



**Universidade de Brasília- UnB**  
**Instituto de Ciências Humanas- IH**  
**Departamento de Serviço Social- SER**  
**Programa de Pós-Graduação em Política Social- PPGPS**

ANA CAROLINA NUNES RENAULT MONTEIRO

**O PROGRAMA PRATO CHEIO NO DISTRITO FEDERAL E A GARANTIA  
DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DOS SEUS USUÁRIOS**

Brasília

2024

ANA CAROLINA NUNES RENAULT MONTEIRO

**O PROGRAMA PRATO CHEIO NO DISTRITO FEDERAL E A GARANTIA  
DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DOS SEUS USUÁRIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, como requisito obrigatório para obtenção do título de mestra, sob orientação da Professora Dr. Liliam dos Reis Souza Santos.

Brasília

2024

Ana Carolina Nunes Renault Monteiro

**O programa Prato Cheio no Distrito Federal e a garantia do direito à alimentação adequada dos seus usuários**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Instituto de Ciências Humanas – ICH – da Universidade de Brasília.

Aprovada em 08 de fevereiro de 2024.

**Comissão Examinadora:**

---

Profa. Dra. Liliam dos Reis Souza Santos

Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Camila Potyara Pereira

Membro interno – Universidade de Brasília – UnB

---

Dra. Nathália Eliza de Freitas

Membro externo ao Programa - Secretaria de Desenvolvimento Social

---

Profa. Dra. Priscilla Maia de Andrade

Suplente- Universidade de Brasília- UnB

*Permita que eu fale, não as minhas cicatrizes*

*Elas são coadjuvantes, não, melhor, figurantes*

*Que nem devia tá aqui*

*Permita que eu fale, não as minhas cicatrizes*

*Tanta dor rouba nossa voz, sabe o que resta de nós?*

*Alvos passeando por aí*

*Permita que eu fale, não as minhas cicatrizes*

*Se isso é sobre vivência*

*Me resumir a sobrevivência, é roubar o pouco de bom que vivi*

*Por fim, permita que eu fale, não as minhas cicatrizes*

*Achar que essas mazelas me definem é o pior dos crimes*

*É dar o troféu pro nosso algoz e fazer nós sumir, aí*

*AmarElo, Emicida*



## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dra<sup>a</sup> Liliam dos Reis Souza Santos, pela paciência infinita, ensinamentos valiosos e confiança no trabalho. Obrigada pelos gentis puxões de orelha e pelo conhecimento partilhado. Minha eterna gratidão por nossos caminhos terem se cruzado na graduação e pela oportunidade de continuarem se encontrando ao longo das nossas trajetórias.

Às professoras doutoras Camila Potyara e Priscilla Maia e à doutora Nathália Eliza, membros da presente Banca Examinadora, por terem aceitado fazer parte desse processo. Tenho muito orgulho de ter uma banca de mulheres fortes, que estiveram presentes na minha vida acadêmica e profissional e que tanto me ensinaram. Obrigada por serem referência e inspiração.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Política Social, pelo apoio durante o processo do mestrado, em especial à Domingas Carneiro Teixeira, que em tantos momentos me socorreu.

Aos meus colegas de pós-graduação assim como todos os professores do colegiado, que foram essenciais para cada palavra escrita neste trabalho. Obrigada por abrirem meus olhos para questões que eu nem imaginava que existiam.

À Secretaria de Desenvolvimento Social, na qual sou servidora, pelo apoio concedido. Em especial, quero agradecer à minha diretora, Delma Pereira Borges. Obrigada por ser aquela que me motiva e que me inspira todos os dias a ser uma assistente social melhor. Obrigada pelas discussões e provocações- muito desta dissertação é fruto desses momentos.

À minha equipe maravilhosa da Diretoria de Atenção Integral às Famílias: Marcia, Rayanne, Lydia, Bárbara, Diana, Samira, Ana Luiza, Natália, Marta, Samara e Livia. Obrigada por me apoiarem nesse processo e pelos *insights* valiosos.

Ao CRAS Recanto das Emas II, minha primeira “casa” dentro da SEDES. Obrigada à equipe maravilhosa, que dividiu comigo momentos de frustração, mas também de alegria. Obrigada em especial à Guizela Mollhoff, tão importante no processo do mestrado.

À minha família “Nunes Renault Monteiro Segato”, da qual eu sempre só senti amor e orgulho. Obrigada por serem o meu chão e minha base. Agradecimento especial à todas as mulheres maravilhosas dessa minha família, que são exemplos de força e resiliência.

Ao meu marido, Lucas, que é meu melhor amigo e maior apoiador: eu nunca teria conseguido sem você. Ao meu filho, Benjamin, obrigada por entender as longas horas de estudo: você nem sempre foi paciente, mas sempre foi maravilhoso. Ao meu irmão, Caio, por ser o alívio cômico nas horas de tensão.

Às minhas irmãs maravilhosas, amores da minha vida: Carla, Ingrid, Marianah, Marselhe e Renata. Obrigada por serem meu apoio, meu muro de lamentações e minhas melhores amigas, não só durante o mestrado, mas durante toda a minha vida. Obrigada por sempre estarem do meu lado, mesmo quando eu estou errada. Não sei quem eu seria se não tivesse vocês comigo.

E, por fim, aos meus pais, Danilo e Claudia. À minha mãe, que é e sempre foi minha maior inspiração, desde quando me levava para a Universidade de Brasília com ela. Obrigada, mãe, por ser quem você é e me amar do jeito que me ama. E ao meu pai, que não está aqui para ver a filha se tornar mestre, mas foi responsável por cada gota esquerdista do meu sangue.

Essa dissertação é para vocês.

## RESUMO

A dissertação de mestrado em questão realizou uma investigação do programa social Prato Cheio no Distrito Federal, enquanto medida de segurança alimentar e nutricional vinculado à política social pública de assistência social no Distrito Federal. O trabalho além de analisar números e estatísticas, mergulhou nas nuances da problemática alimentar, discutindo os diversos tipos de fome e suas determinações, delineando a trajetória da segurança alimentar e nutricional no contexto brasileiro, bem como a sua inserção nas medidas e ações e interventivas da política social de assistência social, tecendo considerações críticas sobre como os programas, incluindo o Prato Cheio, enfrentam desafios significativos na promoção de uma segurança alimentar integral. Destacou-se a importância de compreender as diferentes faces da fome, não apenas como carência quantitativa, mas também como uma questão multifacetada que envolve aspectos qualitativos e estruturais. No âmbito da discussão sobre o capitalismo, a pesquisa revelou como a lógica do mercado influencia diretamente os resultados do programa. A privatização de serviços sociais, a mínima intervenção estatal e a orientação neoliberal impactam a eficácia do Prato Cheio, muitas vezes, comprometendo a universalidade do acesso à alimentação adequada. O estudo evidenciou que, sob o domínio dessas forças, a autonomia individual é enfatizada em detrimento de uma abordagem mais coletiva e integrada necessária para enfrentar as raízes estruturais da insegurança alimentar, oferecendo uma compreensão mais profunda das interconexões entre os diferentes tipos de fome, a trajetória da segurança alimentar, a política de assistência social e a influência do capitalismo e do Estado neoliberal, em busca de contribuir para o debate acadêmico e social sobre os desafios persistentes no alcance do direito humano à alimentação adequada em um contexto marcado por complexidades estruturais e ideológicas.

**Palavras-chave:** Programa Prato Cheio; Direito Humano à Alimentação Adequada; Fome; Segurança alimentar e nutricional; Assistência social; Política social.

## **ABSTRACT**

The master's thesis in question conducted an investigation into the Prato Cheio social program in the Federal District, as a measure of food and nutritional security linked to the public social assistance policy in the Federal District. The work, in addition to analyzing numbers and statistics, delved into the nuances of the food issue, discussing the various types of hunger and their determinants, outlining the trajectory of food and nutritional security in the Brazilian context, as well as its integration into the measures and interventions of the social assistance policy, weaving critical considerations on how programs, including Prato Cheio, face significant challenges in promoting comprehensive food security. The importance of understanding the different facets of hunger was highlighted, not only as quantitative deprivation but also as a multifaceted issue that involves qualitative and structural aspects. In the discussion about capitalism, the research revealed how the logic of the market directly influences the program's outcomes. The privatization of social services, minimal state intervention, and neoliberal orientation impact the effectiveness of Prato Cheio, often compromising the universality of access to adequate food. The study showed that under the dominance of these forces, individual autonomy is emphasized at the expense of a more collective and integrated approach necessary to address the structural roots of food insecurity, offering a deeper understanding of the interconnections between different types of hunger, the trajectory of food security, social assistance policy, and the influence of capitalism and the neoliberal state. The aim is to contribute to the academic and social debate on the persistent challenges in achieving the human right to adequate food in a context marked by structural and ideological complexities.

**Key-words:** Prato Cheio Program; Human Right to Adequate Food; Hunger; Food and nutritional security; Social assistance; Social policy.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1- ENTRE A ABUNDÂNCIA E A CARÊNCIA: AS INTERSEÇÕES DA FOME, INSEGURANÇA ALIMENTAR E DESIGUALDADE SOCIAL</b> .....	<b>22</b>
1.1 DE QUE FOME ESTAMOS FALANDO? .....	23
1.2 O HISTÓRICO DE POLÍTICAS SOCIAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	37
1.3 O HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO DISTRITO FEDERAL.....	54
<b>CAPÍTULO 2- ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	<b>71</b>
2.1 NECESSIDADES HUMANAS, ESTADO E DIREITO SOCIAL: FUNDAMENTOS DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	73
2.2 A POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	80
2.3 O PROGRAMA PRATO CHEIO .....	84
<b>CAPÍTULO 3- O PROGRAMA PRATO CHEIO E SUA CAPACIDADE DE GARANTIR O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.....</b>	<b>96</b>
3.1 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA PRATO CHEIO .....	97
3.2 ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA PRATO CHEIO .....	110
3.3 ANÁLISE CRÍTICA DO PROGRAMA PRATO CHEIO: DIVERGÊNCIAS, OPORTUNIDADES E DESAFIOS EM SUA IMPLEMENTAÇÃO .....	115
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>136</b>



## 1. APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A fome e a inabilidade de prover para si mesmo e sua família alimentação adequada tem sido uma dura realidade vivenciada por milhares de pessoas, e uma demanda recorrente aos formuladores e implementadores de políticas sociais. Tal questão se tornou ainda mais conspícua em 2020, quando a crise sanitária causada pela pandemia de COVID-19, agravou várias das expressões da questão social<sup>1</sup>. Segundo o relatório “*The State of Food Insecurity and Nutrition in the World*”, de julho de 2021, produzido pela FAO<sup>1</sup>, cerca de um décimo da população global foi subalimentada em 2020, e a fome pode ter atingido até 811 milhões de pessoas em todo o planeta.

Atualmente, segundo o Mapa da Fome da ONU<sup>2</sup>, 111 países no mundo enfrentam situação crônica de falta de alimento, ou seja, estão em situação de fome. Logo, percebe-se que a crise sanitária de COVID-19 pode estar controlada, mas seus efeitos ainda são visíveis a níveis globais.

Ainda que seja um dos efeitos mais marcantes da crise humanitária pela qual o mundo está passando, a fome não é uma demanda nova. Segundo relatório “*Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*”, da *Food and Agriculture Organization of United Nations*- FAO (2021), desde muito antes da pandemia de COVID-19, atores importantes no combate à fome no mundo estavam no prélio para pensar em soluções alternativas para o número crescente de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> No ponto de vista do marxismo, a questão social é compreendida como resultado das contradições inerentes ao sistema capitalista, onde a desigualdade econômica e a exploração de classe geram condições de injustiça, opressão e alienação para a classe trabalhadora. Marx e Engels conceberam a questão social como uma manifestação das contradições entre as forças produtivas e as relações de produção, destacando a alienação do trabalhador em relação ao produto do seu trabalho e à sua própria essência humana. Para o marxismo, a solução para a questão social não reside em reformas paliativas, mas na superação do sistema capitalista por meio da revolução proletária e da construção de uma sociedade sem classes, onde os meios de produção sejam socialmente controlados e a produção seja organizada para atender às necessidades coletivas da humanidade. (NETTO, 2011).

<sup>2</sup> O Mapa da Fome das Organizações das Nações Unidas é um instrumental que agrupa os dados dos relatórios anuais das Organizações das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura- FAO. O material permite avaliar o progresso ou o retrocesso de políticas para erradicação da fome e da extrema pobreza.

<sup>3</sup> Fome e insegurança alimentar e nutricional são conceitos relacionados, mas possuem diferenças importantes. O conceito fome refere-se à sensação física de desconforto ou necessidade de alimento devido

No Brasil, a fome também é marcante. Segundo pesquisa da rede Penssan (2021), 55,2% da população brasileira se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional. Especificamente no âmbito do Distrito Federal, o projeto “Observa DF” realizou entrevista com mil pessoas que são moradoras do DF em novembro de 2021 e mapeou que 9,5% da população distrital não comeu porque não tinha dinheiro para comprar comida nos últimos 3 meses.

Esses dados evidenciam que a problemática da fome envolve uma questão mais profunda – a insegurança alimentar e nutricional – que pode ser discutida sob diferentes óticas e concepções teóricas metodológicas. O pano de fundo teórico metodológico eleito neste projeto relaciona o estudo da insegurança alimentar e nutricional com a categoria necessidades humanas básicas. Ao discutir o direito à alimentação, infere-se que esta é uma necessidade humana básica e que, portanto, é direito de todo cidadão. Sendo direito de todo cidadão, deve ser concretizado por políticas sociais públicas, já que se relaciona com necessidades sociais. No entanto, o que se observa na realidade, é que tal direito não tem se concretizado. E como Pereira-Pereira (2006) aponta, é curioso que tais necessidades sempre estiveram garantidas nas sociedades primitivas, mas no capitalismo elas nunca foram resolvidas. Arrisca-se a dizer, inclusive, que elas foram agravadas.

A não-resolução das necessidades humanas básicas está intrinsecamente interligada ao sistema econômico-político no qual estamos inseridos -o capitalismo- e o seu sistema de produção e reprodução do capital, cuja base elementar está na exploração da força de trabalho. As contradições desse complexo e dinâmico processo de produção e reprodução do capital se expressa na insegurança alimentar, dentre outras manifestações. As lutas sociais decorrentes dessas contradições, a formação de uma contraposição política à lógica autorreguladora do sistema capitalista, forjou na cena histórica respostas institucionais, asseguradas pelo Estado burguês, no sentido de minimizá-las. Dentre as principais ações verifica-se a política social, que são processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e

---

à falta de comida. É uma condição imediata e direta causada pela ausência ou insuficiência de ingestão de alimentos. Já a insegurança alimentar e nutricional refere-se a um estado no qual as pessoas têm dificuldade em obter alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às suas necessidades alimentares e às preferências dietéticas para uma vida ativa e saudável. A insegurança alimentar e nutricional pode variar em intensidade, indo desde preocupações com acesso limitado a alimentos até experiências de fome real. Envolve não apenas a disponibilidade física de alimentos, mas também o acesso a eles, a estabilidade no acesso e a capacidade de utilizar alimentos de forma adequada e saudável. O conceito será aprofundado ao longo do trabalho.

sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo (BEHRING e BOSCHETTI, 2017).

Nesse bojo, políticas sociais públicas voltadas para o combate à fome emergem na agenda pública. No Brasil, as políticas sociais de segurança alimentar e nutricional foram tímidas até meados da década de 1988, sendo importante destacar as conquistas no âmbito da Constituição de 1988 e a definição de segurança alimentar e nutricional. Outra característica importante de configuração dessas ações públicas de combate à fome foi a vinculação dessas medidas à Política Social de Assistência Social, processo marcado por contradições.

No âmbito dessa articulação, um importante marco para as políticas sociais de segurança alimentar foi a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1996, que definiu como uma de suas diretrizes, o dever de o Estado garantir o atendimento adequado às necessidades básicas do indivíduo. Logo, sendo a garantia de alimentação e nutrição um Direito Social que deve ser provido a todos, esse se torna um objeto importante das políticas sociais, inclusive da Política de Assistência Social (mas não só dela), e sob uma nova ótica: alimentação como direito e não caridade ou benevolência.

Os avanços no campo da Segurança alimentar para além da inserção na LOAS vai permear outras políticas sociais, como na Educação, por exemplo, com o aprimoramento do programa Merenda Escolar. Movimento, contudo, que ocorreu no campo das disputas de uma agenda macroeconômica neoliberal, presente enfaticamente nos governos redemocráticos, que acarretou programas e ações no âmbito da segurança alimentar e nutricional de caráter emergencial e focalizado, mostrando um paliativo insólito no combate à fome. Avanço importante no âmbito da segurança alimentar e nutricional veio em 2003, com a criação do programa Fome Zero, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O programa Bolsa Família<sup>4</sup> foi o principal instrumento de combate à fome nesse período, por meio da transferência de renda, sendo que este programa unifica todos os

---

<sup>4</sup> O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda do governo federal brasileiro, criado em 2003, que visa combater a pobreza e a desigualdade social. Ele funciona através da concessão de benefícios financeiros mensais a famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, desde que cumpram determinados critérios estabelecidos pelo governo, como renda per capita abaixo da linha da pobreza e inclusão em cadastros sociais. Além do benefício básico, o programa oferece benefícios extras para famílias com crianças, adolescentes e gestantes, condicionados à frequência escolar e ao

outros anteriores a ele. Os programas Fome Zero e o Bolsa Família seguiram durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) e foram um importante instrumento para mitigar os efeitos da crise econômica de 2008.

No entanto, ainda que o programa Fome Zero tenha sido um importante avanço no campo de políticas de segurança alimentar, não se deu desvinculado das ações macroeconômicas neoliberais, não intercorrendo em questões estruturais da nossa sociedade e nas determinações essenciais da insegurança alimentar e nutricional. Portanto, ele consegue diminuir em números absolutos a quantidade de pessoas em situação de fome, mas não a elimina, pois esta é uma expressão da questão social, fruto do sistema capitalista em que estamos inseridos.

A fome é uma condição que historicamente acompanha a humanidade, não sendo exclusiva do sistema capitalista. No entanto, foi sob o capitalismo que a fome se tornou um fenômeno generalizado e desvinculado da escassez de alimentos. Isso se deve à lógica de funcionamento desse sistema econômico, que prioriza a acumulação de capital em detrimento da satisfação das necessidades básicas da população. No capitalismo, a fome é resultado não apenas da escassez de alimentos, mas também da desigualdade na distribuição de recursos e da exclusão social, onde alguns têm acesso abundante aos alimentos enquanto outros sofrem com a privação alimentar. Portanto, é no contexto do capitalismo que a fome se manifesta como um fenômeno de massas, evidenciando as contradições e injustiças inerentes a esse sistema socioeconômico.

Com o impeachment da presidenta Dilma em 2016, e com a decorrente eleição de Jair Bolsonaro em 2018, o que se viu foi o desmonte do que tinha sido construído em termos de segurança alimentar e nutricional, sendo esse processo acompanhado pela descontinuidade de vários programas e a criação de outros. Logo, ao juntar os efeitos da crise econômica mundial com o desmonte de uma série de políticas de assistência social, têm-se o aumento gradual do número de pessoas em insegurança alimentar e nutricional.

---

acompanhamento da saúde. O Bolsa Família atua como um instrumento de proteção social, proporcionando um suporte financeiro às famílias mais necessitadas e contribuindo para a melhoria das condições de vida e a promoção da inclusão social. Fonte: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>

A situação se agrava no início do ano de 2020, com a pandemia de COVID-19, que teve impacto considerável na vida das pessoas, inclusive no que tange à segurança de renda, e aumentou de forma expressiva a quantidade de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Como ação responsiva à grave crise que se instaurou com a pandemia de COVID-19, destaca-se no âmbito do Distrito Federal o programa de transferência de renda “Prato Cheio”, criado em 07 de dezembro de 2020 pelo decreto nº 41.570 e tornado lei em 14 de dezembro de 2021, com aprovação da PL 2.240/2021, pelo Poder Executivo.

O programa Prato Cheio, instituído pelo Estado no auge da pandemia de COVID-19, possui o objetivo primeiro de ser uma resposta emergencial para a crescente situação de insegurança alimentar e nutricional da população. Além disso, infere-se que o programa Prato Cheio possui a intencionalidade de substituir a entrega de cesta básica por um programa de transferência de renda, o que possibilita ao usuário mais autonomia no âmbito da aquisição de itens alimentícios.

No entanto, as particularidades do programa instigam a discussão quanto à efetividade do Prato Cheio, principalmente quando se analisa o programa sob a ótica do estudo crítico das políticas sociais, uma vez que o referido programa consubstancia a problemática da insegurança alimentar com as medidas públicas adotadas para o enfrentamento dela. De tal modo, revela-se, importante objeto de estudo.

Por conseguinte, o **objeto** de estudo eleito por este projeto de pesquisa é o *programa social Prato Cheio e sua capacidade de oferecer respostas à insegurança alimentar e nutricional dos seus participantes no Distrito Federal*, com o intuito de responder às perguntas de partida: **em que medida o programa Prato Cheio, é eficiente em assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada? E qual a relação das políticas de segurança alimentar com a política de assistência social no DF?**

A partir desta delimitação definiu-se como **objetivo geral** da pesquisa entender em que medida o programa Prato Cheio é capaz e consegue expandir direitos sociais, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade enquanto parte da política social de segurança alimentar e nutricional. Já os **objetivos específicos** foram:

- Realizar um resgate histórico das políticas alimentares no Brasil e no Distrito Federal;
- Avaliar o programa Prato Cheio dentro do contexto da política de assistência social e a sua vinculação com as estratégias de transferência de renda;
- Examinar as potencialidades, as limitações e contradições do programa Prato Cheio;
- Oferecer contribuição significativa ao debate acadêmico, proporcionando *insights* e novas perspectivas sobre políticas de segurança alimentar e nutricional.

A motivação para tal pesquisa adveio da atuação profissional da pesquisadora como assistente social no Proteção Social Básica do SUAS no Distrito Federal. Como assistente social do Centro de Referência de Assistência Social<sup>5</sup> do Recanto das Emas<sup>6</sup>, uma das principais atividades a serem realizadas são os atendimentos aos usuários da Política de Assistência Social. E, logo nos primeiros meses como assistente social nesse trabalho, durante o auge da crise sanitária causada pela pandemia de COVID-19, um dos fatos que mais chamou atenção foi o discurso recorrente do usuário, sempre permeado de desespero, onde relatava-se: “não tenho o que comer”.

Tal frase causa impacto em quem a proclama e quem a ouve, pois, no imaginário do ser humano, ter o que comer é uma necessidade básica do ser humano e deveria ser um direito garantido. Então, ao deparar-se com usuários que afirmam não ter acesso a tal direito, questiona-se por que existem pessoas que não possuem acesso a necessidades humanas básicas.

Nesse sentido, o programa Prato Cheio e sua capacidade de atender o Direito Humano à Alimentação Adequada foi escolhido como objeto nesta pesquisa, pois é um programa que se coloca como resposta à insegurança alimentar e nutricional<sup>7</sup>, em um contexto sócio-histórico deveras desafiador. Existe o interesse em saber se ele de fato alcança os objetivos aos quais ele se propõe.

---

<sup>5</sup> O Centro de Referência de Assistência Social - CRAS é uma unidade pública de atendimento à população onde são oferecidos os serviços de Assistência Social.

<sup>6</sup> Recanto das Emas é uma região administrativa do Distrito Federal, criada em 1993. Segundo o PDAD de 2021, a população do Recanto das Emas era de 133.564 pessoas e essa é considerada uma região com alta índice de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

<sup>7</sup> As normativas e textos técnicos do programa Prato Cheio optaram por utilizar o termo “insegurança alimentar e nutricional”. A autora desta pesquisa, em diversos momentos, opta por utilizar o termo “fome” para caracterizar situações específicas. Importante destacar, no entanto, que os termos não são equivalentes. A discussão será aprofundada no capítulo 2.

Para além disso, o propósito de se pesquisar sobre o Prato Cheio está no fato de que ele possui alta visibilidade da gestão de governo atual<sup>8</sup>, é entendido como um programa inovador e que se coloca como instrumento de viabilizador de direitos sociais. O interesse dessa pesquisa também se encontra em saber até que ponto o programa Prato Cheio, enquanto política social derivada de um governo marcado pelo neoliberalismo e neoconservadorismo, de fato consegue garantir direitos sociais.

Mais do que isso, essa pesquisa almejou saber se o provimento direto de subsídio financeiro do Prato Cheio tem potencial de incentivar a autonomia do usuário do programa ao permitir que ele escolha o que comprar em termos de gênero alimentício, ou se é apropriado questionar até que ponto o programa de fato garante o Direito Humano à Alimentação Adequada, tendo em vista a disparidade entre o valor do benefício e o custo da cesta básica.

Dessa forma, na qualidade de trabalhadora do SUAS, servidora pública do GDF e –principalmente– como assistente social, se tornou imperioso pesquisar sobre o programa Prato Cheio e em que medida ele foi, de fato, um avanço em termos de política social de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal e se garante o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Nesse sentido, concorda-se com Leão e Recine (2011), que afirmam que “só será possível viver num país justo, solidário e democrático com a realização de todos os direitos humanos a partir de políticas públicas fortalecidas, bem planejadas e adequadamente geridas (LEÃO; RECINE, 2011 *apud* LEÃO; RECINE, 2013, p. 36).

Assim, entende-se que é primordial realizar pesquisas sobre as políticas públicas com foco em segurança alimentar e nutricional, especialmente no âmbito das políticas sociais, para assim sugerir, implementar e fortalecer ações que tenham como objetivo a proteção dos direitos humanos por meio da garantia de satisfação de necessidades humanas básicas.

Logo, tendo em vista que o tema dessa pesquisa é o programa Prato Cheio e o objetivo geral é avaliar a capacidade do programa de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada, no âmbito da segurança alimentar e nutricional, no Distrito

---

<sup>8</sup> A gestão atual é a do governador Ibaneis Rocha, eleito como chefe do executivo distrital para seu primeiro mandato em 2018 e, para o segundo mandato, em 2022.

Federal, a metodologia de pesquisa foi concebida em dois eixos estruturantes: o método e os procedimentos metodológicos.

Considerando que o método de pesquisa é a “lupa” pela qual escolhemos analisar nosso objeto, o método escolhido para essa pesquisa é o **materialista-histórico-dialético**, originado de Marx e Engels<sup>9</sup>, no século XIX.

Behring e Boschetti (2017, p. 45) salientam a importância de tratar políticas sociais sob tal perspectiva crítica, histórica e ontológica, sendo que

O sujeito que quer conhecer não apenas descreve, mapeia ou retrata. (...), mas o central nessa linha de análise é que o sujeito procura reproduzir idealmente o movimento do objeto, extrai do objeto às suas características e de determinações, reconstruindo-o no nível do pensamento como um conjunto rico de determinações que vão além das suas sugestões imediatas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2017, p.45).

Dessa forma, o materialismo histórico-dialético possui potencialidade de analisar um fenômeno social tendo em conta suas contradições, conflitos e transformações. Isso se torna imperativo ao falar de política social de segurança alimentar e nutricional, pois ao tratar deste tema de forma deslocada no tempo-espaço, corre-se o risco de se ignorar elemento vital para o entendimento do tema: de que a insegurança alimentar e nutricional não é natural dentro do sistema social, como o neoliberalismo nos leva a acreditar – ela é consequência do sistema capitalista vigente e da necessidade de exploração da classe trabalhadora pelo capital.

No entanto, só será possível ponderar sobre tal relação causal ao utilizar de método de pesquisa que leve em consideração esses três aspectos principais: o materialismo, a historicidade e a dialética.

A escolha por esse método se deu, pois,

a proteção social no capitalismo, não é um processo espontâneo, ou natural, mas produzido e reproduzido socialmente com fins de atender necessidades específicas de diferentes sujeitos, em diferentes contextos históricos e, portanto, é fenômeno complexo e contraditório que demanda para além das suas aparências (PEREIRA, 2013, p. 29).

---

<sup>9</sup> Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) foram filósofos, economistas e teóricos políticos alemães que desempenharam um papel fundamental na formação do pensamento socialista e comunista. Juntos, desenvolveram uma teoria crítica da sociedade, conhecida como socialismo científico ou marxismo.

Com relação aos procedimentos metodológicos, destaca-se que essa pesquisa foi, de maneira basilar, uma discussão teórica que tem como objeto central a **avaliação de um programa social**. Assim, segue-se Boschetti (2009), que realiza uma diferenciação entre avaliar e analisar uma política social. Segundo a autora, analisar uma política social pressupõe explorar como tal política ou programa é constituído, “a fim de decompor o todo em suas partes componentes; observar, examinar e criticar minuciosamente.” (BOSCHETTI, 2009, p. 577).

Todavia, o interesse dessa pesquisa vai além de entender como funciona o programa Prato Cheio, mas ambiciona também estabelecer valor ou julgamento sobre o significado e efeito desse programa, o que segundo a autora, seria realizar avaliação de um programa social- o que envolve “apreciar ou estimar o merecimento, a grandeza, a intensidade ou força de uma política social diante da situação a que se destina.” (BOSCHETTI, 2009, p. 577).

A escolha metodológica de avaliar o programa Prato Cheio envolve também ir além da mera análise clássica de políticas públicas, que se baseia na relação custo-benefício, onde o objetivo é atender o maior número de pessoas possível com o menor gasto de recursos.

A pesquisa utilizou como procedimento metodológico a leitura especializada, em textos técnicos, no que concerne aos temas elencados no referencial teórico desta pesquisa. Também foi realizada leitura e análise de legislação concernente e dados quantitativos provenientes do programa Prato Cheio, além de outros programas e serviços relacionados à política de segurança alimentar e nutricional.

Tendo em vista que todo objeto de estudo possui um “pano de fundo”, nos dois primeiros capítulos dessa dissertação, foi realizado debate conceitual sobre os principais conceitos que amparam essa pesquisa. No primeiro capítulo, foi realizada a discussão específica sobre fome e segurança alimentar e nutricional, assim como o papel do Estado nesse campo.

Já no segundo capítulo, foi realizada discussão sobre como as políticas de segurança alimentar e nutricional estão relacionadas à política de assistência social. A necessidade de relacionar os dois temas foi uma preocupação na pesquisa, tendo como força motriz a vontade de pesquisar qual a relação das políticas de segurança alimentar e nutricional com a política de assistência social. Para além, houve a necessidade de se

debater se existe centralidade da assistência social em relação com as políticas de segurança e alimentar e nutricional, em especial no Prato Cheio no Distrito Federal.

Para o terceiro capítulo, foi construído quadro institucional do programa Prato Cheio, onde foram examinadas três categorias: 1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados pelo programa; 2) seu financiamento e 3) como é feita sua gestão, considerando as diretrizes políticas e normativas da política de assistência social no DF, a qual se vincula o programa.

Para avaliar os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados pelo programa Prato Cheio, foi importante levar em consideração vários fatores. Foi primordial conhecer as leis que regem o programa social em questão, bem como as políticas e diretrizes que o acompanham. Também se fez necessário realizar um estudo dos programas anteriores e a evolução destes. Nesse sentido, foi feito levantamento e avaliação da legislação do programa Prato Cheio, assim como de programas anteriores a ele, tanto no âmbito distrital quanto federal.

Para avaliar o programa Prato Cheio quanto ao seu financiamento, foi realizada avaliação do orçamento do programa, com intuito de entender como os recursos estão sendo alocados, se o montante é suficiente para atender os objetivos do programa e as necessidades dos usuários, assim como verificar se os recursos estão sendo utilizados como previsto no orçamento. Também foi avaliado a transparência da prestação de contas do programa e como tem sido feito o monitoramento desse orçamento.

Por fim, esta pesquisa avaliou a gestão do programa Prato Cheio e investigou sobre como se dá a estrutura de gestão do programa social- incluindo a equipe responsável pela implementação do programa- assim como tentou entender como se deu a articulação entre os diferentes atores políticos envolvidos na gestão e execução do programa Prato Cheio.

Dessa forma, os principais resultados da pesquisa se encontram no terceiro capítulo, onde há de se destacar a análise sobre as potencialidades e dificuldades que o programa enfrenta.

Em síntese, esta introdução buscou estabelecer um contexto abrangente e aprofundado para a presente dissertação, delineando a relevância e a complexidade do tema em questão. Através da revisão crítica da literatura e da delimitação conceitual

cuidadosa, procurou-se não apenas justificar a pertinência desta pesquisa, mas também oferecer uma compreensão clara dos fundamentos teóricos que norteiam o estudo.

Ao avançar para os capítulos subsequentes, busca-se não apenas explorar as lacunas existentes no conhecimento atual, mas também contribuir para o enriquecimento do campo de estudo por meio de análises rigorosas, discussões reflexivas e conclusões fundamentadas.

## **CAPÍTULO 1- ENTRE A ABUNDÂNCIA E A CARÊNCIA: AS INTERSEÇÕES DA FOME, INSEGURANÇA ALIMENTAR E DESIGUALDADE SOCIAL**

A persistência da fome constitui uma realidade desafiadora para milhares de indivíduos, representando uma demanda contínua para os responsáveis pela formulação e implementação de políticas sociais. Este desafio adquiriu contornos ainda mais preocupantes em 2020, quando a crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19 exacerbou diversas manifestações da problemática social relacionada à alimentação.

De acordo com os dados do já citado relatório "*The State of Food Insecurity and Nutrition in the World*," da FAO, aproximadamente um décimo da população global enfrentou subalimentação em 2020 e aproximadamente 811 milhões de pessoas em todo o mundo tenham vivenciado a fome. Esses dados alarmantes destacam a urgência de abordar e combater as múltiplas dimensões da insegurança alimentar, especialmente em um contexto de desafios agravados pela pandemia.

Indo além, segundo Castro (1968), a história tem sido, desde sempre, “a história de sua luta pela obtenção do pão-nosso-de cada-dia.” (CASTRO, 1968, p.45) e muito já foi discutido sobre o tema.

Bem na verdade, Castro explica que o debate da fome nem sempre esteve em voga. Pelo contrário, durante muito tempo falar sobre fome era um tabu. Castro explica em sua obra *Geopolítica da Fome* (1968) que um dos possíveis motivos para que os pesquisadores evitassem falar sobre este tema era de ordem moral. O fenômeno da fome está atrelado a um instinto primário, sendo tratado pela sociedade racionalista, que procurava impor o domínio da razão sobre os instintos, como algo chocante. Desde o fim do século XVIII, a chamada cultura ocidental entende o homem como um ser superior, que por meio das artes e da cultura, se elevou acima das necessidades mundanas. Nesse sentido, se disseminou a ideia de que o “ser humano perfeito”, de “pensamento puro”, seria capaz de resistir aos impulsos naturais, como por exemplo, a fome. Adotou-se então a tática de não se falar sobre esse assunto, para que se pudesse fingir que ele não existe (CASTRO, 1968).

Para além, Castro (1968, p. 49) também afirma que a fome tem raízes profundas que “mergulhavam no escuro mundo dos interesses econômicos, dos interesses de

minorias dominantes e privilegiadas, que sempre trabalharam para escamotear o exame do fenômeno da fome ao panorama intelectual moderno.”. Sendo assim, a fome sempre existiu, mas durante muito tempo se evitou falar sobre ela e quando se discutia o assunto, a fome em questão era aquela advinda de grandes catástrofes e calamidades, como era o caso de pandemias e guerras.

