

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

LUANA DE JESUS PEREIRA

**OS RESTAURANTES POPULARES E O ENFRENTAMENTO DA INSEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MARANHÃO:** uma avaliação de possíveis
impactos sob a ótica dos usuários e dos agricultores familiares.

São Luís
2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

LUANA DE JESUS PEREIRA

**OS RESTAURANTES POPULARES E O ENFRENTAMENTO DA INSEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MARANHÃO:** uma avaliação de possíveis
impactos sob a ótica dos usuários e dos agricultores familiares.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do
título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof^o. Dr^o José de Ribamar Sá Silva
Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Valéria Ferreira Santos de
Almada Lima

São Luís
2026

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Pereira, Luana de Jesus.

Os restaurantes populares e o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional no maranhão: uma avaliação de possíveis impactos sob a ótica dos usuários e dos agricultores familiares / Luana de Jesus Pereira. - 2026.

151 p.

Coorientador(a) 1: Valeria Ferreira Santos de Almada Lima.

Orientador(a): José de Ribamar Sá Silva.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2026.

1. Restaurante Popular. 2. Insegurança Alimentar. 3. Agricultura Familiar. 4. Avaliação de Políticas Públicas.

LUANA DE JESUS PEREIRA

**OS RESTAURANTES POPULARES E O ENFRENTAMENTO DA INSEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MARANHÃO:** uma avaliação de possíveis
impactos sob a ótica dos usuários e dos agricultores familiares.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Políticas Públicas da Universidade Federal do
Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do
título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva
(Orientador)
Doutor em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.ª Dr.ª Valéria Ferreira Santos de Almada Lima
(Coorientadora)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.ª Dr.ª Carla Cecilia Serrão Silva
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. José Tavares Bezerra Junior,
Doutor em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Dedico este trabalho a São José que, com a sua poderosa intercessão, protege e guia cada um dos meus passos, tendo-me agraciado com o presente desta vaga no mestrado.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte inesgotável de vida, amor e esperança, por conceder-me os dons do Espírito Santo, iluminar meus caminhos e fortalecer meu coração nos momentos de adversidade. Foi Sua presença constante que me sustentou diante dos desafios da dupla jornada e tornou possível a realização deste sonho.

A São José, meu protetor e intercessor, pelo cuidado silencioso, pela proteção diária e pelas inúmeras graças alcançadas ao longo desta caminhada, entre elas a preciosa oportunidade de ingressar neste programa de mestrado.

À minha família, pelo amor incondicional, pelo suporte permanente e pela torcida sincera em cada etapa desta trajetória. Vocês foram meu porto seguro nos momentos de incerteza e minha maior motivação para perseverar.

À querida Luzia Waquim, minha eterna chefe e referência profissional, por toda a compreensão, o carinho, o afeto e a generosidade ao longo dos anos em que tive a honra de trabalhar ao seu lado. Levo comigo os ensinamentos do seu profissionalismo exemplar, sua visão humanista, sua vasta experiência e, sobretudo, sua profunda capacidade de cuidar das pessoas e servir ao próximo. Sua influência permanecerá indelével em minha trajetória pessoal e profissional.

Ao Miguel, por ter acreditado em mim desde o processo seletivo e por ter proporcionado um ambiente de trabalho saudável, acolhedor e intelectualmente estimulante. Sua compreensão e apoio foram fundamentais para que eu pudesse conciliar as exigências profissionais com a vida acadêmica. Manifesto meu mais profundo respeito, admiração e gratidão.

Ao Raul, meu atual gestor, por haver-me concedido a oportunidade de liderar e ampliar meus horizontes profissionais, além de ter me apoiado em todas as fases desta jornada acadêmica. Sua compreensão, seu incentivo e sua confiança foram essenciais, especialmente durante a pesquisa de campo e a elaboração desta dissertação. Sem esse amparo, este trabalho certamente teria sido muito mais árduo. Receba minha sincera gratidão, respeito e carinho.

Às minhas companheiras de trabalho, especialmente Nayara, Raphaella e Nauzica, pela convivência harmoniosa, pelo suporte diário, pelas palavras de encorajamento e pela amizade construída ao longo dessa caminhada.

