



**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(In)Segurança Alimentar e Políticas Públicas

**Programa Cozinha Solidária: Mecanismo de Construção da
Segurança Alimentar**
Solidarity Kitchen Program: Mechanism for Building Food Security

Miguel Belinati Piccirillo¹
Pietro de Jesús Lora Alarcón²

Resumo. O Brasil é um país de grande potencial econômico. Entretanto sua população convive com níveis de desigualdade significativos. A Segurança Alimentar deve ser objeto constante de políticas públicas. A definição legal de Segurança Alimentar oferece caminhos para possibilitar que as pessoas tenham acesso aos alimentos. A preocupação com a sustentabilidade é fundamental na questão da produção e distribuição de alimentos. A área de abrangência da Segurança Alimentar possibilita que o Estado se articule de diversas formas para garantir que todos tenham acesso a uma alimentação de qualidade. O Programa Cozinha Solidária possibilita que as comunidades se organizem para oferecer refeições especialmente para aquelas pessoas que se encontram em situação de rua ou de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Segurança Alimentar; Cozinha Solidária e Solidariedade.

Abstract: Brazil is a country of continental dimensions and great economic potential. However, the country's population lives with very significant levels of inequality. Food Security, in the context of economic differences and social vulnerability, must be a constant object of public policies by the State. The legal definition of Food Security offers ways to enable people to have access to quality food. Concern for sustainability is of fundamental importance when it comes to food production and distribution. The broad area and scope of Food Security allows the State to articulate itself in different ways to ensure that everyone has access to quality food. The Solidarity Kitchen Program enables communities to organize and structure themselves to offer quality meals especially for those people who are homeless or socially vulnerable. The principle of solidarity, provided for in the Constitution, is fundamental for everyone to have access to social rights.

Keywords: Food Security; Solidarity Kitchen Program and Solidarity.

1 Introdução

¹ Doutorando em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela Ite-Bauru. Professor de Direito Constitucional da Uel-Pr. Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Uel. E-mail: miguel.belinati@uel.br

² Mestre e Doutor em Direito pela PUC/SP. Professor de Direito Público e relações Internacionais da PUC/SP. Professor Titular do Centro Universitário Bauru – CEUB/ITE. Pós-Doutorado pela Universidad Carlos III de Madrid e Pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. E-mail: plalarcon@uol.com.br



O Brasil é uma das maiores economias do mundo. Um país de dimensões continentais com uma diversidade cultural riquíssima. Apesar da força econômica, da importância territorial e cultural, existe uma distribuição desigual dos recursos.

Essa distribuição desigual faz com que uma parcela da população tenha dificuldade em acessar recursos básicos como produtos de higiene, vestuário e até de alimentos.

Pretende-se no presente artigo analisar a questão da Segurança Alimentar e os mecanismos para sua realização considerando a realidade brasileira. O foco será no programa Cozinha Solidária instituído pela Lei n. 14.628 de 20 de julho de 2023.

Objetiva-se no início encontrar uma definição de Segurança Alimentar que esteja de acordo com os padrões internacionais e com a realidade brasileira.

Após o estudo irá tratar sobre a estruturação do Programa Cozinha Solidária e de seus principais objetivos.

Na sequência a relação entre o Programa Cozinha Solidária e a Segurança Alimentar.

II. Segurança Alimentar:

O debate sobre a Segurança Alimentar é complexo. No Brasil, a legislação estabelece uma definição. A Lei n. 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em seu artigo terceiro a supracitada lei estabelece uma definição. Cita-se para conhecimento(BRASIL, 2024):

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Um primeiro ponto fundamental na definição é que a Segurança Alimentar consiste em um direito de todos.

Qualquer pessoa tem direito a segurança alimentar. Isso significa que em território brasileiro, ainda que alguém não seja caracterizado como cidadão(no sentido de ter direitos políticos) possui o direito a segurança alimentar.

Os estrangeiros por exemplo se estão em território nacional gozam do direito segurança alimentar.

O acesso aos alimentos deve ser regular e permanente. As pessoas precisam de alimentos de forma contante, então a segurança alimentar não é efetivada de uma vez, mas diariamente. Isso significa que deve ser uma preocupação constante do Estado e das autoridades assegurar que as pessoas tenham acesso regular aos alimentos.



Esse acesso precisa ser em quantidade suficiente. Isso significa que não basta ter acesso ao necessário exclusivamente para a sobrevivência. Deve-se assegurar o acesso de forma que a pessoa possa ser adequadamente nutrida.

O acesso aos alimentos em quantidade suficiente não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, ou seja, se a pessoa precisa optar entre adquirir um item básico de higiene como escova de dentes, papel higiênico, sabonete e a sua alimentação ela está em insegurança alimentar.