A verdade é que foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social- a revolução russa, na qual pereceram dezessete milhões de criaturas, sendo doze milhões de fome- para que a civilização ocidental se convencesse de que não era mais possível ocultar a realidade social da fome aos olhos do mundo. Era como querer tapar o sol com uma peneira. E, à força de contingências inexoráveis, foi vencido também o tabu da fome. Aos cientistas foi finalmente permitido estudar objetivamente o assunto. Os Estados foram aconselhados a publicar dados estatísticos mostrando a verdadeira situação de vida de suas populações e a divulgação de relatórios ou de ensaios acerca do tema proibido foi mesmo estimulada. (CASTRO, 1968, p. 50)

O mundo pós-segunda Guerra Mundial demandou que se discutisse fome, e mais do que isso, que se estudasse fome, pois esse não é um objeto de estudo simples ou fácil. A fome é um objeto multifacetado, imbuído de paradigmas e que está intimamente interligado com questões éticas e políticas. Nesse mesmo sentido, a fome não é a mesma para todo mundo e nem é a mesma em todos os lugares- a fome possui diferentes expressões e gradações, e cada uma delas está interligada com variáveis diversas que precisam ser discutidas.

Para além de discutir os tipos de fome, ao longo desta dissertação também irá se debater quais são as determinações que levam à esse fenômeno, assim como sua ligação direta com o sistema econômico e político em que a sociedade está inserida.

## **1.1 DE QUE FOME ESTAMOS FALANDO?**

O geógrafo brasileiro Josué de Castro foi um importante pesquisador sobre fome no Brasil e no mundo. Seus trabalhos “Geografia da Fome” (lançado originalmente em 1946) e “Geopolítica da Fome” (lançado em 1951) são referência até os dias atuais para quem pesquisa o assunto.

Nessas obras, Castro irá discorrer sobre os tipos de fome e suas implicações na vida das pessoas. Ademais, Castro (1968, p. 77) defende que a fome é diversa e se apresenta de forma heterogênea, podendo ser avassaladora e levar à completa inanição ou

ser sorrateira, não apresentando sinais aparentes. O autor ainda pontua que por mais que as pessoas, em geral, se preocupem mais com a fome avassaladora, fruto de grandes calamidades humanas, a fome é muitas vezes invisível, sendo tão prejudicial quanto à primeira.

Maluf (2009), sobre isso, discorre acerca da fome aguda, que se refere à urgência de se alimentar e é saciada somente pela ingestão imediata de alimentos. Esse tipo de fome é experimentada por quase todo mundo em algum momento da vida, pois é inerente ao funcionamento do corpo humano. A grande questão é que, por diversas vezes, a fome aguda deixa de ser algo pontual e passa a ser fenômeno constante na vida de uma pessoa- nesse momento, a fome deixa de ser aguda e passa a ser fome crônica.

A fome crônica, que é a condição na qual “a alimentação diária não fornece energia suficiente para a manutenção do organismo e para o exercício das atividades cotidianas” (MALUF, 2009, p. 98) é um dos grandes problemas da sociedade humana contemporânea e é a cerne do objeto de estudo dessa pesquisa. Ao longo da pesquisa, o objetivo é tratar as determinações da fome e quais as respostas que estão sendo dadas a ela.

Nesse sentido, Castro (1968) explica em sua obra que o alimento é fornecedor de energia. No entanto, o corpo humano é uma máquina complexa que demanda diferentes tipos de combustíveis para que possa funcionar de forma perfeita. Não basta que o corpo humano meramente se alimente, ele necessita de diversidade de alimentos, para que todas as necessidades do corpo humano sejam atendidas e para que ele possa funcionar de forma adequada. Então, parte-se do entendimento que para que haja sobrevivência física do ser humano, ele precisa ser atendido em duas vertentes: quantidade e qualidade no que se refere à alimentação.

Quando o corpo humano não consegue acesso à comida de forma suficiente e de forma equilibrada, é aí que se vê a manifestação da fome. Castro (1968, p. 80) explica em sua obra que o indivíduo que não recebe o total de energia necessária para seu gasto energético sofre de fome global ou enérgica. Já quando a deficiência é acentuada, há a semi-inanição e, se é total, de completa inanição. Já quando, independente do aspecto enérgico, a alimentação é deficiente, o que se tem é a fome parcial ou específica. Todas essas formas de carência ou deficiência em termos de alimentação são gradações de fome e trazem impacto na saúde física, mental e social dos indivíduos.

Nesse sentido, entende-se, conforme Castro (1968), que a fome é um dos maiores riscos para a manutenção da vida humana- não somente pelos motivos óbvios, que é o fato de que sem comida, a espécie humana perecerá- mas também porque o indivíduo com fome sofre perturbações que impactam em todas as suas escolhas de vida.

Nenhuma calamidade é capaz de desagregar, tão profundamente e num sentido tão nocivo, a personalidade humana como a fome, quando atinge os limites da verdadeira inanição. Fustigado pela necessidade imperiosa de comer, o homem esfomeado pode exibir a mais desconcertante conduta mental. Seu comportamento transforma-se como o de qualquer outro animal submetido aos efeitos torturantes da fome. (CASTRO, 1968, p. 120)

Ainda segundo Castro (1968), a sensação da fome não é um processo contínuo, mas é na verdade, um fenômeno intermitente. Castro explica que, no início, a fome provoca “uma excitação nervosa anormal, extrema irritabilidade e violenta exaltação dos sentidos; mas, logo a seguir vem a fase de apatia, de tremenda depressão, de náuseas e de dificuldade de qualquer forma de concentração mental.” (CASTRO, 1968, P. 123).

É importante pensar que está se falando de muitas pessoas no mundo que sofreram (e sofrem) com a fome crônica. Logo, pode-se entender que há muitos anos se tem uma epidemia com sintomas bem claros. Os sintomas da fome crônica impactam de forma grandiosa a vida das pessoas e dificultam todas as suas atividades da vida diária. Como esperar que uma pessoa com fome trabalhe ou estude de forma satisfatória? Ou mesmo que alcance os mesmos resultados de alguém que não esteja passando fome?

Outro ponto que tornou a questão da fome tão complexa é que até o início dos anos 1940, o tema fome era um assunto delicado e, de certa forma, proibido. A questão também era envolta pelo manto da culpabilização, onde a pessoa que estava passando fome era detentora de um problema que estava na esfera individual e deveria ser resolvida também no âmbito individual- seja por meio do trabalho ou pelo recebimento de caridade. A fome, durante muito tempo, não foi discutida no âmbito coletivo e não era entendida como um problema de Estado.

A forma de se tratar fome começou a mudar após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, quando, em decorrência da grande guerra, a fome já não era uma questão pontual e sim, uma questão generalizada no mundo.

Em um primeiro momento, a temática da fome foi tratada como um fenômeno relacionado à indisponibilidade de alimentos, e tal visão se tornou preponderante depois

da Segunda Guerra Mundial. Em seu texto, Leão (2013, p.11) afirma que havia o entendimento de que a fome decorria, principalmente, da produção insuficiente de alimentos nos países pobres.

Como solução para tal questão, salienta-se a Revolução Verde, na década de 1980. A Revolução Verde foi um fenômeno que tinha como princípio fundante a intenção de aumentar a produção de alguns alimentos, utilizando sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, técnicas de variedades genéticas fortemente dependente de insumos químicos e outras técnicas que amplificam a produção agrícola de forma rápida e barata.

Lendo sobre esse conjunto de ações, pode se achar que foram técnicas positivas para a produção agrícola, mas, na verdade, o que aconteceu foi uma série de medidas que gerou muito lucro aos grandes produtores em detrimento da saúde das pessoas e do meio ambiente.

Estudos demonstram que o uso excessivo de pesticidas e fertilizantes pode resultar na contaminação do solo, da água e na perda da biodiversidade. Esses produtos químicos podem causar danos aos ecossistemas locais, afetando negativamente a fauna e a flora. O uso constante de pesticidas pode levar ao desenvolvimento de resistência por parte de pragas e doenças, tornando necessário o uso de quantidades ainda maiores ou de pesticidas mais potentes, o que agrava o problema (RIGOTTO, VASCONCELLOS E ROCHA, 2014).

Práticas agrícolas intensivas, como o plantio em larga escala, podem contribuir para a erosão do solo. Isso pode resultar na perda de nutrientes do solo e na degradação da qualidade do terreno. Importante destacar também que a ênfase em variedades de alto rendimento pode levar à perda da diversidade genética nas culturas, o que é crucial para a adaptação a mudanças ambientais e para a resistência a pragas e doenças. O uso indiscriminado de pesticidas também pode ter impactos na saúde humana, tanto para os agricultores que aplicam esses produtos quanto para consumidores que ingerem alimentos contaminados. Portanto, enquanto essas técnicas podem trazer benefícios imediatos em termos de aumento da produção agrícola, é crucial considerar e abordar os impactos negativos a longo prazo para garantir a sustentabilidade do sistema alimentar (RIGOTTO, VASCONCELLOS E ROCHA, 2014).

A Revolução Verde faz parte de um conjunto de medidas que tinham como objetivo o aumento da produção alimentar, independente das consequências. Esse conjunto de medidas, segundo Maluf (2009, p. 37), cristalizou uma aceção comum entre governantes, organismos internacionais e representantes do grande negócio alimentar: intensificar a produção, mesmo que com impactos sociais e ambientais negativos e expandir o comércio internacional em benefício dos países e setores econômicos mais produtivos.

O resultado dessa experiência é que a produção de alimentos cresceu muito além do crescimento populacional, o que levou ao excedente de produção. Tal excedente de insumo foi utilizado por países ricos em matéria-prima para produtos industrializados com baixo valor nutricional, que foi distribuído para países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, com objetivo de mitigar a fome.

Já em países ricos, o que se observa é que a quantidade de alimento produzido nunca foi uma questão. O Estados Unidos, por exemplo, é um conhecido produtor e exportador de alimentos. No entanto, segundo Maluf (2009), levantamentos oficiais revelam que, mesmo que a insegurança alimentar nos Estados Unidos tenha caído entre 1995 e 2004, pelo menos 11,9% de domicílios estadunidenses já tinha vivenciado alguma situação de insegurança alimentar no ano de 1995, sendo que um terço deles afirmaram que estiveram em situação de fome. Importante destacar dessa pesquisa que os dois terços que afirmaram estar em insegurança alimentar, mas não chegaram a passar fome, só o conseguiram, pois, reduziram a variedade de sua dieta e recorreram aos programas alimentares federais e fontes comunitárias de assistência. Logo, podemos concluir que o problema nunca foi a quantidade de comida produzida, mas sim, o acesso da população a esses alimentos (MALUF, 2009).

Pode-se aplicar a mesma lógica no processo deflagrado pela Revolução Verde, onde mesmo depois de um conjunto de medidas para aumentar a produção de alimentos, não foi observado o declínio da fome mundial, principalmente quando analisados esses países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Outrossim, as taxas de desnutrição cresceram assustadoramente.

Por consequência, observa-se que a estratégia de aumento de produção alimentar não foi suficiente para aplacar o problema da fome mundial, considerando que não

conseguiu garantir segurança alimentar e nutricional. Não obstante, os efeitos da Revolução Verde na agricultura foram massivos e perduram até hoje na forma em que o mundo produz alimentos.

Nesse sentido, Josué de Castro já falava sobre isso em 1946, ao defender que o problema da fome mundial não era a limitação da produção de alimentos, mas sim a distribuição deles.

De acordo com a própria Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization- FAO*), a produção mundial de alimentos seria suficiente para alimentar aproximadamente 10 bilhões de pessoas<sup>10</sup>, sendo que a população mundial atualmente é cerca de 8 bilhões de pessoas, sendo lógico pensar que o problema atual não é realmente a produção de alimentos, mas sim, o acesso a ele.

Ribeiro Júnior (2021, p. 30) explica que essa visão não está equivocada, mas que a ênfase na distribuição de alimentos traz um entendimento equivocado do todo, onde a distribuição é uma dimensão independente da produção. O autor se utiliza da teoria de Karl Marx para explicar que no sistema capitalista em que estamos inseridos, existe a primazia da produção sobre o consumo, a distribuição e a troca. Isso quer dizer, que o sistema não favorece a produção de alimentos de forma equilibrada, mas sim, se alimenta e se reproduz no não-acesso aos bens de consumo.

De modo geral, os processos de expropriação consistem na separação dos trabalhadores em relação aos meios de produção e subsistência. Eles podem ocorrer de diferentes maneiras, mas invariavelmente impedem (parcial ou totalmente) os trabalhadores de acessarem ou produzirem os bens que necessitam para satisfazer suas necessidades ou para comercializarem aquilo que produziram com este mesmo objetivo. Assim, uma vez expropriados os trabalhadores deixem de empregar os meios de produção para serem empregados por eles e ficam obrigados a vender continuamente sua força de trabalho para não passar fome. Trata-se de uma inversão decisiva para compreender as relações sociais capitalistas. (RIBEIRO JÚNIOR, 2021, p. 30)

Dessa forma, pode-se ver que a fome e o risco da fome sempre foram úteis ao sistema vigente, assim como às classes dominantes. Marx vai chamar tal processo de “coerção muda das condições econômicas” (MARX, 1984, p. 808), onde a fome ou mero risco de fome obrigam o trabalho, sem a necessidade da coerção por meio de violência-

---

<sup>10</sup> Dado retirado do documento “*Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy*”, da OECD/FAP/UNCDF e publicado em 2016. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/adopting-a-territorial-approach-to-food-security-and-nutrition-policy\\_9789264257108-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/adopting-a-territorial-approach-to-food-security-and-nutrition-policy_9789264257108-en#page3). Acesso em: 01/02/2024.

nesse sentido, o próprio explorado engaja no processo de exploração, por medo de ser privado de uma necessidade básica- a alimentação.

Ribeiro Júnior (2021, p. 32) vai além e explica que até mesmo aqueles que conseguem vender sua força de trabalho não estão livres do fantasma da fome. Ao analisar a trajetória da exploração da mão de obra, pode-se ver que frequentemente a remuneração do trabalhador explorado é insuficiente para a satisfação de necessidades básicas, como comida.

Assim sendo, vemos que o terreno da fome é permeado por contradições e não é um espaço pacífico- pelo contrário, o campo da discussão sobre fome é combativo e repleto de disputas políticas, econômicas e sociais. Por mais que falar de fome seja um assunto sensível e que parece mobilizar diferentes atores sociais e captar esforços em âmbitos diversos, a verdade é que o processo de acesso ao alimento não é simples e demanda mobilização, debate e pesquisa.

Tal fato fica explícito, inclusive, nas nomenclaturas utilizadas no campo de estudo e debate sobre a fome. No início dos anos 1990, foi criado um grupo de trabalho que tinha como objetivo criar uma escala que pudesse mostrar os diferentes níveis de fome nos domicílios americanos. Como fruto desse grupo de trabalho, foi criada a Escala de Segurança Alimentar Domiciliar dos Estados Unidos, que se tratou de um questionário a ser aplicado nos domicílios dos Estados Unidos e, por meio de pesquisas amostrais, classificar às famílias em quatro situações: em segurança alimentar; em insegurança alimentar, sem fome; em insegurança alimentar com fome moderada; e em insegurança alimentar com fome grave. Porém, uma revisão solicitada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos para um grupo de especialistas, em 2006, recomendou a supressão do termo “fome” e a alteração dos termos utilizados para descrever os estágios de insegurança alimentar. (BICKEL et al., 2000, p. 7).

Observa-se, portanto, nesse processo, que a substituição do termo “fome” por “insegurança alimentar” contribui de forma clara para a ocultação do fenômeno fome. É uma forma de apagamento de um grande problema, que traz medo e insegurança, e a transformação do mesmo por um receio, um leve aborrecimento.

Essa tentativa de apagar a questão “fome” e substituí-la por “insegurança alimentar” não é recente e remonta ao início do século XX.

O termo segurança alimentar e nutricional surgiu após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e, segundo Leão (2013), tinha ligação próxima com o conceito de segurança nacional e com a capacidade do país conseguir garantir a produção da comida, de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos.

Assim fica claro que a preocupação com a segurança alimentar e nutricional adveio de um cenário muito real e que trouxe dor e sofrimento, e voltou a se repetir em 1939, com a deflagração da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

O conceito de segurança alimentar e nutricional ganha ainda mais força com o fim da Segunda Guerra Mundial. É possível destacar que, em janeiro de 1941, o então presidente dos Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, falou no Congresso o “Discurso das Quatro Liberdades”, que defende quatro liberdades básicas: a liberdade de expressão, liberdade de culto, a liberdade de não sentir medo e, por fim, *a liberdade de não passar necessidade*.

Segundo Leão (2013), Roosevelt defendeu que a liberdade de não passar necessidade só seria alcançada quando todas as nações garantissem vida adequada, para todos, em qualquer parte do mundo. Segundo o então presidente, “um homem que sofre de privações não é um homem livre.” E é esse pensamento que guiou as discussões sobre segurança alimentar e nutricional pós Segunda Guerra Mundial: a necessidade de se lutar contra a fome.

No entanto, é importante destacar, como já dito anteriormente, que o campo de discussão sobre fome- aqui já atenuada como insegurança alimentar e nutricional- não é um campo pacificado, mas sim, um objeto dinâmico, permeado por contradições e interesses ulteriores.

De acordo com Holt-Gimenez e Shattuck (2011), a perspectiva neoliberal, cujo Banco Mundial é um de seus principais defensores, varia entre a negação da presença de uma crise alimentar e a utilização dessa crise como uma oportunidade para reforçar constantes apelos à liberalização do comércio e ao aumento da produtividade agrícola.

Ribeiro Junior (2021, p. 22) afirma que não causa surpresa, portanto, o apagamento da ideia de fome- que é um evento carregado de medo e tensão- por um conceito mais brando que remete à situação de risco ou incerteza.

Importante destacar também, todavia, que mesmo que insegurança alimentar e nutricional seja um termo mais brando, mesmo nele há tensão política conceitual. Leão

(2013, p. 11) explica que enquanto, por um lado, havia aqueles, como a ONU e FAO, por exemplo, que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano, havia aqueles- principalmente instituições de Bretton Woods, tais como FMI e Banco Mundial- que compreendiam que a segurança alimentar e nutricional seria garantida por mecanismos de mercado.

Essas duas escolas de pensamento coexistem dentro do debate sobre segurança alimentar e nutricional e influenciam de formas diferentes a proposição de ações, e nesse sentido, inclusive a definição do que é segurança alimentar e nutricional.

Em vista disso, concorda-se com Leão (2013), que afirma que o conceito de segurança alimentar e nutricional é um conceito em permanente construção e é influenciado pelo recorte histórico, geográfico, político e até mesmo ideológico sob o qual discutimos o tema. Leão (2013, p. 13) também afirma que “o conceito [*de segurança alimentar e nutricional*] evoluiu à medida que avança a história e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade.”

Nesse sentido, em 1986, aconteceu a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que teve suas discussões sintetizadas no Documento Final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, no qual ficou estabelecido que o entendimento de segurança alimentar e nutricional é

(...) 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 (BRASIL, 1986, p. 3).

Esse conceito de segurança alimentar foi proposto em 1986 e, posteriormente, consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar de 1994. Esse processo é um momento de inflexão importante, pois significa, em parte, um avanço, mas também ao mesmo tempo um retrocesso: é o primeiro movimento em articular duas dimensões bem definidas, a alimentação e a nutrição, mas é também o momento de virada onde a terminologia “fome” é colocada de lado e substituída por “insegurança alimentar e nutricional”, o que acaba por atenuar a gravidade da crise alimentar.

O conceito de segurança alimentar, ainda segundo Leão (2013, p. 13), se relaciona com a disponibilidade do alimento, sendo que o processo abrange a etapa de produção, comercialização e acesso aos gêneros alimentícios. Já a ideia de nutrição está relacionada

“mais diretamente à escolha, ao preparo, ao consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento” (LEÃO, 2013, p. 13).

O conceito de segurança nutricional conversa de forma próxima com a ideia de fome oculta, de Josué de Castro. Enquanto a segurança alimentar se relaciona com a fome aguda, que é aquela em que o indivíduo não consegue acesso ao alimento, a insegurança nutricional está muito próxima à limitação de diversidade de alimentos, a qual Josué de Castro chama de “monotonia alimentar” (CASTRO, 1968, p. 82), sendo essa também um reflexo da economia capitalista e neoliberal que dominou a sociedade.

Por um lado, a sociedade foi dominada pela monotonia alimentar por conta da dificuldade em abastecer grandes cidades com infinidade de produtos- esse processo além de não ser fácil, é oneroso para os grandes comerciantes. E por outro lado, a diminuição da variedade pela quantidade e opção por produtos de conservação mais fáceis, acabou por limitar as opções de alimentos.

Dessa forma, o que se observa ao longo do século XX e XXI e atinge seu ápice no começo dos anos 1990 é o aumento expressivo de pessoas com diferentes graus de fome e a impossibilidade da própria sociedade em garantir o direito humano à alimentação adequada.

Nesse sentido, importante destacar que direitos humanos, segundo Leão (2013, p. 14) “são aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana. São direitos inalienáveis, o que significa que não podem ser retirados por outros, nem podem ser cedidos voluntariamente por ninguém e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Devem assegurar às pessoas condições básicas que lhes permitam levar uma vida digna”.

Logo, pensar em segurança alimentar e nutricional como um direito humano é estabelecer que o mesmo não pode ser condicionado- ele precisa ser tratado como uma garantia legal. É assim que surge a concepção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A expressão Direito Humano à Alimentação adequada tem origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos- PIDESC, em 1966, sendo este incluído pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010, na Constituição Federal de 1988, como um direito social.

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente

ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva. (LEÃO, 2013, p. 27).

A introdução do conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada-DHAA é outro importante ponto de inflexão na discussão sobre segurança alimentar e nutricional, pois exalta a necessidade de se ir além e começar a se pensar que garantir segurança alimentar e nutricional não engloba somente a disponibilidade de alimento, mas também a garantia de acesso a esses alimentos de forma contínua e permanente. Para além disso, o Direito Humano à Alimentação Adequada exalta o aspecto social da alimentação, onde o direito visa garantir o acesso à alimentos, mas também visa garantir que essa alimentação esteja consonante com os aspectos sociais, culturais e religiosos de um povo.

Assim, o DHAA diz respeito a todas as pessoas, de todas as sociedades, e não apenas àquelas que não têm acesso aos alimentos. O termo “adequada” envolve diversos aspectos. As formas como cada um desses fatores são atendidas, no entanto, depende da realidade específica de cada grupo ou povo. Por exemplo, a plena realização do DHAA para uma comunidade indígena não é igual à dos moradores de uma metrópole. As comunidades indígenas necessitam de terra para plantar, coletar e caçar. Os moradores de um bairro necessitam de trabalho, renda e acesso à água. As pessoas portadoras de necessidades alimentares especiais carecem de acesso e informação sobre os alimentos adequados para sua necessidade. Aqueles que têm recursos para comprar seus alimentos precisam de informação adequada para fazerem escolhas saudáveis e seguras (por exemplo, rótulos confiáveis e de fácil compreensão). Ou seja, ainda que todos esses grupos tenham características em comum, em determinadas ocasiões requerem ações específicas para garantir seu direito (LEÃO; RECINE, 2011).

Porém, quando se reflete sobre as ações desenvolvidas com objetivo de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, o que se apreende é que a sociedade moderna, de forma geral, caminha na direção contrária àquilo que é preconizado pelo DHAA e que tal direito é sistematicamente atacado.

Nesse sentido, se adotará neste trabalho a discussão de DHAA sob quatro pilares: disponibilidade, adequação, acesso físico e econômico e a estabilidade de alimentos, que segundo Leão (2013), consistem em:

Disponibilidade: trata de onde esses alimentos vão vir. Eles podem ser disponibilizados de forma direta, ou seja, a partir de terras produtivas (agricultura, criação de animais, cultivo de frutas) ou de outros recursos naturais, como pesca, caça, coleta de alimentos. A outra forma de disponibilidade é a partir da aquisição deles na rede de comércio local ou obtidos por meio de ações de provimento como, por exemplo, entrega de cestas básicas;

Adequação: A alimentação deve incluir valores associados à preparação e ao consumo de alimentos, sendo que alimentação adequada implica acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos a acessibilidade física e financeira, sabor, variedade, cor bem como a aceitabilidade cultural;

Acessibilidade: a acessibilidade se refere a dois tipos, a acessibilidade econômica, que implica acesso aos recursos necessários para a obtenção de alimentação adequada com regularidade todo o ano e a acessibilidade física, que infere que a alimentação precisa ser possível de acesso à todos, independente da sua situação- como é o caso, por exemplo, de alguém que vive em áreas de difícil acesso ou vítimas de desastre naturais, ou pessoas que estão em situação de dificuldade de locomoção ou pessoas em situação de privação de liberdade;

Estabilidade: preconiza que tanto a disponibilidade como a acessibilidade à alimentação devem ser garantidas de maneira estável, ou seja, que o acesso a alimentos adequados ser sempre disponível e acessível, de forma regular e permanente, o ano todo.

Nesse sentido, segundo Leão (2013), não é possível descrever todas as ações possíveis e necessárias para a garantia do DHAA, tendo em vista que cada pessoa- seja ela em sua individualidade ou no coletivo- vai exercer o seu direito a se alimentar de forma adequada com dignidade de uma forma diferente.

No entanto, nesta pesquisa irá se trabalhar com a ideia de que alimentar é um ato político, que vai para além de meramente ingestão de calorias e macronutrientes. Se alimentar, fundamento basilar do Direito Humano à Alimentação adequada, envolve hábitos alimentares que são permeados por um contexto econômico, psicossocial, ético, político e cultural.

Escolhemos o que comemos de acordo com nosso gosto individual; com a cultura em que estamos inseridos; com a qualidade e o preço dos alimentos; com quem compartilhamos nossas refeições (em grupo, em família ou sozinhos); com o tempo que temos disponível; com convicções éticas e políticas (como, por exemplo, algumas pessoas vegetarianas defensoras dos animais e do meio ambiente), entre outros aspectos. Cada um desses fatores pode promover a segurança alimentar e nutricional, ou dificultar o seu alcance, para determinada população. (LEÃO, 2013. P. 15)

Importante também é pontuar que ao se falar de fome normalmente também se fala de pobreza. Maluf (2009) discorre sobre “vulnerabilidade à fome” ou “exposição à insegurança alimentar e nutricional”, que são pessoas que estão passando por situações de risco através de indicadores indiretos, como o nível de renda, faixa etária ou grupos étnicos, sendo que “Nessa linha, o dimensionamento da população ‘vulnerável à fome’ pelo nível de renda familiar reflete a compreensão que fome e pobreza sempre andam juntas, embora não se confundam.” (MALUF, 2009, p. 104).

Gomes Junior (2015, p. 19) aponta sobre as causas geradoras das restrições de acesso aos alimentos e suas consequências para os segmentos mais vulneráveis da sociedade.

O grande acordo em relação ao debate que chamamos de ideologia da má nutrição, quanto à simplificação excessiva dos conteúdos da questão. Uma realidade complexa tende, para ser devidamente interpretada e enfrentada, que se empreguem numerosas e complexas intervenções relacionadas tanto à economia como à saúde e educação, ora tratadas separadamente, ora todas juntas. O que, às vezes, parece ser choque de competências ou até mesmo uma contradição entre programas não necessariamente pode ser visto como um erro ou o resultado desafortunado da proliferação de choques entre agentes ou a expressão da descoordenação das intervenções patrocinadas por distintas agências públicas. Com certeza, o que se necessita de fato é que se adotem consistentes conteúdos de políticas públicas para a área de alimentação e nutrição. (MUSGROVE, Philip, 1989, p. 166, apud Gomes Junior, p.21, 2015, livre tradução).

Pensando então que a segurança alimentar e nutricional envolve mais do que superação da fome aguda, é importante entender que para se formular ações nesse sentido é necessária a articulação entre vários setores da sociedade e que o Estado possui um papel muito importante nesse processo com suas políticas sociais.

As políticas sociais de segurança alimentar e nutricional são fruto de um Estado social capitalista e possuem caráter contraditório – pois atuam tanto na garantia de condições necessárias à reprodução do capital quanto para responder às demandas e

necessidades sociais da parcela em vulnerabilidade da sociedade. Essa contradição evidencia a coexistência da lógica da produção industrial lucrativa e da lógica da necessidade humana, como explica Offe (1979, p. 212). Para além, o autor também afirma que “essa contradição, que é uma característica básica de toda sociedade capitalista, não foi, de maneira alguma, resolvida com o surgimento do *Welfare State*, simplesmente tem sido suavizada e modificada em alguns aspectos.” (OFFE, 1979, p. 212).

Outro ponto importante a se discutir é que as políticas sociais de segurança alimentar e nutricional são, de forma geral, voltadas para àqueles que estão em situação de pobreza. Nesse sentido, é interessante questionar quais são os parâmetros adotados por aqueles que formulam as políticas sociais de segurança alimentar e nutricional: será que eles se questionam como vai ser o modo de preparo daquele alimento? Será que eles se questionam o que aquele indivíduo gosta de comer? Será que eles levam em consideração as particularidades sociais e religiosas daqueles a quem tais políticas se direcionam? Ou será que a maior preocupação dos formuladores não é o que esses usuários vão comer, mas sim, se vão comer?

Analisando as medidas tomadas e a forma que as políticas sociais de segurança alimentar e nutricional são conduzidas, é seguro que pouco é feito com relação à segurança nutricional, tendo em vista que os esforços ainda estão concentrados na segurança alimentar, ou seja, se os destinatários de tais ações vão, de fato, conseguir se alimentar.

Essa forma de ver e tratar a fome causa profundo impacto na formulação de políticas sociais, pois demonstra que as medidas de segurança alimentar e nutricional ainda estão em um estágio primitivo de garantia de direitos sociais, tendo em vista que ainda não conseguiram alcançar o básico da sobrevivência humana: o direito à alimentação adequada e contínua.

No entanto, não se pode dizer que não houve avanços: o simples fato de que agora se trata a questão da fome no Brasil como uma questão do Estado e não mais como questão de bem-estar e caridade, já mostra que passos largos foram dados no âmbito da segurança alimentar e nutricional. Para tanto, é necessário entender como se davam as ações de combate à fome no Brasil e, principalmente, discutir o que levou aos avanços e retrocessos nesse processo.

## 1.2 O HISTÓRICO DE POLÍTICAS SOCIAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Segundo Takagi (2006), a preocupação do Brasil com a fome remonta desde os tempos de colônia. Para além, a autora também discute sobre como as crises de produção de alimentos no Brasil são cíclicas:

(...) pode-se afirmar que, no século XX, especialmente a partir da criação do Commissariado de Alimentação Pública, em 1918, até a década de 1970, a história política do Brasil confunde-se com a história política do abastecimento, tal a quantidade de leis, medidas e órgãos públicos criados para tentar solucionar o que a autora chamou de “crise crônica de abastecimento alimentar” no país. (TAKAGI, 2006, p. 16)

Assim, observa-se que desde os primórdios do Brasil, a preocupação com a alimentação sempre esteve direcionada mais em direção à escassez dos produtos alimentícios do que à qualidade deste alimento. Para além disso, os esforços eram direcionados à garantia de acesso por parte da classe dominante aos itens de alimentação em detrimento das minorias- o objetivo era mera manutenção da mão de obra do que garantir segurança alimentar e nutricional.

Outra característica desse período é que a forma de colonização do país- que expropriou de forma violenta e explorou de forma generalizada os povos originários e os negros sequestrados de suas terras- associado ao desenvolvimento histórico do capitalismo e em especial com o capitalismo dependente<sup>11</sup> no Brasil, deixou seu legado de fome nas minorias. Em 2018, segundo pesquisa do IBGE de 2020, pretos e pardos ganhavam, em média, 73,9% menos do que brancos, o que explica por que o risco de fome e a fome são maiores em famílias pretas e pardas. “Neste sentido, para que não seja uma abstração vazia de conteúdo histórico, o conceito de classe deve caminhar lado a lado com o conceito de raça, uma vez que ambos são elementos socialmente sobre determinados” (ALMEIDA, 2020, p. 185).

---

<sup>11</sup> Segundo Florestan Fernandes (2009), o capitalismo dependente é marcado por uma relação desigual entre o centro capitalista desenvolvido e as nações periféricas, como o Brasil. Ele argumenta que a industrialização brasileira não seguiu um padrão autônomo, mas foi orientada e influenciada pelas demandas do capital estrangeiro. Essa dependência, segundo o autor, resultou em uma estrutura econômica e social que perpetuava a subordinação do Brasil aos interesses externos. Além disso, Fernandes observa a presença de uma classe trabalhadora que, em grande parte, enfrenta condições precárias e tem seus interesses muitas vezes subjugados pelos detentores do capital. O autor destaca a complexidade do processo de desenvolvimento brasileiro, argumentando que as características do capitalismo dependente moldaram as dinâmicas sociais, econômicas e políticas no país.

Takagi (2006) também pontua que havia uma preocupação grande que ia para além da escassez de produto, mas também estava relacionada com os preços dos produtos e com a dificuldade de escoamento deles. Segundo a própria autora defende, “o termo combate à fome não constava das preocupações das instituições criadas, mas sim da carestia.” (TAKAGI, 2006, p. 16).

Leão (2013) explana em seus trabalhos que é nesse momento, pós Segunda Guerra Mundial e, em particular, pós constituição das Organizações das Nações Unidas (1945) que uma tensão política se constrói dentro do debate da segurança alimentar e nutricional e uma clara divisão é formada: de um lado, aqueles que entendiam que o acesso à alimentação adequada estava para além da questão do abastecimento, enquanto no lado contrário temos as instituições de Bretton Woods, como FMI e Banco Mundial, com seus ideais neoliberais, onde a alimentação adequada viria por meio dos mecanismos de mercado.

A visão mercadológica de alimentação, com foco no aumento da produção, acaba vencendo o primeiro *round*, no final da década de 1960, com o advento da Revolução Verde e o desastre que se seguiu. Como pontuado anteriormente neste trabalho, a Revolução Verde não alcançou seus objetivos de diminuir os números da fome e, para além disso, diminuiu exponencialmente a qualidade dos alimentos que chegavam às mesas.

Para além, no início da década de 1970, o mundo começa a sofrer fortes crises do sistema alimentar, sendo que em 1972 e 1974 ocorrem grandes quebras da produção de alimentos (TAKAGI, 2006). Como resposta, é realizada, em 1974, a Primeira Conferência Mundial de Alimentação, organizada pela FAO e ONU, onde se chegou ao consenso de que era necessário formular uma “(...) política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada à proposta de aumento da produção de alimentos.” (LEÃO, 2013, p. 12).

Dessa forma, observa-se que em meados dos anos 1970, o foco continua sendo no produto, e não no ser humano, ao contrário do que já vinha falando Josué de Castro. Para além, nos anos de 1970 e 1980, começa-se a pensar algumas políticas no campo da segurança alimentar e nutricional, mas todas elas com caráter profundamente

assistencialista e contraditório, direcionados principalmente àqueles que viviam em situação de exclusão total (LEÃO, RECINE, 2011, p. 13).

O foco na produção acaba por impactar a capacidade produtiva e o resultado é um excedente de produção de alimentos e aumento exponencial de estoques. A consequência desse processo é que

Os excedentes alimentares foram colocados no mercado sob a forma de alimentos industrializados, sem que houvesse a eliminação da fome. Nessa década se reconhece que uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários, principalmente acesso à renda e à terra/território. (LEÃO, 2013, p. 12)

Interessante pensar, no entanto, que demorou mais de quarenta anos entre Josué de Castro falar sobre a relação entre desigualdade social e fome e os formuladores de política começaram a se movimentar nesse sentido. Nesse ínterim, o que se observa no Brasil e no mundo são as pessoas, como um todo, pagarem o preço por essa decisão, de forma que a fome continuou a assombrar famílias inteiras. Para além disso, o mundo assistiu a um decaimento na qualidade de vida e saúde desses indivíduos, em decorrência da inserção de alimentos de baixa qualidade nutricional.

