



Centro Universitário de Brasília - CEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

FERNANDO LUCAS ARAGÃO DOS SANTOS

**DIREITO À ALIMENTAÇÃO ENQUANTO DESAFIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO:
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO DISTRITO FEDERAL**

**BRASÍLIA
2023**

FERNANDO LUCAS ARAGÃO DOS SANTOS

**DIREITO À ALIMENTAÇÃO ENQUANTO DESAFIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO:
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO DISTRITO FEDERAL**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Rodrigo Augusto Lima Medeiros

**BRASÍLIA
2023**

FERNANDO LUCAS ARAGÃO DOS SANTOS

**DIREITO À ALIMENTAÇÃO ENQUANTO DESAFIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO:
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO DISTRITO FEDERAL**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Rodrigo Augusto Lima
Medeiros

BRASÍLIA, MÊS E ANO

BANCA AVALIADORA

Professor Rodrigo Augusto Lima Medeiros (Orientador)

Professor(a) Avaliador(a)

DIREITO À ALIMENTAÇÃO ENQUANTO DESAFIO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO DISTRITO FEDERAL

Fernando Lucas Aragão dos Santos

Resumo

O Direito à Alimentação, assim como os demais direitos sociais, carece de ação positiva do Estado através de políticas públicas que visem garantir a efetivação do direito por meio da executabilidade das normas. No Distrito Federal, o caminho escolhido para traçar esse desafio de política através de um programa regular e permanente foi a implementação de Restaurantes comunitários. Na região com um dos maiores IDH's do país algumas peculiaridades são percebidas no trajeto para garantir o acesso à alimentação, das quais justificam um estudo mais especializado e aprofundado dessas políticas para entender suas prioridades percebidas e não apenas as existentes no plano formal de execução. O desafio encontra-se em assumir implementações desiguais e, a partir de políticas que não se percam durante sua execução, construir modelos mais efetivos de consolidação de direitos essenciais para aqueles em condição de vulnerabilidade.

Palavras-chave: direito à alimentação; políticas públicas; restaurantes comunitários; Distrito Federal.

Sumário

Introdução. 1. O Direito à Alimentação e as Políticas de Segurança Alimentar no Brasil. 2. Impactos do Governo Federal nas políticas alimentares: das descontinuidades e austeridade fiscal aos dias atuais. 3. Política Local alimentar do Distrito Federal: Os Restaurantes Comunitários. 4. Considerações finais.

INTRODUÇÃO

O desafio de analisar políticas públicas, em geral, nas ciências sociais (RUA, 2014), em particular, no campo acadêmico do Direito, traz a dimensão da efetividade (executabilidade) das normas (BUCCI, 2006). Políticas como o bolsa família e o programa de assistência à agricultura familiar são políticas que ocupam uma parte de programas contínuos e permanecem vigentes mesmo que com reformulações estruturais ao longo dos anos, assim como o programa nacional de alimentação escolar ou de assistência à população em situação de rua nos municípios.

Tais políticas obtiveram sucesso no ponto de vista de garantia de direitos sociais em nível nacional, aumentando a renda e o poder de compra das famílias, ou garantindo auxílio àqueles em condição de miséria. Sendo assim, é possível que se

presuma, mediante tais considerações é de que tais políticas, ao decorrer de sua implementação e processo de avaliação deram respostas positivas aos problemas dos quais foram pensadas e estruturadas para combater e ao decorrer de seu caminho foram sendo reformuladas para suprir necessidades atuais.

Assim, o que se percebe, para dentro de discussões de implementação de políticas públicas, é que os desenhos dessas políticas possuem um papel relevante ao ponto de possibilitar em suas avaliações uma qualidade reconhecida, justificadas por seus resultados e cumprimento de seus objetivos. Desse modo, analisando os números positivos a partir do amadurecimento da implementação e suas melhorias nos desenhos institucionais de tais programas para o âmbito nacional, adianta-se que o crescimento da insegurança alimentar tanto no Distrito Federal, foco deste artigo, e em grande parte do território nacional desde 2013, em grande medida não poderia ser vinculado a tais políticas, mesmo que fosse colocado em xeque seus formatos ou objetivos, sendo necessário uma pesquisa mais aprofundada e específica para cada realidade local onde de fato a política é implementada.

O Estado, em virtude da obrigação de superar desigualdades vigentes, como determinado na arena política em que foi elaborada a Constituição Federal de 1988 como problema público (GUSFIELD,1981), do qual a lei traz sua qualidade, importância e exigibilidade como direito pelo cidadão, cria políticas e sobre elas cria também necessidade de que seja lançado de forma sistemática um olhar crítico a fim de promover reflexões que auxiliem na melhoria dela e na qualidade de acesso aos Direitos pelos cidadãos. A contradição, da qual este artigo faz a tentativa de dar conta de demonstrar, encontra-se dentro do formato de projeto nacional de combate à fome pelas políticas de acesso à alimentação, a partir da percepção de que a lei já enquadra condições que poderiam possibilitar imersões muito mais bem estruturadas e coesas dentro dos planos municipais e estaduais com mobilidade de interlocuções transversais e intersetoriais capazes de responderem com maior efetividade, entretanto, tratam tais aspectos como exclusivos de algumas políticas nacionais, desconsiderando o marco da Emenda Constitucional 64 de 2010 para tal tema e a força que os instrumentos constitucionais exprimem para as políticas públicas.

Enquanto isso, em um cenário recente de pós-pandemia, um discurso se instaura e cria falsos vieses de confirmação sobre as dificuldades que políticas sociais, em especial a política de acesso à alimentação, vem enfrentando. A crise

econômica já vigente no país recebe então uma justificativa aliada, vinculada aos efeitos deixados pela pandemia, para encobrir a baixa efetividade de desenhos de políticas públicas e seus posicionamentos nas implementações que já ocorriam antes mesmos da iminente pandemia de Covid 19. A justificativa não se torna plausível nem aos resultados crescentes antes de 2020, por razões óbvias do tempo em que a pandemia surgiu, bem como não justifica a queda na efetividade das políticas vinculadas aos anos anteriores.

Direcionando o olhar para as dificuldades enfrentadas na efetivação dos direitos sociais aos estados e municípios, encontramos um caso bem peculiar que não se trata apenas de seu comportamento em caráter administrativo de unidade federativa de natureza híbrida, o Distrito Federal. O DF não encabeçou o ranking de territórios com maior percentual de indivíduos com insegurança alimentar no Brasil, sendo inclusive enquadrado nas pesquisas dentre aqueles com um índice consideravelmente baixo para o contingente populacional do território. Entretanto, ao olhar de forma mais especializada para tais dados, percebe-se que o DF faz parte dos locais onde se teve um dos maiores aumentos se comparado aos números anteriores dos demais estados, o que gerou dentro da gestão da cidade de Brasília e demais regiões administrativas um aumento vertiginoso da insegurança alimentar nos espaços de maior carência, bem como a demonstração de problemas com as políticas, ou falta delas. O percentual pode ter se demonstrado baixo ou no limite esperado de uma ação pública, mas a percepção dos cidadãos sobre a incerteza de se ter ou não algo para comer na refeição seguinte, ou no próximo dia,¹ foi intensificada.

