARQUITO-PSOL, 2020\).](#)

Diante dos desafios trazidos pela COVID-19, surgiram transformações e novas reivindicações por diferentes agentes, como nos eventos citados ao longo do ano de 2020. Essa exigência foi crescendo pela colaboração e convergência de esforços e tomou impulso a partir de 26 de março de 2020, oportunidade em que houve um encontro virtual reunindo ativistas da Segurança Alimentar e Nutricional, representantes da "Rede Com a Rua", agentes da sociedade civil e o Mandato Agroecológico proponente do projeto, com mediação feita pelo Instituto Vilson Groh. Nesse encontro, delineou-se a estratégia de união para a implementação de um Restaurante Popular em Florianópolis, além do fortalecimento das Cozinhas Comunitárias já existentes. [\(MARQUITO-PSOL, 2020\).](#)

O acúmulo teórico e prático não era pouco, mesmo diante de desmobilização institucional.

Nesse ponto, em fevereiro de 2023, mais de 40 cidades em 19 estados do Brasil realizaram Banquetaços no intuito de celebrar a volta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, extinta no governo Bolsonaro. Em Florianópolis, a ação aconteceu em frente ao Restaurante Popular e também no Largo da Catedral. (CRN, 2023)

Destaca-se que essas são apenas algumas do rol extenso de pessoas e grupos que direcionaram esforços para alcançar a conquista do Restaurante Popular em Florianópolis que, no entanto, torna-se complicado buscar e citar todas com a devida atenção. Mesmo assim, é sempre essencial salientar que tal conquista não veio por meio de uma ou duas pessoas/grupos, muito menos de esforços apenas políticos, pelo contrário, foi uma rede de muitos anos que vinha trazendo nos espaços a discussão acerca do combate a insegurança alimentar.

Uma conclusão clara é que a falta de restaurantes populares não é apenas uma questão de conveniência ou acessibilidade, mas também uma questão de direitos humanos básicos. A responsabilização estatal não só implica na criação e manutenção de tais espaços, mas também na implementação de políticas que assegurem que a alimentação adequada seja uma realidade para todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica. Restaurar o compromisso do Estado com o acesso equitativo à alimentação é crucial para construir uma sociedade mais justa e inclusiva.

A ausência de restaurantes populares constitui uma clara violação do direito humano à alimentação. A privação desse serviço básico afeta diretamente a capacidade das camadas mais vulneráveis da população em garantir o acesso regular e digno a refeições nutritivas. Essa violação não apenas compromete a segurança alimentar, mas também perpetua desigualdades socioeconômicas, tornando-se uma questão de justiça social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou demonstrar como a implementação tardia de um Restaurante Popular em Florianópolis, uma das capitais mais caras para se viver, representa não apenas uma omissão dos agentes políticos, mas um ataque direto ao Direito à Alimentação Adequada regida pela Constituição Federal, acentuando a exclusão social e pobreza da população na cidade.

O projeto do Restaurante Popular, assim, não deve restringir-se a oferecer refeições aos famintos, mas sim, estruturar atividades que promovam a integração e o desenvolvimento social dos frequentadores e não-frequentadores por meio de espaços voltados ao tema. Com frequência os Restaurantes Populares são estigmatizados pela sociedade, associados principalmente às camadas mais pobres da sociedade, em sua maioria pessoas negras, que buscam esses locais para atender às suas necessidades alimentares. Assim, grande parte desse estigma está relacionada ao preconceito de classe e raça, fortalecendo discursos assistencialistas de benevolência governamental e retirando a responsabilidade estatal perante essas pessoas historicamente oprimidas, num discurso regido pelo ódio e meritocracia.

Nesse sentido, retoma-se a preocupação apresentada no presente trabalho de, em toda análise a partir de levantamentos de dados, buscar o marcador social de raça, a fim de dar visibilidade aos maiores afetados por essa política de matança seletiva, com destaque para a luta das mães negras solo, que representam o maior número na posição de chefiãs da casa. Ainda assim, infelizmente, muitas vezes não foi possível dar destaque para essa questão, seja pela pouca quantidade de dados, ou pela ausência deles.