Destaca-se a crise inflacionária no Brasil dos anos 1980, onde a desvalorização da moeda brasileira influenciou de forma contundente os juros e a inflação, impactando diretamente no poder de compra das pessoas. Era o cenário perfeito para insatisfação popular e movimentos sociais, que em conjunto com os escândalos de corrupção e falta de apoio do Congresso, levou ao impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello, em 1992.

Com um então novo governo e uma nova forma de participação popular, tem-se na primeira metade da década de 1990, segundo Takagi (2006), o advento de uma série de outras iniciativas que serviram como marco para construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Nesse sentido, importante destacar a promulgação da Constituição de 1988, que representou um marco na história constitucional brasileira, estabelecendo os princípios fundamentais de uma sociedade democrática e solidária. Entre suas inovações, destaca-se a criação dos Conselhos como mecanismos de participação popular na gestão pública,

visando promover a efetivação dos direitos sociais e a construção de políticas públicas mais inclusivas e democráticas.

Também há de se falar sobre a iniciativa “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” (1992-1993), liderada pelo sociólogo Hebert de Souza, o famoso “Betinho”<sup>12</sup>. É importante discutir tal movimento social, pois ele foi importante instrumento para colocar a pauta de segurança alimentar e nutricional na agenda política da época. No mesmo sentido, no entanto, é necessário relativizar que a discussão sobre segurança alimentar e nutricional ainda figurava dentro do campo caritativo e da benesse, muito aquém ainda do status de direito social que merecia.

Takagi (2006) explica que, a ação social liderada por Betinho, desencadeou uma série de outras medidas- todas elas articuladas pela sociedade civil- dentre elas a elaboração de um documento que discorria sobre a necessidade de ações no âmbito da segurança alimentar e nutricional, tendo em vista a situação de calamidade pública que o povo brasileiro se encontrava, em decorrência da crise econômica do país.

Como resultado de tal documento, ainda segundo Takagi (2006), o então presidente Itamar Franco, em parceria com a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, criou, em maio de 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- CONSEA, constituído por oito ministros de Estado e vinte e um representantes da sociedade civil, sendo que a maioria destes representantes foram indicados pelo Movimento Pela Ética na Política.

Segundo Pessanha (2002), é com esse movimento e com a criação do CONSEA que se chega a um ponto de inflexão sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil e ele passa a ser visto como direito social e, portanto, responsabilidade do Estado. Aqui, em meados da década de 1990, mesmo que o lema do CONSEA ainda seja “solidariedade, parceria e descentralização”, o Brasil começa a caminhar em direção à concepção de segurança alimentar e nutricional como direito social e, como tanto, responsabilidade do Estado. Segundo Valente (2001), a criação do CONSEA foi muito importante nesse

---

<sup>12</sup> Herbert de Souza, conhecido popularmente como Betinho, foi um sociólogo, economista e ativista brasileiro nascido em 1935 e falecido em 1997. Reconhecido por seu comprometimento com causas sociais e sua atuação destacada na promoção de direitos humanos e justiça social, Betinho desempenhou um papel significativo na história contemporânea do Brasil. Betinho foi um defensor dos direitos dos menos favorecidos e dedicou grande parte de sua vida ao combate à fome, à pobreza e à desigualdade social no país.

sentido, pois o combate à fome e à miséria passam a ser tratados como um problema de governo, e não mais como uma questão inerente à vida.

Em contrapartida, Takagi (2006) explica que no segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o CONSEA foi extinto e em seu lugar foi instituído o conselho intitulado de “Comunidade Solidária”, órgão de caráter consultivo e dirigido à coordenação de ações de combate à fome e a pobreza no âmbito federal, mas ainda muito fundamentado pela parceria sociedade civil/Estado.

Esse processo aqui documentado e que discorre sobre as lutas no campo da segurança alimentar e nutricional na agenda política pode ser comparado à uma dança, onde em determinado momento se dá dois passos para frente, para logo em seguida se dar dois passos para trás. Esse movimento é bem típico das contradições inerentes das políticas sociais, que se estabelecem sempre em contexto de correlação de forças. Com as políticas sociais de segurança alimentar e nutricional não é diferente: elas são sempre frutos de embates- sejam eles políticos, econômicos ou ideológicos.

Nesse sentido, no início dos anos 2000, a bola volta para outro lado do campo, e o tema da fome volta a ser pauta da agenda política, desta vez no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007)<sup>13</sup>. O então candidato à presidência fez sua campanha eleitoral para um país impactado pela crise financeira dos anos 1990 e sofrendo com o agravamento da situação da pobreza e miséria das famílias brasileiras. Lula, então, escolhe por tratar a temática da fome de forma diferente- dessa vez, fazendo dela não somente um ponto de pauta na agenda política, mas elevando o seu combate como sua principal promessa de campanha.

Seus esforços surtem efeito e em 2003 Luiz Inácio Lula da Silva é eleito para seu primeiro mandato presidencial, sendo que é neste mandato que surgirá seu programa mais emblemático: o Fome Zero.

Antes de ser eleito presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva era dirigente de uma ONG chamada “Instituto Cidadania”, que teve como origem o grupo Governo

---

<sup>13</sup> Luiz Inácio Lula da Silva é um ex-metalúrgico, ex-sindicalista e político brasileiro, filiado ao Partido dos Trabalhadores, eleito para presidente pela primeira vez em 2002 e reeleito em 2006. Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para seu terceiro mandato nas eleições de 2023, tomando posse em 1º de janeiro de 2024, sendo que na data de produção dessa pesquisa, seu mandato ainda está em curso.

Paralelo<sup>14</sup> e tinha como objetivo ser oposição ao governo e dialogar sobre alternativas de políticas públicas. É no Instituto Cidadania, segundo Takagi (2010, p. 54), que surge o projeto Fome Zero, que se tratou de uma proposta elaborada por uma equipe de especialistas com o intuito de discutir a questão da fome no Brasil. Nesse sentido, o projeto Fome Zero “partiu de um diagnóstico de que o Brasil não teria, até então, uma política geral de segurança alimentar.” (TAKAGI, 2010, p. 54).

Além disso, o projeto Fome Zero também partiu do princípio de que a fome não estava na escassez do alimento, mas sim, na insuficiência de renda da população pobre e na desigualdade social.

O projeto apontava que a pobreza é resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos e que levava à crescente concentração de renda e ao desemprego. A decorrência disso era que a questão da fome no Brasil envolve “três dimensões fundamentais: primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. Segundo a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial” (Instituto Cidadania, 2001, p. 81 *apud* Takagi, 2010, p. 55).

Logo, a proposta do projeto Fome Zero era responder à fome com políticas públicas estruturais que, segundo o Instituto Cidadania (2001), são aquelas políticas que são voltadas à “redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outras- e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias.” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 81).

Com a vitória nas urnas do presidente Lula, o projeto Fome Zero se transformou em política pública e passou a se chamar “Programa Fome Zero”. Nesse sentido, destaca-se que o programa em questão teve orçamento de R\$1,2 bilhões previstos na Lei

---

<sup>14</sup> O "Governo Paralelo" foi um grupo político criado após a derrota nas eleições presidenciais de 1989 no Brasil. Composto por lideranças políticas, intelectuais, e representantes de movimentos sociais, o Governo Paralelo buscava propor alternativas e criticar as políticas do governo eleito, com o intuito de influenciar a agenda política nacional. Suas ações incluíam a formulação de propostas de políticas públicas, a organização de manifestações e debates, e a divulgação de análises críticas sobre a conjuntura política e social do país. Embora não possuisse poder de decisão oficial, o Governo Paralelo desempenhou um papel importante como voz opositora, contribuindo para o debate democrático e para o fortalecimento da sociedade civil no Brasil.

Orçamentária Anual- LOA de 2003, feito inédito para uma política social de segurança alimentar e nutricional. Esse foi um momento de inflexão importante na história das políticas sociais de segurança alimentar e nutricional, pois trata-se de mudança de paradigma na forma que essas políticas eram vistas e pensadas.

Outras ações no campo da segurança alimentar foram implementadas, como o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar-PAA, implementação de banco de alimentos, restaurantes populares e construção de cisternas no semiárido nordestino (TAKAGI, 2010, p. 58).

Nesse sentido, também é muito importante falar aqui sobre as ações voltadas especificamente para a região do semiárido do Brasil. A fome é um fenômeno que não escolhe um estado ou município para se instalar e atinge o país de uma maneira abrangente. No entanto, não se pode afirmar que a fome se expressa da mesma maneira em todo o Brasil. Historicamente, a região do semiárido brasileiro, que compreende nove estados da região Nordeste e o norte de Minas Gerais, sente de forma mais severa a insegurança alimentar e nutricional.

Tal afirmação pode ser feita ao se analisar que a região do semiárido brasileiro sofre com a irregularidade de chuva e alta taxa de evapotranspiração, o que contribui de forma significativa para escassez hídrica da região. Nesse mesmo sentido, assim como o semiárido tem que lidar com as secas, ele também luta contra as monções torrenciais, que são as grandes chuvas que caem em períodos curtos e provocam cheias e inundações (LOIOLA, 2012, p. 15).

A crise hídrica no semiárido e as enchentes impactam diretamente na produção alimentar no território semiárido, e faz com que o acesso aos produtos seja muito mais difícil. As condições climáticas severas também impactam na própria população, que sofre de maneira mais pungente às desigualdades sociais.

Assim, algumas ações foram pensadas para esse território, sendo que tais ações, de forma geral, eram pontuais e emergenciais. Takagi (2010, p. 60) explica que no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, o semiárido passava por uma das maiores crises hídricas da história e, como resposta, o então presidente lançou o programa Bolsa-

Renda, que se tratava de programa de transferência de renda para moradores de municípios em emergência ou calamidade decretada em função da crise hídrica.

Porém, o programa em questão tinha caráter emergencial e temporário e seu financiamento não estava previsto no orçamento de 2003. Sua interrupção impactaria de forma significativa a vida de mais de 1 milhão de pessoas da região dos semiáridos brasileiros que dependiam do programa para sobreviver.

Em vista disso, o presidente Lula, implementou um conjunto de ações emergenciais para a região. Após garantir a continuidade do Bolsa-Renda durante os seus três primeiros meses de governo, durante o período de transição, Lula implementou o programa Cartão-Alimentação, que se tratou de “programa permanente de distribuição de ‘cupons de alimentação’ para famílias cadastradas, por meio dos quais elas poderiam efetuar aquisição de alimentos junto a varejistas credenciados.” (TAKAGI, 2010, p. 61).

Esses programas foram antecessores do programa Fome Zero, que se trata da unificação de todos esses programas. Importante destacar, no entanto, que nem tudo foram flores no programa Fome Zero. Os formuladores do programa entendiam que ao tratar a questão da fome como consequência da desigualdade social, era necessário ultrapassar a transferência de renda e se trabalhar com os fatores que criam e aumentam as desigualdades sociais. Nesse sentido, dentro do desenho inicial do programa Fome Zero, um dos pontos estruturais do programa, por exemplo, era a questão da Reforma Agrária e o fortalecimento da agricultura familiar.

É vultoso reconhecer que o programa Fome Zero foi um notório avanço no campo das políticas sociais de segurança alimentar e nutricional, inclusive no que tange à Reforma Agrária e fortalecimento da agricultura familiar, mas ao se analisar o conjunto de resultados, o que vemos é que a gestão do presidente Lula não conseguiu mudar as estruturas sociais, políticas e econômicas que geram as desigualdades sociais- e, portanto, a fome.

Sob a ótica do marxismo, nenhum governo seria capaz de mudar tais estruturas de forma definitiva, pois estas são intrínsecas ao sistema capitalista. As desigualdades resultam da divisão da sociedade em classes sociais, com interesses conflitantes relacionados à propriedade dos meios de produção. O Estado, enquanto instrumento de

dominação da classe dominante, perpetua e reproduz tais desigualdades, mesmo em governos que se proclamam progressistas. Para o marxismo, a transformação radical das estruturas sociais requer a superação do capitalismo.

Para além disso, é importante destacar que o governo do presidente Lula, por mais que tenha nuances progressistas, não conseguiu romper com as perspectivas de Estado neoliberal. Um dos pontos de análise reside na manutenção e aprofundamento de diretrizes macroeconômicas ortodoxas durante o governo Lula. A gestão buscou a estabilidade econômica, controle da inflação e atração de investimentos estrangeiros, alinhando-se, nesse sentido, com princípios neoliberais.

Importante falar também que o programa Fome Zero é programa do governo Federal e que tem como limitação que ele precisa ser pensado de forma genérica, tendo em vista que é voltado para o país como um todo. Porém, é preciso entender que o país é diverso e que possui realidades plurais, e que o programa Fome Zero não tinha como objetivo responder às particularidades de cada estado e município. Nesse sentido, os governos locais tinham como responsabilidade pensar programas e serviços que servissem de complementação para o programa Fome Zero.

O primeiro mandato de Lula findou em 2010 e Dilma Rousseff, companheira de partido do então presidente e apontada por ele como sua escolha para sucessão, foi eleita em 2011 e deu continuidade aos projetos do seu antecessor. Assim, a política de assistência social no Brasil continuou a ser uma área de destaque, com a continuidade de vários programas sociais, sendo o programa Bolsa Família o carro-chefe do governo.

A presidente Dilma também deu ênfase às políticas de segurança alimentar e nutricional com o fortalecimento de diversas iniciativas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O governo de Dilma Rousseff também promoveu a realização de conferências e fortaleceu os conselhos de segurança alimentar e nutricional, envolvendo a participação da sociedade civil na formulação e monitoramento de políticas relacionadas à alimentação.

Um dos pontos mais importantes a se destacar no governo de Dilma Rousseff é a integralidade das ações entre assistência social e segurança alimentar e nutricional. Assim como seu antecessor, o presidente Lula, Dilma escolheu dar importância às ações de assistência social interligadas com segurança alimentar e nutricional. Tal visão está em

consonância com o que é discutido dentro do Direito Humano à Alimentação Adequada-DHAA e o que pesquisadores do mundo todo afirmam ser o melhor caminho.

No entanto, há um ponto de ruptura com o golpe de 2016<sup>15</sup> e posterior *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff<sup>16</sup>.

Michel Temer era vice-presidente de Dilma Rousseff e assumiu a presidência em decorrência do seu *impeachment* e, mesmo sendo seu vice, teve uma forma bem diferente de governar, sendo que o período do seu mandato foi marcado por uma série de medidas econômicas e reformas, algumas das quais com impacto direto na política de assistência social no Brasil.

No geral, o governo Temer manteve programas sociais existentes, como o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O Bolsa Família, em particular, continuou sendo uma importante ferramenta de transferência de renda para famílias de vulnerabilidade social. No entanto, o governo enfrentou desafios econômicos, incluindo a necessidade de ajustes fiscais e, como consequência, veio o contingenciamento de gastos, e isso afetou diretamente as políticas sociais, incluindo a assistência social. Temer também foi o responsável, em 2016, pela criação e implementação do Teto de Gastos, que limitou o aumento das despesas públicas à taxa de inflação do ano anterior, por um período de 20 anos. Isso teve um impacto significativo nos gastos sociais, uma vez que impôs restrições orçamentárias severas em áreas como saúde, educação e assistência social. Com a limitação do crescimento dos gastos, houve dificuldade em manter ou

---

<sup>15</sup> O *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, é amplamente interpretado como um processo político complexo e controverso que culminou na destituição da líder brasileira do cargo máximo. Este episódio, que a autora dessa pesquisa compreende como um golpe contra Dilma Rousseff, envolveu uma série de eventos e argumentos jurídicos e políticos. O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff foi fundamentado em acusações relacionadas a irregularidades fiscais, especificamente as chamadas "pedaladas fiscais". Entretanto, parte considerável da controvérsia em torno do *impeachment* de Dilma Rousseff reside na interpretação política dessas ações. Críticos do processo afirmam que as pedaladas fiscais eram práticas contábeis utilizadas por governos anteriores e que o *impeachment* representou uma manobra política para remover uma líder democraticamente eleita do poder, sendo portanto, um golpe.

<sup>16</sup> Dilma Rousseff, presidente do Brasil entre 2011 e 2016, sucedeu a Luiz Inácio Lula da Silva. Seu governo enfrentou desafios econômicos, como desaceleração do crescimento, aumento da inflação e déficits fiscais, gerando críticas. Escândalos de corrupção e medidas controversas, como desoneração fiscal e subsídios mantidos em diversos setores, contribuíram para críticas à gestão. Seu *impeachment* em 2016, o primeiro desde a redemocratização, gerou controvérsias. Críticos questionaram a solidez das acusações e alegaram que outros presidentes poderiam enfrentar processos semelhantes. A instabilidade econômica influenciou a avaliação do governo. Setores conservadores descontentes com políticas progressistas de Dilma também contribuíram para o *impeachment*, que pode ser visto como estratégia da oposição para retornar ao poder.

expandir programas sociais, levando a cortes orçamentários e redução da capacidade do Estado de atender às necessidades da população mais vulnerável.

Um exemplo disso é que o Ministério do Desenvolvimento Social- MDS desligou 392 mil famílias do programa Bolsa Família em abril de 2017, apenas oito meses após a posse de Temer como presidente<sup>17</sup>. Esse foi o segundo maior corte da história do programa Bolsa Família, sendo o maior o corte, de 543 mil famílias, em junho e julho de 2016, também na gestão Temer, quando ele ainda era presidente interino.

Importante destacar também a Operação Pente Fino do governo Temer no Programa Bolsa Família, que foi uma iniciativa para revisar e fiscalizar os beneficiários do programa social. Seu objetivo era identificar possíveis irregularidades, como cadastros duplicados, pessoas recebendo benefícios indevidamente ou que não se enquadravam nos critérios de elegibilidade. A operação resultou no cancelamento de milhares de benefícios e na redução do número de famílias atendidas, causando controvérsias e críticas quanto aos critérios e à abrangência das revisões.

Importante falar também que foi na gestão do presidente Temer que o programa Criança Feliz foi criado. O programa em questão foi uma das poucas criações do governo Temer na área da assistência social e tinha como referência a primeira-dama, Marcela Temer. O programa foi lançado em 2016, nos primeiros meses da gestão de Temer, e era um programa voltado para crianças de 0 a 6 anos e gestantes, com objetivo de promover o desenvolvimento integral dessas crianças.

Segundo o decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, que criou o programa Criança Feliz, os objetivos do programa eram:

I - promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;

II - apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;

III - colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade;

IV - mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem; e

---

<sup>17</sup> Dado retirado da reportagem “Antes de reajuste anunciado por Temer, governo tira 392 mil famílias do Bolsa Família”. Reportagem disponível em : <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/05/01/antes-de-reajuste-anunciado-por-temer-governo-tira-392-mil-familias-do-bolsa-familia.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 09/01/2024.

V - integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias. (BRASIL, 2016)

Segundo o mesmo decreto, o programa Criança Feliz teria dois eixos de trabalho: o primeiro seriam as visitas domiciliares periódicas às famílias, com realização de atividades que preparasse os próprios usuários para trabalhar o desenvolvimento dos seus filhos e o segundo seria a capacitação e a formação continuada de profissionais que atuassem junto às gestantes e crianças na primeira infância, além de favorecer para o trabalho em rede de quem atua com esse público.

Não foi possível encontrar dados sobre o resultado das ações para fortalecimento de rede do programa Criança Feliz, mas destaca-se que no site do programa há a informação de que, em 2021, o programa superou a marca de 57 milhões de visitas e se tornou o maior programa do mundo em visitas domiciliares para a primeira infância.

Esses dados são muito importantes, pois caracterizam bem como o presidente Temer fez a gestão dos seus programas sociais: além de aumentar a focalização dos programas sociais e diminuir a quantidade de beneficiários dos programas que já existiam, como Bolsa Família, pode-se afirmar que o programa que foi criado em sua gestão, o Criança Feliz, possuía caráter conservador e focalizador, tendo em vista ser voltado para somente crianças pequenas.

Alguns críticos vão afirmar que o programa Criança Feliz, em si, não pode ser classificado como conservador ou progressista, pois sua natureza é principalmente técnica e orientada para o desenvolvimento infantil. No entanto, ao se analisar criticamente o programa, percebe-se características conservadoras, quando se entende que nesse processo, o Estado transfere, de forma integral às famílias, o papel de ser o responsável pelo desenvolvimento das crianças. Uma tarefa que deveria, no mínimo, ser compartilhada pelo Estado. Dessa forma, quando a criança não atingir o desenvolvimento esperado, a culpa passa a ser da família, que não se esforçou o suficiente. Enquanto isso, o Estado fez sua parte, fornecendo a equipe que capacitou a família para fazer o que é certo.

Essa mesma visão prevalecerá em grande parte dos programas sociais conservadores liberais de direita que, infelizmente, não findaram no governo de Michel Temer. Pelo contrário, serão elevados no governo de Jair Messias Bolsonaro.

O governo de Jair Bolsonaro iniciou em janeiro de 2019 e foi marcado por uma série de eventos e políticas que geraram debates intensos na sociedade brasileira.

Segundo Mattos (2020, p. 204), podem se destacar três grupos que influenciaram fortemente o primeiro ano de governo de Bolsonaro: a ala dos militares, os economistas ultraliberais de Paulo Guedes e o núcleo ideológico. Este último grupo tinha duas subdivisões: o primeiro seguia as ideias de Olavo de Carvalho, que é conhecido por suas opiniões conservadoras, e a segunda subdivisão do núcleo ideológico era composta pela ala evangélica, importante ator na eleição de Bolsonaro.

A forte presença dos militares no governo de Bolsonaro é uma das faces da radicalização autocrática, sendo que tal radicalização também pode ser observada na forma de governar de Bolsonaro (MATTOS, 2020, p. 209). Isso fica bem claro no em seu governo, onde Bolsonaro exerce uma liderança centralizada e que por muitas vezes utiliza de medidas provisórias para propor mudanças legais, principalmente para realizar mudanças que necessitam de outros ritos processuais (MATTOS, 2020, 210).

Mattos também pontua que Bolsonaro “nunca escondeu sua vontade de fazer política fascista- e de fato, fez.” (MATTOS, 2020, p. 215). Bolsonaro fez um governo baseado em políticas de restrição, austeridade fiscal e constantes ataques aos direitos sociais e humanos. Tudo isso com o apoio do seu ministro da Economia, Paulo Guedes, e sua política neoliberal.

Os resultados do governo Bolsonaro foram, no mínimo, desastrosos.

O resultado mais cruel da austeridade fiscal que começou com Dilma, se aprofundou em Temer e criou raízes em Bolsonaro/Guedes é o crescimento da pobreza. E o avanço da pobreza correspondeu a um aumento da renda dos mais ricos no mesmo período. (MATTOS, 2020, p. 223)

Para além, pode-se afirmar que Bolsonaro não somente ignora o aumento da pobreza- ele agrava o processo. Um dos pontos mais emblemáticos desse processo é a reforma da Previdência, promulgada por emenda constitucional em novembro de 2019, onde o governo Bolsonaro altera as regras da Previdência Social, com a justificativa de

tentar fazer com que a Previdência seja mais sustentável em termos financeiros. Em outras palavras, a intenção do governo foi diminuir os seus gastos com a previdência.

Por mais que os efeitos de políticas econômicas possam levar algum tempo para serem totalmente compreendidos e avaliados, na prática, já se pode ver que tais mudanças trouxeram incerteza e instabilidade na vida dos mais vulneráveis. E esse público que sofre com o desamparo por parte da Previdência Social rumo para outro braço da Seguridade Social: a Assistência Social.

Durante o governo de Bolsonaro, houve um *boom* de procura pelos serviços da Assistência Social, e isso pode ter várias explicações. A primeira é que por mais que Reforma Trabalhista tenha sido implementada no governo Temer, é importante destacar que o governo Bolsonaro a manteve e, para além, introduziu mudanças ainda mais perigosas, como a prevalência do negociado sobre o legislado, flexibilização das jornadas de trabalho e a criação do contrato de trabalho intermitente.

É importante destacar também o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda- Programa BEM, lançado em 2020, em resposta à pandemia de COVID-19. O programa tinha como objetivo lançar algumas medidas para garantir a manutenção de postos de trabalho durante o período de crise sanitária que o país estava passando. Na prática, porém, o programa permite legalmente a redução da jornada de trabalho e salários, além da suspensão temporária de contratos de trabalho.

Tais mudanças são representativas do governo de Bolsonaro, onde suas medidas não pensam na população, muito menos nos mais vulneráveis.

No âmbito da Assistência Social, o governo de Bolsonaro foi, no mínimo, contraditório.

Enquanto deputado federal, Bolsonaro nunca escondeu que era um crítico ferrenho de políticas de esquerda, do governo Lula e, principalmente, do programa Bolsa Família. Em 2010, em declaração em suas redes sociais, Bolsonaro chegou a chamar o programa Bolsa-Família de “Bolsa-Farelo” e declarou que, em sua opinião, tal programa seria uma estratégia do Partido dos Trabalhadores para se manter no governo<sup>18</sup>. No

---

<sup>18</sup> “Farelo e cabresto do PT: Bolsonaro criticou Bolsa Família antes de eleição”. Disponível em : <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/08/09/farelo-e-demagogia-bolsonaro-criticou-bolsa-familia-antes-de-eleicao.htm>. Acesso em: 09/01/2024.

mesmo ano, também em suas redes sociais, Bolsonaro afirmou que o programa Bolsa Família seria uma espécie de moeda de troca, a fim de comprar votos no Nordeste.

Todavia, o Bolsonaro-presidente tratou os programas de transferência de renda bem diferente do Bolsonaro-deputado federal.

Bolsonaro manteve o programa Bolsa Família durante quase três anos do seu governo e em outubro de 2021, após 18 anos da implementação do programa Bolsa Família, o então presidente decidiu encerrar o programa e substituí-lo pelo programa Auxílio Brasil.

Durante a presente pesquisa, não foi encontrada uma explicação ou justificativa para o encerramento do programa Bolsa Família. Além disso, ao comparar os dois programas, é possível afirmar que eles são bem parecidos. O programa Auxílio Brasil, assim como Bolsa Família, é a junção de várias ações de políticas sociais no âmbito da assistência, saúde, educação, emprego e renda, mas que tem como carro chefe a transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A principal diferença entre o programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil, no entanto, é o valor do benefício: enquanto o ticket médio do programa Bolsa Família era de R\$190, o do Auxílio Brasil tinha a promessa de chegar a R\$400.

A princípio, ao analisar o fato isolado do aumento do benefício para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, pode-se chegar à conclusão de que o programa Auxílio Brasil foi uma mudança positiva. No entanto, é muito importante analisar o contexto geral.

O atendimento de mínimos sociais é um dever do Estado e ter renda mínima para alcança-los deve ser um dos principais objetivos de um governo. No entanto, é importante entender que quando se trata de combater a pobreza, somente dinheiro não basta. E é nisso que o governo Bolsonaro perde completamente o rumo. Por mais que tenha implementado um programa social que apresentou ganhos relativos para os seus usuários, não se pode ignorar o fato de que, no geral, o governo de Bolsonaro não conseguiu articular a Assistência Social com outras políticas sociais, como educação e saúde.

Outro ponto a se analisar é que o aumento de gastos com o programa Auxílio Brasil teve um custo, e esse custo vem na contramão da política de austeridade fiscal do governo. Logo, para que o orçamento do Auxílio Brasil fosse viável, além de muita articulação política, também foi necessário que outras políticas sociais tivessem seus

orçamentos reduzidos. A proposta orçamentária deixada por Bolsonaro para o ano de 2023, por exemplo, prevê uma redução de R\$ 22,7 bilhões de reais no financiamento de ações em saúde<sup>19</sup>.

Todas essas questões que se fortaleceram no governo de Jair Bolsonaro tiveram consequências: segundo pesquisa do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos-Dieese, são mais de 10 milhões de brasileiros desempregados e quase 80% das famílias endividadas (DIEESE, 2022, p. 3). Para além, em 2022 o Brasil volta para o mapa da fome, o que significa que aumentou o percentual de brasileiros que não tem certeza de quando vão fazer sua próxima refeição.

Para além, foi durante a gestão de Bolsonaro que ocorreu a pandemia de COVID-19, que teve início em 2019 e se estendeu ao longo dos anos subsequentes. A crise sanitária em questão constituiu uma crise global de proporções inéditas, desafiando sistemas de saúde e governos em todo o mundo. No contexto brasileiro, a gestão governamental liderada pelo Presidente Jair Bolsonaro enfrentou severas críticas devido à sua abordagem negligente e descoordenada em lidar com a disseminação do vírus. A falta de uma estratégia eficaz de contenção, aliada à minimização da gravidade da doença e à desvalorização das medidas de saúde pública, contribuiu para a escalada da crise sanitária no país.

A condução equivocada do governo Bolsonaro resultou em consequências devastadoras para a população brasileira, tanto em termos de saúde pública quanto econômicos. O descompromisso com as recomendações científicas e a politização da pandemia prejudicaram a capacidade de resposta do sistema de saúde, levando a uma sobrecarga nos hospitais e a uma elevada taxa de mortalidade. Além disso, a falta de apoio adequado às medidas de distanciamento social e de proteção aos trabalhadores vulneráveis aprofundou as desigualdades sociais e econômicas, exacerbando o sofrimento de milhões de brasileiros.

O legado da gestão deficiente do governo Bolsonaro durante a pandemia de COVID-19 é marcado por um rastro de perdas irreparáveis, tanto em vidas humanas quanto no tecido social e econômico do país. A ausência de liderança coesa, a disseminação de informações falsas e a negligência com a gravidade da crise minaram a

---

<sup>19</sup> Dados disponíveis na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, aprovada pela Lei 14.791, de 2023.

confiança da população nas instituições públicas e comprometeram a capacidade do Estado de mitigar os efeitos da pandemia.

É importante discutir também sobre as decisões políticas do presidente Jair Bolsonaro em relação aos agrotóxicos, transgênicos e outras medidas que favorecem a bancada do agronegócio têm gerado debates acalorados tanto no cenário nacional quanto internacional. Sob sua liderança, o governo brasileiro adotou uma postura de flexibilização regulatória, facilitando a aprovação e o uso de agroquímicos, inclusive aqueles cujos impactos à saúde humana e ao meio ambiente têm sido objeto de preocupação por parte de especialistas e organizações ambientais. Tal abordagem é frequentemente justificada com argumentos de aumento da produtividade agrícola e da competitividade internacional do setor agropecuário brasileiro.

A ênfase dada pelo governo Bolsonaro à expansão do agronegócio se reflete não apenas na política de liberação de agrotóxicos, mas também na promoção de transgênicos e na flexibilização de normas ambientais. Essas medidas têm sido amplamente interpretadas como um esforço para atender aos interesses da poderosa bancada ruralista, que exerce considerável influência sobre as políticas agrícolas do país. Contudo, tais políticas têm sido alvo de críticas por parte de setores da sociedade civil, que apontam para os potenciais riscos à saúde pública, à segurança alimentar e à preservação ambiental associados a esse modelo de desenvolvimento agrícola.

No contexto político de 2022, marcado por intensos debates e polarizações em torno das políticas do governo Bolsonaro, as eleições presidenciais refletiram a insatisfação da população com a gestão do então presidente. Nesse cenário, Jair Bolsonaro enfrentou um revés eleitoral, perdendo a disputa pela reeleição para Luiz Inácio da Silva, eleito para o seu então terceiro mandato. No entanto, é importante notar que esse resultado não necessariamente representou uma rejeição total das ideias e propostas defendidas por Bolsonaro durante o seu mandato, que teve 49,1% dos votos válidos.

Enquanto isso, no Distrito Federal, o governador Ibaneis Rocha<sup>20</sup> conseguiu se reeleger, mantendo-se no cargo e continuando com políticas que guardam semelhanças com as adotadas pelo governo Bolsonaro. Essa continuidade na gestão do governo local pode ser interpretada como um reflexo da popularidade de certas abordagens políticas,

---

<sup>20</sup> Ibaneis Rocha é advogado e político brasileiro, filiado ao partido Movimento Democrático Brasileiro-MDB. Foi eleito governador do Distrito Federal em 2019 e reeleito em 2023.

especialmente no que diz respeito a questões relacionadas à segurança pública, à economia e ao desenvolvimento regional. No entanto, é fundamental observar como essas políticas são percebidas e avaliadas pela população, considerando os desafios e as demandas específicas do Distrito Federal.

### **1.3 O HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO DISTRITO FEDERAL**

No contexto dessa pesquisa, irá se analisar também a trajetória da segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal, que se deu de forma bem característica. O primeiro ponto a se destacar é que, de forma geral, o Distrito Federal não é um grande produtor agrícola ou pecuário. Pelo contrário, a política de abastecimento do Distrito Federal, conforme descrito pelo III Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional-PDSAN (CAISAN/DF, 2022) é voltada para os produtos de exportação em detrimento da produção para o consumo interno, e a terra cultivada passa a ser utilizada para o cultivo de produtos que não são cultivados por outros estados, visando à concorrência do mercado internacional.

Outro ponto a ser discutido é a qualidade desse alimento que está sendo cultivado no Distrito Federal. Segundo dados da Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Saúde – Pesquisa sobre Agrotóxicos no Distrito Federal, realizada pela Fiocruz Brasília, 95% das áreas agrícolas do Distrito Federal são utilizadas para cultivo de soja e milho transgênicos, e fazem o uso de aproximadamente 11 milhões de litros de agrotóxicos a cada safra. Nesse mesmo sentido, a pesquisa aponta que o consumo de agrotóxicos no DF cresceu mais de 140% entre os anos 2000 e 2019 (FIOCRUZ, 2021).

Por fim, o III PDSAN traz outro dado importantíssimo para o debate, que é a informação de que dados não oficiais mais recentes indica que dos 20 mil estabelecimentos rurais do Distrito Federal, somente 5.788 são Unidades Familiares da Agricultura Familiar- ou seja, pertencentes a pequenos produtores. Isso demonstra que, no Distrito Federal, boa parte da área rural pertence aos grandes produtores, que são justo aqueles que plantam milho e soja transgênicos, produtos que não beneficiam em nada o processo de segurança alimentar e nutricional dos moradores do território.

Esses dados são muito importantes, tendo em vista que por mais que a segurança alimentar e nutricional não dependa exclusivamente da disponibilidade de alimentos, a

forma que o território pensa sua produção agrícola e pecuária também são pontos importantes de reflexão no processo de segurança alimentar e nutricional e impactam nas políticas sociais do território.

Logo, se for feita a análise sobre a forma que o Distrito Federal se organiza na sua produção de gêneros alimentícios, pode-se chegar à conclusão de que ela não é pensada para a segurança alimentar e nutricional dos seus usuários, mas sim, para o crescimento econômico dos grandes produtores. Um dado que ratifica esse pensamento é que

(...) dados da POF 2017/2018 revelam também que a população do Distrito Federal é a que menos consome alimentos *in natura* em todo o país. A capital possui a segunda maior aquisição de alimentos ultraprocessados – como congelados e doces. (CAISAN/DF, 2022, p. 22).

O que o território produz impacta diretamente no que sua população consome.