Considerando tais contextualizações, é relevante um olhar reflexivo a partir de análises que percebem de maneira crítica **como os instrumentos e as políticas para a concretização do acesso à alimentação e redução da insegurança alimentar no Distrito Federal se apresentam dentro das lógicas dos principais atores e poderes responsáveis por pautarem essa problemática no território em questão.**

De certo que o acesso à alimentação sempre foi pauta da agenda política do Governo Federal, mesmo que em diferentes graus de importância (VASCONCELO,

¹ Metodologia utilizada pela Rede PENSSAN para formular a pesquisa do inquérito e identificar a insegurança alimentar nas famílias dos estados, municípios e Distrito Federal.

2005; 2019) e conseqüentemente fez parte do cotidiano dos municípios, seja ele em políticas municipalistas, estaduais ou nacionais. Políticas sociais de incentivo ao pequeno produtor, ao crescimento e fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambas com foco no combate a fome no Brasil, serviram de embasamento para o debate e a posterior inclusão do Direito à Alimentação como direito fundamental vinculado ao artigo 6º da Constituição Federal de 1988 com os demais direitos sociais através da EC 64/2010. Entretanto, **a partir de 2013 os dados referente a insegurança alimentar passaram a demonstrar um retrocesso sobre a qualidade e o acesso dos cidadãos aos alimentos, construindo um paradoxo entre letra da lei e sua efetividade dentro do contexto fático.** Intrínseco aos direitos e garantias individuais, o Estado Democrático de Direito deve manter, desenvolver, aprimorar e fomentar mecanismos para a segurança alimentar do cidadão brasileiro, independentemente de renda, como fator fundamental para sua efetivação. Nesse sentido, a pesquisa se justifica pelo crescente aumento da insegurança alimentar no Brasil (REDE PENSSAN, 2021) e em especial como tal processo foi absorvido pelo Distrito Federal.

O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto de Pandemia da Covid-19 no Brasil elaborado pela Rede Penssan (2021), trouxe dados relevantes em relação ao acesso à alimentação dos cidadãos brasileiros. Conduzido pela Rede PENSSAN, com apoio do Instituto Ibirapitanga e parceria de ActionAid Brasil, FES-Brasil e Oxfam Brasil, o Inquérito revelou que o país foi capaz de retroceder seus índices pertinentes ao acesso à alimentação a números semelhantes aos de 15 anos atrás, degradingando em um período de 5 anos todo o avanço conquistado através das políticas públicas de combate à fome e insegurança alimentar como problema estrutural do Brasil. Ao analisar os dados fornecidos pelo o Inquérito, percebe-se que a piora foi generalizada, sendo possível visualizar na região do Centro-Oeste, onde localiza-se o Distrito Federal, o aumento na porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar. Considerando apenas a população com o grau de insegurança alimentar grave, a região passou de menos de 4% em 2013 para a classificação de 4% a 10% da população em estado de insegurança alimentar em 2020 (REDE PENSSAN, 2021).

Em análise mais específica do Distrito Federal disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a pesquisa de orçamento familiar (POF) (2018), o número de indivíduos em estado de insegurança alimentar grave

cresceu em 250% em 5 anos, registrando assim o pior número desde 2004. Em 2022 a rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (REDE PENSSAN) contabilizou cerca de 394 mil pessoas sem acesso regular à alimentação básica na região do DF, reforçando a alta queda do sucesso nas políticas públicas do Governo Distrital.

No que se refere ao objetivo geral deste artigo, pretende-se analisar os instrumentos e as próprias políticas públicas que constroem e se utilizam deles no Distrito Federal e que tenham como foco a segurança alimentar da população local. É importante ressaltar que as políticas e seus instrumentos analisados não se dedicam de forma exclusiva à garantia do acesso à alimentação, mas também a melhoria de condições que possibilitem indivíduos a acessarem tal direito. Quanto aos objetivos específicos infere-se 3 pontos, sendo eles: (1) apresentação do processo de evolução histórica do Direito à Alimentação considerando como marco principal de divisão a EC 64/2010; (2) identificação dos níveis de eficácia e eficiência das políticas públicas e seus instrumentos, bem como se utilizar desses níveis para fazer considerações comparativas com o que se espera de fato da efetividade de tais indicadores; (3) percepção dos principais atores que desenvolvem essas políticas, considerando alguns processos da dinâmica da Câmara Legislativa do DF (CLDF) e do Governo do DF (GDF), capazes de influenciar nas tomadas de decisão, ou até mesmo nos desenhos das políticas do distritais.

A respeito da metodologia, é importante considerar que para a aplicação de análise das políticas públicas é necessário avaliar os instrumentos das políticas e seus desenhos a partir da lei que coordena suas aplicações e norteia seu objetivo, que no caso das políticas de combate à insegurança alimentar é a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A visualização dos projetos do DF sobre a temática em questão, considerando todas as diretrizes trazidas pela LOSAN, se intenciona para a visualização da presença de pressupostos como eficiência e eficácia nos projetos criados pelo GDF, bem como a verificação do cumprimento das demandas vinculadas.

O instrumento central para acessar as informações dos programas do GDF vinculados à viabilização da alimentação e combate da insegurança alimentar e será o site da Secretaria. Composto por informações extremamente relevantes sobre os programas mencionados, a plataforma do GDF possibilita entender quais caminhos são interessantes de serem traçados e abertos através da Lei de acesso à

informação para a análise de dados oportunos. Buscar-se-á trabalhar com dados estatísticos já produzidos por pesquisas universitárias e pelos próprios órgãos governamentais, a fim de cruzar variáveis dependentes e independentes no contexto da efetividade da política de combate à insegurança alimentar.

Após o entendimento dos pressupostos de eficiência e eficácia, é necessário dar a devida atenção no que se concentra o ponto de vista prático e que levam a dinâmicas não tão satisfatórias do combate à insegurança alimentar no DF, analisando os acontecimentos-chaves no cenário político nacional e local (a forma com que o Governo Federal passou a abarcar o tema a partir da aprovação da EC 64/2010); Discussões sobre o tema no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa do DF que são capazes de trazer luz a possíveis falhas na execução das políticas dentro do DF e se possível conseguir perceber como os instrumentos e as políticas para a concretização do acesso à alimentação e redução da insegurança alimentar no Distrito Federal se apresentam dentro das lógicas dos principais atores e poderes responsáveis por pautarem essa problemática no território em questão.

Assim, de modo geral, o que se assume é uma ação propositiva a fim de tabular dados captados pelos meios de informações e de pesquisa executadas com o objetivo final de estruturar comparações capazes de auxiliar na construção de reflexões sobre o direito como norma e a própria execução dele pelas políticas públicas, neste caso reduzido aos contextos de produção de políticas alimentares e nutricionais no território do Distrito Federal.

1 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

A fome como problema é um marcador sistemático que transcende territórios, nacionalidades e espaços desde primórdios civilizacionais. Lidar com a escassez da produção de alimentos e procurar alternativas para combate ao perecimento de alimentos são traços de sobrevivência da humanidade, dos quais percorrem juntos a ela e permanecerão até seu fim. Entretanto, no momento presente, bem como desde que indivíduos passaram a se socializar, construindo noções de comunidade e de interdependência funcional, o problema vinculado aos alimentos e a falta deles deixou de ser exclusivamente pertinente a noção de auto sobrevivência, estando

presente como característica atual das responsabilidades da *pólis* e demanda fundamental das sociedades contemporâneas. A pauta então passa a tornar para resolução não apenas de problemas como a escassez de alimentos, ou de alternativas de combate ao perecimento, mas também na forma como serão distribuídos, na ampliação do acesso a eles, bem como quais tipos de alimentos irão existir para a população. O locus do problema passa a ser socializado e os Estados tendem à obrigação de lidar com tal problema público (GUSFIELD, 1981).