É importante ressaltar que segundo os parâmetros estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil o direito à alimentação é um direito social.

Segundo Dirceu Pereira Siqueira (2015):

O Estado tem um vasto campo em que deve atuar para a concretização do direito à alimentação adequada dos indivíduos ou da sociedade; seja realizando campanhas de conscientização e instrução, seja fiscalizando o cumprimento das normas, envidando esforços para facilitar o acesso das pessoas à alimentação adequada, com o fim precípuo de garantir a todos uma existência digna.

O respeito a diversidade cultural é fundamental. As diferentes comunidades têm hábitos alimentares distintos. Na formulação das políticas públicas é necessário que essas diferenças sejam respeitadas.

Uma comunidade indígena retirada, tem hábitos diversos de pessoas que residem em uma grande metrópole. A legislação garante o respeito a essas diferenças culturais.

A questão da sustentabilidade também é fundamental. A necessidade de produção e distribuição de alimentos é contante, por isso o respeito ao meio ambiente é fundamental.

Aqui também é necessário colocar que o respeito a legislação trabalhista vigente está dentro do princípio da sustentabilidade. Se o produtor rural, o trabalhador rural, ou os trabalhadores urbanos não têm seus direitos garantidos existe uma situação de insegurança na cadeia de produção alimentar.

Walter Claudius Rothenburg (2021) também aborda a questão do relacionamento entre alimentação e sustentabilidade. O autor afirma que:

Como os direitos fundamentais em geral, o direito à alimentação relaciona-se a diversos outros (inter-relação). A alimentação está intrinsecamente ligada aos mais elementares direitos à vida, à saúde, mas também ao direito à educação (ensino), do que é exemplo a merenda escolar. Há relações com o direito ambiental e o princípio da sustentabilidade e mesmo os direitos culturais e a preservação de tradições e costumes dos povos tradicionais naquilo que diga respeito aos seus hábitos alimentares

A definição de segurança alimentar e nutricional expressa pela legislação é bem abrangente. A própria lei no artigo quarto estabelece parâmetros que precisam ser analisados (BRASIL, 2024):

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange: I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda; II - a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III - a



promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos.

A valorização da agricultura familiar e tradicional é de fundamental importância. No mundo globalizado grandes empresas e corporações assumem o controle dos meios de produção e distribuição com grande participação em vários países.

Ao valorizar o pequeno produtor a Lei está possibilitando o desenvolvimento econômico e social da população brasileira.

A promoção da saúde da população inclusive com seus aspectos nutricionais está de acordo com o Direito Fundamental à Saúde e também com o direito à alimentação adequada prevista no texto constitucional.

A utilização sustentável dos recursos está de acordo com o Princípio do Desenvolvimento Sustentável previsto na Constituição brasileira.

A promoção de práticas alimentares saudáveis e de um estilo de vida saudável também estão relacionadas com o direito à saúde.

O acesso a informação é fundamental em virtude da proliferação de fake News e da capacidade das grandes empresas em divulgar seus produtos.

Como o Brasil está estruturado como um Estado Democrático de Direito, o respeito a diversidade cultural é necessário.

Por fim a formulação de estoques reguladores tem por objetivo proteger a população e assegurar a distribuição de alimentos no país contribuindo com a soberania alimentar e com o combate a inflação dos alimentos.

No próximo tópico pretende-se abordar o programa Cozinha Solidária.

III Cozinha Solidária

O programa Cozinha solidária foi instituído pela Lei n. 14.628 de 20 de julho de 2023. Segundo a própria legislação o programa tem por objetivo “fornecer alimentação gratuita e de qualidade à população preferencialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social...”.

A legislação estabelece ainda as necessidades do Programa Cozinha Solidária. Faz-se importante citá-las para conhecimento:

Artigo 14. Fica instituído o Programa Cozinha Solidária, com o objetivo de fornecer alimentação gratuita e de qualidade à população, preferencialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social,



incluída a população em situação de rua, e de insegurança alimentar e nutricional, conforme regulamento. § 1º São finalidades do Programa Cozinha Solidária: I - combater a fome e a insegurança alimentar e nutricional, em cumprimento ao art. 6º da Constituição Federal; II - garantir espaços sanitariamente adequados para a alimentação; III - oferecer regularidade no acesso à alimentação de qualidade, em quantidade suficiente; IV - promover a educação alimentar e nutricional; V - incentivar práticas alimentares saudáveis, com sustentabilidade social, econômica, cultural e ambiental; VI - disseminar conceitos de aproveitamento integral e de boas práticas de preparo e de manipulação de alimentos; VII - adquirir alimentos produzidos preferencialmente pela agricultura familiar e pela agricultura urbana e periurbana; e VIII - articular com outros equipamentos públicos e programas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social a organização e a estruturação de sistemas locais de abastecimento, de forma a compreender desde a produção até o consumo dos alimentos.