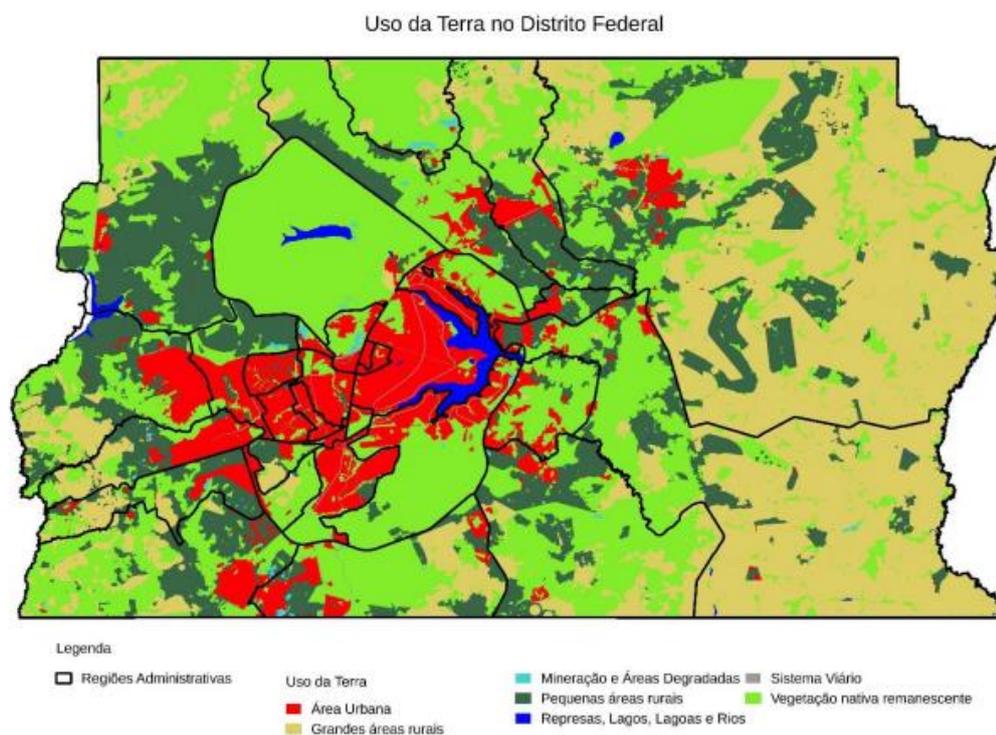


Figura 1. Fonte: CODEPLAN. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Agricultura-Familiar-no-DF-Dimens%C3%B5es-e-Desafios.pdf>

Esses dados são emblemáticos para entender como as políticas sociais de segurança alimentar e nutricional são construídas no Distrito Federal. Tem-se um Estado que não se preocupa com o tipo do alimento que é produzido em suas terras, muito menos com a qualidade dele.

Outro fator de impacto é que a localização das áreas de produção agrícola do Distrito Federal na divisa estadual, próxima a Goiás, exerce um impacto significativo tanto na produção agrícola quanto no consumo. Esta proximidade geográfica facilita o intercâmbio comercial entre os dois estados, permitindo uma maior integração das cadeias produtivas agrícolas. Por um lado, isso pode resultar em ganhos de eficiência na produção, possibilitando o acesso a insumos agrícolas e mão de obra de diferentes regiões. Por outro lado, pode gerar competição entre os produtores locais e os de Goiás, afetando os preços e a rentabilidade dos produtos agrícolas. Além disso, essa interligação também influencia o consumo, uma vez que os produtos agrícolas provenientes de ambas as regiões estão disponíveis nos mercados do Distrito Federal, proporcionando aos consumidores uma variedade de opções. No entanto, questões logísticas e de infraestrutura, como transporte e armazenamento, podem impactar a disponibilidade e o custo dos produtos agrícolas, influenciando assim os padrões de consumo na região.

Para além, pode-se ver que predomina no campo dos programas e serviços de segurança alimentar e nutricional- principalmente naqueles vinculados à assistência social- o aspecto caritativo das ações.

No que tange às ações de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal, até 1993, o que se tem são ações focalizadas, pontuais e dispersas. Não foi possível encontrar registro oficial de nenhum programa ou serviço do governo do Distrito Federal antes desse período.

Já em 08 de junho de 1993, é promulgada a Lei Orgânica do Distrito Federal, que em seu artigo 201 define: “O Distrito Federal, em ação integrada com a União, assegurará os direitos relativos à educação, saúde, segurança pública, alimentação, cultura, assistência social, meio ambiente equilibrado, lazer e desporto.” (DISTRITO FEDERAL, 1993).

A Lei Orgânica do DF foi fortemente influenciada pela Constituição Federal de 1988, e traz uma nova interpretação sobre o papel do Estado com relação à garantia de direitos sociais. Como fruto de tal processo, em 1995, o então governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque, promulga a Lei nº 970 de 07/12/1995, que cria o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal. O programa tinha como objetivos básicos:

I - contribuir para que as famílias carentes venham a atingir níveis mínimos de segurança alimentar;

II - promover a integração entre as ações governamentais e as ações da sociedade civil, que tenham como objetivo minorar ou erradicar as causas da desnutrição, da fome e da miséria;

III - promover a vigilância nutricional e alimentar das famílias abrangidas pelo programa, especialmente daquelas famílias com crianças menores de 7 (sete) anos;

IV - possibilitar, a toda a população, o acesso aos alimentos seguros e de qualidade, nas quantidades necessárias, informando-a sobre a qualidade desses alimentos e orientando-a para hábitos alimentares necessários a uma vida saudável. (DISTRITO FEDERAL, 1993)

O programa em questão era composto por dez subprogramas: Subprograma de “Prevenção e Combate à Desnutrição”, Subprograma “Ação contra a Fome e Desemprego”; Subprograma de “Merenda Escolar”, Subprograma de “Restaurantes Populares”, Subprograma “Mercado Popular”, Subprograma “Boa Safra”, Subprograma “Abastecimento Popular”, Subprograma “Centro de Vivência Agroecológico”, Subprograma “Fortificação de Alimentos Básicos”, Subprograma de “Vigilância Sanitária e Nutricional dos Alimentos”.

Desses subprogramas, destacam-se dois: o subprograma “Ação Contra a Fome e o Desemprego” e o de “Restaurantes Populares”.

O subprograma “Ação Contra a Fome e o Desemprego” foi criado pelo governador Cristovam Buarque, em 1995, mas foi pensado, na verdade, por seu antecessor, o governador Joaquim Roriz. Essa informação é importante de ser pontuada, pois Roriz foi um importante ator político na história das políticas sociais de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal, sendo o responsável pela elaboração e implementação de programas de grande relevância histórica no território, mas que ao mesmo tempo foi acusado por diversas vezes de utilizar de tais ações como forma de manipulação política das camadas sociais vulneráveis e subalternas.

Essa é uma discussão importante de se ter, pois enquanto muitos atores políticos têm medo de tratar a temática “fome”, Roriz especificamente adotou a causa como sua e construiu sua reputação política em cima de suas ações de combate a ela. Essa foi uma das causas que levou o governador em questão a três mandatos como governador do Distrito Federal.

Os programas de transferência de renda e os outros programas que suplementam carências alimentares e nutricionais integram o universo de iniciativas que são

qualificadas como assistenciais ou de natureza compensatória, destinados àqueles que não conseguem suprir, por meios próprios e adequadamente, suas necessidades alimentares e nutricionais (MALUF, 2009, p. 137). Tais medidas sempre foram palco de debates acalorados, tendo em vista que ao mesmo tempo em que são medidas de diminuição de mazelas sociais, como a fome, elas também são consideradas práticas populistas e demagógicas.

Assim, é comum o desconforto de lidar com esses programas e lhes atribuir a condição de ações provisórias: admite-se recorrer a tais instrumentos enquanto a situação social assim o exigir. Não obstante a justeza das preocupações, a necessidade desses programas é mais permanente do que gostamos de imaginar, dada a contínua geração de desigualdade e de pobreza pela sociedade capitalista, bastante acentuada no caso brasileiro; ao que se agrega o aspecto urgência, pois a alimentação insuficiente ou inadequada coloca em risco o direito elementar à vida. A ótica dos direitos permite modificar os termos dessa questão. (MALUF, 2009, p. 137)

Nesse sentido, os programas de combate à fome dos anos 1990 no Distrito Federal seguem essa linha de atuação, nas quais as ações são voltadas para acesso a gêneros alimentícios, mas nenhuma ação contínua e duradoura que trate a questão da desigualdade social ou problema de garantia de renda que leva à insegurança alimentar e nutricional. Em outras palavras, os programas não possuem a intencionalidade de acabar com a fome e muito menos acabar com as desigualdades sociais, mas sim agir emergencialmente em um recorte específico da população.

Esse recorte é o segundo ponto a se discutir. No artigo 3º da resolução que regulamenta o subprograma “Ação contra a Fome e o Desemprego”, é definido que para fazer jus aos benefícios do subprograma, a família beneficiária deverá comprovar: a) ter renda *per capita* não superior a meio salário mínimo; b) que todos os filhos com idade entre 07 e 14 anos completos estejam matriculados em escola pública e com frequência regular mínima de 90% e c) que a família resida há, no mínimo, 05 (cinco) anos no DF e 06 (seis) meses no local onde o programa fosse implantado.

Observa-se nesse sentido que o programa já nasceu com caráter focalizador e não universal, onde se seleciona os mais pobres para fazer jus ao benefício. Para além, observa-se que algumas das obrigаторiedades do programa muitas vezes é dificultada pelo próprio Estado, quando como, por exemplo, ele não garante vaga na escola para todas as crianças, ou quando oferece, é em local distante da residência do usuário. O Estado

também inviabiliza a frequência de 90% da criança na escola quando não oferece transporte escolar ou passe livre, por exemplo. Importante afirmar que grande parte dos programas sociais criados a partir dos anos 1990 possuem essa clara característica de contrapartida, onde o usuário é cobrado por fazer “a parte dele” para ter acesso aos benefícios dos programas sociais dos quais participa.

A discussão em políticas sociais sobre focalização e condicionalidades nos programas de transferência de renda é complexa e envolve diferentes perspectivas e abordagens. A focalização refere-se à seleção criteriosa dos beneficiários dos programas, visando direcionar os recursos para aqueles que mais necessitam. Defensores da focalização argumentam que ela permite otimizar o impacto dos programas, concentrando os recursos onde são mais necessários e evitando desperdícios. No entanto, críticos apontam que a focalização pode deixar de fora grupos vulneráveis que não se enquadram nos critérios estabelecidos, aumentando a exclusão social.

Todos esses mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois tem como principal objetivo excluir e manter excluído o máximo possível de demandantes para aliviar as despesas governamentais com áreas “improdutivas”. Os poucos eleitos, por sua vez, são tratados como faltosos que enquanto tais, devem transformar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde) em contrapartidas ditadas e cobradas pelos agentes responsáveis pela sua inadimplência involuntária. Têm-se aí uma inversão perversa e arrogante no campo de uma política social desvirtuada. Os pobres, que são credores de uma dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas dessa dívida (PEREIRA-PEREIRA, 2008, p. 8).

As condicionalidades nos programas de transferência de renda são requisitos que os beneficiários devem cumprir para continuar recebendo os benefícios. Elas geralmente estão relacionadas a áreas como educação e saúde, buscando incentivar comportamentos que promovam o desenvolvimento humano e a superação da pobreza. Defensores das condicionalidades argumentam que elas podem ajudar a romper ciclos de pobreza, investindo no capital humano das famílias e preparando as gerações futuras para uma vida mais próspera. No entanto, críticos levantam preocupações sobre a possibilidade de punição de famílias vulneráveis que enfrentam dificuldades para cumprir as condições estabelecidas, gerando efeitos negativos como a exclusão de crianças da escola ou a falta de acesso a serviços de saúde.

Outro ponto muito importante a se destacar é que os programas se propõem a realizar convênio com cooperativas, cujas quais iriam realizar entrega de cestas básicas

aos usuários do programa e ofertar cursos e capacitações com o objetivo de inserção desses mesmos usuários no mercado de trabalho. Nesse sentido, fica explícito aqui a relação que os formuladores do programa fazem entre a insegurança alimentar e nutricional e o desemprego. Para eles, a falta de emprego formal é que leva a inacessibilidade do cidadão à alimentos. Nesse sentido, o programa vem com uma resposta prática para um problema que parece ser simples: capacita-se o usuário para que ele possa entrar no mercado de trabalho.

O problema dessa abordagem é que ela reduz a questão do desemprego à falta de capacidade técnica ou, pior, com falta de vontade do usuário. É o aspecto culpabilizador e estigmatizador das políticas e programas sociais, que sempre acompanhou a Política de Assistência Social.

Em continuidade a esse processo, em 1999, é criada a Secretaria de Estado de Solidariedade, instituída pela Lei nº 2.302, de 21 de janeiro de 1999, e que tinha como como competência:

I- propor, formular e implementar a política de solidariedade no Distrito Federal;

**II- desenvolver programas, projetos e ações governamentais voltadas à promoção do desenvolvimento humano e da cidadania plena, em especial, nas áreas de alimentação, nutrição, erradicação da miséria e combate à fome;**

III- atender as famílias em situação de risco, de extrema pobreza e atingidos por eventos de calamidade pública;

IV- desenvolver ações emergenciais sempre que necessárias ao atendimento das condições humanitárias mínimas;

V- definir as estratégias de implementação das proposições formuladas pelo Conselho do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal e pelo Conselho Executivo da Política de Fortalecimento às Famílias de Baixa Renda;

VI - gerir os recursos financeiros destinados aos programas, projetos e ações de solidariedade. (DISTRITO FEDERAL, 1999, grifo próprio)

Importante ver que a referida Secretaria possui como uma das suas competências trabalhar justamente na questão da segurança alimentar e nutricional, e para tanto, foi criada a Subsecretaria de Alimentação e Promoção Social, cuja Diretoria de Segurança

Alimentar faz parte. Desta Diretoria, destaca-se a Gerência de Solidariedade, responsável por um dos programas mais conhecidos do Distrito Federal: o programa Pão e Leite.

O programa Pão e Leite foi um dos carros chefes da gestão de Joaquim Roriz e se tratava da entrega de itens de panificação e laticínios para as famílias que faziam parte do programa. Também fazia parte do rol de programas sociais distritais de segurança alimentar e nutricional a entrega de cestas básicas aos seus usuários.

Aqui é importante dialogar sobre qual era a real intenção desses programas. Por um lado, é válido dizer que, de forma geral, as ações no campo da segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal tiveram seus pontos positivos e que, no geral, as ações formuladas e implementadas tiveram impacto na vida de muitos brasilienses. Também é possível afirmar que é nos mandatos de Joaquim Roriz que se começa a observar no território do Distrito Federal o Estado promovendo ações que até então eram realizadas no âmbito do favor e da caridade da sociedade civil, o que é um avanço considerável no campo das políticas públicas sociais de segurança alimentar e nutricional.

No entanto, é preciso pontuar que os programas de segurança alimentar e nutricional do governo de Roriz, mesmo sendo ofertados pelo Estado, ainda assim possuíam forte viés de favor e caridade, característica marcante do governador em questão. Além disso, é possível afirmar que os benefícios ofertados por esses programas foram, em diversos momentos, tratados como moeda de troca e uma forma de garantir votos. E ainda, ao se analisar os programas em questão, o que se vê são programas que não são de fato universais, e não garantem segurança nutricional, tendo em vista que não articula ações que garantam uma alimentação de forma contínua e de qualidade.

Mesmo com todas essas fragilidades, os referidos programas continuaram entre 1999 e 2006. Em 2008, promulgada a lei nº 4.208, que cria o Programa “Vida Melhor”, que consistia na unificação dos procedimentos de gestão e das ações de segurança alimentar e de transferência de renda direta e indireta do governo do Distrito Federal.

Nesse ponto da história do Distrito Federal, a então Secretária da Solidariedade foi renomeada e virou Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda- SEDEST, e ela foi a secretaria responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do programa Vida Melhor.

Dentro do programa Vida Melhor, pode-se destacar dentro das ações de segurança alimentar e nutricional o subprograma “Nutrindo a Mesa”, ação destinada às famílias que tivessem em sua composição gestantes, nutrizes e crianças com idade entre seis meses e 7 anos. O subprograma em questão era formado pelo benefício “Nosso Leite” e “Nosso Pão”, que distribuía itens de panificação e leite para as famílias do programa, assim como seu antecessor, programa “Pão e Leite”, só com um nome diferente.

O subprograma “Nutrindo a Mesa” também era composto pelo benefício da “Cesta Verde”, que consistia na distribuição mensal de uma cesta com produtos perecíveis e não perecíveis. A maioria desses itens da Cesta Verde eram advindos do Programa de Aquisição de Alimentos-PAA<sup>21</sup>, que é uma ação de inclusão produtiva rural de pequenos produtores. Uma característica interessante do benefício da “Cesta Verde” é que a cesta poderia ser entregue, de forma emergencial e provisória, para pessoas que não faziam parte do programa, mas que estivesse desempregada e sem acesso à alimentação ou passando por situação de vulnerabilidade extrema. A cesta verde também poderia ser entregue às famílias vítimas de calamidades naturais.

Importante destacar nesse sentido, que por mais que na legislação definisse que a entrega da cesta verde seria feita mensalmente, os trabalhadores da SEDEST ainda hoje afirmam que a entrega das cestas verdes não era regular. Parte da dificuldade da regularidade da entrega se devia à dificuldade de operacionalização da remessa desses itens em locais de difícil acesso, assim como falta de carro próprio da secretaria. Posteriormente, foi realizada tentativa de licitação para contratação de serviço para realizar a entrega das cestas, mas ainda assim ela continuou falhando.

No artigo 9º da lei nº 4.208/2008, define-se que;

Excetuando-se as situações de caráter emergencial e de calamidades naturais, o ingresso das famílias e indivíduos no Programa Vida Melhor ocorrerá única e exclusivamente por meio de inscrição no Cadastro Único,

---

<sup>21</sup> O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do governo federal é uma iniciativa que visa promover a segurança alimentar e nutricional, bem como o desenvolvimento rural sustentável, por meio da aquisição direta de alimentos produzidos por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais e demais grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Implementado pelo Ministério da Cidadania, em parceria com órgãos estaduais, municipais e entidades da sociedade civil, o PAA opera por meio de compras governamentais, que são destinadas a instituições públicas e filantrópicas, como escolas, creches, hospitais e entidades assistenciais. Além de promover o acesso a alimentos de qualidade para a população em situação de vulnerabilidade, o programa também estimula a agricultura familiar, contribuindo para o fortalecimento da economia local e a redução das desigualdades sociais no país. Fonte: <https://paa.mds.gov.br/page/> Acesso em: 19/02/2024.

conforme procedimentos definidos em regulamento específico. (DISTRITO FEDERAL, 2008)

Nesse sentido, vê-se que o programa “Vida Melhor” possui a intencionalidade de fazer com que as ações de segurança alimentar e nutricional não sejam pontuais e desarticuladas de outras políticas sociais. O fato de os beneficiários das ações precisarem ser inscritos no Cadastro Único<sup>22</sup> evoca a ideia de que o atendimento daquele usuário será realizado de forma integral e não somente o sintoma “fome” será tratado. Dessa forma, na teoria, as ações de segurança alimentar e nutricional estariam articuladas com outras ações, de forma que o problema que originou a insegurança em questão fosse tratado, e não somente o sintoma.

Outro fator que favorece a integralidade das ações é que a Secretária responsável pela gestão do programa era a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda- SEDEST, que usa suas unidades de atendimento socioassistencial para operacionalizar tanto as inscrições no Cadastro Único quanto o atendimento socioassistencial do usuário. Nesse sentido, os Centros de Referência de Assistência Social- CRAS desempenham papel primordial nesse processo, conforme será discutido de forma mais detalhada no capítulo dois desta dissertação.

Vale a pena observar também o artigo 12º da mesma lei, que define que “As ações a serem implementadas cujos benefícios sejam de natureza financeira serão pagas mensalmente por meio de cartão magnético bancário, fornecido pelo Banco de Brasília”. Essa passagem é muito importante, pois demonstra que desde 2008 o Distrito Federal utiliza do cartão magnético para o pagamento de benefício de transferência de renda.

Para além disso, é importante discutir também que ao se contratar um banco para operacionalização do processo de pagamento de benefício de transferência de renda, agrega-se um custo que deve ser arcado pelo contratante- no caso, o governo do Distrito

---

<sup>22</sup> O Cadastro Único é um extenso levantamento que identifica e mapeia as famílias de baixa renda no Brasil, oferecendo ao governo informações detalhadas sobre quem são essas famílias, qual é sua realidade de vida e quais são suas necessidades para o aprimoramento de suas condições. Ao aderir a esse cadastro, as famílias de baixa renda tornam-se elegíveis para receber benefícios sociais, incluindo o Bolsa Família e descontos na conta de luz. Podem se cadastrar no Cadastro Único as famílias que vivem com uma renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa. Mesmo aquelas com renda superior a esse valor podem ser registradas, tendo a oportunidade de participar de programas ou serviços específicos oferecidos pelo governo. Fonte: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico> Acesso em: 16/01/2024

Federal. Também é importante lembrar que os usuários desses benefícios são, frequentemente, pessoas de baixa escolaridade e em situação de vulnerabilidade social, com dificuldade de acesso ao sistema bancário. Logo, o pagamento dos benefícios em um cartão magnético pode significar uma dificuldade de acesso ao dinheiro por parte dos usuários.

Nesse sentido, pode-se chegar ao questionamento sobre quem, de fato, o pagamento dos benefícios pelo Banco de Brasília beneficia? Essas são possibilidades que serão discutidas no capítulo 3.

Destaca-se também que o programa “Vida Melhor” foi o responsável por criar outro programa importante no campo da segurança alimentar e nutricional: os restaurantes comunitários.

O objetivo do restaurante comunitário, conforme artigo 5º, IV da lei nº 4.208 de 25 de setembro de 2008, é fornecer à população refeições a preços acessíveis. A princípio, o restaurante comunitário ofertava somente o almoço, mas depois passou a oferecer outras refeições também. Além disso, o restaurante comunitário foi pensado para ser um espaço coletivo, onde as pessoas pudessem se sentar para fazer as refeições, além de ser um espaço onde atividades culturais seriam ofertadas.

Em 2011, o programa Vida Melhor é revogado e é promulgada a lei nº 4.601 de 2011, que institui o Plano pela Superação da Extrema Pobreza- DF sem Miséria, cujos objetivos eram:

- I – redução das desigualdades sociais e superação da extrema pobreza;
- II – elevação da qualidade de vida da população pobre e extremamente pobre;
- III – oferta de serviços públicos voltados às famílias pobres e extremamente pobres, compreendendo:
  - a) segurança alimentar e nutricional;
  - b) assistência social;
  - c) habitação e saneamento;
  - d) educação;
  - e) saúde; (DISTRITO FEDERAL, 2011)

Na prática, o “DF sem Miséria” atua de forma muito similar ao programa “Vida Melhor”, sendo um conjunto de ações com objetivo de diminuir a vulnerabilidade social dos seus usuários. Nesse sentido, o DF sem Miséria vinha com caráter complementar às

ações do governo federal, que atuava de forma basilar com o programa Bolsa Família. No campo dos programas de segurança alimentar e nutricional, o DF sem Miséria tem como proposta:

Art. 5º O Poder Executivo fortalecerá os programas de segurança alimentar e nutricional mediante:

I – garantia de acesso à alimentação adequada às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II – fortalecimento e qualificação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional;

III – ampliação de unidades de Restaurantes Comunitários visando à sua implantação em áreas de grande vulnerabilidade social e com altos índices de insegurança alimentar e nutricional;

IV – delineamento de programas de provimento de alimentos institucionais direcionados para a população em situação de vulnerabilidade social acolhidas em unidades da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – Suas;

V – implantação do Banco de Alimentos, com base em produtos adquiridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, operacionalizado pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

VI – implementação de estratégias de educação alimentar e nutricional por meio de iniciativas intersetoriais;

VII – implantação no âmbito do Distrito Federal do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, com a finalidade de fortalecer a agricultura familiar. (DISTRITO FEDERAL, 2011)

Já em novembro de 2011, é promulgado o Decreto nº 33.329, para regulamentar o programa DF sem Miséria. Nesse documento, pode-se observar um avanço na forma de pensar políticas sociais de segurança alimentar e nutricional na própria forma que a lei foi escrita. O Capítulo II do decreto, que fala especificamente da segurança alimentar e nutricional, traz o artigo 10º, que utiliza pela primeira vez o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada na legislação distrital, e o compromisso de garantir tal direito por meio de “ações e programas intersetoriais” (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Nesse segundo capítulo, o artigo 11º irá definir que os equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional-SAN vão trabalhar em dois eixos: um eixo voltado para redução dos índices de insegurança alimentar e nutricional e um outro eixo trabalhando para contribuir com o acesso físico e financeiro a uma alimentação adequada e saudável. O artigo 11º elenca também que, em consonância com as normas federais, os principais equipamentos no campo da segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal serão os restaurantes comunitários, as cozinhas comunitárias, as padarias comunitárias, bancos de alimentos, feiras e mercados comunitários e hortas comunitárias,

escolares, urbanas, periurbanas e rurais. É indicado também que esses aparelhos deverão ser instalados em áreas de alta vulnerabilidade social e com altos índices de insegurança alimentar e nutricional.

O artigo 18º do Decreto 33.329 de 2011 determina também as ações e programas de Segurança Alimentar e Nutricional- SAN sob gestão direta do Estado, representado aqui pela Secretária de Desenvolvimento Social e Transferência de renda, que seriam as ações de provimento alimentar direto em caráter emergencial, provimento alimentar direto de caráter continuado e educação alimentar e nutricional.

As ações de provimento alimentar direto em caráter emergencial são as ações direcionadas às famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional ou em vulnerabilidade social e consiste na entrega mensal de cesta básica. Para fazer jus à tal auxílio, o usuário deveria passar por um atendimento nas unidades de assistência social do Estado- serviço aqui prestado pelos CRAS e CREAS<sup>23</sup>- ou em atendimento nas Gerências de Segurança Alimentar e Nutricional da SEDEST. Importante pontuar que o § 1º do artigo 19º foi alterado pelo Decreto nº 35.072 de 2014, que passa a definir que os usuários em situação de insegurança alimentar e nutricional e que tem direito ao benefício da cesta de alimentos, só receberão o benefício mediante validação da situação prevista no caput, sendo que tal validação deverá ser emitida pelas Unidades de Assistência Social ou Gerências de Segurança Alimentar e Nutricional da SEDEST.

Soma-se a necessidade de validação com os critérios de elegibilidade do programa (ter renda *per capita* igual ou inferior a meio salário-mínimo, estar em situação de insegurança alimentar, estar inscrito no Cadastro Único e residir no Distrito Federal), o que se tem é um programa que é direcionada para uma parcela bem específica na

---

<sup>23</sup> Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) são aparelhos estatais da Política de Assistência Social. Os CRAS, como unidades descentralizadas da Assistência Social, têm como principal função realizar o atendimento socioassistencial básico à população em situação de vulnerabilidade e risco social na proteção social básica. Por sua vez, os CREAS atuam em um patamar mais especializado, concentrando-se no atendimento a indivíduos e famílias que se encontram em situações de maior complexidade, como vítimas de violência, abuso, exploração, negligência ou situações de rua. Ambos os dispositivos, CRAS e CREAS, estão inseridos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo coordenados e operacionalizados pelos municípios em conjunto com estados e União.

população. Para além disso, a legislação em questão traz para o processo de concessão de um direito o viés fiscalizatório.

As ações de provimento alimentar direto de caráter continuado são às ações destinadas à população em situação de vulnerabilidade social ou insegurança alimentar e nutricional que eram atendidas pela rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social-SUAS<sup>24</sup>, em unidades públicas estatais ou privadas, conforme artigo 20º (DISTRITO FEDERAL, 2011). Além da rede socioassistencial, outros exemplos de programas que realizavam ações de provimento alimentar direto são os programas “Esporte à Meia Noite”, “Picasso não Pichava” e “Bombeiro Mirim”.

Por fim, e Educação Alimentar e Nutricional- EAN, segundo artigo 24º do decreto 33.329 de 2011, é um conjunto de ações a ser implementada na rede de equipamentos públicos da Segurança Alimentar e Nutricional, com a finalidade de incentivar hábitos alimentares e modos de vida mais saudáveis, além de “estimular a seleção e consumo de alimentos de forma segura e adequada.” (DISTRITO FEDERAL, 2011).

O conjunto de ações propostas pelo Plano “DF sem Miséria” pode ser considerado um avanço no campo das políticas sociais de segurança alimentar e nutricional. É importante também pontuar a importância dessas políticas sociais estarem sendo pensadas e formuladas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, tendo em vista a potencialidade que essa secretaria tem de articular ações.

No entanto, é necessário sempre se ter em mente que as políticas sociais vêm para responder às particularidades de um determinado momento- ou seja, elas não estão inseridas em um vácuo, intocadas pelo contexto social, econômico e político. Um exemplo prático disso é que as políticas sociais de segurança alimentar e nutricional tiveram que se reinventar em 2020, em decorrência da pandemia de COVID-19.

A grave crise social e econômica que se instaurou no Brasil e no mundo como consequência da pandemia de COVID-19 é algo que tem sido e ainda vai ser muito estudado, tendo em vista ter sido um fato histórico que marcou a humanidade.

---

<sup>24</sup> A Assistência Social no Brasil é organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Seu modelo de gestão é “descentralizado e participativo e constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais.” (BRASIL, 2005)

A pandemia de COVID-19, desencadeada pelo coronavírus SARS-CoV-2, emerge como um fenômeno global de proporções significativas, afetando diversas esferas da sociedade. Originada na cidade de Wuhan, na China, no final de 2019, a disseminação do vírus rapidamente alcançou níveis pandêmicos, levando a uma série de medidas de contenção adotadas por governos em todo o mundo.

Os impactos da pandemia sobre a pobreza e desigualdade social são notáveis e multifacetados. O vírus não apenas representou uma ameaça à saúde pública, mas também desencadeou uma crise econômica que exacerbou disparidades preexistentes. O fechamento de empresas, restrições à mobilidade e interrupções nas cadeias de suprimentos resultaram em perda de empregos e renda para milhões de pessoas.

Os estratos mais vulneráveis da sociedade foram desproporcionalmente impactados, com trabalhadores informais e de baixa renda enfrentando dificuldades econômicas significativas devido à falta de estabilidade no emprego e à ausência de proteção social adequada. Além disso, setores como o comércio, turismo e serviços foram duramente atingidos, ampliando as desigualdades socioeconômicas.

A pandemia de COVID 19 trouxe a importante reflexão do papel da exploração da mão de obra no sistema capitalista. Vivendo uma crise sanitária como nunca vista- e que impediu as pessoas de irem trabalhar- vimos o impacto que isso causou na economia. Por isso mesmo, ao contrário da crise de 2008, nessa crise vimos o Estado socorrendo as empresas, mas também implementando medidas de pagamento aos trabalhadores afastados, renda mínima para desempregados e pauperizados e assistência social para os mais necessitados (MATTOS, 2020, p. 250).

A crise sanitária também revelou disparidades no acesso aos serviços de saúde, com comunidades mais carentes enfrentando dificuldades para obter tratamento adequado e prevenção eficaz. A educação, com a transição para o ensino remoto, evidenciou as discrepâncias na disponibilidade de recursos tecnológicos e na qualidade da conectividade, contribuindo para a desigualdade educacional.

Os programas de assistência social e estímulos econômicos implementados por muitos governos foram importantes para amenizar os impactos da pandemia. No entanto, essas medidas frequentemente encontraram limitações na abrangência e eficácia, deixando algumas populações em situação de vulnerabilidade.

Especificamente no âmbito do Distrito Federal, relatório do Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDEF), que apresentou e analisou os resultados de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal a partir dos dados coletados pela Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), afirmou que 21% das residências do Distrito Federal convivem com algum grau de insegurança alimentar (IPEDEF, 2023). Esse cenário demandou do Estado uma intervenção.

Como ação responsiva à grave crise que se instaurou com a pandemia de COVID-19, o governo do Distrito Federal criou o programa de transferência de renda “Prato Cheio”, em 07 de dezembro de 2020 pelo decreto nº 41.570 e tornado lei em 14 de dezembro de 2021, com aprovação da PL 2.240/2021, pelo Poder Executivo.

O programa Prato Cheio, instituído pelo Estado no auge da pandemia de COVID-19, possui o objetivo primeiro de ser uma resposta emergencial para a crescente situação de insegurança alimentar e nutricional da população.

Segundo o Decreto nº 41.570, o provimento alimentar direto em caráter emergencial já previsto anteriormente, que se baseava na entrega de cestas básicas *in natura*, agora seria substituído pelo programa “Prato Cheio”, onde, segundo o artigo 19º da referida legislação, às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional “fariam jus à um crédito para aquisição de itens de cesta básica, de pão e leite do café da manhã, bem como a refeição diária que garanta a Segurança Alimentar e Nutricional” (DISTRITO FEDERAL, 2020). O acesso ao crédito seria realizado por cartão nominal, sendo que o Banco de Brasília continuou a ser o responsável pela operacionalização da parte bancária do programa, inclusive pela emissão do cartão magnético. Complementar à entrega da cesta básica, há o fornecimento programa “Cesta Verde”, que é constituída por frutas, verduras e legumes- mas que depende de disponibilidade e logística administrativa para ser entregue<sup>25</sup>.

Tal necessidade surgiu, pois com a pandemia de COVID-19, a demanda por cestas básicas aumentou muito e, dada a emergência alimentar, a possibilidade de transferência

---

<sup>25</sup> “Programas de Provimento Alimentar Direto”. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/programas-de-provimento-alimentardireto/>. Acesso em: 15/01/2024.

de crédito monetário para aquisição de comida era uma ação que fazia mais sentido, sendo mais célere.

O valor do benefício era de R\$250 mensais e continua sendo o mesmo até os dias de hoje. O programa “Prato Cheio” não revogou outras formas de provimento alimentar direto emergencial, tais como a entrega da Cesta Verde e da cesta básica, mas viraram atividades complementares ao programa Prato Cheio.

Importante destacar que no artigo 19º, § 9º da referida lei, define-se que o benefício é de caráter emergencial e, portanto, não será concedido de forma continuada. Atualmente, o programa deixou de ser uma ação de resposta à pandemia de COVID-19 e virou política pública regulamentado pelo decreto nº 41.570/2020, o que significa que ele será ofertado por tempo indeterminado. No entanto, ele continua sendo um benefício emergencial e o usuário possui atualmente o direito de receber somente nove parcelas do benefício. Caso aconteça de no final das nove parcelas o usuário continuar em situação de insegurança alimentar e nutricional, haverá o desligamento do usuário do programa com decorrente descontinuidade do pagamento e ele deve solicitar novamente atendimento por uma unidade de atendimento do Sistema Único de Assistência Social para solicitar sua reentrada no programa.

Importante falar também do crescimento do programa Restaurante Comunitário. Hoje, existem quatorze Restaurantes Comunitários no DF, sendo eles nas regiões administrativas de Brazlândia, Ceilândia, Estrutural, Gama, Itapoã, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Sol Nascente. Todas as unidades oferecem almoço e jantar, e as unidades de Brazlândia, Paranoá, Sol Nascente, Planaltina, Samambaia, Ceilândia, Sobradinho, São Sebastião, Estrutural e Recanto das Emas também servem café da manhã. Também é importante pontuar que o valor da refeição no Restaurante Comunitário é de R\$1, mas que pessoas em situação de rua podem utilizar do serviço gratuitamente, desde que referenciada pela equipe de Abordagem Social da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes).