É necessário ir além da ideia de uma abordagem assistencialista e compensatória que se subordina à vontade dos governantes ou ações voluntárias. A participação e o controle social são características intrínsecas a elaboração e implementação de políticas sociais. Logo, essas premissas que não podem ser negligenciadas, caso contrário, acontece a descaracterização da natureza das

políticas sociais, resultando na fragilização dos direitos e na mercantilização da própria política.

Os dados sobre renda e fome apresentados revelam de forma concreta as desigualdades sociais presentes em Santa Catarina e Florianópolis. A vida de muitas pessoas é afetada e isso não pode ser ignorado pela ideia de um "estado de excelência" propagada pelas classes mais abastadas e políticas locais há décadas, e que também se espalha por todo o país por meio de intensos esforços nos meios de comunicação que atuam no sentido de ocultar esses números da fome e vender a imagem de uma Santa Catarina bem alimentada e nutrida que não existe. As estatísticas são certeiras: há uma parcela significativa da população catarinense vivendo em condições precárias, sem acesso aos bens básicos como saúde, educação, moradia adequada e serviços sanitários, além de terem uma renda mensal insuficiente para adquirir uma cesta básica de alimentos, uma das mais caras em relação às capitais do Brasil.

Diante disso, cada conquista, cada objetivo alcançado no combate à fome, deve ser reconhecido através da visão de quem constrói essas lutas: os movimentos populares. De forma predominante na histórica, não apenas em Santa Catarina, as implantações dos Restaurantes Populares estiveram ligadas aos movimentos de base, pois é dessa forma que um instrumento político tão expressivo como o Restaurante Popular pode funcionar mais alinhado aos interesses coletivos e não voltados aos interesses privados, como viu-se de exemplo a Coca-cola em Florianópolis no ano 2004.

As reivindicações são contínuas e o controle social não deve descansar. Se hoje a população de Florianópolis pode desfrutar de três alimentações nutritivas acessíveis por dia, não foi a canetada e boa vontade de algum agente político que resolveu olhar para aqueles que precisam. Assim como os direitos trabalhistas, direito à educação e direito à saúde, o direito à alimentação vem ganhando dimensão notória mas ainda precisa adentrar mais a esfera jurídica e não apenas nutricional ou de assistência social, o caminho encontra-se cheio de obstáculos, mas a disputa é inevitável.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Odaleia Barbosa de; PADRÃO, Susana Moreira. **Restaurante popular: a política social em questão**. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Volume: 28, N. 3, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/physis/i/2018.v28n3/>>. Acesso em: 01 de out. 2023.

ALEXEY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

AMINC, Instituto. **IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO DO SERVIÇO DE RESTAURANTE POPULAR DE FLORIANÓPOLIS**. Florianópolis: 2022-2023. Disponível em: <<https://api.bussolasocial.com.br/storage/temporario/transparencia/Implantacao%20e%20execucao%20do%20servico%20de%20Restaurante%20Popular%20de%20Florianopolis..pdf>>. Acesso em: 5 de ago. 2023.

ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: Uma História Brasileira**. v. 1. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. Disponível em: <<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>>. Acesso em: 05 de jul. 2023.

AVAAZ.ORG. **Restaurante Popular aprovado!!**. Petições da Comunidade, 2020. Disponível em: <[https://secure.avaaz.org/community\\_petitions/po/prefeito\\_de\\_florianopolis\\_queremos\\_um\\_restaurante\\_popular\\_em\\_florianopolis/](https://secure.avaaz.org/community_petitions/po/prefeito_de_florianopolis_queremos_um_restaurante_popular_em_florianopolis/)>. Acesso em 9 de nov. 2023.

BATISTELLA, Paulo. **Internações por desnutrição em SC têm pior patamar em 3 anos e dão alerta sobre fome**. Diário Catarinense, fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/internacoes-por-desnutricao-em-sc-tem-pior-patamar-em-3-anos-e-dao-alerta-sobre-fome>>. Acesso em: 05 de out. de 2023.

BISPO, Fábio; ALVES. Schirlei. Governo de Santa Catarina não gasta recurso de programa destinado à erradicação da fome. **O Joio e o Trigo**, 20 de abril de 2021. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2021/04/governo-de-santa-catarina-nao-gasta-recurso-de-programa-destinado-a-erradicacao-da-fome/>>. Acesso em: 19 de set. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>>. Acesso em: 16 de set. 2023.