Às minhas queridas amigas Laire e Letícia, que sonharam este mestrado comigo desde o princípio. Compartilhamos expectativas, desafios, angústias e conquistas. Hoje celebramos

juntas não apenas um título acadêmico, mas uma vitória erguida com amizade, amparo mútuo e afeto.

À Universidade Federal do Maranhão, por proporcionar uma formação acadêmica de excelência, por meio de um mestrado rico, instigante e profundamente transformador. De modo especial, agradeço à Professora Lilia, coordenadora do curso, cuja dedicação, compromisso e incansável defesa dos interesses da turma foram fundamentais para a concretização desta experiência. Sua atenção, sensibilidade e empenho marcaram de forma indelével nossa trajetória.

À Escola de Governo do Maranhão (EGMA), pelo papel decisivo na construção desta oportunidade formativa. Em especial, à Leuzinete, mulher visionária, corajosa e desbravadora, cuja atuação tornou possível a formação desta turma singular.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), pelo financiamento que viabilizou esta pesquisa e fortalece a produção científica em nosso estado. Em especial, ao Professor Nordman Wall, exemplo de liderança, profissionalismo e compromisso com a investigação científica, pela generosidade, gentileza e dedicação ao desenvolvimento da ciência maranhense.

Ao meu orientador, Professor José de Ribamar, por acreditar nesta pesquisa desde o processo seletivo. Sua inteligência, competência acadêmica e sensibilidade humana são fontes permanentes de admiração. Agradeço pela orientação segura, pelo incentivo constante e pela confiança depositada neste trabalho, especialmente no aprofundamento das reflexões acerca dos impactos dos Restaurantes Populares para a agricultura familiar.

À minha amada coorientadora, Professora Valéria, que desde os primeiros momentos me acolheu com generosidade e confiança. Sou profundamente grata pelo convite para integrar a pesquisa do GAEPP sobre os Restaurantes Populares, oportunidade que enriqueceu de maneira significativa minha formação acadêmica. Sua competência, humanidade, afeto e compromisso com a pesquisa inspiram-me cotidianamente a ser uma profissional, pesquisadora, docente e ser humano melhor. Obrigada pelo cuidado, pela orientação, pela amizade e por ter-me permitido fazer parte de sua trajetória e de sua família acadêmica.

À querida professora Carla Cecília, pessoa tão gentil e elegante, que acompanhou a minha pesquisa da qualificação do projeto à defesa da dissertação, por suas contribuições assertivas, inteligentes e visionárias, que foram de grande valia para o texto final.

Aos integrantes do grupo de pesquisa sobre Restaurantes Populares — Ozanira, Valéria, Carla Cecília, Annova, Salviana, Talita, Tavares, Rodrigo, Eric, Maria Tereza e Ayla —

pela oportunidade de aprendizado e convivência acadêmica. Cada reunião representou uma genuína imersão no universo da investigação científica, ampliando meus conhecimentos e consolidando minha formação como pesquisadora.

A todos os meus colegas de turma, especialmente Letícia Cristine, Ana Beatriz, Daniel, Laire, Diego, Eduardo, Eucicley, Thamires, Adriana e Talita, por compartilharem comigo esta jornada tão desafiadora quanto enriquecedora. Obrigada pelas trocas de saberes, pelo companheirismo, pelas palavras de encorajamento, pelas risadas e pelas lágrimas compartilhadas ao longo do percurso.

Ao nosso líder de turma, Reinaldo, por representar com dedicação, responsabilidade e excelência os interesses de todos os colegas. Sua capacidade de diálogo, seu compromisso e seu espírito colaborativo contribuíram de forma expressiva para o êxito de nossa caminhada coletiva.

À Andreza, pela competência, disponibilidade e cuidado com que conduziu os assuntos acadêmicos e administrativos da turma. Sua atenção constante e sua forma acolhedora de tratar cada estudante foram essenciais para transmitir tranquilidade e segurança ao longo desta trajetória.

Por fim, agradeço a todos que, de algum modo, contribuíram para a realização deste trabalho. Cada palavra de incentivo, cada gesto de apoio e cada demonstração de carinho foram imprescindíveis para que este sonho se tornasse realidade. Esta conquista não é apenas minha; ela pertence igualmente a cada pessoa que caminhou ao meu lado. Levo todos vocês no coração, com profunda gratidão, orgulho e amor, como parte indissociável da minha história.