Nesse sentido, ressalta-se que, atualmente, grande parte das ações de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal são operacionalizadas pelos aparelhos da Assistência Social do DF. É primordial, portanto, entender qual o papel da Assistência Social nas políticas sociais de segurança alimentar e nutricional e qual a sua

potencialidade no processo de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Mas para isso, é preciso discutir um pouco sobre a Assistência Social.

## **CAPÍTULO 2- ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O programa Prato Cheio é um programa do Distrito Federal que visa a garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e está inserido na Secretaria de Desenvolvimento Social, que é a secretaria responsável por executar as políticas de Assistência Social no governo local.

A Secretaria de Desenvolvimento Social é responsável pela execução das políticas de Assistência Social no Distrito Federal, além de também ser responsável pela execução de políticas públicas de transferência de renda e segurança alimentar e nutricional. A Secretaria de Desenvolvimento Social também é o órgão da administração pública que faz a gestão do Sistema Único de Assistência Social- SUAS e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal<sup>26</sup>.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é a matriz gerencial de funcionamento da política de assistência social que tem como objetivo principal organizar, de forma descentralizada e participativa, a oferta de serviços socioassistenciais no país. Assim, o SUAS busca integrar ações e serviços, promovendo a proteção social e contribuindo para o enfrentamento da pobreza, exclusão social e demais situações que geram vulnerabilidade. Essa abordagem ampla e integrada visa construir uma rede de proteção social mais eficiente e eficaz, atendendo às necessidades das pessoas em diferentes contextos e realidades. (BRASIL, 2005).

Já o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN é uma iniciativa brasileira que visa promover a segurança alimentar e nutricional no país. Seu principal objetivo consiste em coordenar e integrar as ações e políticas relacionadas à alimentação, de modo a garantir o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, de forma adequada, saudável e sustentável para toda a população. (BRASIL, 2006).

A Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal busca assegurar e concretizar o direito à proteção social para a população em situação de vulnerabilidade e risco social, valendo-se das ferramentas proporcionadas pelo Sistema Único de

---

<sup>26</sup> “A SEDES”. Fonte: <https://sedes.df.gov.br/a-sedes/>. Acesso em: 31/01/2024.

Assistência Social (SUAS) e pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Um dos direitos que a secretaria busca garantir é o Direito Humano à Alimentação Adequada.

O Direito Humano à Alimentação Adequada é um dos pilares das políticas sociais de segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, é natural questionar qual a ligação entre segurança alimentar e nutricional e assistência social.

## **2.1 NECESSIDADES HUMANAS, ESTADO E DIREITO SOCIAL: FUNDAMENTOS DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Em 1996, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social, que definiu como uma de suas diretrizes, o dever de o Estado garantir o atendimento adequado às necessidades básicas do indivíduo. Logo, pode-se inferir, que sendo a garantia de alimentação e nutrição um Direito Social que deve ser provido a todos, esse se torna um objeto importante das políticas sociais, inclusive da Política de Assistência Social, e sob uma nova ótica: alimentação como direito e não caridade.

Essa é uma quebra de paradigma importante tanto para o combate à fome quanto para a Assistência Social. No entanto, essa transformação na forma de se pensar essas políticas sociais ainda não se efetiva de fato, tendo em vista que a forma que tais políticas são vistas e pensadas é histórica e tem a ver tanto quanto a forma que a sociedade as vê como a forma que o sistema capitalista manipula tais políticas para manutenção do sistema.

Nesse sentido, é preciso entender que o Direito Humano à Alimentação Adequada, sintetizado aqui como direito à segurança alimentar e nutricional é parte fundante das políticas de segurança alimentar e nutricional, é uma necessidade humana básica para a sobrevivência física, sendo essa a “(...) mais óbvia das necessidades humanas, constituindo a precondição essencial da existência animal, pois se trata do direito à vida” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 74).

Pereira-Pereira (2006, p. 70) afirma ser difícil precisar o que são tais necessidades humanas básicas, mas que existem importantes teorias não convencionais de tradição marxista que ultrapassam a ideia de necessidades humanas como mera carência material,

mas as racionalizam como, principalmente, reflexo de necessidades sociais decorrentes do sistema capitalista.

Para além disso, entende-se que a sociedade sempre se organizou de alguma forma para que, ao menos, a sobrevivência do sujeito fosse garantida pela própria sociedade. No entanto, observa-se que os sistemas de proteção social se preocuparam em garantir a mera sobrevivência- os chamados mínimos sociais (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 67).

Pereira-Pereira (2006) segue a linha de pensamento de Doyal e Gough (1991), ao defender a universalidade das necessidades humanas básicas, onde todos os seres humanos, independente de tempo, lugar ou cultura, possuem necessidades básicas comuns e que o “desenvolvimento de uma vida humana digna só ocorrerá se certas necessidades fundamentais (comuns a todos) forem atendidas.” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 66).

A autora também pontua que a diferença entre necessidades humanas básicas e outras necessidades é que o não suprimento da primeira leva a sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 67).

Assim sendo, Pereira-Pereira (2006, p. 77) argumenta que as necessidades humanas básicas podem ser divididas em duas categorias; aquelas que se referem à saúde humana e àquelas que levam à autonomia humana, sendo que a autora defende que não é possível trabalhar em prol da autonomia se o requisito básico de saúde humana não for atendido. Logo, ao pensarmos sobre a insegurança alimentar e nutricional, podemos concluir que esta é uma necessidade humana básica que é frequentemente violada e que a dita violação impede sistematicamente à autonomia humana.

Doyal e Gough (1991) propõem uma teoria das necessidades humanas que se concentra em dois principais domínios: saúde física e autonomia. Eles argumentam que esses dois aspectos fundamentais abrangem todas as necessidades humanas essenciais. No entanto, reconhecem que para alcançar a satisfação dessas necessidades fundamentais, existem necessidades intermediárias, ou “satisfadores” (“*satisfiers*”, em inglês), que devem ser atendidos. Por exemplo, para garantir a saúde física, é essencial satisfazer necessidades intermediárias como alimentação adequada, moradia segura, acesso a água potável e cuidados médicos. Além disso, os autores rejeitam a ideia de mínimos sociais, argumentando que as necessidades devem ser atendidas em nível ótimo, buscando não

apenas a sobrevivência, mas também a maximização do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas. Assim, a teoria de Doyal e Gough destaca a importância de considerar uma ampla gama de fatores para garantir o pleno atendimento das necessidades humanas.

Tendo em vista tal movimento – a crescente violação do Direito Humano à Alimentação Adequada e seu caráter de necessidade humana básica – é preciso pensar sobre o Estado e seu papel no processo de atendimento de tais necessidades. Em consonância com referencial teórico-metodológico crítico-dialético, compreende-se o Estado como expressão das contradições inconciliáveis das classes sociais e não como elemento de conciliação das classes defendidas pelos burgueses. (MARX, ENGELS, 2012; LÊNIN, 2017).

Dessa forma, a abordagem sobre o Estado capitalista considera seus elementos e determinações essenciais de dominação de classe. Domínio que é exercido por estratégias consensuais e coercitivas de submissão e controle de uma classe sobre outra, assegurando, assim, legalidade e consolidação de relações de dominação e exploração que compõem o modo de produção capitalista.

Contudo, ainda que uma das determinações essenciais do Estado seja a dominação das classes dominantes sobre as classes subalternas, em vista de garantir a reprodução das relações sociais capitalistas, não se pode ignorar que o Estado tem outras determinações essenciais, como a dimensão pública e de universalidade, assegurados pelos princípios de cidadania e democracia que, mesmo alienados, ampliam seu escopo público e impedem que este Estado seja reduzido à mera opressão de classe. Visto que o atributo de universalidade lhe assegura natureza contraditória e relacional e esta contradição essencial do Estado o responsabiliza com o atendimento de necessidades sociais. (MISHRA, 1975).

Para Marx e Engels (2012), o caráter contraditório do Estado é resultado das contradições fundamentais da sociedade capitalista, onde a propriedade privada e a luta de classes são os elementos centrais. Por um lado, o Estado é um instrumento de repressão e de manutenção das relações sociais capitalistas, que garantem a exploração das massas trabalhadoras pela classe dominante. Por outro lado, o Estado é também um espaço de disputa política, onde as classes subalternas lutam por seus interesses e direitos.

Porém, ainda que não seja um ente neutro e acima das classes, o Estado não pode ser entendido como instrumento total e direto dos interesses burgueses, isto é, reduzido a satisfazer ao interesse exclusivo das necessidades do capital e da sua classe dominante. Dessa interpretação “o erro radica em

determinar o político pelo econômico, sem perceber que nesse processo há muitas mediações e que o mesmo é eminentemente contraditório” (KOWARICK, 1985, p. 07). Contudo, isso não retira do Estado a sua filiação classista. Situado na particularidade capitalista, verifica-se que o Estado é burguês, e, por isso, está a serviço dos interesses da classe dominante, mas sem deixar de, simultaneamente, e em nome da legitimação do sistema, dar respostas à classe trabalhadora e exercer seu controle sobre esta. Nesse sentido, entende-se o Estado não como parte neutra ou conciliadora de interesses- nem mesmo como somente aparelho de opressão de classes- mas sim, como entidade que é regida pelo princípio público e possui sua importância na garantia de bem-estar social, mesmo que enquanto ente permeado por contradições. (SANTOS, 2018, p. 41)

Assim, essas contradições do Estado fazem com que exista possibilidade de um desenvolvimento parcial do bem-estar no sistema capitalista, desde que envolva ampla ação das classes trabalhadoras em busca de medidas de atendimento de necessidades sociais (MISHRA, 1975, p. 7). Foram esses os fatores, segundo Mishra, que permitiram, de fato, a criação de um sistema de bem-estar ou *Welfare State* em países de capitalismo central. Mas para que esse sistema surgisse, levou mais de meio século de lutas de classes e duas guerras mundiais. Ou seja, a garantia de um sistema modesto de bem-estar se deu às custas das massas. Logo, “o Estado burguês tem, por assim dizer, aceitado a instituição do bem-estar, desde que as classes operárias estejam preparadas para pagar por ele” (MISHRA, 1975, p. 23).

Para além disso, Boschetti (2016, p. 61) explica que o Estado é fruto do embate entre economia, política e social e não pode ser entendido se for dissociado da dinâmica própria do capital. Por conseguinte, segundo a autora, “a perspectiva de Estado social capitalista aqui adotada o situa como processo contraditório, embebido e determinado pelo conflito capital-trabalho.” (BOSCHETTI, 2016a, p.61)

Tendo em vista que o objeto de estudo dessa pesquisa é o programa Prato Cheio e sua capacidade de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada, destaca-se que ele é um programa pertencente ao âmbito das políticas sociais de enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional, e que as políticas sociais são formas de intervenção do Estado no âmbito das desigualdades sociais. E, de tal maneira, são medidas com intuito de garantir necessidades humanas básicas, contribuindo, de forma complexa, com o sistema de proteção social. (BOSCHETTI, 2016a).

Segundo Di Giovanni (1998), desde que o ser humano começou a se organizar em sociedade, essa forma de se organizar já se transformou algumas vezes. No entanto, em todas elas sempre existiu alguma forma de proteção social entre seus integrantes, como

forma de garantia de necessidades humanas. Logo, “as sociedades humanas sempre alocaram recursos e esforços em suas atividades de proteção social, que variaram de acordo com os contextos sociopolíticos, históricos e culturais.” (DI GIOVANNI, 1998, p. 9).

Para Pereira (2013), as necessidades não podem ser equiparadas a uma simples e naturalizada carência individual, material ou biológica, e sim a direitos que mobilizam uma faculdade que só os seres humanos possuem: a capacidade de agir e exercitar o pensamento crítico contra toda e qualquer forma de opressão, entre as quais a pobreza e a miséria. (PEREIRA, 2013, p. 53)

Para George e Wilding (1994 *apud* Pereira, 2013, p. 259), o desenvolvimento da proteção social, segundo pensadores marxistas, possui três características fundamentais: 1) ser uma resposta ao conflito de classes; 2) ser uma ação preventiva do Estado, para impedir ações revolucionárias e 3) ser uma ação estatal para satisfazer ou atender às requisições do capital. Cada um desses três fatores está ligado à concepção de que é preciso corrigir problemas sociais, sendo que tais problemas foram criados pelo próprio capitalismo, a fim de garantir sua produção e reprodução (p. 259).

Para assegurar uma alta produtividade e lucros crescentes, este modo de produção gera desemprego, miséria, superprodução, destruição de recursos naturais e crises que, se não forem remediadas, podem levar à destruição. (PEREIRA, 2013, p. 260)

Logo, assumindo que a proteção social é a forma institucionalizada de se responder problemas sociais, não se pode pensar no mercado e nas instituições com fins lucrativos como os atores responsáveis em garantir tal resposta em forma de proteção social, tendo em vista que um não possui vocação social para tanto e o outro não consegue garantia de direitos (PEREIRA, 2013, p. 53). O Estado, portanto, é aquele que possui potencialidade em atender, pelo menos parcialmente, às necessidades humanas básicas e garantir proteção social, mesmo em toda sua contradição.

No entanto, é importante entender que as políticas sociais não se propõem, em momento algum, em acabar com as desigualdades sociais, tendo em vista que elas são fruto do sistema capitalista em que estamos inseridos e que elas são necessárias para a reprodução dele.

Compreender o Estado como condensação de forças não só é romper com uma visão rígida, instrumental, neutra e unilateral a seu respeito, mas

também é captar o seu caráter contraditório e mediador entre classes sociais e suas frações. Isso expõe uma relação fundamental do Estado com a sociedade e uma das razões de ser deste Estado. (SANTOS, 2018, p. 42)

O que se têm, são políticas sociais que são criadas e que se desenvolvem com uma autolimitação, onde seus efeitos só poderão chegar até um ponto. A questão não se encontra exatamente nas políticas sociais, mas no sistema econômico vigente em que elas são criadas. Logo, as ações que se veem tanto na Assistência Social quanto no âmbito da segurança alimentar e nutricional são ações paliativas e emergenciais no âmbito das respostas às necessidades humanas, na intenção de garantir a sobrevivência física e biológica do explorado pelo sistema. Logo, as políticas sociais podem garantir alguns direitos sociais, mas não conseguem resolver questões estruturais.

Nesse sentido, pode-se dizer que as políticas sociais são contraditórias e não podem ser vistas apenas como instrumento de manipulação das massas. As políticas sociais são instrumentos importantes para garantia de bem-estar, e seus ganhos devem ser analisados dentro do campo contraditório onde tais políticas nascem e se desenvolvem.

Logo, a proteção social deve ser entendida como objeto imbuído de contradição: por um lado, entende-se a proteção social como aparato de apaziguamento da classe explorada e reprodução do sistema capitalista, mas por outro se caracteriza como o conjunto de ações que visa garantir necessidades humanas básicas, tais como à insegurança alimentar e nutricional.

Pereira-Pereira (2008) afirma que política é um campo conflituoso e contraditório que “permite a formação de contrapoderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania.” (PEREIRA-PEREIRA, 2008, p. 91). A assistência social não surge, logo de cara, como esse intuito. No início do século XIX, antes do surgimento formal de políticas de assistência social, a caridade e a filantropia eram as principais formas de lidar com as necessidades sociais. As organizações religiosas, instituições de caridade e indivíduos da sociedade civil desempenhavam papéis significativos nesse processo.

Dessa forma, observa-se que as primeiras ações de assistência social não tinham intenção nenhuma de formar contrapoderes ou questionar a estrutura vigente. Pelo contrário, pode-se entender que tais ações de cunho caritativo eram mais um instrumento de controle e coerção.

Já no início do século XX, muitos países começaram a desenvolver sistemas de bem-estar social, em resposta às crescentes preocupações com a pobreza, desigualdade e as condições de vida da classe trabalhadora. Para além, as políticas sociais, como garantias de proteção social, foram em parte impulsionadas pelo medo do comunismo e pelas ideias socialistas que permeavam a Europa do século XIX e início do século XX. Diante da ascensão dessas ideologias e das pressões exercidas pelos movimentos operários e sindicais, os governos sentiram a necessidade de responder às demandas da classe trabalhadora para conter o avanço do socialismo e do comunismo<sup>27</sup>. No entanto, é importante ressaltar que a implementação das políticas sociais não ocorreu simplesmente por preocupação dos governos com o bem-estar da classe trabalhadora, mas sim como resultado de uma disputa política e social marcada por intensas lutas e mobilizações. Os avanços na legislação trabalhista, como jornada de trabalho reduzida, salários mínimos, previdência social e direitos trabalhistas, foram conquistados com muito esforço, suor e, em muitos casos, sangue, devido a confrontos e greves que ocorreram ao longo da história. Portanto, as políticas sociais não foram apenas concessões benevolentes dos governos, mas sim conquistas arrancadas por meio da organização e da luta da classe trabalhadora.

O Estado de Bem-Estar Social é um modelo de organização política e econômica que visa garantir o bem-estar e a segurança social dos seus usuários, sendo que esse modelo se baseia na ideia de que o Estado tem a responsabilidade de intervir na economia e na sociedade para assegurar condições de vida adequadas para todos os seus membros. Logo, acontece uma mudança na própria forma de ver o Estado no processo de proteção social, sendo que ele assume um papel mais ativo na proteção social.

---

<sup>27</sup> O socialismo é uma ideologia política e econômica que defende a propriedade coletiva dos meios de produção e a distribuição equitativa dos recursos. Busca criar uma sociedade mais igualitária, na qual os meios de produção sejam controlados democraticamente pelo Estado ou pela comunidade, visando eliminar as desigualdades sociais e promover o bem-estar de todos os cidadãos. No entanto, há diferentes correntes dentro do socialismo, variando desde formas mais moderadas, como o socialismo democrático, até correntes mais radicais, como o comunismo. O comunismo, por sua vez, é uma forma extrema de socialismo que preconiza a abolição total da propriedade privada dos meios de produção e a eliminação das classes sociais. No comunismo, os recursos são distribuídos de acordo com as necessidades de cada indivíduo, e não com base no trabalho realizado. Esse sistema idealizado por Karl Marx pressupõe a transição de uma sociedade capitalista para uma sociedade sem classes, na qual o Estado se tornaria obsoleto e as relações de produção seriam baseadas na cooperação e solidariedade entre os membros da sociedade. No entanto, na prática, o comunismo foi implementado em regimes autoritários e totalitários, como na antiga União Soviética e na China, resultando em restrições às liberdades individuais e violações dos direitos humanos. (ENGELS E MARX, 1999).

Esse modelo continua forte até a década de 1970, quando a crise do petróleo impacta fortemente a economia global e a cobra-se mais cortes de gastos do Estado. Logo, os sistemas de bem-estar social começam a enfrentar críticas, muitas vezes relacionadas a questões de eficiência e sustentabilidade financeira. Alguns países começaram a reformar seus sistemas, buscando maior eficiência e foco na reintegração de beneficiários ao mercado de trabalho.

Aqui, pode-se observar a forte influência dos interesses do mercado na tomada de decisões por parte do Estado, fazendo lembrar que o campo de decisões políticas é um jogo de poder, onde os interesses do coletivo são frequentemente deixados de lado para atender aos interesses daqueles que exploram a mão de obra.

Esse cabo de guerra se estende até a década de 1990, quando os interesses do mercado têm uma grande vitória, que são as reformas liberais. Em muitos lugares, as políticas de assistência foram afetadas por ideias neoliberais, resultando em cortes de gastos e mudanças nos critérios de elegibilidade. Essas reformas visavam reduzir a dependência do Estado e promover a responsabilidade individual. É nesse cenário dinâmico e conflituoso que, no Brasil, a Assistência Social foi reconhecida na agenda social como política social pública.

## **2.2 A POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social começou a fazer parte da Seguridade Social brasileira e, de acordo com o artigo 203 da Constituição Federal “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988, P. 126). Ela foi regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social em 1993, que define que a assistência social “é direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Importante discutir, no entanto, que a inserção da assistência social no rol de ações de iniciativa do Estado destinadas a assegurar os direitos e sua identificação na legislação como direito universal e não contributivo não foi suficiente para que a Política de Assistência Social fosse implementada de forma efetiva.

No contexto brasileiro, é importante destacar que a proteção social oferecida pelas políticas sociais- e aqui, especialmente pela Assistência Social- sempre foi fortemente marcada pela visão de caridade e ajuda ao próximo. Essa forma de ver a Assistência Social vai demarcar sua atuação desde seu surgimento até os dias atuais e ainda é um desafio atual conseguir ultrapassar o caráter de benesse desta política.

Andrade (2019, p. 100) explica que “A construção da assistência social no campo dos direitos foi processo longo, árduo e marcado por tímidos avanços e consideráveis retrocessos.”. A autora também vai explicar que para além do caráter de benesse e caridade que a política de Assistência Social possui desde sua gênese, ela também teve que lidar com o destaque para o papel das mulheres nessas políticas, e com o sentimento de “boa vontade e não saber técnico” (ANDRADE, 2019, p. 100).

Essa visão da Assistência Social “artesanal”, que qualquer um faz e de qualquer jeito, pode ser observada até hoje no campo das políticas sociais de Assistência Social. Atualmente, ainda é comum encontrar gestores em tais políticas que ocupam cargos importantes, mas que não possuem conhecimento técnico ou experiência profissional necessários para ocupar os cargos que ocupam. A atuação de tais profissionais possui como característica serem pautadas pelo senso comum e carecem de *expertise*.

Para além disso, a Assistência Social ainda não superou seu caráter meritocrático e focalizado, escolhendo os mais pobres para serem objeto de sua atuação, além de esperar que o usuário das políticas fosse manso e dócil:

O merecedor da proteção social deve ser o mais pobre dentre os pobres; vale dizer, deve ser aquele que comprove não possuir os pré-requisitos básicos para uma existência verdadeiramente humana, além de demonstrar idoneidade moral: não fraudar o sistema e oferecer contrapartidas. (PEREIRA, 2013, p. 57)

Na década de 1990, há a continuidade das reformas neoliberais, com muitos países buscando reformas estruturais para promover a eficiência econômica e a redução dos déficits fiscais. Para além disso, houve uma ênfase na redução do papel do Estado na provisão direta de serviços sociais, buscando uma abordagem mais orientada para o mercado. Outro exemplo nesse sentido é o impacto da mundialização<sup>28</sup> nas políticas

---

<sup>28</sup> François Chesnais considera mais adequado denominar o fenômeno da globalização de mundialização do capital, pois ele representa o próprio regime de acumulação do capital, e explica: o conteúdo efetivo da globalização é dado não pela mundialização das trocas, mas pela mundialização das operações do capital, em suas formas tanto industriais quanto financeiras (CHESNAIS, 1995, p. 4).

sociais, com a competição global influenciando as decisões de políticas nacionais. Isso levou a uma busca por políticas sociais- principalmente no âmbito da assistência social- mais flexíveis e adaptáveis às demandas da economia global.

Esta agenda macroeconômica dificultou a regulamentação desta política social, levando cinco anos entre a promulgação da Constituição de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, o que mostra o desinteresse por parte dos atores políticos em formalizar a assistência social, muito provavelmente ainda fruto da caracterização da assistência social como um favor e, conseqüentemente, um “não direito”.

Nessa direção, é a concepção de “não direito” que marca a trajetória da política de assistência social no Brasil. A ausência histórica de atores sociais organizados e mobilizados para sua defesa, e o viés moral associado ao não trabalho dos usuários dessa política, impacta no atendimento às outras desproteções, pois, ao contrário das demais áreas sociais, vincula-se a assistência social a incapacidade e ao não-mérito. (ANDRADE, 2019, p. 116)

A pobreza no Brasil é estrutural e decorre de um processo de colonização/exploração que teve sua fundação no trabalho escravo e indígena, sem projeto de desenvolvimento econômico progressista, mas sob o padrão de acumulação capitalista dependente. Isso fez do Brasil um país com inúmeras riquezas materiais, mas ainda assim assombrado pela pobreza e marcado pela desigualdade social.

Tal pobreza e desigualdade social ficaram ainda mais aparente depois da grande crise dos anos 1970 e o fim dos “anos de ouro” da Era Vargas. No início dos anos 1980, têm-se um Brasil com uma quantidade enorme de famílias em situação de extrema pobreza e a insatisfação popular é grande- os movimentos sociais passam a pressionar como nunca o Estado por mudanças que possam trazer alento à população.

Tentando dar respostas ao público já inflamado, o país se volta para os grandes organismos internacionais, tais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, na procura por empréstimos vultosos (e juros também vultosos) que possam trazer soluções para os problemas sociais e econômicos do país. Contudo, ao engajar neste processo em que o país contrai uma dívida exorbitante com tais organismos internacionais, o Estado brasileiro também acaba por renunciar a sua autonomia e passa a acatar as orientações desses mesmos organismos internacionais, que são embebidas de neoliberalismo, com características como focalização da pobreza e culpabilização do usuário da política, o que vai se tornar uma forte característica das políticas sociais- em especial, da assistência social.

Durante a década de 1990, muitos países ao redor do mundo adotaram políticas econômicas neoliberais, caracterizadas pela ênfase na liberalização dos mercados, redução do papel do Estado na economia e promoção do livre comércio e a desregulamentação e liberação da economia, a abertura comercial para o mercado internacional, a política monetária restritiva e as reformas trabalhistas.

É importante observar que as políticas neoliberais da década de 1990 foram altamente controversas e geraram debates acalorados sobre seus impactos sociais e econômicos. Enquanto alguns argumentam que essas medidas levaram a um aumento da eficiência econômica e do crescimento, outros apontam para as desigualdades sociais resultantes, a perda de direitos trabalhistas e a vulnerabilidade dos países frente a crises econômicas.

Os efeitos desse processo perduram durante toda a década de 1990 e só voltam a ser repensados no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no início dos anos 2000, quando surgem novas medidas com objetivo de garantir a Proteção Social. Importante deixar claro, no entanto, que o governo de Lula mantém as diretrizes macroeconômicas vigentes e não revoga a reforma do Estado, mas consegue, de certa forma, ampliar a rede de proteção do Estado e também fortalecer ações interventivas que garantam o atendimento de necessidades sociais básicas- tais como a segurança alimentar e nutricional.

Mas no campo das contradições deste bloco de poder, a configuração da Assistência Social como política pública ganha densidade a partir das diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS (1993); da elaboração da Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004 e da estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em 2005. Importante destacar, no entanto, que entre a aprovação da LOAS em 1993 e sua materialização com a PNAS em 2004 há um lapso temporal de 11 anos.

No campo desta institucionalidade da assistência social como política social pública a segurança de acolhida é a provisão de necessidades humanas, dentre elas a alimentação, sendo que “a conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social.” (BRASIL, 2005, p. 31). Assim sendo, por mais que a segurança alimentar e nutricional não seja competência exclusiva da Política de Assistência Social, ela constitui parte fundamental do processo de garantia de acolhida. E, deste modo, vem buscando assegurar as prerrogativas da LOAS (1993) de que:

(...) a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o **atendimento às necessidades básicas**. (BRASIL, 1993, grifo próprio)

O programa Prato Cheio é uma das medidas do Estado de resposta ao referido atendimento às necessidades básicas.

### 2.3 O PROGRAMA PRATO CHEIO

O programa Prato Cheio não é um programa de transferência de renda, mas sim, um programa de concessão de créditos monetários para aquisição de bens, mas ainda assim, em muitos momentos, ele dialoga em alguns momentos com programas de transferência de renda.

Portanto, se faz necessário fazer rápida retrospectiva da trajetória dos programas de transferência de renda, onde ressalta-se que a implementação de benefícios monetários para atender as necessidades da população mais pobre da sociedade capitalista não é algo novo, como percebe-se na *Speenhanland Law* (1795) e a *Poor Law* (1834), na Inglaterra do século XVIII e XIX.

Segundo Dias (2006, p. 138), tais leis foram respostas aos fenômenos do pauperismo e pobreza da nova sociedade industrial inglesa, sendo marcos na história do que hoje denominamos de renda mínima e demonstra que o problema das desigualdades sociais tem uma longa trajetória.

Especificamente no Brasil, os programas de transferência de renda de caráter não contributivo e com objetivo assistencial implementados pelo governo federal começam a se expandir na década de 1970, como por exemplo, o Programa de Redução de Carências Nutricionais (PRONAN), em 1971, o Programa Nacional de Alimentação (PNA), em 1975, o Programa Nacional de Educação para a Saúde (PRONASE), em 1970 e o Programa Nacional de Assistência ao Menor (PRONAME), em 1974<sup>29</sup>. Nesse sentido:

É diante de uma conjuntura “de crescimento do desemprego, da insegurança nas grandes cidades, do reconhecimento da baixa qualificação de nossa mão-de-obra para atender as demandas do modelo de produção e num quadro de índice de pobreza onde as crianças e os jovens são os mais atingidos

---

<sup>29</sup> Informações retiradas do Catálogo de Políticas Públicas, disponível no endereço eletrônico <https://catalogo.ipea.gov.br/>

que vem sustentando o debate e a prática dos PTR no Brasil (SILVA et al, 2004, p.38-39 apud DIAS, 2006, p. 139)

Para além, os programas de transferência de renda precisam cumprir dois requisitos: a) assegurar o repasse de um abono ou auxílio financeiro que substitui ou complementa a renda familiar; e b) possuir caráter permanente e não eventual, diferente daqueles prestados em contingências sociais (BOSCHETTI, 2003, p. 11).

Importante pontuar, no entanto, que ao adotar o conceito de Boschetti (2003), observa-se, portanto, que o programa Prato Cheio não é um programa de transferência de renda, pois mesmo que seja um complemento de renda, ele não é permanente e sim, eventual, sendo concedido em um momento de contingência social que leva à insegurança alimentar e nutricional. No entanto, o programa Prato tem o objetivo de mitigar a fome, que é também o objetivo de muitos programas de transferência de renda.

Nesse sentido, no contexto brasileiro, importante pontuar os programas de transferência de renda que aconteceram ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1996, como a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI, em 2001 com a criação do programa Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação, e em 2003, a criação do programa Cartão-Alimentação (SOARES E SATYRO, 2009). No entanto, o exemplo mais conhecido de transferência de renda veio durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva<sup>30</sup>: o programa “Fome Zero”, criado em 2003.

O programa em questão se baseia em um conjunto de iniciativas que estabelece o conceito de Segurança Alimentar e cria um arcabouço jurídico cujo qual viabiliza a ação do Estado no combate à fome (CASTRO, 2010, p. 18). Posteriormente, criou-se o programa Bolsa Família, cujo qual unificou, aprimorou e ampliou os diversos programas de transferência de renda, até então dispersos em várias políticas públicas. O programa Bolsa Família passa a integrar o programa Fome Zero.

Assim, concorda-se que os programas de transferência de renda são instrumentos importantes no combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direito. Segundo Lautier (2010), no geral, os programas de transferência de renda são ferramentas importantes no processo de empoderamento das famílias em situação de extrema pobreza,

---

<sup>30</sup> Luiz Inácio Lula da Silva é um ex-metalúrgico, ex-sindicalista e político brasileiro, filiado ao Partido dos Trabalhadores, eleito para presidente pela primeira vez em 2002 e reeleito em 2006. Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para seu terceiro mandato nas eleições de 2023, tomando posse em 1º de janeiro de 2024, sendo que na data de produção dessa pesquisa, seu mandato ainda está em curso.

tendo em vista que o benefício advindo da transferência de renda- mesmo que mínimo- permite escapar das limitações advindas da falta de renda, como por exemplo, a fome.

Porém, mesmo admitindo que o programa Fome Zero e, posteriormente, o programa Bolsa Família, foram medidas significativas na diminuição da extrema pobreza e, conseqüentemente, da fome, é seguro dizer que eles possuem limitações em sua atuação.

Segundo Pereira-Pereira (1996), uma dessas limitações é que se observa de forma clara nos programas de transferência de renda o estabelecimento de uma linha de pobreza, onde a concessão de benefícios é regida pelo princípio de menor elegibilidade, reduzindo a pobreza absoluta<sup>31</sup>. O princípio de que a política de assistência social é para quem dela necessitar é ferido, pois escolhe-se como beneficiários dos programas os mais pobres entre os pobres.

Vale pontuar que muito se discute quanto à verdadeira finalidade dos programas de transferência de renda e sua efetividade na superação da pobreza e desigualdades sociais, tanto a curto quanto longo prazo, tendo em vista os programas de transferência de renda focalizados e condicionais.

Importante destacar que os programas de transferência de renda, assim como o programa Prato Cheio, nascem em um lapso temporal específico, e esse contexto sócio-histórico influencia de forma muito característica a formulação e implementação de políticas sociais.

Os programas de transferência de renda têm sido alvo de muitas discussões. Muito influenciados pela visão neoliberal e carecidos de teoria e dados, existem defensores do argumento que os programas de transferência de renda são um desincentivo ao trabalho, tendo em vista que, se os benefícios são suficientemente generosos, alguns indivíduos

---

<sup>31</sup> A pobreza absoluta refere-se a uma condição na qual as pessoas não possuem recursos suficientes para satisfazer necessidades básicas de sobrevivência, como alimentação, moradia e acesso a serviços de saúde. É uma medida objetiva e universal de privação material, independentemente do contexto socioeconômico em que ocorre. Por outro lado, a pobreza relativa é uma condição na qual as pessoas têm menos recursos do que a média da sociedade em que vivem. Envolve uma comparação social, onde as pessoas são consideradas pobres em relação aos padrões de vida e consumo predominantes em sua comunidade ou país. Enquanto a pobreza absoluta está relacionada à insuficiência de recursos para atender às necessidades básicas, a pobreza relativa está relacionada à desigualdade de renda e ao acesso desigual aos recursos e oportunidades. Esses conceitos são amplamente utilizados em estudos sobre desigualdade e políticas sociais. (VINHAIS E SOUZA, 2006)

podem optar por não procurar emprego, prejudicando a produtividade econômica. (MURRAY, 2015)

Também há críticas quanto ao ciclo de dependência que os programas de transferência de renda podem causar, tendo em vista que os beneficiários se tornam dependentes dos pagamentos regulares do governo, em vez de buscar ativamente oportunidades de empregos ou desenvolver habilidades (MURRAY, 2015).

Observa-se, portanto, que existe uma culpabilização dos usuários dos programas sociais, principalmente aqueles que recebem transferência ou complementação de renda. Nesse sentido, ainda predomina a concepção de que o trabalho é “edificante”, e que ele é necessário para tornar a pessoa em um “cidadão de bem” - ideologia muito bem utilizada pelas classes dominantes para facilitar a exploração. Falta, em diversos momentos, a compreensão de que o trabalho como instrumentos de qualificação é uma construção do sistema capitalista, que utiliza desse pensamento para a reprodução do próprio sistema.

Nesse sentido, é importante trazer fatos para dialogar com essas vertentes, além de entender quais são os objetivos dos programas de transferência de renda. Para tal debate, será utilizado como exemplo os resultados do programa Bolsa Família.

Segundo relatório do IPEA (2019, p. 18), o objetivo geral do programa Bolsa Família é contribuir para a redução da pobreza, em particular da extrema pobreza. Nesse sentido, dados mostram que antes do Programa Bolsa Família, seus antecessores já tinham efetuado algum impacto com relação às taxas de pobreza, mas é com o Programa Bolsa Família que impacto expressivo é observado.

Em 2017, já era contabilizado que mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema por causa do BPF, e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha da pobreza em decorrência do programa Bolsa Família (IPEA, 2019, p. 21). Esses dados são importantíssimos, pois é necessário entender que os programas de transferência de renda não são meramente manobras políticas que visam atender luxos e mimos dos seus usuários, mas possuem a intencionalidade de garantir a sobrevivência de pessoas que estão vivendo abaixo da linha da dignidade.