BURITY, Valéria. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p. Disponível em: <[https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf)>. Acesso em: 01 de out. 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BÓGUS, Cláudia Maria; LINS, Jaqueline Dourado; RIBEIRO, Silvana Maria. **1º plano municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo/SP (PLAMSAN): participação e protagonismo do conselho municipal (COMUSAN)**. Secur. Aliment. Nutr., Campinas, v. 26, p. 1-12. e019029. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8655894>>. Acesso em: 02 de set. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo**. planejamento e políticas públicas - ppp. n. 35, jul-dez, 2010. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/200/194>>. Acesso em: 12 de out. 2023.

CAISAN. **Plano Estadual de Educação Alimentar: Santa Catarina 2014-2019**. Florianópolis, Governo de Santa Catarina, 2014. Disponível em: <<https://www.sas.sc.gov.br/index.php/combate-a-fome-menu/i-plano-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-de-sc>>. Acesso em: 19 de set. 2023.

CAISAN. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, Ampliando a Democracia no SISAN**. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan\\_Nacional/exigibilidade\\_direito\\_humano\\_alimentacao\\_adequada.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/exigibilidade_direito_humano_alimentacao_adequada.pdf)>. Acesso em: 18 de set. 2023.

CAMPOS, Silvana Terezinha; GONÇALVES, Matê Pedroso; SARTI, Flávia Mori. **Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: Uma análise do Programa de Restaurantes Populares**. Revista Gestão & Políticas Públicas p. 92-111, 2011.

Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/268363519.pdf>>. Acesso em 09 de out. 2023.

CAMPOS, Mauro Macedo; MACHADO, Moisés; ROCHA, Daniete Fernandes. **Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013):** a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero). Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas/SP, p. 692-705, 2015.

CARDOSO, Jair Aparecido; ZAPOLLA, Letícia Ferrão. **DO CONCEITO JURÍDICO DE CONSUMIDOR: A DIALÉTICA DISPUTA ENTRE FINALISTAS E MAXIMALISTAS.** Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, n. 3, p.441-457, out. 2015. Disponível em: <<https://www.google.com/url?q=https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/download/628/627/2338&sa=D&source=docs&ust=1700574080759908&usg=AOvVaw3gxllbpxnesB0nIJRFj7N5>>. Acesso em: 10 de set. 2023.

CARNEIRO, H. S. **Comida e sociedade:** significados sociais. História: Questões & Debates, Curitiba, n. 42, p. 71-80, 2005. Editora UFPR. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/328063797.pdf>>. Acesso em: 05 de ago. 2023.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. Revista de Investigações Constitucionais, Volume: 6, Número: 3, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/i/2019.v6n3/>>. Acesso em: 19 de set. 2023.

CASCUDO, Luís da Câmara. **História da Alimentação no Brasil.** 2a edição. Belo Horizonte; São Paulo: Ed. Itatiaia; Ed. da USP, 1983 (2 vols.). Disponível em: <<https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/370/1/323%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf>>. Acesso em: 05 de ago. 2023.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)** . Rio de Janeiro : Edições Antares, 1984.

CECAD. **Matriz de Informação Social** (SENARC/SAGI), GOV, 2023. Disponível em: <<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#>>. Acesso em: 12 de nov. 2023.

CGPOP/DAEP/SPA/MAPA. GOV. **Valor da Produção Agropecuária é atualizado para R\$ 1,150 trilhão este ano.** Ministério da Agricultura e Pecuária, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/valor-da-producao-agropecuaria-e-atualizado-para-r-1-150-trilhao-este-ano#:~:text=As%20estimativas%20do%20Valor%20Bruto,um%20acr%C3%A9scimo%20de%2030%20bilh%C3%B5es.>>. Acesso em: 20 de out. 2023.