A primeira finalidade prevista pela legislação é combater a fome e a insegurança alimentar e nutricional, em cumprimento ao artigo sexto da Constituição da República Federativa do Brasil.

A necessidade de efetivar o direito previsto no artigo sexto da Constituição da República Federativa do Brasil é importante para assegurar o respeito ao direito fundamental à alimentação e aos demais direitos sociais previstos em tal artigo.

Outra questão importante faz referência a existência de grandes empresas que produzem e fornecem alimentos. Essas empresas possuem uma influência muito grande podendo realizar uma pressão regulatória muito forte em seu país de origem ou nos países que atuam.

Podem influenciar também nos hábitos alimentares das pessoas ao disponibilizar grandes quantidades de determinados gêneros alimentícios.

Essa realidade de disputa comercial entre os países pelo título de maior exportador de soja ou de maior consumidor de carne pode muitas vezes ser prejudicial para aqueles que passam fome.

Uma análise interessante é que enquanto o Brasil se orgulhava de ser o celeiro do mundo, órgãos internacionais afirmavam que o país havia voltado ao mapa da fome.

Esse paradoxo da alimentação é muito importante. Nem sempre a disponibilidade de alimentos ou a elevada produção é suficiente para assegurar a todos acesso aos alimentos.

Diversos fatores como dificuldades econômicas, dificuldades de distribuição (em locais de difícil acesso ou em virtude de guerras), dificuldade de produção, são fatores que podem comprometer e até prejudicar o acesso aos alimentos.

Em virtude dessas questões, é preciso ressaltar que a “busca” pelo alimento não deve ser tratada apenas como uma questão pessoal ou familiar. Ela deve ser assegurada pelo Estado através de políticas públicas que possam garantir que todos tenham acesso aos alimentos.



A exigência de garantir espaços sanitariamente adequados para a alimentação é fundamental especialmente para aquelas pessoas que vivem em situação de rua ou em vulnerabilidade social sem acesso a itens básicos de higiene ou a locais adequados para a sua alimentação.

Os Restaurantes Populares, espalhados em vários locais do Brasil são exemplos de espaços que podem ser caracterizados como adequados.

Oferecer regularidade demanda planejamento adequado. Várias ações são necessárias como mapear a fome, estabelecer os locais com mais pessoas em situações de insegurança alimentar.

A questão da promoção da educação alimentar e nutricional é fundamental pois hoje com a transformação dos alimentos em commodities e com a propaganda constante das grandes industriais ter acesso sobre tais informações é fundamental para que as pessoas possam se alimentar adequadamente.

O incentivo as práticas alimentares saudáveis estão relacionadas com a educação alimentar. Tendo a informação correta, muitas pessoas vão buscar se alimentar de forma adequada. Parece simples, entretanto, com o poder da indústria alimentícia e as constantes propagandas, não será uma tarefa fácil.

A sustentabilidade em várias dimensões também está prevista nas finalidades. Ela é fundamental para garantir: a) o acesso regular aos alimentos; b) para possibilitar que as gerações futuras tenham acesso aos alimentos.

O aproveitamento integral dos alimentos também é fundamental. Estima-se que 17 %(dezessete) dos alimentos disponíveis para consumo são desperdiçados todos os anos. Reduzir o desperdício pode ampliar o acesso aos alimentos(FAO 2021).

Boas práticas de preparo e manipulação dos alimentos também são importantes para que as pessoas possam ter acesso a uma comida de qualidade e segura para o consumo, evitando a disseminação de doenças.

A legislação também privilegia a aquisição de alimentos de pequenos produtores. Essa questão é importante para assegurar desenvolvimento econômico e social. Valorizar o pequeno produtor, além de ser um importante instrumento de combate a fome é também uma forma de assegurar redução das desigualdades.

O incentivo à produção de alimentos locais, assim como a criação de redes de abastecimento está relacionada com a questão da sustentabilidade e do respeito com a diversidade cultural.

Talvez ainda exista alguma dúvida sobre o que serão as cozinhas solidárias. O decreto n. 11.937, de 5 de março de 2024 estabelece uma definição. É importante citar o artigo para conhecimento(BRASIL, 2024):



Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: I - tecnologia social - conjunto de atividades, técnicas e metodologias replicáveis, desenvolvidas mediante processo coletivo de organização, desenvolvimento e aplicação por interação da comunidade e que representam efetivas soluções de transformação social para o enfrentamento dos problemas decorrentes da situação de insegurança alimentar e nutricional; II - cozinha solidária - tecnologia social de combate à insegurança alimentar e nutricional, de base popular, não estatal, estruturada pela comunidade local, por meio de seus coletivos, seus movimentos sociais e suas organizações da sociedade civil, com a finalidade de produção e oferta de refeições adequadas e saudáveis, preferencialmente para pessoas em vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua, com o apoio à comunidade por meio de outras atividades de interesse coletivo;

Uma primeira questão importante é que as cozinhas solidárias são formas de combate a insegurança alimentar e nutricional. A existência de espaços onde a própria comunidade pode preparar seus alimentos de forma segura e tranquila é fundamental para dar assegurar o acesso regular e permanente aos alimentos.