Destaca-se aqui que ao falar de sobrevivência, está se falando de um conceito multifacetado que é complexo e múltiplo, mas que tem como uma das suas vertentes a garantia de alimentação. Logo, ao falar de programas de transferência de renda, se está falando também que pode contribuir para a garantia do Direito Humano à Alimentação

Adequada. Importante destacar então que mesmo com todas as críticas aos programas de transferência e complementação de renda, não é possível ignorar o fato de que eles são importantes instrumentos na garantia de sobrevivência de seus usuários.

Importante entender também este público para o qual esses programas são destinados e quais são as variáveis que impactam na sua situação de pobreza. Segundo Osório, Soares e Souza (2011), os programas de transferência de renda tem sido uma importante ferramenta na garantia de mínimos sociais, pois as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social possuem uma relação precária com o mercado de trabalho, com relações de trabalho instáveis e informais, e os programas de transferência de renda são aquelas que irão possibilitar essa família o mínimo de dignidade.

Alguns autores defendem que o objetivo dos programas de transferência de renda é mitigar a pobreza. Nesse sentido, a pobreza pode ser definida como o “estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que sua sociedade é moralmente obrigada a garantir.” (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011, p. 11). No entanto, essa definição ainda é vaga. O que seria moralmente aceitável para a sociedade? Como definir estes indicadores? No caso do Brasil, se optou pelo recorte de renda per capita, o que revela uma decisão político-administrativa bem pragmática, tendo em vista que se reduz a pobreza a um número.

O programa Fome Zero, por exemplo, utilizou do critério de renda per capita do Banco Mundial, onde a linha da extrema pobreza seria renda diária por pessoa da família abaixo de U\$ 2,15<sup>32</sup>. Já o Radar Social do Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada-IPEA utiliza como parâmetro para medir a pobreza no Brasil o salário-mínimo vigente, onde

São consideradas pobres as famílias com dificuldade para adquirir o mínimo necessário para sua sobrevivência, condição que corresponde à renda familiar *per capita* inferior a meio salário-mínimo mensal. Em pobreza extrema ou indigentes são consideradas as famílias para as quais nem mesmo a aquisição dos alimentos básicos estaria assegurada, supondo-se ser esta a condição das que tem uma renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo mensal. Esse indicador resulta em percentuais cerca de duas vezes superiores aos encontrados pelo parâmetro do Banco Mundial. (MALUF, 2009, p. 105)

---

<sup>32</sup> Na cotação de 09/01/2024, U\$ 2,15 equivalem a R\$ 10,47.

O programa Prato Cheio demanda indicadores similares. Sendo um programa de transferência monetária para aquisição de alimentos para pessoas moradoras do Distrito Federal que estão em insegurança alimentar e nutricional, como definir quem está em situação de insegurança alimentar e nutricional?

O capítulo 3 deste trabalho irá discutir mais sobre quais foram os indicadores adotados pelo programa Prato Cheio ao longo de sua existência, mas por ora, o que se quer pontuar é que os programas sociais dentro das políticas públicas de assistência social requerem uma definição muito clara da pessoa para quem aquele programa se destina, uma necessidade de se fazer um recorte de quem vai ser “merecedor” desse benefício. Posto isto, pode-se pontuar que essa é uma característica marcante da assistência social, que mesmo tendo em sua definição legal de que é política pública para quem dela necessitar, a Política de Assistência Social seleciona entre os necessitados os que mais necessitam- daí a perversidade da política.

Outra discussão importante também se encontra no fato de que o contexto político impacta severamente na condução das políticas sociais, especialmente da política de assistência social. Pode-se conjecturar que o fato da política de assistência social ser tão impactada pelo contexto político se deve ao fato de que é uma política social que dialoga diretamente com as necessidades básicas de uma parte da população e, portanto, é utilizada às vezes como moeda de troca, outras, como propaganda política.

É nesse contexto do acirramento das fragilidades sociais provocadas por um governo federal de cunho neoliberal e neoconservador, que o programa Prato Cheio é criado no Distrito Federal, sob a gestão do governador Ibaneis Rocha.

Atualmente, o programa Prato Cheio está vinculado à Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal. Segundo Regimento Interno da referida Secretaria:

Art. 1º À Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (Sedes), órgão da Administração Direta do Governo do Distrito Federal, imediatamente subordinada ao Governador, compete:

I - formular diretrizes e políticas governamentais que visem o fomento, a inclusão e o desenvolvimento social e humano da população, por meio de ações voltadas à defesa, à garantia e à promoção de direitos, à proteção social, ao enfrentamento da pobreza e ao provimento de condições para a superação das vulnerabilidades e riscos sociais;

II - formular, promover, coordenar e executar planos, programas, serviços, projetos e ações de:

a) assistência social;

- b) transferência de renda;
- c) inclusão social;
- d) segurança alimentar e nutricional;
- e) gestão dos espaços e equipamentos públicos que lhe são afetos;
- f) gestão dos fundos especiais relacionados às políticas sob sua responsabilidade;
- g) gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), no âmbito do Distrito Federal. (DISTRITO FEDERAL, 2023)

Observa-se, portanto, que a mesma secretaria possui a competência de realizar atividades relacionadas tanto à assistência social como para a segurança alimentar e nutricional no território, e tal fenômeno reflete a organização da própria esfera federal. A relação entre assistência social e políticas de segurança alimentar e nutricional é fundamental para promover o bem-estar e a qualidade de vida da população. A assistência social visa garantir direitos sociais, proteger os vulneráveis e promover a inclusão social. Por sua vez, as políticas de segurança alimentar e nutricional buscam assegurar o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo saudável, promovendo hábitos alimentares adequados. São duas políticas que faz sentido estarem juntas, pois a integralidade de suas ações tem a potencialidade de ser melhor para os usuários de ambas as políticas.

A assistência social pode desempenhar um papel importante na promoção da segurança alimentar e nutricional de diferentes maneiras, e o programa Prato Cheio é um excelente exemplo nesse sentido.

A assistência social possui potencialidade para ajudar a identificar grupos populacionais em situação de vulnerabilidade social, como pessoas em situação de rua, idosos, crianças em situação de risco, entre outros. Esses grupos podem ter dificuldades em garantir sua alimentação adequada, e a assistência social pode intervir fornecendo ajuda direta ou encaminhando para programas específicos de segurança alimentar, como é o exemplo do Prato Cheio.

Outra potencialidade da assistência social no campo da segurança alimentar e nutricional é que ela pode articular a solicitação do programa Prato Cheio, uma ação emergencial, com outras medidas, como inserção do usuário em programa de transferência de renda e benefícios sociais, de forma a contribuir para melhorar o acesso a alimentos.

Para além, ao oferecer suporte financeiro direto, como é o caso do Prato Cheio, a assistência social favorece que as famílias possam adquirir alimentos básicos e nutritivos e de acordo com suas especificidades, tais como particularidades culturais ou questões de saúde. Importante pontuar também que ter um programa como o Prato Cheio dentro da política de assistência favorece com que se ultrapasse o mero repasse financeiro, mas também possibilita que a assistência social associe os programas de repasse de crédito financeiro, como o Prato Cheio, às atividades de educação nutricional para capacitar as pessoas a fazerem escolhas alimentares saudáveis com os recursos disponíveis.

Transversalizar as ações de segurança alimentar e nutricional dentro da política de assistência social também pode colaborar com a articulação com outras políticas públicas, pois a assistência social possui a potencialidade de atuar como um elo entre diferentes políticas, como a saúde, por exemplo. As políticas de saúde realizam ações importantes no campo da segurança alimentar e nutricional, como serviços de atenção nutricional em saúde e programas de promoção de saúde. Transversalizar as ações da assistência social com as de saúde permitiria que as ações saíssem do plano meramente emergencial e se encaminhassem para garantia de direitos sociais de forma mais integralizada.

Portanto, a integração entre assistência social e políticas de segurança alimentar e nutricional é crucial para abordar as complexas questões relacionadas à pobreza, desigualdade social e acesso inadequado a alimentos nutritivos. Essa abordagem integrada pode contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e saudável. Nesse sentido, o programa Prato Cheio possui a possibilidade de ser um instrumento importantíssimo nesse processo, desde que ele seja pensado de forma crítica, avaliado de forma constante e criteriosa e esteja aliado com outras ações de segurança alimentar e nutricional e de assistência social.

No entanto, é importante discutir como seria possível alcançar tais condições de programas sociais em um governo distrital como o atual, onde seu chefe de Estado pensa políticas sociais sob a égide da política neoliberal.

De acordo com Pastorini (1997), existem duas abordagens sobre políticas sociais: a redistributiva e a que é redistributiva, mas também política e econômica.

A abordagem que é somente redistributiva, entende que as políticas sociais são um conjunto de ações a serem formuladas, implementadas e avaliadas pelo Estado, com

objetivo de diminuir as desigualdades sociais, que são um dos efeitos negativos advindos do processo de acumulação do capital. Nesse sentido, as desigualdades sociais são entendidas pelo sistema não somente como naturais, mas também como necessárias para manutenção do *status quo* (PASTORINI, 1997).

Já a segunda abordagem entende que as políticas sociais atendem também ao objetivo da redistribuição, mas elas também são fruto de relações combativas, de modo que não se pode ignorar o conjunto de embates e conflitos anteriores à ação do Estado (ibidem,1997).

Sendo o programa Prato Cheio uma ação transversal de duas políticas- a política de Assistência Social e de segurança alimentar- observa-se que ele não foge à regra, e é fruto de uma junção de fatores que vão além da vontade do Estado em garantir direitos sociais. Para além disso, o programa é imbuído de vários preconceitos e ainda é permeado pela visão de caridade, não de garantia de direito social. Tudo isso, influencia no comportamento do programa e dos seus usuários.

Logo, volta-se para o início da discussão desse capítulo, onde se questiona por que um programa de combate à fome andaria tão próximo à política de assistência social. Por um lado, como já discutido, a Assistência Social possui potencialidade para oferecer o programa Prato Cheio de maneira articulada, de forma a caminhar rumo ao objetivo de atendimento de- pelo menos- mínimos sociais de forma qualificada.

No entanto, é mais lógico pensar que a Assistência Social foi escolhida como a política social para trabalhar políticas de combate à fome, tendo em vista que são políticas sociais que possuem várias características em comum, sendo a principal delas o perfil do seu usuário.

Aqui não se está falando somente do fato de que, na maioria das vezes, o usuário da Assistência Social está em situação de pobreza, assim como o usuário das políticas de segurança alimentar e nutricional, mas também está se levando em consideração que existe um estigma sobre os usuários dessas duas políticas que incentiva a classe dominante a colocar essas pessoas em um nicho específico que, em sua maioria, fica relegado à marginalização.

Pode-se observar tal fato de forma muito clara no fato de que as ações de combate à fome- aqui denominadas como ações de combate à insegurança alimentar e nutricional- são uma subsecretária dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social (uma secretaria

voltada para a Assistência Social). O combate à fome é uma temática complexa e multifacetada e demanda esforços robustos e, no entanto, foi relegada à uma subsecretaria dentro de uma temática diversa, o que demonstra a intenção do governo atual em diminuir a questão da fome.

A própria substituição do termo “fome” por “insegurança alimentar e nutricional” dentro dos programas sociais da secretaria em questão demonstra a manipulação do governo em tentar diminuir a questão. Nesse sentido, observa-se que essa é uma estratégia comum no governo atual, que tem como chefe de Estado o governador Ibaneis Rocha, que além de não admitir a pobreza e a fome em seu território, fez outras declarações como a de que no Distrito Federal “não há favelas”<sup>33</sup>, claramente diminuindo os bolsões de pobreza existentes.

Observa-se então que se colocam juntas as duas questões que se pretende invisibilizar: a fome e a pobreza. Tal estratégia faz parte do projeto neoliberal- o qual o governador Ibaneis compactua- onde a pobreza tem um sentido restrito, o qual conduz a um falso número de pobres assim como a deturpação de suas necessidades sendo que, dessa forma, as políticas sociais podem ser minimizadas e serem adequadas constantemente de acordo com os ajustes fiscais necessários pelo Estado (DRUCK E FILGUEIRAS, 2006).

O programa Prato Cheio é um bom exemplo nesse sentido, aonde sua criação vem em resposta ao estado crescente de fome no Distrito Federal. Na última Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios-PDAD realizada no Distrito Federal, em 2021, 21,6% dos entrevistados responderam que sofreram algum grau de insegurança alimentar e nutricional nos três meses anteriores à entrevista.

A situação de fome foi agravada também pela pandemia de COVID-19, que trouxe entre vários impactos, o acirramento da vulnerabilidade social, tendo em vista que por conta das medidas de contenção do alastramento do vírus, as pessoas foram impedidas de circular e, conseqüentemente, prestar serviços.

Antes mesmo da pandemia de COVID-19, o mercado de trabalho brasileiro já era caracterizado por altos níveis de informalidade. A pandemia veio para trazer ainda mais

---

<sup>33</sup> “Ibaneis diz não considerar Sol Nascente uma favela: “Temos ali uma cidade”. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/ibaneis-diz-nao-considerar-sol-nascente-uma-favela>. Acesso em 09/01/2024

instabilidade, o que levou ao aumento da procura pelos serviços e benefícios da política de Assistência Social.

No Distrito Federal, no âmbito de políticas sociais, uma das ações emergenciais para atendimento de casos severos de insegurança alimentar e nutricional eram as entregas de cestas básicas aos usuários atendidos no Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Para receber tal cesta básica, era necessário que o usuário fosse atendido em uma unidade do SUAS, sendo o Centro de Referência em Assistência Social o aparelho estatal mais adequado para tal atendimento.

A entrega de cestas básicas na política de assistência social remonta a uma estratégia assistencialista de atendimento às demandas emergenciais da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Este ato visa fornecer às famílias necessitadas os itens essenciais para sua subsistência imediata. Inserida historicamente, a prática remonta à criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>34</sup> e se estende a diversas ações governamentais, como programas de alfabetização de adultos, creches, construção de casas populares, distribuição de material escolar, cadeiras de rodas, entre outras.

Durante muito tempo, esse modelo de atendimento deu certo para a política de Assistência Social do Distrito Federal, e por mais que a demanda dos serviços fosse alta, ela era manejável. A situação se modificou com a pandemia de COVID, pois como já discutido anteriormente, a pandemia aumentou a vulnerabilidade social de diversos grupos, incluindo trabalhadores informais, autônomos e famílias de baixa renda. Além disso, durante a pandemia, muitos governos locais e organizações implementaram programas de assistência social e benefícios emergenciais para ajudar as pessoas a enfrentar as dificuldades financeiras.

Os CRAS, como pontos de referência para atendimento desse público, acabaram por ter sua demanda ampliada e os serviços não estavam preparados para tal aumento. Importante levar em consideração também que as equipes dos CRAS sofriam com a questão de recursos humanos- segundo informações do Sindicato dos Servidores da

---

<sup>34</sup> A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi uma instituição criada em 1942, durante o governo de Getúlio Vargas, com o objetivo de promover assistência social e amparo a grupos vulneráveis da sociedade brasileira. Sob a liderança de Darcy Vargas, esposa do presidente, a LBA desenvolveu uma série de programas e iniciativas voltadas para crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e famílias em situação de pobreza. A LBA realizava ações de cunho caritativo e assistencialismo e arcava com diversas responsabilidades do Estado.

Assistência Social e Cultural do GDF-SINDSASC, em setembro de 2020, a Assistência Social no Distrito Federal atuava com apenas 24% do pessoal necessário definido em lei e que, em razão da pandemia, muitos servidores estavam afastados do trabalho, o que levou a um contingente de cerca de 10% da equipe necessária<sup>35</sup>.

A gestão da política de Assistência Social, portanto, precisou repensar novas estratégias para o cenário que se desenrolava, tendo em vista que a aquisição de cestas básicas *in natura* e sua entrega presencialmente nos CRAS já não fazia sentido no contexto da pandemia. A transferência de crédito monetário para aquisição de comida surgiu como alternativa para tornar esse processo mais simples e célere.

Logo, pode se conjecturar aqui que, por mais que houvesse dados que demonstrassem a existência de fome no Distrito Federal e a necessidade de fortalecimento de serviços e programas de segurança alimentar, a criação do programa Prato Cheio vem muito mais como uma medida de gestão para diminuir o fluxo de usuários nos CRAS e para tornar o atendimento mais fugaz.

O programa Prato Cheio pode ser também interpretado como uma medida para tentar diminuir a insatisfação popular com a demora de atendimento no CRAS, tendo em vista que, em março de 2021, cerca de 63,7 mil pessoas estavam na fila de espera para atendimento socioassistencial nos CRAS do Distrito Federal e dois meses depois esse número já chegava a 83,3 mil<sup>36</sup>.

Nesse sentido, observa-se que em situações de crise econômica ou instabilidade, os programas de assistência social podem ser implementados para evitar desordens sociais. Ao atender às necessidades básicas das pessoas, o Estado busca evitar protestos, revoltas ou outros tipos de manifestações que possam surgir devido à insatisfação generalizada, ao mesmo tempo em que atendem as emergências sociais da população.

Ao implementar serviços da Assistência Social, os governos também buscam legitimidade e apoio popular e, assim sendo, o programa Prato Cheio se torna além de uma resposta às críticas da população, também uma estratégia de enaltecimento do governo que fórmula e implementa tal programa.

---

<sup>35</sup> “A Assistência Social tem 4.171 cargos vagos.” Disponível em: <http://sindsascgdf.org.br/post/2559>. Acesso em 15/01/2024.

<sup>36</sup> “DF tem 83,3 mil pessoas esperando por atendimento socioassistencial”. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/df-tem-833-mil-pessoas-esperando-por-atendimento-socioassistencial>. Acesso em 15/01/2024.

No entanto, é importante avaliar se o programa, de fato, responde ao que se propõe. Por conseguinte, no próximo capítulo, se discutirá como tem sido o desempenho do programa Prato Cheio.

## **CAPÍTULO 3- O PROGRAMA PRATO CHEIO E SUA CAPACIDADE DE GARANTIR O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

A presente dissertação propõe-se a realizar uma avaliação crítica e aprofundada do programa Prato Cheio, direcionando seu foco para a intersecção entre segurança alimentar e nutricional e a política de assistência social. Este contexto é particularmente pertinente, dada a complexidade e urgência das questões relacionadas à alimentação e bem-estar social em nossa sociedade contemporânea.

No decorrer desta pesquisa, buscou-se lançar luz sobre as nuances, desafios e êxitos da implementação de políticas voltadas para a segurança alimentar e nutricional, considerando o papel significativo desempenhado pela assistência social nesse cenário. Compreender as dinâmicas dessas políticas é crucial não apenas para a análise técnica e objetiva de sua efetividade, mas também para o aprimoramento de estratégias que visem a assegurar o acesso equitativo e digno à alimentação adequada.

A conjunção entre segurança alimentar e assistência social revela-se como um campo complexo, no qual as dimensões econômicas, sociais e políticas se entrelaçam de maneira intrincada. Nesse sentido, a pesquisa almeja contribuir para o entendimento profundo dessas inter-relações, principalmente no que tange à avaliação do programa Prato Cheio enquanto programa social parte de uma política social.

### **3.1 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA PRATO CHEIO**

A análise de legislações é uma etapa crucial para avaliar a eficácia e a legitimidade de programas sociais. A legislação que sustenta e orienta esses programas é a base legal que define seu escopo, objetivos, público-alvo, fontes de financiamento e os direitos e responsabilidades das partes envolvidas. Compreender e examinar essa legislação é essencial por várias razões.

Em primeiro lugar, a análise legislativa proporciona uma visão clara dos fundamentos jurídicos de um programa social. Ela destaca as intenções e as metas declaradas pelo governo ou pela entidade responsável pela implementação do programa. Ao examinar os textos legais, é possível identificar os propósitos do programa, o grupo

populacional beneficiado, os critérios de elegibilidade e os mecanismos de implementação.

Além disso, a análise legislativa permite avaliar a coerência do programa com os princípios constitucionais e legais do país. Isso garante que o programa esteja alinhado com os valores fundamentais da sociedade e que respeite os direitos individuais, evitando possíveis conflitos legais.

A transparência é outro aspecto fundamental. O acesso à legislação permite que os cidadãos, organizações da sociedade civil e outros interessados compreendam completamente o programa social. Isso promove a gestão democrática e a participação cidadã na monitorização da implementação do programa, garantindo que ele atenda às necessidades reais da população.

A análise legislativa é crucial para identificar lacunas, ambiguidades ou contradições na legislação que possam prejudicar a eficácia do programa. Pode revelar necessidades de ajustes e aprimoramentos nas leis para otimizar a implementação e alcançar os resultados desejados.

A legislação é um instrumento de proteção legal para os beneficiários do programa. Ao entender as disposições legais, os indivíduos têm mais clareza sobre seus direitos e responsabilidades, proporcionando uma base para a defesa de seus interesses e a resolução de disputas.

Nesse sentido, parte fundante desta pesquisa foi analisar as legislações do programa Prato Cheio. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social promulgou em 23/05/2020 a Portaria nº 40, que dispunha sobre a regulação da concessão de provimento alimentar direto em caráter emergencial, sendo tais medidas organizadas nos programas Pão e Leite e Prato Cheio.

Tal portaria veio como resposta ao contexto de calamidade pública em que o Distrito Federal se encontrava por conta da pandemia de COVID-19. No território em questão, foi observado aumento considerável na demanda por atendimento socioassistencial nos CRAS em decorrência no contexto de pandemia, além de pressão pública que demandava resposta ao fenômeno caracterizado pelo aumento de várias mazelas, dentre elas, a fome.

Nesse sentido, como resposta ao aumento da fome no Distrito Federal e como forma de se tornar mais célere o atendimento à população, a portaria nº 40 veio definir

novas ações de provimento alimentar direto em caráter emergencial, com intuito de responder à questão da fome, termo que foi substituído na legislação por insegurança alimentar e nutricional.

A portaria em questão definiu que ações de provimento alimentar direto consiste em

(...) concessão de cestas de alimentos ou no repasse de crédito para aquisição de itens da cesta de alimentos e de pão e leite do café da manhã, como forma de garantir o acesso à alimentação às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional no Distrito Federal, visando resguardar o Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA. (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 1)

A criação do programa "Prato Cheio" por meio de uma portaria, em vez de ser estabelecida por meio de uma lei, suscita algumas considerações importantes em relação à segurança jurídica e à eficácia a longo prazo do programa. Embora as portarias sejam instrumentos normativos comuns e válidos na administração pública, a natureza desses atos pode apresentar desafios significativos quando aplicada a programas sociais como o "Prato Cheio".

Em primeiro lugar, a portaria, por sua própria natureza, tem caráter infralegal, o que significa que ela é subordinada a uma norma hierarquicamente superior, como uma lei. Isso pode resultar em uma fragilidade jurídica do programa, uma vez que as portarias estão sujeitas a mudanças mais rápidas e a interpretações mais flexíveis, tornando-as menos estáveis e mais suscetíveis a alterações administrativas (MEIRELLES, 2013).

Ademais, a criação de um programa de grande impacto social, como o "Prato Cheio", por meio de portaria pode limitar sua abrangência e perenidade. Leis, por serem aprovadas pelo Poder Legislativo, refletem um compromisso mais sólido e duradouro da sociedade com determinada política. Portarias, ao contrário, podem ser mais facilmente revogadas ou modificadas, dependendo das mudanças de gestão ou da agenda política.

Outro aspecto relevante é que a criação de programas sociais por meio de leis proporciona maior clareza e precisão em relação aos objetivos, direitos e deveres, conferindo uma base legal mais robusta para sua implementação. Portarias, muitas vezes, não oferecem a mesma riqueza de detalhes e segurança jurídica, o que pode resultar em interpretações díspares ao longo do tempo.

Dessa forma, embora a utilização de portarias seja comum na administração pública, especialmente para regulamentar procedimentos internos, a criação de programas sociais de grande envergadura por meio desse instrumento pode acarretar desafios relacionados à estabilidade normativa, clareza de direitos e continuidade a longo prazo. O debate sobre a escolha dos instrumentos normativos para políticas sociais fundamentais é crucial para garantir a efetividade e a durabilidade desses programas.

Também é importante debater sobre o programa Prato Cheio e sua relação com o Direito Humano à Alimentação Adequada.

O conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada-DHAA surge no começo dos anos 1990 com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos- PIDESC e leva em consideração três pontos importantes: 1) a que o DHAA é um direito humano inerente a todas às pessoas e que engloba o acesso regular, permanente e irrestrito a alimentos seguros e saudáveis, 2) que o acesso aos alimentos deve ser em quantidade e qualidade adequadas e suficientes e 3) que é direito humano ter acesso à alimentos que respeitem às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo. (PIDESC, 1996)

Dessa forma, propor medidas que visem o DHAA envolve ir além de mero repasse de benefício, mas deve abranger também ações multifacetadas e correlacionadas que visam um conceito abrangente de segurança alimentar e nutricional.

Na portaria nº 40 também é definido que as situações de insegurança alimentar e nutricional são aquelas onde há indisponibilidade ou acesso precário a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para prover a subsistência da família ou da pessoa- conceito bem próximo daquele utilizado pelas políticas públicas brasileiras de segurança alimentar e nutricional.

No entanto, o que se observa nessa portaria, é que o conceito que se leva em consideração na primeira normativa técnica do programa Prato Cheio- e que não será alterado nas legislações posteriores- é um conceito restrito de insegurança alimentar e nutricional. A fome que é considerada aqui (e é atenuada como insegurança alimentar e nutricional) é a fome aguda, já descrita por Maluf (2009) e sobre a qual se discutiu no primeiro capítulo deste trabalho. Essa fome é aquela que se apresenta de forma mais primitiva, que é a falta do básico para a sobrevivência do indivíduo.

Responder a tais mínimos sociais é extremamente importante, pois sem eles não há sobrevivência humana. No entanto, o Direito Humano à Alimentação Adequada não pode se restringir a isso. Deve-se entender que o DHAA é um conceito mais abrangente, que é também cultural, social e político e não consegue, portanto, ser atendido por somente garantia de aquisição de alimentos.

Logo, na portaria nº 40 de 23/05/2020, no artigo 4ª, que versa sobre os objetivos das ações de provimento alimentar direto em caráter emergencial:

Art. 4º Conceder, em caráter provisório e emergencial, cestas de alimentos ou crédito para aquisição de itens da cesta de alimentos e de pão e leite do café da manhã, que garanta a Segurança Alimentar e Nutricional às famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade social, dentre elas, a situação de insegurança alimentar e nutricional, conforme critérios e procedimentos estabelecidos;(…) (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 1)

Esse objetivo responde somente à parte do Direito Humano à Alimentação Adequada. Já no artigo 5º da mesma portaria, quando se define como outro objetivo:

Art. 5º Viabilizar o estabelecimento de outras ações no âmbito da segurança alimentar e nutricional, bem como possibilitar o acesso a essas famílias e indivíduos em serviços e programas sociais, que as apoiem na superação da situação de insegurança alimentar e nutricionais. (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 1)

Esse segundo artigo abrange o rol de ações que são necessárias para garantir DHAA, mas ao colocar de forma genérica e abstrata tais ações, pode se concluir que a gestão não as dá a devida importância. Nesse caso, observa-se que o Programa Prato Cheio é uma medida muito importante no combate à fome no Distrito Federal, mas nesse primeiro momento de formulação e implementação, não oferece outras ações que possam atender ao DHAA.

Outro motivo que torna difícil a garantia do DHAA pelo programa Prato Cheio é que ele é um programa social focalizador. No artigo 6º da portaria nº 40 de 23/05/2020, define-se que as ações de provimento alimentar direto, inclusive o programa Prato Cheio, são destinadas à

I - Famílias e indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional que estejam referenciadas às unidades da SUBSAS;

II - Famílias com indivíduos em situação de rua, inseridos em acompanhamento em unidade da SUBSAS, com endereço de residência no Distrito Federal;

III - Povos e Comunidades tradicionais em situação de insegurança alimentar e nutricional que estejam referenciados às unidades da SUBSAS, levando-se em consideração suas características culturais e formas de organização social. (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 2)

O público-alvo do programa não se altera posteriormente, o que demonstra o caráter focalizador do programa. Pereira-Pereira (2013) explica que o termo focalizar se refere ao sentido de

(...) restringir a política social, especialmente a assistência, aos segmentos mais pobres da população. Portanto, tal política define quem pode e não pode ser receptor de benefícios e serviços com base no *merecimento* (agora às avessas, por não ter poder de compra) e não no direito à proteção pública, que, por ser pública, deveria ser universal e comprometer a todos. (PEREIRA-PEREIRA, 2013, p. 24)

A focalização em questão fica ainda mais explícita no artigo 7º da portaria nº 40, que define os critérios para concessão do programa Prato Cheio, sendo eles: 1) ter renda familiar *per capita* igual ou inferior a meio salário-mínimo; 2) morar no Distrito Federal; 3) declarar-se em situação de insegurança alimentar e nutricional.

No decreto nº 41.570 de 07/12/2020, o rol de condições para inserção no programa Prato Cheio é aumentado, sendo incluído como critério para concessão que o usuário esteja inscrito no Cadastro Único. Para além disso, o decreto em questão também define que não basta apenas *declarar* estar em situação de insegurança alimentar e nutricional- a legislação em questão determina a necessidade de averiguação do usuário *estar* em insegurança alimentar e nutricional, sendo que tal estado será avaliado pelo especialista da SEDES em atendimento socioassistencial.

Destaca-se que não é definido em lei quais parâmetros devem ser levados em consideração pelo servidor para avaliar se o usuário está em situação de insegurança alimentar e nutricional. Posteriormente, em 2022, a Secretaria de Desenvolvimento Social adotou a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar- EBIA para realizar tal avaliação.

A EBIA é uma adaptação da Escala de Segurança Alimentar Domiciliar dos Estados Unidos, fruto das pesquisas realizadas por Kathy Radimer e Cheryl Wehler<sup>37</sup>, no início dos anos 1990, e foram uma resposta à falta de instrumentos para quantificação da fome que fossem capazes de avaliar casos menos severos da mesma. Em ambas as pesquisas, a fome é definida com base no relato e experiência de pessoas entrevistadas que passaram por esse tipo de situação. (RIBEIRO JÚNIOR ET EL., 2021).

A EBIA é uma versão adaptada e validada no Brasil da escala elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos e, assim como a escala na qual se inspira, ela identifica a presença de fome e de risco de fome no domicílio, e não a condição de cada indivíduo que nele residia no momento da coleta de dados. (RIBEIRO JÚNIOR et al., 2021, p. 84)

No Brasil, a EBIA foi adotada com objetivo de produzir uma escala própria para a realidade brasileira, capaz de medir de forma direta a segurança alimentar e nutricional. O Formulário Cornell, como a escala americana ficou conhecida, era composto por dezoito questões. Já o formulário utilizado pela Secretaria de Desenvolvimento Social consiste em seis questões:

- 1) Nos últimos três meses os(as) moradores(as) deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?
- 2) Nos últimos três meses os alimentos acabaram antes que tivessem dinheiro para comprar mais comida?
- 3) Nos últimos três meses os(as) moradores(as) deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?
- 4) Nos últimos três meses os(as) moradores(as) deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, por que o dinheiro acabou?
- 5) Nos últimos três meses algum(a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição, por que não havia dinheiro para comprar comida?

---

<sup>37</sup> Kathy Radimer foi uma pesquisadora na temática de insegurança alimentar e nutricional na Universidade de Cornell e publicou trabalhos importantes entre 1990 e 1992. Cheryl Wehler foi diretora do Projeto Comunitário de Identificação da Fome Infantil. Os trabalhos das duas autoras serviram de referência para o desenvolvimento da Escala de Segurança Alimentar Domiciliar dos Estados Unidos. (RIBEIRO JÚNIOR et. al, 2021)

- 6) Nos últimos três meses algum (a) morador(a) de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, comeu menos do que achou que devia, por que não havia dinheiro para comprar comida?<sup>38</sup>

Um ponto que chama atenção no formulário acima é que o termo “fome” foi totalmente eliminado das perguntas. Por um lado, a escolha de não utilizar a palavra “fome” pode ser considerado estratégico e até mesmo um ato de sensibilidade para com o usuário, pois muitas pessoas tem vergonha de admitir que estão passando fome. Para além, estar em situação de fome muitas vezes acarreta ao usuário o sentimento de “fracasso”, o que aumenta seu sentimento de inadequação- processo que a sociedade contribui. Por outro lado, ao apagar o termo “fome” dos instrumentais, novamente se invisibiliza tal fenômeno, como se a fome não existisse.

Até mesmo sobre o ato de comprar os alimentos, não se busca entender se o usuário teve ou não dificuldade de acesso ao local de compra. Tem supermercado perto? Quais são as formas de pagamento? Existem formas facilitadas de pagamento? As perguntas do EBIA são diretas e genéricas e verifica o nível mais emergencial de acesso a comida, o que pode facilitar a aplicação do instrumental e oferecer um resultado objetivo, mas de forma alguma abarca todas as necessidades que o DHAA demanda.

Pereira-Pereira (2013) explica que essa é uma característica típica das políticas sociais neoliberais, que rebaixam as necessidades dos pobres, onde se “reduz às necessidades do operário a mais imprescindível e miserável manutenção da vida física, e a sua atividade ao mais abstrato movimento mecânico, e ainda diz que essa visão é também vida e modo de existência humana.” (PEREIRA-PEREIRA, 2013, p. 24).

Nesse sentido, é importante salientar que o valor da parcela do programa Prato Cheio tem sido uma questão problemática desde o seu início. O repasse de crédito do programa é de R\$250 por parcela, independentemente da quantidade de membros da família. Porém, o valor da cesta básica no Distrito Federal em 2021, segundo o DIEESE<sup>39</sup>,

---

<sup>38</sup> Formulário EBIA retirado do Sistema de Atendimento Socioassistencial da Secretaria de Desenvolvimento Social.

<sup>39</sup> “Custo da cesta básica tem alta em 13 capitais e redução em 14”. Nota à imprensa do DIEESE em 05/08/2021., Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202107cestabasica.pdf>. Acesso em: 16/01/2024

foi de R\$582,35. Portanto, o valor do programa Prato Cheio não é suficiente nem para comprar uma cesta básica.

Os elementos essenciais investigados foram estabelecidos pelo Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, que regulamentou o salário-mínimo no Brasil e permanece em vigor até os dias atuais. O Decreto determinou que a cesta de alimentos consistisse em 13 produtos alimentícios, em quantidades suficientes para assegurar o sustento e bem-estar de um trabalhador adulto ao longo de um mês. Os bens e quantidades especificados foram adaptados de acordo com as regiões, considerando os hábitos alimentares locais. Para Brasília, a cesta básica inclui carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, tomate, pão, café, banana, açúcar, óleo e manteiga.

Portanto, é possível afirmar que o valor de R\$582 não inclui artigos de luxo ou extravagantes- esse valor se refere a aquisição de itens básicos e com pouca variedade alimentar e nutricional. Essa cesta básica também não leva em consideração casos de especificidade alimentar, como diabetes, doença celíaca ou alergias alimentares. Logo, o programa Prato Cheio pode atuar como complemento na aquisição de comida, mas ele por si só não é suficiente para garantir o DHAA em nenhuma das suas esferas- nem quantidade, qualidade ou variedade em alimentação.

Esse fato piora ao se analisar que o valor da parcela do programa Prato Cheio não sofreu reajuste durante todo o curso de sua existência, mas o valor da cesta básica continua subindo. Segundo boletim do DIEESE de novembro de 2023, o custo atual da cesta básica em Brasília é de R\$667,58, 14% maior do que na época de criação do programa Prato Cheio.