COMANDOLLI, Clara. **PARA COMBATER AUMENTO DA FOME, SOCIEDADE CIVIL PEDE INSTALAÇÃO DE RESTAURANTE POPULAR EM FLORIANÓPOLIS.** Blog Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, setembro de 2020. Disponível em:

<<https://alimentacaosaudavel.org.br/blog/sociedade-civil-pede-instalacao-de-restaurant-popular-em-florianopolis-para-combater-o-aumento-da-fome/8581/>>. Acesso em: 15 de out. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CORRÊA, Leandro; OLIVEIRA, Lucas Costa. **Direito humano à alimentação adequada e a teoria crítica dos direitos humanos: um diálogo possível e necessário.** In: CORRÊA, L. (ed.). Diálogos sobre direito humano à alimentação adequada. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. Disponível em: <<https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>>. Acesso em: 12 de ago. 2023.

CRN. **Banquetão volta a ocupar Florianópolis por comida no prato para todos.** Conselho Regional de Nutricionistas Décima Região. Disponível em: <<https://crn10.org.br/banquetaco-volta-a-ocupar-florianopolis-por-comida-no-prato-para-todos/>>. Acesso em: 12 de out. de 2023.

DAMATTA, Roberto Augusto. **O que faz o brasil, Brasil?.** Rio de Janeiro: Rocco, 1986. Disponível em: <[https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Da\\_Matta-O\\_que\\_faz\\_Brasil\\_Brasil.pdf](https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Da_Matta-O_que_faz_Brasil_Brasil.pdf)>. Acesso em: 02 de ago. 2023.

DESIDERATA. **Dados oficiais do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN no período de 2015 até junho de 2023.** Disponível em: <<https://panorama.obesidadeinfantil.org.br/>>. Acesso em: 2 de out. 2023.

EDUARDO, Maria Bernadete de Paula; MIRANDA, Isaura Cristina S. **Saúde & Cidadania – Vigilância Sanitária.** p. 3 Instituto para o Desenvolvimento da Saúde - IDS. Núcleo de Assistência Médico-Hospitalar - NAMH/FSP e Banco Itaú. São Paulo, 1998. Disponível em: <[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude\\_cidadania\\_volume08.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_cidadania_volume08.pdf)>. Acesso em: 11 de ago. 2023.

EVANGELISTA, Ana Maria da Costa. **O SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (SAPS): TRABALHADORES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO (1940-1967).** Associação Nacional de História, Rio de Janeiro, p. 2-12, jul. de 2010. Disponível em: <[https://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1277294268\\_ARQUIVO\\_R](https://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1277294268_ARQUIVO_R)>

[esumoetextoANPUH2010OServicodeAlimentacaodaPrevidenciaSocial\\_SalvoAutomatizadamente\\_.pdf](#)>. Acesso em: 15 de nov. 2023.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos Direitos humanos**. Guaropaba: Fundação Boiteux, 2009. p. 21. Disponível em: <<https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2017/05/A-reinven%C3%A7%C3%A3o-dos-DH--Herrera-Flores.pdf>>. Acesso em: 14 de ago. 2023.

FLORES, Marluce Fleury. **Responsabilidade Civil do Estado por Omissão na Implementação de Políticas Públicas à luz da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** (Tese - Pós-graduação Lato Sensu em Novas Tendência do Direito Público). Responsabilidade Civil do Estado por Omissão na Implementação de Políticas Públicas à luz da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Brasília: 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/1135>>. Acesso em: 29 de ago. 2023.

FOGAGNOLI, Marcela Martins. **“Almoçar bem é no SAPS!”: os trabalhadores e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940-1950)**. Tese (Mestrado em História Social). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle>>. Acesso em: 30 de set. 2023.

GONÇALVES, Edvaldo Sapia. **Breve História do Direito Alimentar**. Revista de Ciências Jurídicas e Sociologia da Unipar. Toledo/PR, v. 5, n. 1, p. 05-23, jan-jun 2002. Disponível em: <<https://ojs.revistasunipar.com.br/index.php/juridica/article/view/1271/1124>>. Acesso em: 20 de jul. 2023.

GOV. **Restaurante popular à moda antiga**. Que República é essa?, junho de 2020 Disponível em: <<http://querepublicaeessa.an.gov.br/uma-supresa/229-restaurante-popular-a-moda-antiga.html>>. Acesso em: 17 de set. 2023.

GOV. **Programa Restaurante Popular**. Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à fome. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural>>. Acesso em: 20 de set. 2023.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva. **ComiDHAA de verdade para todos: desafios para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no cenário de crises no Brasil**. SCIELO. Saúde e Sociedade, Volume: 31, Número: 2, Publicado: 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/i/2022.v31n2/>>. Acesso em: 15 de jul. 2023.