A fome, em lugar nenhum, levou o ser humano à revolução. A fome leva à submissão.”

Luiz Inácio da Silva

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto a avaliação dos possíveis impactos dos Restaurantes Populares no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional de seus usuários e no fomento à agricultura familiar nos municípios maranhenses de Caxias, Codó, Parnarama e Afonso Cunha. Inserida na área de concentração Políticas Sociais e Programas Sociais e na linha de pesquisa Avaliação de Políticas e Programas Sociais do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, a pesquisa fundamenta-se no materialismo histórico-dialético como perspectiva teórica orientadora e adota abordagem quali-quantitativa com triangulação de métodos. Os procedimentos metodológicos incluíram questionários estruturados junto aos usuários dos Restaurantes Populares, entrevistas com grupos focais compostos por agricultores familiares, entrevistas semiestruturadas com sujeitos-chave da política pública, observações in loco e análise documental do arcabouço jurídico dos contratos de gestão. O tratamento dos dados qualitativos orientou-se pela técnica de análise de conteúdo de vertente temática, com categorias analíticas emergentes do movimento dialético entre o referencial teórico e o empírico. A amostra foi composta por 51 usuários, distribuídos proporcionalmente entre os quatro municípios investigados, conforme os critérios da pesquisa coletiva do Grupo de Pesquisa dos Restaurantes Populares, da qual esta dissertação é produto direto. O primeiro capítulo examina as dimensões e determinações da insegurança alimentar e da fome em escala internacional, nacional e maranhense, compreendendo-as como expressões historicamente determinadas das contradições do capitalismo contemporâneo. O segundo capítulo reconstrói a trajetória histórica das políticas de alimentação no Brasil, desde as primeiras iniciativas institucionais até a consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, analisando o surgimento e a expansão dos Restaurantes Populares no Maranhão. O terceiro capítulo apresenta os resultados da pesquisa empírica sob duas dimensões: o enfrentamento da insegurança alimentar sob a ótica dos usuários e o fomento à agricultura familiar local. Os resultados indicam que o programa apresenta eficácia em sua dimensão assistencial imediata: 92,16% dos usuários afirmam que o equipamento libera parte do orçamento familiar e mais de 72% relatam melhora qualitativa na alimentação. Contudo, os indicadores da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar aplicados aos domicílios revelam que o Restaurante Popular opera como instrumento de contenção da fome sem suprimir a insegurança alimentar no ambiente domiciliar. Na dimensão da produção, os agricultores familiares são preteridos nas compras institucionais em favor de grandes atacadistas, em contradição com os objetivos intersetoriais do programa. A análise identificou uma fragilidade nos instrumentos contratuais mais recentes, em que a cláusula punitiva utiliza a preposição "até 30%", estabelecendo um teto máximo e não um piso mínimo obrigatório para a aquisição de insumos da agricultura familiar, o que reduz o poder sancionador do Estado. Conclui-se que os Restaurantes Populares produzem possíveis impactos positivos circunscritos à dimensão do consumo, sem se consolidar como indutor do desenvolvimento da agricultura familiar local. A superação dessa limitação requer que o Estado exerça papel intervencionista em dois planos: a fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e o fomento à base rural, por meio de assistência técnica, titulação de terras e tecnologias de irrigação.

Palavras-chave: Restaurantes Populares; Insegurança Alimentar e Nutricional; Agricultura Familiar; Avaliação de Políticas Públicas; Maranhão.