Pereira-Pereira (2013) explica que essa é outra característica das políticas sociais neoliberais, onde há o “rebaixamento dos patamares de exigência e qualidade dos bens e serviços a serem distribuídos” (PEREIRA, 2013, p. 24). Tal fenômeno fica explícito no programa Prato Cheio, onde o valor do benefício só chegará perto de ser suficiente se o seu usuário diminuir expressivamente a qualidade e quantidade dos itens a serem adquiridos- e talvez, nem dessa forma.

Isso significa o aumento de consumo de produtos processados e ultraprocessados, além de dificuldade de aquisição de itens como frutas, verduras e legumes. Quando o

usuário optar por adquirir itens frescos, eles provavelmente serão fruto de sementes de alto rendimento, produzidas com alto teor de fertilizantes e pesticidas.

Dessa forma, o programa Prato Cheio também não garante o Direito Humano à Alimentação Adequada no que tange à variedade e qualidade de alimentos, tendo em vista o valor de sua parcela. O fato de o valor ser invariável- não se altera de acordo com as particularidades de cada família- também dificulta o atendimento do DHAA, pois generaliza as necessidades do seu usuário em um único valor de benefício.

Outra questão importante é o período de permanência do usuário no programa. A portaria nº 40 de 23/05/2020, a primeira a falar sobre o programa Prato Cheio, determinou em seu artigo 10º que o provimento alimentar direto “é de caráter emergencial, não é concedido de forma continuada e não gera direito adquirido.” (BRASÍLIA, 2020, p. 2).

Portanto, o procedimento padrão seria que após 30 dias do término do prazo de permanência do usuário no programa (que compreende o período necessário para o usuário receber nove parcelas do benefício), caso ele continuasse em situação de insegurança alimentar e nutricional, ele poderia solicitar um novo atendimento no CRAS para solicitar sua reentrada no programa. Caso fosse avaliado pelo profissional que o atendesse que o usuário de fato continuava em insegurança alimentar e nutricional, haveria o pedido de reentrada no programa.

Posteriormente, com a promulgação pela SEDES da Portaria nº 14, em 06/05/2021, o prazo de permanência do usuário no programa aumentou para 6 (seis) meses e a Portaria nº 32 da mesma secretaria aumentou o prazo para 9 (nove) parcelas<sup>40</sup>.

Ter um período máximo de permanência no programa fere a vertente do Direito Humano à Alimentação Adequada de garantia de acesso à comida de forma contínua e permanente. Para além, o fato de o usuário ter que esperar 30 dias a partir do seu desligamento do programa para poder solicitar sua reentrada demonstra que a normativa do Prato Cheio prevê e normaliza um período de desproteção social de um usuário que estava em situação de fome ou alguma variação desta.

---

<sup>40</sup> O nome da nomenclatura nas normativas mudou de “meses” para “parcelas”, tendo em vista que o calendário de pagamento do Prato Cheio por vezes não seguiu o cronograma de pagamento de uma parcela por mês, tendo em vista que o mesmo depende de disponibilidade orçamentária.

Na legislação do Prato Cheio, não há nada que indique a necessidade do usuário que for contemplado pelo programa ser acompanhado de forma sistemática pelo aparelho que fez seu atendimento. Não há nem mesmo previsão de que, caso necessite solicitar a reentrada no programa, seu atendimento será realizado de forma prioritária. Tal fato demonstra de forma clara que, mesmo sendo um programa que rendeu muita propaganda positiva para o governo que o lançou, o Prato Cheio foi formulado para ser uma ação pontual e que atualmente é desvinculado de outras estratégias.

Essa não continuidade do programa e a falta de acompanhamento do usuário que entrou no programa gera um ciclo vicioso de desproteção social e negativa de direitos sociais que, por muitas vezes, leva ao acirramento da vulnerabilidade social que levou à família a procurar pelo serviço em primeiro lugar.

Dessa forma, como esperar que o usuário do programa Prato Cheio saia da situação de insegurança alimentar e nutricional? A verdade é que o programa não tem a intenção de tirar o usuário do contexto de fome- ele se propõe a somente mitigar os efeitos da mesma.

Para além, mesmo que o programa Prato Cheio tivesse como objetivo acabar com a fome no Distrito Federal, ele não conseguiria, tendo em vista que as políticas sociais não são capazes de acabar com tais fenômenos, cujas causas são estruturais. O programa Prato Cheio é importante na diminuição dos efeitos da fome e para garantir alguma forma de segurança alimentar e nutricional.

Afirmar que o Estado Social capitalista participa do processo de reprodução ampliada do capital não significa assumir posição funcionalista ou estruturalista. A perspectiva adotada é a de que o Estado Social é resultado de relações contraditórias determinadas pela luta de classes, pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas, conforme explicitado em outros trabalhos (BOSCHETTI, 2016a).

Esse conjunto de características está em consonância com o projeto político-econômico em que estamos inseridos, onde as políticas sociais são conquistas importantes, “mas que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista.” (BOSCHETTI, 2016b, p. 20)

Logo, pode-se concluir que o programa Prato Cheio possui um componente importante no combate à fome absoluta e é uma estratégia interessante no combate à ela,

mas ainda está muito longe de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada. Outro ponto que demonstra tal fato é o caráter fiscalizatório do programa, que se esforça grandemente na perseguição de “fraudadores” do programa.

Tal fato fica claro com a promulgação por parte da Secretaria de Desenvolvimento Social da portaria nº 35, em 27/10/2022, onde ela regulamenta o procedimento de fiscalização do Programa Prato Cheio. Há de se destacar alguns pontos dessa normativa, como por exemplo, o artigo 2º:

O beneficiário que deixar de cumprir os critérios de acesso ao programa, após verificação de órgãos de controle e/ou banco de dados oficiais, terá seu benefício bloqueado imediatamente, sem prejuízo da abertura de processo administrativo para apuração da irregularidade e para o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente. A apuração de denúncias, análise preliminar das informações e avaliação da liberação. (DISTRITO FEDERAL, 2022, P. 1)

Tendo em vista que o programa Prato Cheio é voltado para situações de emergência, onde o usuário foi atendido e averiguado que havia uma situação de insegurança alimentar e nutricional, o bloqueio imediato em resposta a procedimentos de verificação em órgãos de controle e bancos de dados oficiais beira à crueldade.

É sabido que a checagem de dados é falha. Portanto, realizar o bloqueio de um benefício que, mesmo sendo insuficiente, por muitas vezes é o responsável por responder a algumas necessidades de alimentação, é uma estratégia perigosa e que vai contra o Direito de Alimentação Adequada.

Outro fato que chama atenção nesse processo é que, enquanto a avaliação para entrada dos usuários no programa é realizada pela Subsecretaria de Assistência Social, por meio de atendimento em suas unidades socioassistenciais, como CRAS, CREAS e Centro Pop, a fiscalização do programa é realizada pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. Portanto, a pessoa que realiza o atendimento, conhece a família e faz o trabalho de vínculo com o usuário não é a mesma pessoa que, em caso de irregularidade, vai decidir se o usuário permanece ou não no programa.

Essa estratégia pode ser considerada como mais eficiente por parte da gestão do programa, mas em termos de atendimento ao usuário e aos direitos preconizados nas normativas da Política de Assistência Social, é uma estratégia falha e pode levar a duras consequências para o usuário. Mais sério ainda é que a normativa posterior, a Portaria nº

57 de 27/10/2022, cita como principal causa de bloqueio do Prato Cheio, a constatação de que o usuário possui uma boa condição socioeconômica, o que é incompatível com os critérios do programa. Para além:

As famílias beneficiárias do Programa Cartão Prato Cheio de que trata o art. 1º desta Portaria terão seu benefício bloqueado nas seguintes hipóteses:

I - quando apresentarem montante per capita igual ou superior a meio salário mínimo;

II - quando tiverem o titular do benefício ou integrante na composição familiar identificado como falecido;

III - quando apresentarem vínculo societário ativo em entidades com fins lucrativos;

IV - quando tiverem mais de um integrante identificado como beneficiário do Programa; e

V - quando não residirem no Distrito Federal.

Em caso de denúncias ou indícios de irregularidade, os beneficiários incluídos nos termos do art. 3º terão seu benefício bloqueado e serão notificados por meio do envio de mensagens no aparelho telefônico e pelo aplicativo E-GDF. (BRASILIA, 2022, P. 2)

Observa-se então como estratégia do setor responsável por realizar tais averiguações tornar o processo de fiscalização mais prático e fácil para a secretaria, e não para o usuário. Ao analisar o público que é atendido pelo programa Prato Cheio, é possível afirmar que ter acesso aos canais de comunicação para poder explicar a situação que levou ao bloqueio do programa Prato Cheio é difícil. Ao fazer com que o usuário tenha que procurar a secretaria, limita-se a possibilidade desse usuário conseguir continuar no programa.

O programa Prato Cheio, nesse sentido, por mais que seja positivo e seja medida importante para atenuar à fome, não é entendido como direito social, mas sim, um “favor” que se faz ao usuário e o mesmo precisa provar em diversos momentos que é “merecedor” de tal favor.

De maneira geral, presencia-se a lógica perversa de cobrança da família por um direito social e a prática de velhos critérios viciosos: de menor elegibilidade, do cultivo ao estigma, estimulado pelos testes-meios, ou seja, comprovações constrangedoras e rigorosas de pobreza, bem como de obrigações por parte do beneficiário, o que vai conformando a assistência social e, conseqüentemente, os programas de transferência de renda em “armadilhas da pobreza” (PEREIRA-PEREIRA, 2006).

Tal processo fica explícito na primeira portaria que versa sobre o Prato Cheio, a portaria nº 40 de 23/05/2020, onde é definido como princípio do programa a desvinculação de comprovações complexas e vexatórias. No entanto, ao se considerar o processo de averiguação (que aqui mais pode ser entendida como fiscalização) dos

usuários do programa pela SUBSAN, observa-se um processo complexo e que pode ser, sim, vexatório, tendo em vista que falar sobre passar fome traz sentimentos abstrusos por parte do usuário. No atendimento socioassistencial, a condução do tema deve ser feita de forma respeitosa e, principalmente, ser fruto de um processo de vinculação ao usuário.

Mesmo com todos esses cuidados, em diversos momentos, falar sobre estar em situação de fome leva o usuário a momentos de angústia e emoção, onde o choro não é raro. Falar sobre passar fome pode despertar sentimentos de vergonha ou raiva. A condução desse momento deve ser feita de forma muito específica. Fica o questionamento se o intuito da fiscalização do Prato Cheio é garantir o bem-estar do usuário ou procurar por um fraudador- posturas essas incompatíveis.

Assim, o programa social "Prato Cheio" apresenta uma dualidade intrínseca que, embora beneficie seus usuários ao prover assistência alimentar complementar, não está isento de limitações e contradições. Essa ambivalência reflete nuances inerentes aos desafios e complexidades enfrentados por programas sociais no sistema capitalista, sob a égide do neoliberalismo.

Por um lado, o "Prato Cheio" emerge como uma resposta tangível e significativa para mitigar a insegurança alimentar, oferecendo suporte direto às famílias em situação de vulnerabilidade. A provisão de alimentos essenciais contribui para a promoção da saúde, bem-estar e dignidade dos beneficiários, constituindo uma medida efetiva para atender necessidades básicas.

Contudo, o programa "Prato Cheio" não é imune a limitações inerentes do próprio sistema onde o programa nasceu e se desenvolveu. A busca por soluções mais abrangentes e sustentáveis demanda uma análise crítica, contínua e reflexiva sobre a efetividade e os impactos a longo prazo dessas iniciativas na promoção da segurança alimentar e na superação das desigualdades sociais.

### **3.2 ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA PRATO CHEIO**

Um orçamento equilibrado desempenha um papel vital no sucesso de programas sociais, servindo como a espinha dorsal financeira que sustenta a eficácia e a continuidade dessas iniciativas. A alocação cuidadosa de recursos assegura que cada componente do programa seja devidamente atendido, desde a implementação até a manutenção.

Em primeiro lugar, um orçamento equilibrado permite uma distribuição eficiente de recursos, garantindo que as necessidades prioritárias sejam atendidas. Isso envolve não apenas a alocação inicial, mas também a previsão de gastos ao longo do tempo, evitando surpresas financeiras que possam comprometer a execução do programa.

Além disso, a transparência financeira proporcionada por um orçamento equilibrado é essencial para conquistar a confiança dos financiadores, parceiros e beneficiários. A clareza nas finanças do programa demonstra responsabilidade na gestão dos recursos, promovendo a credibilidade e a sustentabilidade a longo prazo. A importância de um orçamento equilibrado transcende a simples gestão financeira; é a base sólida sobre a qual programas sociais bem-sucedidos são construídos. Ao garantir uma distribuição eficiente de recursos, promover transparência, adaptar-se a desafios e fomentar a inovação, um orçamento equilibrado é um fator determinante para o alcance dos objetivos e a sustentabilidade de programas sociais impactantes (MUSGRAVE, 1980).

No caso de programas sociais financiados pelo Estado, o orçamento de tais programas está atrelado ao orçamento público, sendo esta a expressão mais visível do fundo público (SALVADOR E TEIXEIRA, 2014, p. 16)<sup>41</sup>. Já o orçamento público pode ser entendido como

[...] instrumento de que dispõe o poder público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios. (PISCITELLI, TIMBÓ E ROSA, 2006, p. 22)

No entanto, a composição e decisões atreladas ao orçamento público é uma arena de embates e jogos políticos. O processo de decidir quais programas sociais serão financiados e qual o aporte financeiro que cada um receberá envolve mais do que a demonstração de números e fórmulas. A definição do orçamento público e, portanto, o

---

<sup>41</sup> No capitalismo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de retração da atividade econômica. (SALVADOR E TEIXEIRA, 2014, p. 16)

orçamento dos programas sociais, se assemelha à um cabo de guerra, onde vários atores se esforçam para conseguir um pedaço cada vez maior do orçamento público.

Para além, os embates sobre o orçamento público e quais programas serão implementados refletem os interesses das classes, de forma a envolver muitas negociações de seus representantes políticos. (SALVADOR E TEIXEIRA, 2014, p. 18)

Na definição de orçamento do programa Prato Cheio, não é diferente. Entre decidir implementar o programa e ele começar a funcionar, várias negociações foram realizadas no meio do caminho e tais negociações envolvem vários interesses políticos.

Isso ocorre, pois o orçamento público, como parte do fundo público, é instrumento nas mãos do Estado para a produção e reprodução do capitalismo, principalmente no que tange às políticas sociais, sendo que o alargamento destas garante a expansão do mercado de consumo, o que é importantíssimo para manutenção do sistema vigente (MUSGRAVE, 1980)

No entanto, existe um limite de orçamento para cada programa social, pois não é do interesse do Estado que as políticas sociais alcancem a todos- pois, se assim fosse, não haveria mão de obra a ser explorada. Porém, a disputa pelo fundo público é um fenômeno complexo e multifacetado, no qual diferentes atores políticos, econômicos e sociais estão envolvidos. Esta disputa não se resume simplesmente à escolha do gestor, mas reflete a correlação de forças presentes na sociedade. O Estado, embora possua autonomia em suas decisões, é influenciado por diversos interesses e pressões, tais como grupos de lobby, partidos políticos, movimentos sociais, setores empresariais e organizações da sociedade civil. Essa dinâmica de poder molda as políticas públicas e as alocações de recursos, determinando como o fundo público será distribuído e utilizado. Portanto, compreender a disputa pelo fundo público requer análise das relações de poder e dos interesses em jogo, para além da mera vontade do gestor.

No ano de 2021, primeiro ano de funcionamento do programa Prato Cheio, cerca de 35 mil famílias foram inseridas no programa Prato Cheio<sup>42</sup>, enquanto no ano de 2023,

---

<sup>42</sup> “Mais de 4 mil pessoas têm até 7 de julho para ativar o Prato Cheio”. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/06/4933823-mais-de-4-mil-pessoas-tem-ate-7-de-julho-para-ativar-o-prato-cheio.html>. Acesso em 17/01/2024.

conforme o Relatório da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional, o programa Prato Cheio beneficiou 188.746 famílias, realizando aproximadamente 100.000 abastecimentos mensais, com um investimento total de R\$ 286.422.000,00 (duzentos e oitenta e seis milhões, quatrocentos e vinte e dois mil reais).

Isso significa que, em menos de três anos de programa, o orçamento do programa foi ampliado em cerca de 80%.

Logo, é possível constatar ao analisar o histórico do orçamento do programa Prato Cheio, que ele, de fato, teve uma expansão significativa em seu orçamento, permitindo dessa forma que mais famílias fossem contempladas. No entanto, fica nítido também que o programa possui um viés economicista, no qual um grande banco de Brasília lucra significativamente com a existência do programa.

Segundo Portal da Transparência, foi firmado um contrato com o Banco de Brasília- BRB, no valor de R\$ 11.303.400,00 (onze milhões, trezentos e três reais e quatrocentos reais), para a confecção de cartões e gestão bancária do benefício.

Interessante observar este último dado, que demonstra que atualmente se gasta mais com o contrato de gestão bancária do programa Prato Cheio do que com a compra de cestas básicas *in natura* e as cestas verdes combinadas<sup>43</sup>.

Isso acontece, pois devido à interdependência ontológica entre o Estado e a economia, as políticas sociais, embora possam desempenhar um papel na proteção dos interesses dos trabalhadores, invariavelmente confrontam-se com os obstáculos intransponíveis impostos pela reprodução do capital. (TONET, 2015).

Nesse sentido, fica muito claro o papel ambivalente das políticas sociais, em que ora faz o papel de proteção social dos seus usuários, ora trabalha em prol da reprodução do sistema capitalista, mas de forma alguma consegue dar respostas a problemas estruturais, tais como a fome.

---

<sup>43</sup> Foram disponibilizadas 7.740 cestas básicas emergenciais para famílias que não atendiam aos critérios legais do programa Prato Cheio, representando um custo de R\$ 1.930.812,00 (um milhão, novecentos e trinta mil, oitocentos e doze reais). Em complemento ao Prato Cheio, foi implementada a distribuição de cestas verdes, contendo frutas, verduras e legumes. De acordo com o relatório, em 2023, foram entregues 86.377 cestas verdes, totalizando um gasto de R\$ 3.194.221,46 (três milhões, cento e noventa e quatro mil, duzentos e vinte e um reais e quarenta e seis centavos).

É necessário entender que a criação de uma política social é um processo que ocorre em um espaço de tomada de decisões que envolve conflito de interesses. Avaliar uma política social também envolve entender esses conflitos e, como Boschetti (2009, P. 580) pontua, “a avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia.”

Outro dado importante é que, segundo estudo do Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF), apresentado em 2023<sup>44</sup>, 21% das residências entrevistadas, os moradores passaram ou estão passando por algum grau de insegurança alimentar e nutricional. Isso equivale a 196.362 lares em situação de insegurança alimentar e nutricional. Portanto, o programa Prato Cheio, mesmo com sua expansão significativa, ainda não consegue atender a todas as famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, não garantindo, portanto, o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Outro fato que chama a atenção é a falta de transparência dos dados do programa Prato Cheio. O programa já tem três anos, mas não tem nenhum relatório ou publicação que demonstre de forma robusta quais são os indicadores do programa, quais metas foram alcançadas e qual o investimento feito pelo programa. As informações que foram utilizadas nesta pesquisa foram obtidas em relatório interno da Secretaria de Desenvolvimento Social, sendo que tais dados só poderiam ser acessados pela população por requisição formal ao órgão, via Lei de Acesso à Informação; tal procedimento, no entanto, não é simples nem rápido.

Esse é um dado interessante, pois o programa Prato Cheio é uma ação bem divulgada para a população, com várias propagandas sobre ela. No entanto, a prestação de contas desse programa é insuficiente. Não só isso, outra questão importante a se discutir sobre o programa é a falta de informação para a população com relação ao planejamento do programa: não é divulgado com antecedência quantos novos usuários serão contemplados pelo programa, quando serão e qual é a lista de espera atual do Prato Cheio.

---

<sup>44</sup> O estudo em questão foi apresentado durante o seminário das Quintas sobre “Segurança Alimentar no Distrito Federal: Um Panorama Sociodemográfico”, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no dia 05/10/2023 e teve como base a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) do Distrito Federal, realizada em 2021.

Por um lado, essa pode ser entendida como uma consequência pouco positiva da incerteza orçamentária, o que pode levar ao questionamento sobre o planejamento das ações da Secretaria de Desenvolvimento Social. No entanto, também pode ser entendida como estratégia do governo para dificultar o controle social.

Nesse sentido, importante entender que

Política pública, como já indicado, não é sinônimo de política estatal. A palavra *pública*, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade.” (PEREIRA-PEREIRA, 2008, p. 94)

Ao longo desta pesquisa sobre o programa Prato Cheio, uma das maiores dificuldades foi encontrar dados quantitativos sobre o programa. Dados relevantes como, por exemplo, qual é a meta de atendimento do programa, qual é a capacidade de alcance dele e quais foram os objetivos alcançados não estão de fácil acesso à população. Talvez esteja de fácil acesso para a própria Secretaria de Desenvolvimento Social, ou até mesmo para níveis mais altos de gestão, mas para o beneficiário do programa tais dados não foram publicizados.

Dessa forma, observa-se que o programa Prato Cheio tem dificuldade de se transformar um objeto de domínio público, de forma que o beneficiário e as esferas de controle social possam questioná-lo. Por exemplo, não é possível que a sociedade civil questione uma quantidade inferior de beneficiados no programa, se não foi divulgado qual era a meta inicial do mesmo. Logo, não divulgar, de forma explícita, tais dados, é uma forma também do Estado manipular as decisões realizadas e excluir do processo decisório a sociedade civil.

### **3.3 ANÁLISE CRÍTICA DO PROGRAMA PRATO CHEIO: DIVERGÊNCIAS, OPORTUNIDADES E DESAFIOS EM SUA IMPLEMENTAÇÃO**

O programa Prato Cheio apresenta pontos positivos quando comparado com programas sociais de segurança alimentar e nutricional anteriores, que atuavam no âmbito do Distrito Federal.

Um dos pontos positivos do programa Prato Cheio, é que este foi transformado em lei e se transformou em política pública. Dessa forma, caminha-se para uma perspectiva de continuidade.

A estabilidade e continuidade em programas sociais desempenham papéis cruciais na eficácia e impacto a longo prazo dessas iniciativas. A estabilidade permite que os programas sociais se desenvolvam e mantenham uma abordagem consistente para enfrentar desafios específicos. Mudanças frequentes podem levar a uma falta de coesão, além de levar à fragmentação e falta de coordenação entre diferentes iniciativas. A estabilidade ajuda a evitar essa fragmentação, permitindo uma abordagem mais integrada e sinérgica.

Para além disso, muitas demandas sociais exigem intervenções de longo prazo para alcançar resultados significativos. A continuidade assegura que os esforços sejam mantidos ao longo do tempo, proporcionando uma base para alcançar e sustentar mudanças positivas. A estabilidade em programas sociais proporciona previsibilidade para os beneficiários, permitindo-lhes confiar na disponibilidade contínua de serviços e recursos. Isso é especialmente importante em contextos nos quais as populações atendidas dependem desses programas para suas necessidades básicas, como é o caso do programa Prato Cheio.

Outro ponto positivo do programa Prato Cheio e que pode ser considerado um ganho em termos de benefícios para o usuário do programa é o fato do mesmo poder ter acesso a um crédito monetário para poder fazer a aquisição de alimentos.

A adoção de programas sociais que realizam transferências de crédito monetário em vez da entrega de cestas básicas in natura oferece uma série de benefícios substanciais. Essa abordagem promove uma maior autonomia aos beneficiários, ao mesmo tempo em que contribui para uma gestão mais eficaz dos recursos destinados à assistência social.

Em primeiro lugar, a transferência de crédito monetário permite que os usuários tenham a liberdade de escolher e adquirir os itens mais adequados às suas necessidades específicas. Isso não apenas respeita a individualidade de cada beneficiário, reconhecendo suas preferências alimentares e necessidades familiares, mas também fomenta a participação ativa na economia local.

Além disso, a abordagem de transferência de crédito proporciona flexibilidade, adaptando-se dinamicamente às mudanças nas circunstâncias individuais e familiares dos beneficiários. Em comparação com a entrega fixa de cestas básicas, essa modalidade permite ajustes mais precisos de acordo com as necessidades emergentes, como variações nos preços dos alimentos ou alterações na composição familiar.

Adicionalmente, a implementação de transferências monetárias contribui para a redução de desperdícios, uma vez que evita possíveis excessos ou inadequações na composição das cestas básicas. Isso resulta em uma administração mais eficiente dos recursos públicos, direcionando-os de maneira mais focalizada e precisa.

Desse modo, a opção por programas sociais que adotam a transferência de crédito monetário em detrimento da entrega de cestas básicas *in natura* representa uma evolução na estratégia de segurança alimentar e nutricional. Proporciona relativo poder de escolha do usuário, ao mesmo tempo em que proporciona autonomia relativa aos beneficiários, promovendo uma intervenção social mais efetiva e sustentável.

Outro ponto positivo do programa Prato Cheio em relação aos seus antecessores é que o processo de acesso dos usuários aos benefícios ficou mais fácil. Antes, o usuário precisava ir ao CRAS, para passar pelo processo de atendimento e análise e, caso estivesse dentro dos critérios de elegibilidade, receberia a cesta básica. Da forma que o Prato Cheio foi formulado, a partir do momento que o usuário é inserido no programa Prato Cheio, suas nove parcelas do benefício serão depositadas mensalmente, sem necessidade de novo atendimento.

A natureza prolongada do benefício oferece certa segurança financeira aos beneficiários, permitindo-lhes planejar de maneira mais eficaz suas despesas e atender às necessidades básicas de forma mais estável ao longo do tempo. Essa estabilidade contribui significativamente para a melhoria da qualidade de vida, uma vez que os beneficiários podem contar com recursos regulares para enfrentar desafios socioeconômicos.

A eliminação da necessidade de visitas mensais aos CRAS para solicitação de cesta básica também representa uma vantagem considerável. Isso reduz a burocracia administrativa e simplifica o processo para os beneficiários, poupando tempo e esforço.

Além disso, essa abordagem promove a eficiência dos órgãos de assistência social, liberando recursos para atividades mais estratégicas, como trabalho social com grupos.

Outro benefício do pagamento prolongado de parcelas do programa Prato Cheio é a minimização do estigma associado à busca constante por auxílio. Os beneficiários podem sentir-se mais dignos e respeitados ao receberem uma ajuda contínua, sem a necessidade de renovar constantemente sua elegibilidade. Isso contribui para a construção de uma relação mais positiva entre os órgãos de assistência social e a comunidade atendida.

No entanto, é preciso entender que o programa Prato Cheio é um programa social parte de uma política social e que, políticas sociais, são contraditórias e possuem um objetivo bem específico.

No âmbito da seguridade social, a assistência social constituiu um dos pilares da regulação do mercado e uma importante estratégia de aumento do consumo, sobretudo daqueles que são expulsos do mercado de trabalho (em decorrência da idade, desemprego, doença) por meio de prestações monetárias, ditas de substituição ou complementação de renda (auxílios e programas de renda mínima) e de garantia de condições de vida dos chamados segmentos sem condições de trabalhar.” (BOSCHETTI, 2016, p. 21)

Os programas sociais desempenham um papel crucial na mitigação de desigualdades e na promoção do bem-estar social. No entanto, é imperativo analisar que em contexto de capitalismo e Estado neoliberal, os programas sociais também serão permeados por suas fragilidades.

É fundamental reconhecer e debater as fragilidades dos programas sociais para melhorar sua eficácia. Ao identificar lacunas e deficiências, podemos direcionar recursos e esforços para áreas que necessitam de intervenção. Isso promove uma abordagem mais responsiva e adaptativa, alinhada com as necessidades reais da população atendida.

Além disso, ao enfrentar abertamente as fragilidades, os gestores de programas sociais têm a oportunidade de aprender com os desafios enfrentados. Esse processo contínuo de avaliação e ajuste é crucial para a evolução e aprimoramento dos programas, contribuindo para a construção de soluções mais sustentáveis.

Nesse sentido, a primeira fragilidade a ser pontuada sobre o programa Prato Cheio é sobre sua falta de transparência. Durante a etapa de pesquisa de dados sobre o programa,

foi constatado que existe pouco material publicado sobre orçamento, metas de atendimento e cronograma do programa Prato Cheio. A maioria das informações advém de notícias, que mais parecem propaganda do programa do que prestação de contas do mesmo.

Destaca-se também que, em três anos de programa, nenhum relatório ou estudo oficial da Secretaria de Desenvolvimento Social sobre o programa foi publicado. Também não foi encontrado nos meios de comunicação oficiais nenhum relatório sobre o andamento do programa. Isso leva à uma exclusão do participante do programa do processo decisório, o que limita seu poder de participação social dentro de um programa que é feito para ele.

A participação ativa dos usuários dos programas sociais na implementação, formulação e fiscalização dessas iniciativas é uma dimensão crucial para a construção de políticas públicas mais eficientes, inclusivas e alinhadas às reais necessidades da população beneficiada.

A participação dos usuários é um elemento essencial na formulação de programas sociais. A inclusão de suas perspectivas, experiências e demandas contribui para um entendimento mais abrangente das questões enfrentadas pelas comunidades. Essa abordagem participativa assegura que as políticas sejam mais sensíveis às características locais, culturais e socioeconômicas, promovendo a relevância e eficácia das intervenções.

No âmbito da implementação, a participação dos usuários é fundamental para garantir que os programas atendam de fato às necessidades identificadas durante a fase de formulação. Os beneficiários têm um conhecimento íntimo de suas realidades, sendo capazes de fornecer *insights* valiosos sobre a eficácia das estratégias adotadas. Essa colaboração direta contribui para a adaptação dinâmica das ações, garantindo uma resposta mais efetiva às demandas emergentes.

Além disso, a participação dos usuários na fiscalização dos programas sociais desempenha um papel fundamental na promoção da transparência e na prevenção de práticas inadequadas. A presença ativa da comunidade na supervisão das ações governamentais e de organizações não governamentais ajuda a evitar possíveis desvios, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira ética e eficiente. Esse

engajamento direto contribui para a construção de uma relação de confiança entre os beneficiários e os responsáveis pela implementação dos programas.

Além disso, a participação ativa dos usuários fortalece a cidadania e a consciência coletiva. Quando os beneficiários têm a oportunidade de contribuir ativamente para as decisões que afetam suas vidas, isso fortalece o sentimento de pertencimento e responsabilidade comunitária.

A falta de transparência do programa Prato Cheio também inviabiliza sua garantia de Direito Humano à Alimentação Adequada, pois direito é algo que pertence ao ser humano, não é questionável. Portanto, um programa que visa a garantia de um direito deveria ser o mais transparente possível, onde a informação não precise ser procurada- ela precisa estar à mão, de fácil acesso. Além disso, o fato do programa Prato Cheio ter suas informações não tão acessíveis, traz um viés de favor, algo que não pode ser questionado pois está sendo dado- e não de direito.

Outro ponto de fragilidade do programa Prato Cheio se refere ao seu valor monetário.

A importância de o programa Prato Cheio ter seu valor adequadamente estabelecido, sem subestimação, é um aspecto crucial para assegurar a eficácia e a pertinência dessa iniciativa no enfrentamento da fome no Distrito Federal. A adequação do valor do benefício, para além, é vital para atender às reais necessidades dos beneficiários, promovendo impactos significativos na qualidade de vida e na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Por conseguinte, um valor adequado do Prato Cheio é essencial para garantir que os beneficiários tenham acesso a uma alimentação nutricionalmente adequada e suficiente. Subestimar o valor poderia resultar em uma oferta insuficiente de recursos para aquisição de alimentos, comprometendo a qualidade da dieta e, conseqüentemente, afetando a saúde e o bem-estar dos beneficiários.

Além disso, ao estabelecer um valor condizente com a realidade dos custos alimentares, o programa Prato Cheio contribui para a autonomia e dignidade dos beneficiários. Um benefício subestimado pode levar os beneficiários a enfrentarem dificuldades constantes para suprir suas necessidades alimentares básicas, gerando

dependência prolongada e impactando negativamente a autoestima e a capacidade de autossustentação.

Um valor adequado do benefício "Prato Cheio" também é essencial para prevenir a exclusão de grupos mais vulneráveis. Populações em situação de vulnerabilidade, como crianças, idosos e pessoas com condições de saúde precárias, necessitam de um suporte financeiro proporcional às suas necessidades específicas.

Assim, estabelecer um valor condizente com a realidade econômica é fundamental para o êxito a longo prazo do programa "Prato Cheio". Isso assegura a sustentabilidade financeira do programa e a continuidade de seu impacto positivo ao longo do tempo.

É necessário também se pensar em uma outra forma de calcular o valor do benefício, de forma que ele seja adequado à diversas formas de arranjos familiares.

A padronização do valor do benefício Prato Cheio, embora possa parecer uma abordagem simplificadora, apresenta uma série de perigos e desafios que levam à impossibilidade do programa em garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada. A fixação de um valor único pode negligenciar as variadas realidades socioeconômicas dos beneficiários, resultando em consequências adversas para diferentes grupos populacionais.

A padronização do valor pode levar à insuficiência de recursos para atender às necessidades específicas de determinados beneficiários. Grupos em situação de vulnerabilidade, como famílias numerosas, pessoas com condições de saúde especiais ou aquelas que residem em áreas de risco, podem encontrar dificuldades significativas para suprir suas demandas alimentares básicas.

Outro perigo associado à padronização do valor é a possibilidade de excluir populações marginalizadas que enfrentam desafios socioeconômicos mais intensos. A homogeneização do benefício pode não contemplar as nuances das disparidades de território, étnicas e de renda, resultando em uma resposta inadequada às necessidades específicas de diferentes comunidades.

Além disso, a falta de flexibilidade na fixação do valor pode contribuir para a perpetuação de desigualdades já existentes. Grupos historicamente desfavorecidos podem

não receber um suporte financeiro proporcional às suas dificuldades, comprometendo a efetividade do programa em promover a inclusão social e a redução das disparidades.

Outra fragilidade do programa Prato Cheio se refere ao tempo de permanência do usuário no programa em um período que contemple nove parcelas de benefício. Importante discutir, nesse sentido, que mesmo sendo um programa de caráter emergencial (não sendo, portanto, de caráter contínuo), o tempo de permanência no programa não deveria ser pré-determinado e sim ser o tempo da necessidade do usuário.

O princípio do direito humano à alimentação que está na base da SAN exige que os programas de suplementação de renda ou alimentar sejam permanentes e com acesso universal, pois se trata de uma questão de cidadania, um requisito para assegurar direitos. Provisória deve ser a dependência de indivíduos e famílias que precisam recorrer aos programas de suplementação. Com essa perspectiva, as ações e programas compensatórios devem superar as formas pelas quais são, comumente, implementados, de modo a serem portadores de três elementos: a) emancipadores, visando promover a autonomia e não a dependência dos que a eles recorrem; b) organizativos, para ampliar a capacidade de superar a vulnerabilidade e defender os direitos de cidadania; c) educativos, em relação aos hábitos e práticas alimentares.” (MALUF, 2009, p. 138)

Programas emergenciais, por sua própria natureza, são concebidos para oferecer suporte temporário diante de crises específicas, e a imposição de um limite de permanência reflete a expectativa de retomada gradual da independência financeira por parte dos beneficiários.