Contudo, apesar da fome e da pauta alimentar serem tão latentes quanto é histórica a existência da humanidade, foi somente a Partir da 1ª Guerra Mundial que tais temas passaram a ser entendidos como problemas de essencial combate no cenário global e somente após a 2ª Guerra Mundial transformado e formalizados como contrapontos aos Direitos Humanos pela Declaração Universal da ONU (DUDH) em seu Artigo 25 ao qual compôs a ideia de uma conjuntura de bem-estar do ser humano “Artigo 25 - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação”. Apesar de construir um apontamento generalizado e sem instruções sobre a formalização desse combate a fome e construção de políticas de alimentação, algo um pouco mais aprofundado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, a DUDH inseriu na pauta de Estados despreocupados com tais problemáticas a urgência e a necessidade de estruturarem agendas que possibilitasse a realização desses direitos (FIAN, 2020)

No Brasil, movimentações para promoção de políticas capazes de comportar soluções para os problemas específicos do território brasileiro no que diz respeito a alimentação e a fome passaram a ser perceptíveis já nos anos de 1930, ainda não com fomento de criação de instrumentos capazes de funcionar como promotor desse combate, mas já incorporando noções que ultrapassassem a ideia de que a fome e políticas que tendessem a extingui-la, ou atentassem em favor de sua diminuição, não deveriam se preocupar em enxergar processos como fenômenos sociais que ultrapassem a carência de proteínas e calorias, jogando o foco para os conceitos presentes de desnutrição e de fome oculta no que se refere a ingestão de alimentos não adequados e com disponibilidade necessária de micronutrientes (CASTRO, 1984)

A partir desse momento, já na década de 1940, o problema da alimentação dentro da máquina pública passou a incorporar um fator educacional, construindo um entendimento de que a desnutrição e conseqüentemente a fome eram causadas pela falta de acesso à informação de populações mais desfavorecidas (FIAN, 2020). Assim, comissões e serviços de assistências como a Comissão Nacional de Alimentação) e o Saps (Serviços de Alimentação da Previdência Social (CNA) passaram a ser políticas centrais governamentais para o combate da fome e construção de uma educação nutricional, contudo, apesar de serem programas importantes e organizarem objetivos coesos e unificados para o Brasil, não foram capazes de formatar um decréscimo da insegurança alimentar da população. De fato o problema não se revestia simplesmente de um contexto informacional e educacional, tratava-se de questão estrutural, de distribuição e acesso real aos alimentos (SILVA, 2019) .

Em meados de 1970, já no período do regime ditatorial brasileiro, o CNA foi extinto e substituído pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) que passou a incorporar medidas que se ligassem mais aos problemas da vulnerabilidade econômica e estrutural dos indivíduos ao invés da instância educacional, divergindo das políticas nacionais anteriores e assumindo uma atitude tendenciosa dos países à época da Revolução Verde, com o pensamento de garantir uma alta produção dos alimentos como propositura de solução dos problemas (SILVA, 2019; FIAN 2020). Enquanto isso, nessa mesma época, o Programa de Alimentação Escolar, um das políticas alimentares mais fortes no âmbito nacional, já havia sido incorporada na máquina pública em um processo de institucionalização subordinada (SILVA, 2019) levada dessa forma em virtude de um apoio às campanhas estrangeiras como a “Food for Peace”, empreitada estadunidense que garantiu a distribuição dos produtos excedentes de sua produção, responsáveis por trazer dominância geopolítica aos países do norte global. Conjuntamente a tal fato, esse direcionamento das políticas alimentares e nutricionais do país, que careciam de proposições voltadas a políticas mais vinculadas a procedimentos intersetoriais como proposto no II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, foram usurpados pelo fomento exclusivo das políticas econômicas e agrícolas contribuidoras de concentração de terras e renda, que continuaram pelas décadas de 80 e enfraqueceram o INAN e as políticas e programas de alimentação e nutrição

(CARVALHO; PINHEIRO, 2007; SILVA, 2014), além de corroborar com a formação de um mercado mundial de alimentos (SILVA, 2019).

A partir de então governos pós regime ditatorial brasileiro estruturaram e dissolveram diversas políticas alimentares dentro do ambiente federal, sempre passando por problemas de manutenção a cada troca de representante. Dado ao alto valor que tais políticas exigem para sua manutenção, bem como os projetos de campanha e foco político de cada representante, as políticas alimentares, com exceção de algumas bem específicas como o PNAE, obtiveram graves problemas de estabilidade que por muito tempo custaram a ideia de um projeto mais constante para a produção de políticas de combate a fome e insegurança alimentar (SILVA, 2014).

Tal problemática perdurou até que se estabelecesse um governo em que possibilitasse uma estabilidade nas políticas de segurança alimentar, do qual para o Estado brasileiro se deu no ano de 2003, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, vinculado ao PT, e seu discursos de combate à fome e à pobreza (SILVA, 2014). A resposta para tal problema foi o programa chamado Fome Zero, já na tentativa de integralizar trabalhos dos ministérios e projetar ações de curto, médio e longo prazo, com premissas vinculadas à transferência de renda e distribuição de condições fáticas e reais aos indivíduos em situação de vulnerabilidade. Tal processo foi de extrema relevância para apontar o estabelecimento de Lei posterior conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) em 2004 capaz de institucionalizar de vez o tema antes mesmo da EC 64/2010, responsável por constitucionalizar o Direito à Alimentação no rol dos direitos fundamentais através de sua integralização no artigo 6º da CF.

Nessa mesma tentativa de dar uma estrutura e continuidade para o tema dentro do espaço público para que não se perdesse com a transitoriedade política, os programas de apoio assistencial aos programas maiores passaram a ser mais integrados pelo governo como estratégia de combate à fome. O Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência no Semiárido foi um dos responsáveis por integrar ações de Segurança Alimentar em regiões de difícil acesso.

Segundo Silva (2019) essa transformação na proporção das políticas de segurança alimentar após 2003 é fruto de diversas ações que se estabeleceram mediante instrumentos da gestão pública e de participação social capazes de criar uma mudança operacional em favor a um componente de parceria entre a sociedade civil e o próprio poder público, ao passo que atendeu lacunas extremamente necessárias presentes na sociedade e que estabeleceram processo de capacitação e de contribuição com a agricultura familiar e com polos que garantisse distribuições mais efetivas de renda e alimento a partir de políticas bem desenhadas.

Entretanto, as políticas se concentraram na solução de danos imediatos, em especial na redução da fome, miséria e graus severos de insegurança alimentar, com o intuito de se pleitear um plano nacional de erradicação da pobreza. O Direito à alimentação e as formas como ele se apresenta passam por muito mais que a distribuição dos alimentos, hoje cabe-se pensar também a discricionariedade da qualidade deles, bem como o valor nutricional que os acompanham, configurando a tal direito dimensões cada vez mais extensas e complexas que dentro de determinados discursos ideológicos batem de frente com as noções de responsabilidade econômica e controle financeiro dos gastos públicos que na contemporaneidade tem trazido dificuldades aos processos de efetivação dos Direitos Sociais e construído uma caracterização de perversidade aos olhares das políticas de austeridade.