ABSTRACT

This dissertation focuses on evaluating the possible impacts of the Popular Restaurants program on food and nutrition insecurity among its users and on the promotion of family farming in the municipalities of Caxias, Codó, Parnarama, and Afonso Cunha, in the state of Maranhão, Brazil. Grounded in historical-dialectical materialism and adopting a mixed-methods approach with methodological triangulation, the research combined structured questionnaires with restaurant users, focus groups with family farmers, semi-structured interviews with key policy stakeholders, on-site observations, and documentary analysis of management contracts. Qualitative data were analyzed through thematic content analysis, with analytical categories emerging from the dialectical movement between the theoretical framework and the empirical material. The results indicate that the program is effective in its immediate assistential dimension: 92.16% of users report that the program frees up part of the family budget, and over 72% report qualitative improvement in their diet. However, household-level food security indicators show that the Popular Restaurants operate as a food containment instrument without suppressing food insecurity in the domestic environment. In the production dimension, family farmers are excluded from institutional purchases in favor of large wholesalers, in contradiction with the program's intersectoral objectives. The analysis also identified a legal ambiguity in recent contracts, where punitive clauses use the expression "up to 30%" rather than "at least 30%", establishing a ceiling instead of a mandatory floor for purchases from family agriculture. It is concluded that the Popular Restaurants produce possible positive impacts confined to the consumption dimension, without consolidating themselves as drivers of local family farming development. Overcoming this limitation requires the State to act on two fronts: enforcing contractual compliance and providing structural support for rural production through technical assistance, land titling, and irrigation technologies.

Keywords: Popular Restaurants; Food and Nutrition Insecurity; Family Farming; Public Policy Evaluation; Maranhão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1	– Municípios relacionados para o estudo empírico.....	23
Tabela 2	– Municípios relacionados para o estudo empírico (amostra representativa da população investigada).....	24
Tabela 3	– Amostra da pesquisa por Restaurante Popular.....	25
Tabela 4	– Custo e acessibilidade de uma dieta saudável por regiões do mundo (2024).....	33
Tabela 5	– Investimento no PAA (Valor Formalizado em R\$).....	67
Tabela 6	– Comparativo de quantidade de operações (Total de CPRs).....	67
Tabela 7	– Investimento Nacional do PNAE em aquisições da agricultura familiar (2018-2022).....	69
Tabela 8	– Comparativo de INVESTIMENTO DO PNAE no Maranhão (Governo e Municípios Seleccionados).....	70
Figura 1	– Cardápio do Restaurante Popular em 1942.....	73
Tabela 9	– Recorte racial, de gênero e estado civil.....	89
Tabela 10	– Moradia dos usuários.....	91
Tabela 11	– Escolaridade dos usuários.....	93
Tabela 12	– Vínculo trabalhista dos usuários.....	94
Tabela 13	– Renda familiar mensal.....	96
Tabela 14	– Vínculo com Programa Social dos usuários.....	98
Tabela 15	– Meio de transporte para acesso aos RP dos usuários.....	99
Tabela 16	– Rotina alimentar e Restaurante Popular.....	101
Tabela 17	– Motivo (s) dos usuários para o uso dos RPs.....	102
Tabela 18	– Perfil de utilização, assiduidade e consumo de refeições nos restaurantes populares.....	104
Tabela 19	– participação dos usuários em atividades complementares e de educação alimentar e nutricional nos restaurantes populares.....	106
Tabela 20	– Nível de satisfação global.....	107
Tabela 21	– Avaliação global da infraestrutura e dos serviços prestados nos restaurantes populares.....	108
Tabela 22	– contribuição dos restaurantes populares para o orçamento familiar e a segurança alimentar e nutricional dos usuários.....	111

Tabela 23	– Indicadores de Insegurança Alimentar no Domicílio (Escala EBIA) por Município.....	113
Quadro 1	– Síntese Comparativa dos achados na agricultura familiar por Município.....	125
Tabela C.1	– Cruzamento entre % PIB Estadual (2023) e indicadores de segurança alimentar por Região de Planejamento.....	144
Tabela C.2	– Destaques da distribuição percentual de domicílios por situação de segurança e insegurança alimentar, segundo Regiões de Planejamento selecionadas (2024-2025).....	145
Tabela C.3	– Distribuição dos domicílios por situação de segurança alimentar no Maranhão (2024-2025).....	146