IBGE. **Renda média de trabalhador branco é 75,7% maior que de pretos**. Reportagem de Tâmara Freire. Rio de Janeiro: RádioAgência, 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2022-11/ibge-ren>>

[da-media-de-trabalhador-branco-e-757-maior-que-de-pretos#:~:text=O%20percentual%20praticamente%20dobra%20entre.ganham%20R%24%203.099%20em%20m%C3%A9dia.>.](#) Acesso em: 01 de set. 2023.

IPEA. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros - Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais:** perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: 2012. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409\\_relatorio\\_seguranca\\_alimentar.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_seguranca_alimentar.pdf)>. Acesso em: 10 de jul. 2023.

ISA. Indígena guajajara é assassinado por latifundiários no Maranhão. Agosto de 2018. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/192355>>. Acesso em: 15 de out. 2023.

JONSSON, U. **As causas da fome** in: VALENTE, F.L.S. (org). Fome e desnutrição: determinantes sociais. São Paulo, Cortez Editora, 2021.

KUAJAWA, Henrique Aniceto; ZAMBAM, Neuro José. **As políticas públicas em Amartya Sen:** condição de agente e liberdade social. Revista Brasileira de Direito. v. 13, n.1, 2017. Disponível em: <<https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486/1098>>. Acesso em: 18 de set. 2023.

L'ABBATE, Solange. **As políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil:** período de 1940 a 1964. Revista Nutrição PUCCAMP, Campinas, p. 87 - 138, jul-dez 1988. Disponível em: <<https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/nutricao/article/view/9021/6421>>. Acesso em: 16 de set. 2023.

LEÃO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/DHAA\\_SAN.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf)>. Acesso em: 28 de jul. 2023

LEÃO, Marília. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, Ampliando a Democracia no SISAN.** Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan\\_Nacional/exigibilidade\\_direito\\_humano\\_alimentacao\\_adequada.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/exigibilidade_direito_humano_alimentacao_adequada.pdf)>. Acesso em: 30 de jul. 2023.

LEVY. Observa Infância: Bahia concentra internações de bebês por desnutrição. FIOCRUZ, janeiro de 2023. Disponível em: <

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.** 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade de São Paulo, 2010. Disponível

em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010\\_GabrielaSpangheroLotta.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2023.

MALDONADO, Viviane Nóbrega. **O Poder Judiciário e o princípio da reserva do possível.** Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 189-212, Abril-Junho/2015. Disponível em:

<<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2013.pdf?d=636688172701896480>>. Acesso em: 10 de jul. 2023.

MALUF, Renato S. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização: Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais.** Brasília: CONSEA, 2010. Disponível em: <<https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio-consea.pdf>>.

Acesso em: 15 de jul. 2023.

MARQUITO-PSOL. **Restaurante Popular e Cozinhas Comunitárias em Florianópolis.** Marquito Agroecologia. Disponível em:

<<https://www.marquitoagroecologia.com/post/restaurante-popular-e-cozinhas-comunit%C3%A1rias-em-florian%C3%B3polis>>. Acesso em: 10 de nov. 2023.

MATIAS, Ricardo Soares. **O controle de pragas urbanas na qualidade do alimento sob a visão da legislação federal.** SCIELO. Food Science and Technology, Volume: 27 Suplemento 1, 2008. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/cta/a/xzSVpfMmrZ5sNmZDjyqX5wC/?lang=pt#>>. Acesso em: 01 de ago. 2023.

MATTEI, Lauro. **Razões para Florianópolis apresentar a cesta básica mais cara dentre todas as capitais do país.** Núcleo de Estudos de Economia Catarinense (NECAT), outubro de 2023. Disponível em:

<<https://necat.ufsc.br/razoes-para-florianopolis-apresentar-a-cesta-basica-mais-cara-d-entre-todas-as-capitais-do-pais/>>. Acesso em: 13 de nov 2023.

MDS; POLIS. **Mapeamento e Caracterização de Restaurantes Populares.** Brasília, junho de 2005. Disponível em:

<<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/POLIS-MDS-MAPEAMENTO-RESTAURANTES.pdf>>. Acesso em: 05 de out. 2023.