Tal reflexão introduz o tema do nosso próximo tópico, direcionando o olhar da austeridade econômica às políticas alimentares, bem como a utilização dessa pauta pelos governos e os custos enfrentados na atualidade pelos critérios dos cortes de gastos dos últimos tempos, decisões que tiveram reflexos e permearam a descontinuidade de programas alimentares nos estados e municípios brasileiro, incorporando novos desafios e responsividade dos atores-gestores perante a necessidade de efetivação sobre tal direito, tendo em vista a queda na segurança alimentar dos estados que caminha a passos largos desde 2013 (REDE PENSSAN, 2021)

2 IMPACTOS DO GOVERNO FEDERAL NAS POLÍTICAS ALIMENTARES: DAS DESCONTINUIDADES E AUSTERIDADE FISCAL AOS DIAS ATUAIS

Neste tópico, cabe a análise de ações e noções que ultrapassam um exclusivismo reducionista do conceito de formação de políticas públicas (CAPELLA, 2006). Não será necessário uma retrospectiva histórica com o objetivo de entender a conformação das políticas alimentares brasileiras, isso de modo basilar já fora construído em tópico anterior. Neste momento, o que se pretende compreender a partir de uma reflexão técnica constrói-se de um ponto crucial de desincentivo desses programas após um momento de crescimento e valorização das políticas de segurança alimentar e nutricional (VASCONCELOS, 2019).

Sendo assim, cabe avaliar a própria geografia política em que programas, instituições e projetos públicos são criados e apresentados neste ponto específico, em especial em quais governos e políticas econômicas vigentes se encontraram. Tal fato traz tônica essencial para entender sua disposição perante a resolução dos problemas públicos apresentados, além de esclarecer pontos de eficiências das políticas e da sua própria executabilidade (BUCCI, 2006), sendo ainda mais importantes quando o objeto trata de direito social relevante, do qual fomenta construções ideológicas sobre sua disponibilidade e atuação estatal, não podendo assim passar controversa quanto às políticas alimentares brasileiras.

Como já explanado, o ano de 2003 protagonizou crescimento fundamental das políticas alimentares no Brasil perante a janela de oportunidades (KINGDON, 1995) gerada a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores no Executivo Federal com Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, ao qual fora cumulada com a incentivo de tornar pauta de seu governo temas como combate à fome e a pobreza (SILVA, 2014).

Os programas que tinham como tema direito à alimentação, combate à fome e insegurança alimentar, como PNAE e Fome Zero, por exemplo, ou que traziam uma redistribuição mais equitativa de renda para que possibilitasse os indivíduos a conseguirem comprar sua alimentação, como Bolsa Família e a unificação do CadÚnico, tiveram espaço para se estruturarem e garantir processos intersetoriais que possibilitaram uma maior participação social, consequentemente garantindo um acesso maior desses programas a esse população (SILVA, 2019) e estruturando

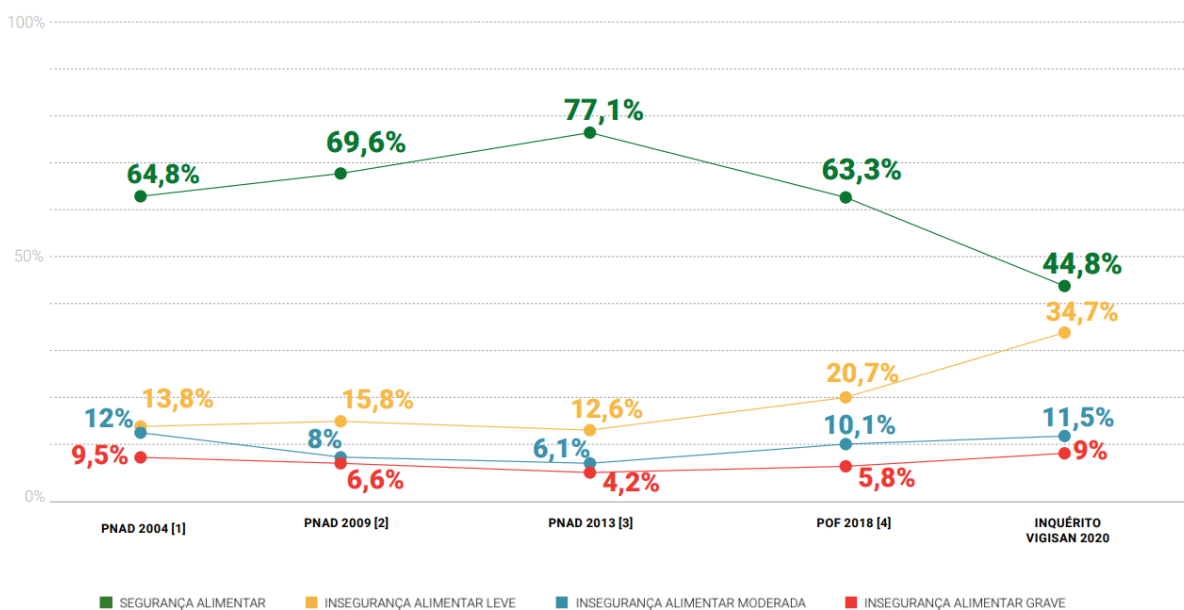
ainda mais fundamentação política que foi base para a posterior inclusão do Direito à Alimentação na Constituição Federal de 88 pela EC 94/2010.

Entretanto, em virtude de um processo histórico-político elementar da democracia brasileira denominado como presidencialismo de coalisão, as estruturas basilares das políticas públicas são maleáveis e se concentram através de um jogo político administrativo que necessita de um corpo legislativo pareado com o poder executivo para garantir a governabilidade. Não cabe neste artigo a elucidação de todo levantamento sobre o tema, visto que pela sua complexidade seria necessário uma escrita à parte para tentar exauri-lo, bem como também não cabe nenhum juízo de valor a respeito da fundamentação política brasileira como existe nos dias atuais. Contudo, quando se pronuncia o cenário político do Brasil, é importante que se visualize que as políticas públicas são capazes de perder sua força, aplicabilidade, extensão ou até mesmo serem dissolvidas por políticas tangenciais de modo extremamente rápido, se comparado ao grau de dificuldade para se manter em posição de relevância e pauta governamental.

Assim, quando analisado as políticas públicas alimentares no ambiente federal e suas consequências aos municípios após uma cisão ideológica dentro do cenário da Presidência da República na passagem do Governo Dilma para o Governo Temer, percebe-se que para garantir uma governabilidade a decisão de incapacitar projetos e programas de interesse nacional foi tomada, utilizando a priorização da economia e execução dos gastos públicos em moldes valorados como mais racionais, instaurando assim a política de austeridade fiscal no Brasil (VASCONCELOS, 2019). A política de austeridade fiscal reforçou a limitação dos gastos e a essencialidade das despesas em nome de uma formação mais restrita da ação do Estado como garantidor social, reverberando por óbvio nas políticas públicas focadas em garantir direitos sociais (ROSSI, 2018). A austeridade fiscal já era tema que ganhava força dentro do Governo Dilma, contudo se qualificou como pauta estrutural no período do governo Temer em virtude de diversos atores políticos, tanto externos quanto internos, presentes no legislativo e que se estruturam em favor de uma mudança mais incisiva no pensamento que coordenava o Governo Federal na época, prezando por processos exclusivos de padronização das características de avaliação a despeitos da eficácia e eficiência das políticas (VASCONCELOS, 2019).