LISTA DE SIGLAS

ASCOFAM	Associação Mundial de Luta Contra a Fome
CAISAN	Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAISAN-MA	Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão
CGPAN	Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
COMSEAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA-MA	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPR	Cédula de Produto Rural
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
ELCSA	Escala Latino-Americana e Caribenha de Segurança Alimentar
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFAD	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPC	Classificação Integrada das Fases da Segurança Alimentar
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAA-CDS	Programa de Aquisição de Alimentos — modalidade Compra com Doação Simultânea
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPP	Paridade do Poder de Compra
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
REDESAN	Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional
RP	Restaurante Popular
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SECOM	Secretaria de Comunicação Social do Estado do Maranhão
SEDES	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social do Maranhão
SIACOMPRASRP	Sistema de Acompanhamento Online das Compras dos Restaurantes Populares
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN-MA	Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão
SOFI	The State of Food Security and Nutrition in the World
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VBP	Valor Bruto da Produção
WFP	Programa Mundial de Alimentos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	A DIMENSÃO E AS DETERMINAÇÕES DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E DA FOME: realidade internacional, nacional e maranhense.....	28
2.1	Conceitos de insegurança alimentar e fome.....	28
2.2	A fome e a insegurança alimentar no capitalismo contemporâneo: dimensões e determinações em escala global.....	30
2.2.1	Trajetória normativa do direito à alimentação: do plano internacional à consolidação do SISAN.....	35
2.3	A insegurança alimentar no brasil: desigualdades regionais, políticas públicas e determinações estruturais.....	36
2.3.1	Dimensões e indicadores da vulnerabilidade alimentar domiciliar.....	37
2.4	A fome e a insegurança alimentar no Maranhão: expressões da desigualdade social e desafios para as políticas públicas.....	40
2.4.1	Panorama recente da insegurança alimentar no Maranhão.....	41
2.4.2	Considerações metodológicas: diferenças entre IBGE e SEDES.....	41
2.4.3	Determinantes socioeconômicos da insegurança alimentar.....	42
2.5	Sistemas alimentares, soberania alimentar e agricultura familiar.....	44
3	A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO NO BRASIL.....	52
3.1	O Programa Fome Zero: estratégia estruturante para combate à insegurança alimentar.....	59
3.1.1	A dimensão estratégica do combate à fome: compras institucionais como estratégia de fomento à agricultura familiar.....	65
3.2	Os Restaurantes Populares no Brasil.....	73
3.3	Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, a agricultura familiar e os Restaurantes Populares no Maranhão.....	79
4	POSSÍVEIS IMPACTOS DOS RESTAURANTES POPULARES NA SEGURANÇA ALIMENTAR DOS USUÁRIOS E NA AGRICULTURA FAMILIAR.....	86

4.1	Caracterização socioeconômica do espaço empírico da pesquisa.....	86
4.2	Aspectos relevantes identificados na pesquisa de campo.....	88
4.2.1	Resultados da pesquisa com os usuários do Restaurante Popular.....	88
4.2.2	Resultados da pesquisa com os agricultores familiares.....	114
4.3	Síntese dos Achados: as contradições e possibilidades da política intersetorial.....	125
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
	REFERÊNCIAS.....	132
	APÊNDICE A – Relação dos municípios do Estado do Maranhão por Regiões de Planejamento.....	139
	APÊNDICE B – Metodologia comparativa entre a EBIA padrão (IBGE) e a EBIA ampliada utilizada pela SEDES.....	143
	APÊNDICE C – Tabelas completas de cruzamento entre Produto Interno Bruto regional e insegurança alimentar no Maranhão	144
	APÊNDICE D – Formulário de entrevista aplicado aos usuários dos Restaurantes Populares.....	147
	APÊNDICE E – Roteiro para grupo focal com agricultores familiares.....	150

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, tem como objeto uma avaliação de possíveis impactos dos Restaurantes Populares no enfrentamento da insegurança alimentar dos seus usuários e no fomento à agricultura familiar no estado do Maranhão. Assim sendo, situa-se na área de concentração Políticas Sociais e Programas Sociais e na linha de pesquisa Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

A fome e a insegurança alimentar constituem expressões persistentes das desigualdades sociais produzidas no capitalismo contemporâneo. Longe de decorrerem da insuficiência de alimentos, relacionam-se às formas desiguais de produção, distribuição e acesso à riqueza socialmente produzida.

O cenário contemporâneo revela a gravidade do fenômeno: segundo o relatório sobre o Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI 2024), 733 milhões de pessoas passaram fome no mundo em 2023. No Brasil, apesar dos avanços históricos no campo das políticas sociais, cerca de 2,5 milhões de pessoas ainda enfrentam a fome extrema. Mais alarmante é o fato de que o país, após ter saído do Mapa da Fome da ONU em 2014, retornou a essa condição entre 2019 e 2023, período marcado pelo agravamento das vulnerabilidades socioeconômicas e pela fragilização das redes de proteção social.