MEDAUAR, Odete. Poder de Polícia. Revista Direito Administrativo. p. 89-96, jan-mar 1995. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/46490/46697/0>>. Acesso em: 12 de nov. 2023.

MOCCIA, Silva; PACHECO, Maria Herminia Penteado. **A responsabilidade do Estado pela efetividade das políticas públicas de saúde e seu controle**. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, v. 19, 2015. Disponível em: <[https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDAdmCont\\_n.19.07.PDF](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.19.07.PDF)>. Acesso em: 18 de set. 2023.

MOLINA, Joaquín. **Organização Pan-Americana da Saúde. Sistemas alimentares e nutrição: a experiência brasileira para enfrentar todas as formas de má nutrição**. Brasília, DF: OPAS; 2017. Disponível em: <<https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/09/oms.pdf>>. Acesso em: 20 de jul. 2023.

MOLINA, Rodrigo Sarruge; SANFELICE, José Luís. **DITADURA E EDUCAÇÃO AGRÍCOLA: A ESALQ/USP E A “GÊNESE” DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO**. Revista Educ. Soc., Campinas, v. 39, nº. 143, p.321-341, abr.-jun., 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/j8xVHFMTVm9xZjcWLpYSQJy/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 30 de out. 2023.

MST. **Movimento dos trabalhadores rurais sem Terra**. Quem somos - Apresentação. Disponível em: <<https://mst.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 30 de out. 2023.

NEDER, Raquel do Nascimento. **A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DE AMARTYA SEN: uma discussão teórico-empírica do papel das liberdades humanas**. IX Jornada Internacional de Políticas Públicas: São Luís, 2019. Disponível em: <[https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho\\_submissa\\_old\\_1057\\_10575cca2adb6ae26.pdf](https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissa_old_1057_10575cca2adb6ae26.pdf)>. Acesso em: 17 de set. 2023.

NEUTZLING, Inácio (org.). **Alimento e nutrição no contexto dos Objetivos do Milênio**. Revista do Instituto Humanitas Unisinos, n. 442, 2014. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/620729-desnutricao-aumenta-no-brasil-indice-%20e-maior-entre-meninos-negros>>. Acesso em: 11 de nov. 2023

NUPPRE-UFSC. **Para combater aumento da fome, sociedade civil pede instalação de Restaurante Popular em Florianópolis**. Agosto de 2020. Disponível em: <<https://nuppre.ufsc.br/2020/10/01/para-combater-aumento-da-fome-sociedade-civil-pede-instalacao-de-restaurante-popular-em-florianopolis/>>. Acesso em 9 de nov. 2023.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS FRENTE À RESERVA DO POSSÍVEL**. (Tese – Mestre em Direito do Setor de Ciências Jurídicas). Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2006. Disponível

em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp007711.pdf>>. Acesso em: 17 de ago. 2023.

ONU. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário Geral nº 12: O direito humano à alimentação adequada. Genebra, 1999. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>>. Acesso em: 19 de set. 2023.

PACHECO, Maria Emilia Lisboa. **Comida de Verdade no Campo e na Cidade**. 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2015. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/5cnsan%20documento-base.pdf>>. Acesso em: 05 de jul. 2023.

PENNSAN. **II VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert. Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2022/06/seguranca-alimentar-covid-8jun-2022.pdf>>. Acesso em: 11 de out. 2023.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006)**: atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político (tese doutorado). Brasília, DF: Instituto de Ciências humanas da UnB; 2009.

RANDELL, Alan. **Codex Alimentarius: how it all began**. FAO Celebrates 50 Years, 1995. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/v7700t/v7700t00.htm#Contents>>. Acesso em: 10 de jul. 2023.

RIBEIRO, Silvana Maria. **O processo de construção do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo/SP**: participação e intersectorialidade na elaboração de uma política pública local promotora de saúde. 2018. Tese (Doutorado em Ciências) – Curso de Saúde Pública – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-04052018-103418/publico/SilvanaMariaRibeiroREVISADA.pdf>>. Acesso em: 05 de ago. 2023.

ROSADO, Marli Santos. **ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**. Tese (Magister Scientiae). Economia Doméstica. Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2015. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/6250/3/texto%20completo.pdf>>. Acesso em: 02 de ago. 2023.