No entanto, para que tais programas emergenciais, como o programa Prato Cheio, alcancem seus objetivos, é necessário que sejam realizadas ações integradas para que o evento que levou à insegurança alimentar e nutricional seja superado. E isso, como já discutido anteriormente, é um desafio grande para os programas sociais, pois as políticas sociais não possuem a capacidade de eliminar questões estruturais que levam à questões como a pobreza e a fome, pois tais são inerentes do sistema capitalista. . Contudo, elas têm potencialidades progressistas de ampliar o acesso das classes subalternas ao orçamento público e no atendimento de bens e serviços que asseguram necessidades humanas básicas, o que melhora a condição de vida da classe trabalhadora, por isso, ela é contraditória.

Tendo em vista que o programa Prato Cheio, portanto, não irá acabar com a fome, trabalha-se com a sua possibilidade de mitigar os efeitos da mesma e diminuir as

desigualdades sociais. No entanto, mesmo nisso, o Prato Cheio encontra dificuldades, tendo em vista que suas ações estão fragmentadas.

A importância de o programa Prato Cheio ser concebido como uma ação interligada com outras iniciativas da política de assistência social e da política de segurança alimentar e nutricional reside na busca por uma abordagem abrangente e sinérgica que possa maximizar os impactos positivos na vida dos beneficiários e promover soluções sustentáveis para desafios alimentares, podendo assim, se aproximar da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

A complementação de renda e as ações de suplementação alimentar devem ser não apenas adequadas em termos organizacionais e culturais, mas, simultaneamente, articular o assistencial com o estrutural no sentido de questionar os determinantes das situações de carência ao mesmo tempo em que atuam junto às populações atendidas visando apoiá-las na superação dessa condição. (MALUF, 2009, p. 138)

Ao integrar o programa Prato Cheio a outras ações de outras políticas sociais, é possível estabelecer uma rede de suporte mais ampla e eficaz. A convergência de esforços permite uma abordagem integrada no atendimento às diversas necessidades dos beneficiários, considerando não apenas a dimensão alimentar, mas também outras demandas sociais, como saúde, educação e capacitação profissional.

A interligação do programa com a política de segurança alimentar e nutricional também contribui para a promoção de uma alimentação mais saudável. Uma abordagem integrada permite alinhar as metas do Prato Cheio com estratégias mais amplas de segurança alimentar, visando não apenas suprir carências imediatas, mas também fomentar hábitos alimentares sustentáveis e garantir a nutrição adequada para todos os beneficiários.

Além disso, a articulação entre o programa "Prato Cheio" e outras iniciativas possibilita a troca de informações e aprendizados entre diferentes esferas da política social. A colaboração entre órgãos governamentais, organizações não governamentais e comunidades fortalece a capacidade de resposta diante de desafios emergenciais, enriquecendo a eficácia das ações adotadas.

A integração do programa com a política de assistência social e de segurança alimentar e nutricional também contribui para a identificação e atendimento mais eficaz

de populações em situação de vulnerabilidade. A análise conjunta de dados e indicadores permite uma abordagem mais precisa e focalizada, direcionando os recursos para aqueles que mais necessitam.

Ademais, essa interligação possibilita a implementação de estratégias de monitoramento e avaliação mais abrangentes. Ao integrar os indicadores do programa Prato Cheio com outros parâmetros da política social, é possível avaliar de maneira mais completa os impactos e efetividade das ações, subsidiando decisões e ajustes necessários ao longo do tempo.

Nesse mesmo sentido, outra fragilidade do programa está no entendimento que o programa Prato Cheio é um instrumental, sendo ele utilizado durante o atendimento socioassistencial. Assim, é necessário que ele seja utilizado como parte de um plano de atendimento ao usuário, interligado com uma série de outras ações. Mas para isso, o profissional que for realizar tal atendimento precisa estar alinhado com o entendimento de que a inserção do usuário no programa Prato Cheio é estratégia, e não meta.

A solicitação de inserção de usuário no programa Prato Cheio não pode ser uma ação isolada- ela necessita ser parte de um conjunto de ações. Sendo assim, é vultoso que os profissionais da Secretaria de Desenvolvimento Social sejam capacitados para qualificar o seu entendimento sobre segurança alimentar e nutricional. Além disso, também é importante que haja incentivo institucional para que se entenda que o combate à fome vai além de medidas emergenciais.

Mas, para isso, afasta-se um pouco da discussão sobre o programa Prato Cheio e adentra-se na discussão acerca do sucateamento da assistência social do Distrito Federal. Para que seja possível que o atendimento do usuário da política de Assistência Social- e, conseqüentemente, do usuário do Prato Cheio- seja qualificado e congruente com os princípios da Política Nacional de Assistência Social, é essencial que as equipes que realizam atendimento socioassistencial sejam fortalecidas.

A efetividade da política de assistência social está intrinsecamente ligada à constituição de uma equipe completa no atendimento socioassistencial. A presença e a colaboração de profissionais qualificados e diversificados desempenham um papel

fundamental na consecução dos objetivos dessa política, garantindo um atendimento mais abrangente, eficiente e humanizado.

A diversidade de profissionais na equipe socioassistencial é crucial para abordar a complexidade das demandas apresentadas pelos beneficiários. A presença de assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, entre outros especialistas, permite uma análise multidimensional das situações enfrentadas pelas famílias e indivíduos em vulnerabilidade social. Cada profissional contribui com uma perspectiva única, enriquecendo a compreensão e a resposta às variadas necessidades apresentadas.

A presença de assistentes sociais é especialmente relevante, uma vez que esses profissionais possuem expertise na análise das condições sociais, econômicas e culturais dos beneficiários. Sua atuação visa não apenas fornecer assistência direta, mas também promover a autonomia e a participação ativa dos usuários nos processos decisórios relacionados à sua própria realidade.

Além disso, a equipe completa proporciona uma oferta mais integrada de serviços, evitando a fragmentação no atendimento. A colaboração entre profissionais de diferentes áreas facilita a identificação de soluções holísticas, considerando não apenas as necessidades imediatas, mas também os aspectos subjacentes que podem contribuir para a superação das situações de vulnerabilidade.

A presença de uma equipe multidisciplinar no atendimento socioassistencial também contribui para a humanização do serviço. Profissionais capacitados para lidar com aspectos emocionais e psicossociais garantem uma abordagem mais sensível e acolhedora, promovendo não apenas a resolução de problemas imediatos, mas também o fortalecimento emocional e a construção de relações de confiança com os beneficiários.

A ausência ou incompletude de equipes nos serviços da política de assistência social tem gerado impactos significativos na garantia de direitos sociais, comprometendo a eficácia e a abrangência dessas intervenções. A presença insuficiente de profissionais qualificados e diversificados reflete-se diretamente na capacidade do sistema de assegurar o pleno acesso da população a direitos fundamentais. Logo, pode-se concluir que os desfalques nas equipes dos serviços da política de assistência social do Distrito Federal

impactam diretamente o programa Prato Cheio e sua garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Ademais, a incompletude das equipes na assistência social afeta diretamente a qualidade do atendimento prestado. Profissionais sobrecarregados devido à falta de colegas podem ter dificuldades em dedicar o tempo e a atenção necessários a cada caso. Isso compromete a eficiência das intervenções, prejudicando a capacidade do sistema em oferecer suporte adequado e oportuno, essencial para a garantia de direitos sociais.

Importante falar também sobre as estruturas físicas inadequadas dos serviços da política de assistência social e como tal inadequação têm impactado a garantia de direitos sociais, entre eles, o Direito Humano à Alimentação Adequada.

A falta de instalações físicas adequadas afeta diretamente a oferta de serviços. Espaços limitados, mal equipados ou em condições precárias comprometem a capacidade dos profissionais de realizar atendimentos adequados e proporcionar um ambiente acolhedor para os beneficiários. Essa deficiência na infraestrutura contribui para a redução da eficácia dos serviços, dificultando a realização de atividades essenciais para a promoção do bem-estar social.

Além disso, a inadequação das estruturas físicas prejudica a acessibilidade dos serviços de assistência social. Instalações inadequadas muitas vezes não estão em conformidade com normas de acessibilidade, dificultando ou até mesmo impedindo o acesso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. A falta de acessibilidade compromete diretamente a inclusão social, restringindo o alcance dos serviços a determinados segmentos da população.

A insuficiência de espaço também afeta a privacidade e a confidencialidade nos atendimentos. Estruturas físicas inadequadas podem não proporcionar ambientes adequados para a realização de entrevistas e acompanhamentos, comprometendo a qualidade dos serviços prestados. A confidencialidade é fundamental em questões sensíveis, e a falta de privacidade pode desestimular a busca por assistência, afetando negativamente a eficácia das intervenções.

A falta de manutenção e investimentos na infraestrutura física também prejudica a qualidade e a segurança dos serviços. Instalações em más condições podem representar

riscos à saúde e à segurança dos profissionais e beneficiários. A deterioração das estruturas físicas compromete a imagem dos serviços, impactando a confiança da comunidade e dificultando a efetividade das ações desenvolvidas.

A infraestrutura inadequada também pode limitar a capacidade de expansão e diversificação dos serviços oferecidos. A inadequação das instalações pode impossibilitar a incorporação de novas modalidades de atendimento, bem como a adaptação a contextos emergentes e dinâmicos, dificultando a capacidade do sistema em evoluir e responder efetivamente às necessidades em constante transformação.

Todas essas questões impactam diretamente o programa Prato Cheio e não é possível dissociar uma da outra. Todas essas particularidades precisam ser levadas em consideração, pois garantir um direito, no caso o Direito Humano à Alimentação Adequada, demanda esforços diversos e multifacetados.

Assim, volta-se para a pergunta que começou essa pesquisa: o programa Prato Cheio é eficiente em assegurar o direito humano à alimentação adequada?

E a resposta que esta pesquisa chega é que o programa Prato Cheio não consegue assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Isso não significa que o programa não seja um avanço positivo no campo de programas sociais de combate à fome no Distrito Federal, mas ele possui limitações consideráveis que o impede de alcançar o seu objetivo.

Nesse sentido, é importante novamente destacar que o programa não se propõe, em momento nenhum, em acabar com a fome no Distrito Federal. O programa Prato Cheio foi idealizado para ser uma medida emergencial para garantia de provimento alimentar direto e, assim, garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Porém, mesmo ao analisar a capacidade do programa de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada, chega-se à conclusão que tal objetivo não poderá ser alcançado, tendo em vista as fragilidades do programa elencadas, assim como as fragilidades próprias das políticas de Assistência Social.

No contexto da dissertação em análise, torna-se claro que o fortalecimento da política de assistência social é imperativo para a consecução efetiva dos objetivos

institucionais do programa "Prato Cheio". Conforme evidenciado ao longo desta pesquisa, a assistência social desempenha um papel crucial na identificação, atendimento e acompanhamento das demandas emergenciais da população em situação de vulnerabilidade alimentar.

Ao fortalecer a política de assistência social, proporcionamos um alicerce sólido e abrangente para a implementação do programa "Prato Cheio". Isso implica em investimentos na capacitação contínua de profissionais, na adequação das estruturas físicas, na ampliação e diversificação dos serviços oferecidos, bem como na promoção de ações integradas que considerem as diversas dimensões da vulnerabilidade social.

A política de assistência social, enquanto elemento central no apoio às comunidades vulneráveis, desempenha um papel de catalisador para a efetividade do "Prato Cheio". O fortalecimento dessa política permite uma maior capilaridade na identificação e atendimento das famílias em situação de insegurança alimentar, possibilitando uma resposta mais ágil e eficaz diante de crises e necessidades emergentes.

Ademais, a consolidação da política de assistência social contribui para a criação de uma rede de suporte mais ampla e integrada. A colaboração entre diferentes esferas governamentais, organizações não governamentais e comunidades locais fortalece a capacidade de resposta diante de desafios socioeconômicos, ampliando os impactos positivos tanto do programa "Prato Cheio" quanto da assistência social como um todo.

Também é importante falar sobre a necessidade de se fortalecer ações educativas em segurança alimentar e nutricional para os usuários do programa, assim como interligar tais ações educativas no contexto de atendimento da proteção social do SUAS. A interconexão dessas abordagens não apenas potencializa os impactos positivos sobre a população beneficiária, mas também cria conexões que fortalecem a eficácia global do programa.

A educação em segurança alimentar e nutricional, ao ser integrada às ações do Prato Cheio, desempenha um papel fundamental na transformação de hábitos alimentares e na promoção da autonomia dos beneficiários. Ao capacitar as comunidades para tomadas de decisões informadas sobre escolhas alimentares saudáveis e econômicas,

fortalecemos não apenas a resposta imediata ao programa, mas também preparamos as bases para um impacto sustentável a longo prazo.

Por outro lado, as ações de proteção social, ao serem integradas ao programa, proporcionam um suporte abrangente que vai além da simples provisão alimentar. A proteção social contribui para a mitigação de outras vulnerabilidades, como desafios econômicos, de saúde e sociais, criando uma rede mais robusta de apoio que endereça as múltiplas dimensões da pobreza e da insegurança alimentar.

A sinergia entre essas abordagens não só amplia o escopo do impacto do “Prato Cheio”, mas também promove uma abordagem mais holística e participativa. A integração de componentes educativos não apenas capacita os beneficiários, mas também envolve as comunidades de maneira ativa na promoção da segurança alimentar. Essa abordagem colaborativa, que reconhece a importância da participação e do empoderamento, contribui para a construção de resiliência e autonomia nas comunidades atendidas.

A interação entre educação em segurança alimentar e nutricional e proteção social não apenas melhora a eficácia do “Prato Cheio”, mas também se alinha aos princípios fundamentais de direitos sociais, garantindo uma assistência mais equitativa e integral. A integração destas abordagens não deve ser vista como um mero acréscimo, mas como um elemento essencial para a construção de políticas sociais sustentáveis e eficazes.

Portanto, ao finalizar este capítulo, é inegável que o sucesso do programa Prato Cheio está intrinsecamente vinculado à robustez da política de assistência social. Investir na estruturação, capacitação e integração dessa política é um passo crucial para garantir que o Prato Cheio alcance sua finalidade institucional de combater a fome, promover a segurança alimentar e contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Este fortalecimento não apenas solidifica a eficácia do programa, mas também reforça o compromisso do Estado em assegurar os direitos sociais e promover o bem-estar daqueles que mais necessitam.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, buscou-se investigar e analisar o programa "Prato Cheio" e se ele é eficiente em assegurar o direito humano à alimentação adequada. A pesquisa também se propôs a realizar a avaliação do programa Prato Cheio enquanto programa social e considerando sua relação intrínseca com a política de assistência social.

O Direito Humano à Alimentação Adequada é um pilar fundamental no arcabouço de garantia de bem-estar social, reconhecendo a necessidade de assegurar a todos o acesso regular, permanente e irrestrito a alimentos de qualidade. Nesse contexto, o programa "Prato Cheio" emerge como proposta de ação responsiva por parte do Estado à crise alimentar vigente, atuando como um instrumental com potencialidade na promoção da segurança alimentar e nutricional para populações em situação de vulnerabilidade no Distrito Federal e como instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

O cerne desta pesquisa reside na compreensão de como a eficácia do "Prato Cheio" deveria transcender a mera provisão alimentar, adentrando o domínio mais abrangente dos direitos sociais, principalmente no que se refere ao Direito Humano à Alimentação Adequada. No entanto, isso se tornou um desafio, tendo em vista o contexto de Estado neoliberal, onde políticas sociais são amplamente marginalizadas.

O objetivo dessa pesquisa foi, portanto, averiguar se o programa Prato Cheio, de fato, possui a capacidade de ser resposta à insegurança alimentar e nutricional no Distrito Federal e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada de seus participantes.

Nesse sentido, esta pesquisa teve como achado que o programa Prato Cheio é uma medida positiva no combate à insegurança alimentar e nutricional e tem impacto na vida de seus beneficiários, mas ele não é capaz de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada.

O primeiro fato que impede a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada se refere à falta de transparência do programa.

O programa Prato Cheio não tem transparência quanto aos seus principais dados, tais como orçamento, quantidade de famílias atendidas e qual a meta de atendimento.

Também não há informações oficiais publicadas sobre o histórico do programa Prato Cheio ou as ações que a Secretaria de Desenvolvimento Social tem realizado para integrar o programa Prato Cheio com as outras ações da secretaria, principalmente aquelas realizadas pela proteção social básica e especial.

Uma ação interessante nesse sentido seria estabelecer um portal online dedicado ao Programa Prato Cheio, oferecendo acesso fácil e aberto a informações detalhadas sobre alocação de recursos, execução de projetos, parcerias e resultados alcançados. Esse portal deve ser constantemente atualizado e de fácil navegação para garantir a acessibilidade a diversos públicos.

Outra ação importante a se implementar é a produção de relatórios anuais abrangentes que destaquem os principais indicadores de desempenho do programa, incluindo a quantidade de beneficiários, a distribuição geográfica dos recursos, e os impactos sociais alcançados.

Outra sugestão nesse sentido é implementar consultas públicas periódicas para receber *feedback* da sociedade civil, organizações não governamentais e demais partes interessadas. Realizar audiências públicas para discutir a implementação do programa, seus desafios e oportunidades, promovendo a participação ativa da comunidade na definição de diretrizes.

Outra questão que impede que o programa Prato Cheio garanta o Direito Humano à Alimentação adequada é o valor do benefício.

Em busca de aprimorar o Programa Prato Cheio, é importante realizar revisão do atual modelo de valor fixo das parcelas destinadas aos beneficiários. Compreende-se a necessidade de adaptação diante das diferentes realidades socioeconômicas enfrentadas pelos beneficiários, visando assegurar uma abordagem mais equitativa e abrangente, além da necessidade de reajuste do valor de uma forma geral, tendo em vista à inflação.

Em primeiro lugar, uma possível solução nesse sentido seria implementar uma política de reajuste anual das parcelas, vinculada aos índices oficiais de inflação. Essa medida visa preservar o poder de compra dos beneficiários, garantindo que o valor recebido mantenha seu poder aquisitivo ao longo do tempo.

Outra medida importante é a elaboração de uma fórmula que leve em consideração vários fatores da família a receber o benefício: quantos integrantes tem, qual a renda familiar, quais outros benefícios sociais a família etc. Tal fórmula levaria ao que seria o valor ideal do benefício. Dessa forma, o benefício seria mais equitativo.

Também foi averiguado na pesquisa que um dos fatores que impossibilita o programa Prato Cheio de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada é a sua fragmentação e falta de articulação com outros programas sociais e serviços da Secretaria de Desenvolvimento Social e outras políticas setoriais, como saúde e educação. Não há dados oficiais de como as duas Subsecretarias- a de Assistência Social e a Segurança Alimentar e Nutricional- se organizam para integrar suas ações, mas é importante pontuar que não há registro de ações conjuntas. Também não registros de como a SEDES dialoga com outras secretarias para trabalhar a transversalidade das políticas.

Há também a falta de ações complementares no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional. Hoje, grande parte das ações estão focalizadas no provimento alimentar direto em caráter emergencial, sendo eles o Prato Cheio e a entrega de cesta seca e cesta verde. Fora elas, as outras ações se resumem ao Restaurante Comunitário e o Programa de Aquisição Alimentar. Falta a implementação de outros programas que foquem em ações não emergenciais, principalmente às de cunho educacional. Saber se alimentar de forma saudável e diversa e saber como garantir segurança alimentar em termos de qualidade e segurança dos alimentos ingeridos também se encontra como direito a ser garantido, mas poucas ações são implementadas nesse sentido.

Para além, é de suma importância que o Estado promova incentivos para o consumo de alimentos frescos e livres de agrotóxicos, corantes e conservantes, pois o acesso a uma alimentação saudável não deve ser considerado um privilégio, mas sim um direito fundamental de todos os cidadãos. A adoção de políticas públicas que fomentem a produção e comercialização de alimentos orgânicos e naturais não apenas contribui para a melhoria da saúde da população, reduzindo os riscos de doenças relacionadas à alimentação inadequada, mas também fortalece a agricultura familiar e sustentável, promove a proteção do meio ambiente e valoriza o conhecimento tradicional dos agricultores. Portanto, garantir o acesso equitativo a alimentos saudáveis por meio de incentivos estatais é essencial para promover a igualdade social e a qualidade de vida de toda a sociedade.

Um ponto chave da pesquisa em questão se encontra que não tem como se falar em qualificar o programa Prato Cheio sem falar do fortalecimento da política de assistência social no Distrito Federal.

O sucateamento pelo qual a Assistência Social tem passado, com o desmonte de equipes e deterioração dos espaços físicos de atendimento, impacta diretamente na capacidade de alcançar os objetivos institucionais e, conseqüentemente, impacta também o programa Prato Cheio.

Dessa forma, chega-se ao ponto chave desta pesquisa: existem fatores operacionais que impedem que o Prato Cheio garanta o Direito Humano à Alimentação Adequada, tais como falta de transparência, valor do benefício e não integração entre as ações. No entanto, o principal fator que impede o Prato Cheio de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada é estrutural e se encontra na impossibilidade de políticas sociais darem respostas às questões que estão ligadas ao próprio processo de reprodução do capitalismo.

Afirmar que o Estado Social capitalista participa do processo de reprodução ampliada do capital não significa assumir posição funcionalista ou estruturalista. A perspectiva adotada é a de que o Estado Social é resultado de relações contraditórias determinadas pela luta de classes, pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas, conforme explicitado em outros trabalhos (BOSCHETTI, 2016; BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Significa reafirmar que as políticas sociais são conquistas civilizatórias fundamentais, mas que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista. Em algumas circunstâncias determinadas, contudo, possibilitaram instituir sistemas de direitos e deveres que, combinados com a instituição de tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais.” (BOSCHETTI, 2016, p. 20)

Numa análise sob a perspectiva marxista, é possível argumentar que o capitalismo, enquanto sistema econômico, apresenta características intrínsecas que impossibilitam a realização plena dos objetivos das políticas sociais. O cerne do pensamento marxista reside na ideia de que o capitalismo é um sistema fundamentado na exploração da classe trabalhadora pela classe capitalista. Nesse contexto, a busca incessante por lucro prevalece sobre a promoção do bem-estar social. As políticas sociais, ao tentarem mitigar as desigualdades, entram em conflito com os interesses econômicos e a acumulação de capital e possuem, portanto, uma limitação de resultados, bem como vemos com o programa Prato Cheio.

Para além, o programa Prato Cheio nasce e se desenvolve sob a égide do Estado neoliberal, corrente que se alinha à lógica do livre mercado e à minimização da intervenção estatal. Nesse contexto, as políticas sociais são reconfiguradas para se adequar aos preceitos da economia de mercado, gerando impactos significativos nas estruturas sociais.

No Estado neoliberal, a responsabilidade pelos aspectos sociais recai prioritariamente sobre o indivíduo. A ênfase recai na ideia de que cada pessoa é responsável por sua própria alimentação. Essa abordagem, embora ressoe com princípios de liberdade individual, perpetua desigualdades estruturais e sociais.

O neoliberalismo também preconiza uma intervenção estatal mínima na economia. Isso se traduz em cortes substanciais nos gastos sociais direcionados a programas de assistência, já que o Estado se abstém de assumir um papel ativo na redistribuição de recursos. A expectativa é que o mercado, por si só, resolva as questões sociais- o que não acontece.

Todavia, dada a dependência ontológica do Estado em relação à economia, as políticas sociais, por mais que possam contribuir para a defesa dos interesses dos trabalhadores, sempre esbarrarão nos limites insuperáveis postos pela reprodução do capital. (TONET, 2015, p. 281)

Diante da análise crítica realizada, evidenciou-se que o Programa Prato Cheio, embora concebido como uma iniciativa destinada a promover a segurança alimentar, confronta limitações intrínsecas decorrentes da matriz ideológica do sistema em que está inserido. A influência do capitalismo e do Estado neoliberal revela-se como um obstáculo significativo para a efetivação do direito humano à alimentação adequada, previsto em instrumentos internacionais.

O paradigma neoliberal, ao imprimir uma lógica de mercado aos serviços sociais, tende a erigir barreiras à consecução plena dos objetivos do programa, privilegiando a autonomia individual em detrimento da abordagem coletiva necessária para a erradicação da fome. A privatização, a mínima intervenção estatal e a ênfase na responsabilidade individual são elementos que, infelizmente, comprometem a universalidade e a equidade do acesso à alimentação.

Nesse contexto, é imperativo reconhecer que o Programa Prato Cheio, embora desempenhe um papel significativo na mitigação imediata da insegurança alimentar, não está imune às amarras sistêmicas do capitalismo neoliberal. A transformação efetiva para assegurar o direito humano à alimentação adequada requer uma análise profunda das estruturas que perpetuam as desigualdades, um redirecionamento das políticas sociais e a promoção de uma consciência coletiva que transcenda os limites impostos pelo atual modelo econômico.

Assim, fica clara a necessidade premente de repensar não apenas os programas sociais, mas o próprio sistema que os enforma. Somente com uma abordagem crítica e transformadora será possível superar as barreiras impostas pelo capitalismo e pelo neoliberalismo, efetivando, de fato, o direito humano à alimentação adequada e construindo uma sociedade mais justa e equitativa.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaia, 2020.
- ANDRADE, P. M. **O que se faz quando há violência?** A política de assistência social no combate à violência intrafamiliar. 2019. 337 p. Tese (doutorado). Universidade de Brasília. Brasília, 2019.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2017. Biblioteca básica de serviço social, v. 2.
- BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2ª edição. Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. 1ª edição. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. Unidade V, p. 575-591.
- \_\_\_\_\_. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. 1ª edição. São Paulo: Cortez, 2016a.
- \_\_\_\_\_. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Argum**, Vitória, v. 8, n. 2, p.16-29, maio/ago. 2016b.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Documento Final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 1986.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília, DF. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_, **Lei no 8.742**. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.
- \_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004**; Norma Operacional Básica-NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.
- \_\_\_\_\_, **Lei nº 11346**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: DF, 15 de setembro de 2006.

\_\_\_\_\_. **Fome Zero: Uma História Brasileira.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 1º volume, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_, **Lei no 8.869.** Criança Feliz. Brasília: DF, 5 de outubro de 2016.

CÂMARA INTERSETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO DISTRITO FEDERAL-CAISAN/DF. **I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional.** Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, Brasília, 2013.

CASTRO, J. **Geopolítica da fome:** ensaio sobre os problemas de alimentação e de população. 1º volume, 8ª edição. Editora Brasiliense, São Paulo. 1968.

CASTRO, A. Trajetória do combate à fome do Brasil. In **Fome Zero: Uma História Brasileira.** Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 3 volumes, Brasília, 2010.

CECHINNI, S. e MADARIAGA, A. **Programas de Transferencia Condicionada.** Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal. 2011. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america> Acesso em: janeiro de 2024.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. Campinas: **Economia e Sociedade**, n.5, 1995.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS- DIEESE. As contradições da melhora dos indicadores econômicos no Brasil. **Síntese especial: subsídios para debate. Nº 10**, 14/09/2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2022/sinteseEspecial10.html>. Acesso em: 09/01/2024.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil.** Campinas/SP, UNICAMP, 1998.

DIAS, A. T. A “nova” questão social e os programas de transferência de renda no Brasil. 2006. 221f. Dissertação de mestrado- Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

DISTRITO FEDERAL, **Regimento Interno da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal**. Portaria nº 610, de 20 de setembro de 2023. Brasília, 2023.

\_\_\_\_\_, **Lei Orgânica do Distrito Federal**, de 8 de junho de 1993. Brasília, DF, 1993.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 970**, de 07 de dezembro de 1995, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 2.302**, de 21 de janeiro de 1999, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 4.208**, de 25 de setembro de 2008, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 4.601**, de 14 de julho de 2011, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 33.329**, de 10 de novembro de 2011, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 41.570**, de 07 de dezembro de 2020, Brasília, DF.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Ruth M. Klaus: 3a. Centauro Editora, São Paulo, 2006.

ENGELS, F.; MARX, K. **O manifesto comunista**. 5.ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999. 65 p.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002):** Entre a cidadania e a caridade. 2005. 614fl. Tese de doutorado- UNICAMP. Campinas, 2005.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e Classes sociais na América Latina**. 4ª ed. São Paulo: Global, 2009.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. **Resultados de pesquisa sobre agrotóxicos no DF são apresentados em seminário online**. Brasília, 2021. [acesso em 09 nov 2023]. Disponível em: <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/resultados-de-pesquisasobre-agrotoxicos-no-df-sao-apresentados-em-seminario-online/>

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATIONS - FAO. **Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all**. 2021.

FONSECA, A.; MONTEIRO, I. Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 2.

HOLT G.; SHATTUCK A. **Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation?** J. Peasant Stud. 2011;38(1):109-44. DOI: 10.1080/03066150.2010.538578. PMID: 21284237.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011):** desigualdade, pobreza e políticas de renda. Relatórios do Ipea, Brasília, n. 155, 2012.

\_\_\_\_\_. **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade:** um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: Rio de Janeiro; IPEA, 2019.

IPEDF – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA DO DISTRITO FEDERAL. **Segurança alimentar no Distrito Federal:** um panorama sociodemográfico. Estudo. Brasília: IPEDF, 2023.

LAUTIER, B. **Amérique Latine:** les réformes de marché em question. Revue Internationale de Politique Comparée, v. 17, Éditeur: De Boeck Supérieur, 2010/3

LEÃO, M.M.; RECINE, E. O Direito Humano à Alimentação Adequada. In: Taddei JA, Lang RMF, Longo Silva G, Toloni MHA. **Nutrição em saúde pública.** São Paulo: Rubio; 2011.

LEÃO, M. (ORG.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2013. 263 páginas.

LENIN, V. I. **O Estado e a revolução:** a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução. São Paulo: Boitempo, 2017b.

LOIOLA, M. I. B., et al. **Caatinga:** Vegetação do semiárido brasileiro. Revista Ecologia 4: 14-19, ISSN: 1647-2829, 2012.

MALUF, R. S. **Segurança Alimentar e Nutricional.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2009.

MARX, K. **O capital.** Crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983, t. I, v. 1; 1984, t. I, v.2; 1984, t. II, t. III, v.1; 1985, t. III, vs. 2-3.

MARX, K. e ENGELS, F. **As lutas de classe na Alemanha.** São Paulo, Boitempo. 2012.

MATTOS, M. B. **Governo Bolsonaro:** Neofascismo e autocracia burguesa no Brasil. São Paulo: Usina Editorial, 2020. P. 65-260.

- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 925 p.
- MISHRA, R. Marx e o Bem-Estar. [Texto traduzido por Potyara A. P. Pereira]. Original: Marx and Welfare State. **Sociological Review**, New Series, v. 23, Maio, 1975.
- MURRAY, C. **Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980**. New York: Basic Books Publisher. 2015.
- MUSGRAVAE, R.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas - Teoria e Prática**. São Paulo: Ed. Campus, 1980
- NETTO, J. P. e BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. Biblioteca básica de serviço social, v. 1. São Paulo: Cortez, 2006.
- NETTO, J. P. **Cinco notas a propósito da questão social**. Temporalis, Brasília, n.3, 2001, p. 41-49.
- NETTO, J. P. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 6ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- OECD, FAO e UNCDF. **Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy**. OECD publishing. Paris, 2016.
- OFFE, C. Capitalismo avançado e o Welfare State. In: Cardoso, F.H.; Martins, C.E. **Política e Sociedade**. São Paulo. Ed. Nacional, 1979.
- OSORIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1619).
- PASTORINI, A. **Quem mexe os fios das políticas sociais?** avanços e limites da categoria “concessão – conquista”. Revista Social e Sociedade, São Paulo, v. 53, p. 80-101, 1997.
- PISCITELLI, R.; TIMBÓ, M.; ROSA, M. **Contabilidade pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- PEREIRA, C. **Proteção Social no Capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 3071fl. 2013. Tese de doutorado- Universidade de Brasília. Brasília, 2013.
- PEREIRA-PEREIRA, P. A. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_, P. A. **Necessidades humanas**: Subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4 ed., São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI et. Al. org. **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo, Ed. Cortez, 2008. P-87-108.

\_\_\_\_\_, P. A. Política Social contemporânea: concepções e configurações no contexto de crise capitalista. In: A. COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI** [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, 266 p. ISBN 978- 85-7798-231-8 Disponível em: <http://books.scielo.org/id/rfv9p/epub/costa-9788577982318.epub>. Acesso em: 16/01/2024

PESSANHA, L.D.R. **A Experiência Brasileira em Políticas Públicas para a Garantia do Direito ao Alimento**. Rio de Janeiro, Texto para Discussão ENCE/IBGE no. 5, 2002

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?** Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. New York: Cambridge University Press, 1996.

PULJIZ, M. “FOME: 9,5% da população do DF não comeu porque não tinha dinheiro para comprar comida nos últimos 3 meses, diz pesquisa da UnB”. G1 DF. Brasília. 24 dez. 2021. Acessado em 09/02/2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/12/24/fome-95percent-da-populacao-do-df-nao-comeu-porque-nao-tinha-dinheiro-para-comprar-comida-nos-ultimos-3-meses-diz-pesquisa-da-unb.ghtml>

“Volta do Brasil ao mapa da fome é retrocesso inédito no mundo, diz economista”. Jornal Folha de São Paulo. São Paulo. Janeiro de 2021. Acessado em 09/02/2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/volta-do-brasil-ao-mapa-da-fome-e-retrocesso-inedito-no-mundo-diz-economista.shtml>.

RIBEIRO JUNIOR J. et. Al., **Atlas das situações alimentares no Brasil**: a disponibilidade domiciliar de alimentos e a fome no Brasil contemporâneo. Bragança paulista: Universidade de São Francisco, 2021. 120 p.

RIBEIRO JÚNIOR, J. A fome como processo e a reprodução social capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, nº 105, jan.-jul. 2021. P. 15-39.

RIGOTTO R., VASCONCELOS, D., ROCHA, M. Uso de agrotóxicos no Brasil e problemas para a saúde pública. **Cad. Saúde Pública**. 2014; 30(7):1-3.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Política Pública**, São Luís, v. 18, nº 01, p. 15-32, jan./jun. 2014

SANTOS, L. R. S. S. **Leviatã ou Behemoth?** Verso e reverso da relação orgânica entre Estado e capitalismo na política social. 313fl. Tese de doutorado- Universidade de Brasília. Brasília, 2018.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional:** projetos, discontinuidades e consolidação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

SIQUEIRA, L. W. M. S. **Política de Assistência Social e a Acumulação do Capital:** os programas de transferência de renda e seu papel na economia dependente brasileira. Tese de doutorado- Universidade de Brasília. Brasília, 2022.

SOARES, S. e SÁTYRO, N. **O programa Bolsa Família:** Desenho institucional impacto e possibilidades futuras. IPEA. Textos para Discussão 1424. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: TD\_1424.pdf (ipea.gov.br) Acesso em abril 2023.

STEIN, R. H. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina:** recentes ou tardias estratégias de proteção social? 2005. Tese de Doutorado- Universidade de Brasília, 2005.

TAKAGI, M. A Implantação do programa Fome Zero do Governo Lula. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 1º volume, Brasília, 2010.

TONET, I. Qual política social para qual emancipação? **Revista SER Social**, Brasília, v. 17, n. 37, p. 279-295, jul.-dez./2015. 16p.

VALENTE, F. **O Combate à Fome e à Desnutrição e a Promoção da Alimentação Adequada no Contexto do Direito Humano à Alimentação** –Um Eixo Estratégico do Desenvolvimento Humano Sustentável. 2001 (mimeo.).

VINHAIS, H. et al. Pobreza relativa ou absoluta? A linha híbrida de pobreza no Brasil. **Encontro Nacional de Economia**, v. 34, 2006.