Por se tratar de direito social e que carece de forte assistencialismo estatal, o direito à alimentação e as políticas vinculadas a elas, como a de segurança alimentar, sofreram com essa conversão no pensamento, sendo possível visualizar tais enfrentamentos gerados por esse discurso nos dados dados municipais e regionais a despeito da condição e efetivação do acesso aos alimentos. Os números de referência do grau de insegurança alimentar trazidos pelo Inquérito Nacional (REDE PENSSAN, 2021). Os índices trazidos pelo inquérito apontaram um decréscimo no nível de Segurança Alimentar nos estados brasileiros desde 2013, onde já se iniciava a movimentação dos processos de políticas de austeridade, e se intensificou até 2018, configurando um crescimento da Insegurança alimentar grave em 8% ao ano (SALLES-COSTA *et al.*, 2020)

Figura 1 - Nível de Insegurança alimentar 2004-2020

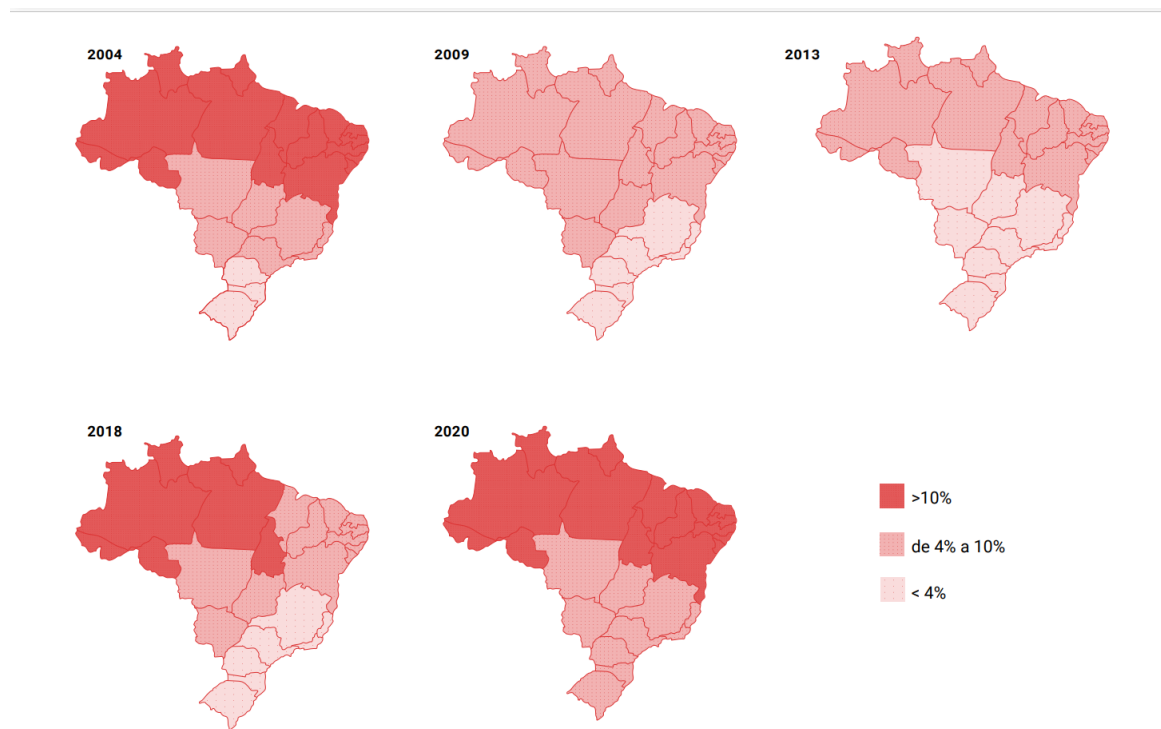


Fonte: (REDE PENSSAN, 2021).

Tal relatório já vislumbrava os impactos da pandemia do Coronavírus de 2019 e todo o ambiente de crise econômica vigente, inclusive aponta o aumento acelerado de 27,6% ao ano entre 2018 e 2020 segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar (IBGE, 2018) responsável por analisar o consumo alimentar pessoal no Brasil, representado na figura 1. Entretanto, a mudança no perfil do grau de insegurança alimentar já estava acontecendo antes mesmo do Covid 19, inclusive

com um retrocesso de 15 anos nas políticas alimentares, chegando a números atuais semelhantes aos daquela época. A figura dois mostra o percentual de insegurança alimentar aumentando em escalas de estados desde 2013.

Figura 2 - Percentual de insegurança alimentar nos Estados



Fonte:(Rede PENSSAN, 2021)

A pandemia se acopla aos problemas recentes e posteriores ao ano de 2019, entretanto quanto justificativa para números e reduções relevantes ocorridas nos períodos anteriores, resta a reflexão sobre decisões centrais no *modus operandi* das políticas públicas pelo Governo Federal vinculada a um processo de crise econômica que por vez teve como resposta uma política restritiva capaz de não somente congelar investimentos como degrading políticas de assistencialismo vigentes, fala-se sobre a austeridade fiscal.

Para além dos efeitos diretos e centrais da política de austeridade fiscal existem também pontos que se apresentam tangencialmente dentro do processo decisório dos atores nas políticas públicas (KINGDON, 2003) e que são integrados à problemática das políticas alimentares. Ao sobrepor necessidades econômicas, ponderações fiscais, controle do orçamento público e corte de investimentos em áreas primordiais ao desenvolvimento de um país, tudo isso seguindo a ideia de um

modelo de administração pública neoliberal, são valorados alguns critérios em detrimento de outros para se averiguar pontos que fujam desse tipo de proposta dentro das políticas em execução, pressionando assim uma adaptação dos desenhos elaborados para elas. E para um discurso que valide a austeridade fiscal, dois são os critérios principais: a eficácia e a eficiência, capazes de auxiliar na elaboração de que tudo que se faz é custo e todos os custos precisam se provar investimentos lucrativos ou acabam por ser cortados.

A exemplo e observando o objeto central de estudo desse artigo, do qual vamos caminhando para análise mais aprofundada em tópico posterior, o caso do Distrito Federal e sua política alimentar principal, o programa de restaurantes comunitários, verifica-se que em grande parte dos estudos trazidos ao seu respeito têm feito avaliações estritamente voltadas ao controle de eficiência e eficácia como promotores exclusivos do sucesso da Política Pública (SILVA; PEDELHES; COSTA, 2018). Como será analisado de forma mais profunda posteriormente, tais fatores não culminaram em um processo de aumento na segurança alimentar da região, e inclusive mascaram padrões desiguais de acessos. Sendo assim, a política de austeridade como efeito colateral turvou problemas em prol de um discurso da eficiência e da eficácia, que são de fato importantes, mas que não são capazes de responder na integralidade das políticas públicas o grau de sucesso delas, ao passo que gerou maiores desigualdades que não se justificam perante sua existência como promotora da superação da crise econômica.(ROSSI, 2018)

Observa-se que não apenas a lógica das políticas federais mudou como também a dos estados e municípios realizadas por seus atores, que agora prezam ainda mais pela economicidade de políticas públicas que, a depender de sua formalização e essência estrutural, não são capazes de responder tão bem a esses parâmetros, visto que nascem de um local do qual não se espera retorno financeiro direito, muito menos um lucro pelo seu investimento.