A base popular, com ênfase ao “não estatal” significa que as cozinhas solidárias são formadas pela própria comunidade local com o intuito de assegurar acesso aos alimentos.

Novamente a base local assegura respeito as diferenças culturais e pode ser um importante instrumento de desenvolvimento econômico assim como de redução das desigualdades sociais.

O reconhecimento a participação de coletivos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil é importante pois valoriza as demandas identitárias de diversos grupos de vulnerabilidade social.

Tal reconhecimento está de acordo com princípios de soberania popular e de estruturação de um Estado Democrático de Direito como previsto na Constituição brasileira.

A finalidade da cozinha solidária é a produção e a oferta de refeições adequadas e saudáveis. O decreto utiliza o termo “preferencialmente” para designar que o programa tem por objetivo pessoas que estão em situação de rua ou de vulnerabilidade social.

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece como um dos objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Cita-se para conhecimento o artigo terceiro da Carta Magna brasileira(Brasil, 2024):

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

José Afonso da Silva(2005) afirma que se o Constituinte colocou como um dos seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, isso significa que a sociedade brasileira não tem essas características.

Outra questão mencionada pelo autor é que o verbo construir denota ação. Isso significa que é tarefa constitucional do Estado brasileiro estruturar uma sociedade pautada na solidariedade.



Nesse sentido o Programa Cozinha Solidária é um importante mecanismo para a construção de uma sociedade pautada na solidariedade possibilitando a construção de um ambiente de segurança alimentar.

A comunidade cozinando e se estruturando para fornecer alimentos para aquelas pessoas em situação de rua ou de vulnerabilidade social é um primeiro caminho para que o Brasil possa sair novamente do mapa da fome.

Os mecanismos legais atuais, como a Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Lei que instituiu o Programa Cozinha Solidária são marcos legais que possibilitam o avanço social e econômico.

IV. Considerações Finais

Conclui-se que a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é importante para estabelecer diretrizes do combate a fome e também para a garantia da segurança alimentar.

A definição legal de segurança alimentar possibilita a realização de políticas públicas para assegurar o acesso aos alimentos por parte das pessoas em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade e risco social.

A valorização da produção local, do respeito as diversidades culturais no âmbito da alimentação possibilitam o atendimento de demandas identitárias assim como significam um importante instrumento de desenvolvimento econômico e de redução das desigualdades sociais e regionais.

O Programa Cozinha Solidária é um importante mecanismo de combate a fome e para garantir a segurança alimentar.

As finalidades do Programa Cozinha Solidária são abrangentes e condizentes com as propostas do programa.

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece como objetivo fundamental da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

O Programa Cozinha Solidária é um importante mecanismo de construção de uma sociedade solidária assim como é um importante mecanismo de construção de um ambiente que respeite a segurança alimentar.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO Niemeyer; RAMOS, Pedro. **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Sustentável**. Campinas: Editora Alínea, 2010.

BRASIL, República Federativa do. Decreto n. 11.937/2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/decreto/d11937.htm Acesso em: 14 de mar. de 2024.

_____. Lei n. 11.346/2006 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm . Acesso em 15 de mar. de 2024.

_____. Lei n. 14.628/2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm Acesso em: 15 de mar. de 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. São Paulo: Todavia, 2022.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. ONU: 17% de todos os alimentos disponíveis para consumo são desperdiçados. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1379033/> Acesso em: 17 de mar. de 2024.

FERRAZ, Mariana de Araujo. **Direito Humano à Alimentação e Sustentabilidade no Sistema Alimentar**. São Paulo: Paulinas, 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável: A Tutela Jurídica da Alimentação e das Empresas em face do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ROJAS COUTO, Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma adequação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.



ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos Sociais são Direitos Fundamentais Simples Assim**. Salvador: Juspodim, 2021.

SENADO, Agência. Retorno do Brasil ao Brasil ao mapa da fome preocupa senadores e estudiosos. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos> . Acesso em 01 de mar de 2024.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria Geral do Direito à Alimentação: Cultura, Cidadania e Legitimação**. Birigui: Boreal, 2015.

SOUZA, Jesse. **A Ralé Brasileira**. 3.ed. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 1, ed. São Paulo: Malheiros, 2005.