ROSEN, George. **Uma História da Saúde Pública**. Editora Unesp: São Paulo, 1994.

ROZENFELD, Suely (org.). **Fundamentos da Vigilância Sanitária**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/d63fk/pdf/rozenfeld-9788575413258.pdf>>. Acesso em: 18 de jul. 2023.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108854/mod\\_resource/content/0/Wanderley%20Guilherme%20dos%20Santos.%20Cidadania%20e%20justi%C3%A7a.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108854/mod_resource/content/0/Wanderley%20Guilherme%20dos%20Santos.%20Cidadania%20e%20justi%C3%A7a.pdf)>. Acesso em: 28 de set. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?. Porto Alegre/Belo Horizonte, 2008, p. 163 -206.

SAS SC. **Secretária da Assistência Social, Mulher e Família visita Restaurante Popular de Florianópolis**. Agência Catarinense de notícias. Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família, abril de 2023. Disponível em: <<https://estado.sc.gov.br/noticias/secretaria-da-assistencia-social-mulher-e-familia-visita-restaurante-popular-de-florianopolis/>>. Acesso em: 23 de out. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL E DIREITOS HUMANOS**. ARGUMENTUM - Revista de Direito n. 6. UNIMAR, 2006. Disponível em: <<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/viewFile/731/383>>. Acesso em: 16 de set. 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Alberto Carvalho da. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**. SCIELO. Estudos Avançados, Volume: 9, Número: 23, 1995. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/i/1995.v9n23/>>. Acesso em: 10 de set. 2023.

SILVA, Iraildes Borges da; SOUSA, Raimunda Aurea Dias de. **OS COMMODITIES AGRÍCOLAS E A (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR**. Revista OKARA: Geografia em debate, v. 14, n. 1, p. 4-20, 2020. João Pessoa, PB, DGEOC/CCEN/UFPB. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/okara/article/download/41083/30861/140489>>. Acesso em: 12 de out. 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os Direitos Fundamentais**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 177:20-49, jul-set 1989. Disponível

em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46113/44271>>. Acesso em: 17 de set. 2023.

OLIVEIRA, Letícia. **Revolução Verde com práticas ecológicas**. Revista Desafios do Desenvolvimento - IPEA, 2015. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3052&](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3052&)>. Acesso em: 02/10/2023.

FAO. **US Food and Drug Administration. Milestones in U.S. Food and Drug Law History**. GOV. 2023. Disponível em: <<https://www.fda.gov/about-fda/fda-history/milestones-us-food-and-drug-law>>. Acesso em: 20 de jul. de 2023.

UDESC; ESAG. **Índice de Custo de Vida**: boletins mensais, 2023. Disponível em: <<https://www.udesc.br/esag/custodevida/boletins>>. Acesso em: 15 de out. 2023.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Fome, desnutrição e cidadania**: inclusão social e direitos humanos. Saúde e Sociedade, v. 12, n. 1, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/i/2003.v12n1/>>. Acesso em: 14 de out. 2023.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck (org.). **Fome e desnutrição**: determinantes sociais. Campina Grande: EDUEPB, 2021. Disponível em: <<https://zenodo.org/records/5572746>>. Acesso em: 10 de ago. 2023.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. **Fome, solidariedade e ética**: uma análise do discurso da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v.11, n.2, p. 259-277, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/bqShdWywp5qRdTHKQZN8DhG/>>. Acesso em: 12 de jul. 2023.

WEINGÄRTNER, Lioba. **The Concept of Food and Nutrition Security**. Food and Nutrition Security Assessment Instruments and Intervention Strategies, 2000. Disponível em: <<http://www.oda-alc.org/documentos/1341934899.pdf>>. Acesso em 10 de set. 2023.

WOORTMANN, Ellen. **A comida como Linguagem**. Revista Habitus, v.11. Goiânia, 2013. Disponível em: <<https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/habitus/article/view/2844/1737>>. Acesso em: 13 de jul. 2023.

ZIEGLER, Jean. **Destrução massiva**: geopolítica da fome. Cortez Editora: São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://florestasdefuturo.files.wordpress.com/2013/06/geopolitica-da-fome.pdf>>. Acesso em: 20 de out. 2023.