Nesse sentido, observa-se a importância de perceber o local de atores públicos estaduais e municipais como fomentadores não só das políticas nacionais, mas também da criação de desenhos mais especializados para suas, bem como as políticas que irão criar para trazer complementação às políticas nacionais. Este será o assunto do último capítulo deste artigo, que trará a especialidade do Distrito Federal no combate à insegurança alimentar e nutricional da população, dando

maior atenção à política mais central realizada pelo GDF, os restaurantes comunitários/comunitários.

3 POLÍTICA LOCAL ALIMENTAR DO DISTRITO FEDERAL: OS RESTAURANTES COMUNITÁRIOS

No Brasil, os restaurantes comunitários apareceram nos anos de 1940 juntamente com o Serviço de Alimentação da Previdência Social e se consolidou como uma das primeiras políticas realizadas pelo Governo Federal em relação à nutrição. Dentre idas e vindas a política permanece em alguns estados e municípios como medida para incentivo de combate à fome e insegurança alimentar (SILVA, 2010), sendo um deles o Distrito Federal.

Os restaurantes comunitários estão presentes no Distrito Federal desde 2001 e se comportam como a política da área nutricional alimentar mais durável do GDF. De acordo com as informações do site da Secretaria de Desenvolvimento Social do GDF, são ao todo 14 restaurantes distribuídos nas regiões administrativas de Brasília construídos respeitando as localidades de maior e menor necessidade, seguindo o critério de número de inscritos no Cad Único de cada uma delas. A política passou por reformulações durante o ano de 2004 seguindo o modelo do Programa Restaurante Popular (SILVA; PEDELHES; COSTA, 2018) e durante a última década proporcionou um incentivo crucial à produção local de alimentos, diminuindo limitações que anteriormente existiam nas implementações de políticas desse porte, como o processo de distribuição dos alimentos às unidades dos restaurantes (GONÇALVES; CAMPOS; SARTE, 2011).

Durante a Pandemia do Coronavírus, observando as condições dramáticas e a preocupação com o auxílio imediato às pessoas em situação de vulnerabilidade, o GDF criou programas de caráter provisório e temporário para a população em estado de insegurança alimentar. Sendo assim, no presente momento, as políticas de alimentação do DF estão divididas em: Programas de Provisão Alimentar Direto e os Restaurantes Comunitários. Os da primeira categoria estão divididos em subcategorias do programa, classificados como “Programa Prato Cheio”, “Cesta Básica” e “Cesta Verde”, com prioridade máxima o auxílio emergencial de R\$250,00 (Duzentos e cinquenta reais) oferecido pelo Prato Cheio às pessoas em situação de

insegurança alimentar do DF, sendo os demais programas complementares e sujeitos às perspectivas de verba ofertadas para a pasta. Os auxílios não incorporam base ao objeto de pesquisa deste estudo visto que, por se tratarem de políticas emergenciais situacionais, não envolvem um caráter potencialmente avaliativo e de mudança substancial nas considerações que este artigo visa construir sobre a percepção de um período mais duradouro que o Covid-19. Sendo assim, por falta de mais de uma política com caráter permanente, o que justifica tal estudo é a análise dos restaurantes comunitários no DF.

Em uma comparação das políticas alimentares do Governo Federal com as do Distrito Federal, percebemos que enquanto as primeiras já demonstravam um sentido de desaceleração e desincentivo financeiro desde 2013 (REDE PENSSAN, 2021), as políticas alimentares do DF passaram por um dos maiores graus de investimentos em 2014 (SILVA; PEDELHES; COSTA, 2018). Entretanto, houveram dados que seguiram das políticas do Distrito Federal que acoplaram um decréscimo relacional ao desincentivo nas políticas do governo federal do mesmo tema e que distribuem recursos e investimentos aos programas dos estados e municípios. Proporcionalmente à queda nacional na segurança alimentar demonstrada no Inquérito feito pela Rede PENSSAN, a partir do ano de 2016 foi observado uma diminuição dos valores empenhados em quase todos os restaurantes que são abarcados pela política no Distrito Federal.

Considerando até mesmo os pressupostos de eficiência e eficácia levantados pela política de austeridade, percebe-se que as políticas alimentares no DF não têm percorrido um caminho de sucesso, salvo se analisado unidades dos restaurante em separado, o que de fato em uma política unificada de caráter transversal e intersetorial traria um vício tendencioso a análise. O problema relacionado ao programa dos restaurantes comunitários como demonstrado por Silva, Pedelhes e Costa (2018) se concentra não em relação a eficiência dos gastos, estes são dados bastante positivos e que encorajam uma percepção otimista sobre o projeto e sua rentabilidade (SILVA; PEDELHES; COSTA, 2018), da qual possui um ótimo nível, mas sim na falta de forma entre os valores empenhados e valores liquidados do programa, o que deflagra uma política que não se pauta em critérios específicos e não observa as diferenças da população e a quantidade demandada, o que consequentemente tem desvinculado tal política quanto às diretrizes da LOSAN.

Ao mesmo tempo em que se visualiza uma subutilização de investimentos em alguns restaurantes comunitários do DF, percebe-se também a redução de recursos em restaurantes de regiões que atualmente demonstram uma vulnerabilidade social maior e índices de insegurança alimentar majorados, como é o caso de Itapoã. De acordo com as informações oferecidas no portal de transparência do Distrito Federal, restaurantes como o presente em Itapoã, região de Brasília, que em 2013 tinha um valor empenhado de quase R\$4.000.000,00 (quatro milhões de reais) teve esse valor reduzido para R\$460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil reais) em 2016.

Uma das justificativas para a queda nos investimentos desses restaurantes está baseada no volume de usuários frequentadores, que é influência direta da vulnerabilidade social relatada. O conflito está entre entender a relação cíclica ligando a não adesão aos restaurantes comunitários com a falta de capacidade econômica da população acessar a única política local de combate à insegurança alimentar. Fato é que se retira recurso dos restaurantes das regiões administrativas na tentativa de se cortar gastos excedentes e sem retorno, até mesmo social, mas não se planeja novas políticas que viabilizem a população a saírem da insegurança alimentar.

A percepção de que até mesmo os critérios em que as políticas de alimentação federal, estadual e municipal residem em virtude da austeridade fiscal não são capazes de ofuscar os problemas inerentes encontrados nas políticas alimentares do Distrito Federal, o que por vez pode demonstrar que o requisito valorativo social da efetividade de uma política nesses contextos provavelmente não está em pauta tanto quanto seu objetivo de construir uma rede de apoio para aqueles que possuem algum nível de insegurança alimentar ou nutricional

Considerando uma análise do perfil dos usuários que têm se beneficiado com a política dos Restaurantes comunitários, verifica-se que essa efetividade têm estado longe da execução da política tanto quanto com a necessidade de redução dos números de insegurança alimentar da região. Em estudos elaborados por Coelho e Gubert (2013) e também por Silva (2010) é possível notar que o percentual médio dos usuários dos restaurantes comunitários está majoritariamente ligado a homens pertencentes à classe média. A proposta da política se vislumbrava

no entendimento preferencial de indivíduos de baixa renda e famílias em risco de insegurança alimentar e nutricional, mesmo assim esses integrantes não são a parte majoritária dos usuários desses restaurantes. Em resumo, a política principal, e única de caráter permanente de combate à insegurança alimentar, realizada pelo GDF não atende quem deveria ser seu público alvo.