A alimentação adequada é um direito humano universal consagrado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e incorporado ao rol dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010. Para garantir esse acesso, o Estado brasileiro instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006.

Contudo, a efetivação plena desse direito encontra severos obstáculos territoriais e históricos. No Estado do Maranhão, os índices refletem uma privação aguda, com o estado figurando entre os piores indicadores de segurança alimentar do país, realidade que impõe ao poder público a responsabilidade de implementar políticas estruturadas de enfrentamento da fome.

Como resposta institucional para enfrentar essas privações e alinhar-se aos compromissos da "Agenda 2030" da ONU (especificamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 – Fome Zero), o Governo do Estado do Maranhão estabeleceu os Restaurantes Populares como estratégia prioritária. Impulsionado por programas estruturantes como o "Plano

Mais IDH" e o "Comida na Mesa", o Estado expandiu vigorosamente seus equipamentos de segurança alimentar, consolidando a maior rede da América Latina, com atuação em 163 municípios e a oferta de milhares de refeições diárias a preços altamente subsidiados.

Apesar da ampla dimensão dessa política e do significativo volume de recursos públicos nela investidos, a literatura acadêmica ainda revela uma lacuna significativa em sua avaliação. Embora existam estudos abordando o papel desses equipamentos na mera provisão de refeições baratas, faltam investigações aprofundadas sobre como os Restaurantes Populares impactam de forma sustentável a mitigação da insegurança alimentar sob as diferentes realidades regionais e demográficas.

A justificativa para o desenvolvimento desta pesquisa alicerça-se em três dimensões complementares e indissociáveis: a relevância social da temática, a lacuna acadêmica existente e a urgência político-institucional de produção de dados avaliativos consistentes sobre uma política pública de grande envergadura.

Do ponto de vista social, a permanência da fome como expressão da questão social no Maranhão não constitui fenômeno conjuntural, mas expressão histórica e estruturalmente determinada das desigualdades produzidas pelo capitalismo periférico. O estado figura de forma recorrente entre os piores indicadores sociais do país, e a insegurança alimentar incide de forma desproporcional sobre populações negras, domicílios chefiados por mulheres, famílias numerosas, trabalhadores informais e moradores de municípios com menor dinamismo econômico. Diante desse quadro, avaliar se e como os Restaurantes Populares incidem sobre essas condições de vida não é apenas um exercício acadêmico, mas uma necessidade ética e política.

Do ponto de vista acadêmico, a despeito da expressiva expansão do programa no Maranhão, a literatura científica ainda revela lacuna significativa em sua avaliação. Os estudos existentes tendem a abordar os Restaurantes Populares sob a perspectiva da provisão de refeições baratas, sem investigar de forma aprofundada seus possíveis impactos sobre a condição nutricional dos usuários, sua relação com a agricultura familiar local e sua efetividade como instrumento de enfrentamento estrutural da insegurança alimentar nas diferentes realidades regionais e demográficas do estado.

Essa lacuna é ainda mais relevante quando se considera que o modelo maranhense de gestão indireta, no qual empresas terceirizadas são contratualmente obrigadas a adquirir cerca de 30% dos insumos diretamente da agricultura familiar local, representa uma configuração institucional singular que carece de análise científica rigorosa.

Do ponto de vista político-institucional, a compreensão dos possíveis impactos socioeconômicos dos Restaurantes Populares pode fornecer subsídios científicos indispensáveis para que os gestores públicos aperfeiçoem o planejamento, fortaleçam os mecanismos de controle social exercidos pelos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional e tomem decisões fundamentadas sobre a perenidade, a expansão e o aperfeiçoamento da política pública. Em um estado que chegou à marca de 220 Restaurantes Populares em abril de 2026, com planos de expansão para todos os 217 municípios (Maranhão, 2026), a ausência de avaliações sistemáticas representa não apenas uma fragilidade científica, mas um risco para a efetividade e a legitimidade da própria política.