A demanda por uma dinâmica que se preocupe com a efetividade passa ser ainda mais urgente quando avaliados os compostos de raça, classe e gênero desses usuários em um ponto de vista ainda mais crítico como o da interseccionalidade (CRENSHAW). Segundo dados da Codeplan sobre a percepção e Identificação dos Restaurantes Comunitários do Distrito Federal (2018) utilizados o maior percentual de usuários são homens (65,5%) que não se identificam como beneficiários de programas sociais, o que por sua vez está associado a capacidade de renda per capita, sendo desconsiderados como indivíduos em vulnerabilidade social no aspecto econômico. A maior parte dos usuários são pessoas pretas e pardas (71%), com os maiores percentuais deles estando nas regiões de menor renda da área pesquisada, como Itapoã e Brazlândia.

A importância sobre tal questionamento é entendida a partir da noção de que a pretensão que se tem com o Estado estruturando e executando tais políticas seja a democratização de acessos, pois na medida em que se entende por onde passam os processos de raça, classe e gênero dentro das políticas sociais, e em especial o aspecto da violência (COLLINS, 2017), evidencia-se os pontos que se interconectam e que podem ser importantes para o melhoramento da efetividade das políticas em um todo.

Assim, nota-se que como a maioria das políticas que desconsideram fatores relevantes para sua execução, ou até mesmo sua formulação, trazidos pela teoria interseccional, bem como projeções intersetoriais, se arriscam a receber em um processo avaliatório o resultado contrário a sua pretensão, como a implementação de inacessos e até mesmo de novas desigualdades (PIRES, 2019) concernentes a Direitos Fundamentais, como é caso do direito à alimentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Administrativo brasileiro decidiu tomar como parâmetro, muito em virtude de seu caráter regulamentador, de modo primordial, a eficiência de todas as

suas atividades, em prol de um entendimento de que assim seria possível garantir um melhor atendimento aos anseios sociais (DIAS; HANEMANN, 2018). A gestão pública passou então por se viabilizar dessa forma, abarcado dentro de um conceito gerencialista da máquina pública a ideia de dar respostas mais rápidas e com resultados metricamente melhor definidos, desconsiderando as complexidades dos problemas públicos, o que por sua vez coloca em xeque o próprio modelo de construção das políticas públicas de caráter social.

Analisando o perfil daqueles que utilizam-se do programa de restaurantes comunitários do DF, recai-se sobre a lógica de métricas pouco efetivas, mas que por demonstrar respostas eficientes dificultam que a realidade do projeto seja realmente observada. O público conta com uma maioria de classe média, (COELHO; GOUBERT, 2013) sobre perfil), concluindo que a política viabilizada para atender pessoas em condição de vulnerabilidade e insegurança alimentar, têm sistematicamente atendido uma população da qual não é seu foco de auxílio, sendo esse um resultado de ações multifatoriais que impossibilitam público alvo a se inserirem nas ações da política. A respostas para neteller esses efeitos talvez seja encontrada ao retornar e tomar como exemplo construções de políticas que elevem o nível da intersectorialidade e que não percam seu foco principal por falta de atualização do seu desenho, partindo a conferir uma maior proteção de direitos essenciais àqueles que necessitam em modalidades mais diretas, tendo em vista que a insegurança alimentar moderada e grave recai sobre indivíduos que não possuem recursos suficientes para sua manutenção e por conseguinte são incapazes de custear uma alimentação diária em restaurante comunitários, a única política permanente de combate à insegurança alimentar. Tais modelos podem ser efetivos para contribuir em novas políticas que construam um Distrito Federal com mais capilaridades de ação que não remontam uma dependência estrita de políticas nacionais de combate à insegurança alimentar e nutricional.

Entretanto, é necessário entender que tal crítica vincula-se à uma análise de resultado, sendo importante para uma análise mais estrutural das políticas de combate a insegurança alimentar e nutricional tanto do GDF quanto do Governo Federal alçar reflexões sobre o principal desafio encontrado na própria formulação das políticas públicas e do problema público: como viabilizar a política de recursos, que se encontra enviesada na austeridade como norte de execução das ações

administrativas nos âmbitos nacionais, estaduais e municipais, para políticas sociais. Os sintomas da dificuldade do GDF em enxergar soluções viáveis para tal questão é percebido na própria inação em resolver o problema da liquidação dos recursos mobilizados dentro das unidades do programa de restaurantes comunitários demonstrada no trabalho de Silva, Pedelhes e Costa (2018), que por sua vez prejudica a relação de melhoria nos benefícios oferecidos pelo estado para a população.

A desproporcionalidade avaliada pela eficiência em relação aos recursos demonstra um ponto que recai também sobre a efetividade das políticas. A ingerência desses recursos ociosos poderia, em tese, ser ultrapassada com a possibilidade de propositura de novas políticas vinculadas ao mesmo objetivo de combate a insegurança alimentar, ou na construção de restaurantes populares em locais mais estratégicos, ou também a própria redistribuição dos recursos dentro das unidades do programa. De certo que avaliar essa desproporção traz a tona tais possibilidades, principalmente pensando em novos programas que não se resumam a apenas oferecer refeições a um baixo custo ao cidadão, entretanto, o embate retorna ao viés da austeridade que, por vincular o excesso de políticas públicas sociais a um imaginário de “estado gastão”, contribui não apenas na acumulação desnecessária desses recursos de prestações pouco efetivas, mas também em futuras recessões de programas. (ROSSI, 2018)

É necessário que se viabilize novas lógicas dentro da administração pública que acople necessidades das políticas sociais, como as políticas de direito à alimentação, e que transformem percepções restritas que avaliam o conceito econômico como uno, relação fruto de uma perspectiva administrativa liberal (MESQUITA, 2014), e invista em uma nova relação administrativa que trabalhe por novos paradigmas de eficiência e eficácia capazes de elaborar melhores cooperações entre sociedade e estado (CALDAS, 2016), ao passo que torne possível enxergar no cidadão um promotor de resolução de seus próprios problemas como participante no processo decisório de políticas públicas. Para isso cabe também a reflexão de Telles (1998) sobre a necessidade de cada vez mais retornar para o sentido político dos direitos sociais que combatem a noção purista da técnica e da economia.

Outro eixo de avaliação recai sobre a barreira vinculada a grande parte das políticas públicas brasileiras em sua formação para a aplicação ou sequer consideração de uma metodologia interseccional. Percebe-se que as políticas de alimentação do GDF, em especial o programa e restaurante comunitário, se tornam incapazes de promover um expressivo resultado constante e equilibrado na medida das necessidades da população, provando serem insustentáveis em uma análise no parâmetro da efetividade quando ignora realidades factuais que permeiam o problema público da insegurança alimentar, como traços e ponderações necessárias que uma política como essa feita em um país periférico: composição dos lares desses cidadãos que necessitam do acesso à política, o gênero dos chefes de família, realidades de trabalho e possibilidade de acesso às unidades de programa.

Assim a reflexão passa pela necessidade de se regredir até seu ponto primordial, o direito que dá respaldo a essas políticas, cabendo realizá-lo à ótica daqueles que o pronunciam, ou seja, que os fazem existir em virtude da sua luta pela igualdade. Tais articulações, que passam por muito mais que um processo de decisão, podem se demonstrar como ferramentas muito potentes, na medida que ensinam a partir da premissa de que tais respostas são respostas a problemas reais, de realidades carentes e emergenciais (TELLES, 1998). Entender esses comportamentos e fatos sociais dentro da fase de implementação e, em uma visão mais otimista, até mesmo de desenho das políticas públicas, influencia a possibilidade de alçar novas versões da política, versões estas que viabilizam realidades de mais acesso a direitos.

Nesse sentido, uma forma promotora de tal aspecto pode ser percebida no entendimento da importância de incorporação do fornecimento de produtos da agricultura familiar para a garantia da segurança alimentar no Distrito Federal (GARCIA, 2014), onde as realidades possam passar por serem conformadas pela máquina pública a serviço do povo considerando aspectos mais orgânicos, construindo a partir daí noções que se fortalecem por meio de uma administração públicas mais deliberativa e inteligente (TARRAGÓ, 2015).

Outras alternativas que partem de projetos um pouco mais fáticos dentro das próprias ferramentas já existentes também podem ajudar a resolver os problemas de tais realidades. Apesar de não caminhar junta, especificamente, pela noção de participação cidadã, as considerações de Cademartori e Catalan (2018) pode

projetar um auxílio para proteção da execução das políticas públicas com mais qualidade através da ideia de um aparato judicial fazendo o controle das políticas públicas, principalmente se conformarem em virtude de direitos sociais, procurando a satisfação da sociedade. Tais instrumentos podem ajudar a evitar um problema emergente aos direitos sociais, o processo de Judicialização em virtude do problema da efetivação proposto pelas políticas públicas, algo que já se concretiza no que se refere às demandas de Direito à Saúde (RODEMBUSCH; KESKE, 2020) e podem acabar se repetindo com o Direito à alimentação.

Ao passo que se desenvolve a eficiência das políticas de distribuição de alimentos, com modelos de restaurantes comunitários e auxílios aos indivíduos em condição de miséria, sendo inclusive uma grande referência no país, as intervenções do passam por um processo de desvinculação construído em virtude de lógicas de uma administração pública tecnicista no que diz respeito à efetividade da política, conteúdo de extrema relevância para o fortalecimento e a própria execução real dos direitos fundamentais.

A dificuldade de acesso à alimentação em restaurantes comunitários do Distrito Federal pelo público foco da política, em virtude dos preços, regiões dos restaurantes entre outros pontos, pode se apresentar como um dos fatores e condições que impedem o sucesso da política no plano da efetividade. Nesse sentido, é importante trazer a especulação dos objetivos, que estão na verdade vinculados à erradicação da fome como problema estrutural do Brasil, carecendo assim de uma construção política que se importe em ir além do oferecimento com eficiência (controle melhor dos recursos) da alimentação.

Transpor todos os fatores citados sobre as políticas alimentares do Distrito Federal exercita o pensamento rumo a um problema básico e elementar dentro de tais políticas públicas, problema esse que não se resume apenas a falta de identidade dessas políticas, ou seja a identificação por aqueles que deveriam ser seu público. Mesmo que também seja um traço colateral dessa falta de interpretação da realidade e imposições puramente tecnicistas, a inexistência de políticas que combatam de forma direta a insegurança alimentar de maneira sistêmica é um ponto inquietante que articula contra a superação da barreira de efetividade do Direito à Alimentação. Na verdade, tais construções criam pensamentos sobre formulações de políticas exclusivamente assistencialistas e não projetam como plano final a

melhoria das condições de vida, nem mesmo processos mais democráticos aos acessos à alimentação.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Brasil, Companhia das Letras, 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (217 [III] A)**. Paris 1948

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo - SP: Saraiva, 2006. p. 01-47.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de; CALATAN, Marcos Jorge. O estado constitucional de direito, neoconstitucionalismo e políticas públicas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 6, n.124, p. 365-434, 2018

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 25-52..

CARVALHO, Maria de Fátima Cruz Correia; PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. **Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social**. Ciência e Saúde Coletiva, Pelotas, v.15, n.1, p.121-130, 2010.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CODEPLAN. **Relatório da II pesquisa de identificação e percepção dos usuários dos restaurantes comunitários de Brasília**. 2018

COELHO, S. E. dos A. C.; GUBERT, M. B. **Insegurança alimentar e nutricional e fatores associados entre frequentadores de Restaurantes Comunitários do Distrito Federal**. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, SP, v. 20, n. 1, p. 52–61, 2015.

COLLINS, Patricia Hill. On violence, intersectionality and transversal politics. **Journal of Ethnic and Racial Studies**, v40 , n.0 ., p.1460-1473, 2017.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DIAS, José Carlos; COIMBRA, Felipe Augusto HANEMANN. Análise econômica do direito administrativo brasileiro: considerações sob a perspectiva da formulação de políticas públicas. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 420-444, 2018.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Desenvolvimento Social. **2º Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/ii-plano-de-seguranca-alimentar-nutricional/>. Acesso em: 05 abr. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Orientações do programa auxílio “Prato Cheio”**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://sedes.df.gov.br/programas-de-provimento-alimentardireto/>. Acesso em: 05 de abr. 2023

FIAN. **Curso Básico de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada: módulo I**. Brasília, 2020.

GARCIA, Gisele Silva. Perspectivas do fornecimento de produtos da agricultura familiar para os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal. **Revista Demetra**, Brasília, v. 9. , n.2 , p. 411-430, 2014.

GONÇALVES, M. P.; CAMPOS, S. T. D.; SARTI, F. M. **Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: uma análise do Programa de restaurantes populares**. Revista Gestão&Políticas Públicas, São Paulo, v.1, n. 1., p. 92-111, 2011.

GUSFIELD, Joseph R. **The Culture of Public Problems. Drinking, Driving and the Symbolic Order**. Revised Ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1981.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

MESQUITA, Daniel Augusto. A redução da discricionariedade administrativa por meio da ampliação dos espaços de deliberação coletiva na elaboração das políticas públicas: uma análise sob o enfoque do direito social à moradia. **Universitas Jus**, Brasília, v. 25, n. 2, p. 36-43, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019

REDE PENSSAN. **Relatório sobre Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**. 2021.

RODEMBUSCH, Claudine Freire; KESKE, Henrique Alexander. O problema da

aplicatio da norma constitucional e a judicialização da saúde no Brasil: a efetivação dos direitos sociais via políticas públicas. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 6, n. 1, p. 58, 2020.

ROSSI, Pedro (org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Especialização: Módulo Básico. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: 2014.

SALLES Costa, R., Ferreira, A. A; Mattos, R. *et al.* **Food Insecurity Increases in Brazil from 2004 to 2018**: Analysis of national surveys. medRxiv BMJ Yale., 2020.

SILVA, Amanda Branquinho. **Perfil nutricional da clientela atendida nos restaurantes comunitários do Distrito Federal**. 2010. 91 f., il. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SILVA, Hilda Maria Neto Gonçalves da; PEDELHES, Milena Osorio; COSTA, Abimael de Jesus Barros. A eficiência dos gastos dos programas de segurança alimentar: o caso dos restaurantes comunitários do Distrito Federal. **Revista de Administração IMED**, Passo Fundo, v. 8, n. 2, p. 39-60, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.18256/2237-7956.2018.v8i2.2540>. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/raimed/article/view/2540>. Acesso em: 04 dez. 2021.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2019.

SILVA, Sandro Pereira. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019.

TARRAGÓ, Daniel. **A administração pública deliberativa**: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. Brasília: Ipea, 2015.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? **Revista USP**, São Paulo, [S. l.] n.37 , p. 34-45, mar. 1998.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista Nutr.**, v.18, n. 4 , p.439-457, 2005.

VASCONCELOS, F.A.G *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista Nutr.** , v. 32, n. 1, p. 01-13, 2019.