A problematização desta pesquisa parte de uma contradição estrutural que se manifesta de forma particularmente aguda no Estado do Maranhão: ao mesmo tempo em que o estado consolidou a maior rede de Restaurantes Populares da América Latina, com atuação em 163 municípios, oferta de refeições a preços altamente subsidiados e expansão que, segundo dados da SECOM (2025), teria contribuído para a retirada de 919,9 mil maranhenses da extrema pobreza entre 2021 e 2023, aproximadamente 43,6% dos domicílios maranhenses ainda vivenciam algum grau de insegurança alimentar, sendo que 8,1% encontram-se em situação de insegurança grave, o que corresponde a mais de 81 mil domicílios em situação de fome (Maranhão, Secretaria de Desenvolvimento Social, 2025).

Essa coexistência entre a expansão de uma política pública de grande envergadura e a persistência de indicadores agudos de privação alimentar coloca uma questão central que não pode ser respondida por declarações institucionais: em que medida os Restaurantes Populares efetivamente transformam as condições de vida dos sujeitos que deles dependem?

Agravando essa tensão, o Maranhão mantém o menor PIB per capita do país, evidenciando que o crescimento econômico estadual, com variação real positiva de 3,6% em 2023 (IMESC, 2025), não se traduz automaticamente em bem-estar social. Políticas de segurança alimentar dissociadas de mecanismos redistributivos estruturais e de fortalecimento da agricultura familiar correm o risco de se restringir à palição emergencial da fome sem enfrentar suas determinações profundas. É justamente essa tensão entre o alcance quantitativo da política e sua efetividade qualitativa, entre o que o programa anuncia e o que os sujeitos efetivamente experienciam, que constitui o núcleo da problematização desta pesquisa.

Diante da problematização delineada, a pesquisa orienta-se pela seguinte questão central: Quais os possíveis impactos dos Restaurantes Populares no combate à insegurança

alimentar e nutricional dos seus usuários e no fomento à agricultura familiar no estado do Maranhão?

Para responder a essa indagação, o objetivo geral desta dissertação consiste em avaliar os possíveis impactos dos Restaurantes Populares, seus limites e possibilidades, no combate à insegurança alimentar e nutricional dos seus usuários e no fomento à agricultura familiar no estado do Maranhão.

Para a consecução deste fim, delinearam-se os seguintes objetivos específicos:

- Avaliar qual a dimensão e determinações da insegurança alimentar e da fome, particularmente no Maranhão, em relação à realidade nacional e internacional;
- Avaliar em que contexto sócio-histórico emergiram os Restaurantes Populares como uma das alternativas de enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional, bem como a sua situação atual no Maranhão;
- Avaliar quais as possíveis mudanças experimentadas pelos usuários dos Restaurantes Populares do Maranhão, integrantes do espaço empírico da pesquisa, do ponto de vista do acesso ao direito humano a uma alimentação adequada e da superação da insegurança alimentar e nutricional e do fortalecimento da agricultura familiar dos municípios, mediante a oferta de insumos para o RP.

A pesquisa fundamenta-se no materialismo histórico-dialético como perspectiva teórica orientadora e adota uma abordagem quali-quantitativa, superando os limites do modelo positivista de produção do conhecimento, que reduz a realidade social a mensurações quantitativas incapazes de capturar sua complexidade e suas contradições. A combinação entre métodos qualitativos e quantitativos não se dá de forma aleatória, mas responde à natureza multidimensional do objeto investigado, que exige tanto a apreensão de indicadores objetivos quanto a compreensão das experiências e percepções dos sujeitos envolvidos.

A avaliação de impacto tem como foco central as mudanças quantitativas e qualitativas produzidas por determinada política ou programa sobre as condições de vida de uma população, adotando a efetividade como critério orientador. Para Roche (2000), trata-se da análise sistemática de mudanças duradouras e significativas (planejadas ou não) nas vidas das pessoas ocasionadas por determinada ação ou série de ações. A determinação do impacto exige, necessariamente, considerar dois momentos distintos: antes e depois da implementação do programa, demandando ainda o controle de variáveis intervenientes. Contudo, como a realidade social constitui um sistema aberto, não é possível afirmar categoricamente que determinado efeito decorreu exclusivamente da implementação de um programa específico. Isso implica

reconhecer que qualquer avaliação de impacto identifica a mudança e sua dimensão, mas não pode estabelecer relação causal irrefutável entre o programa e as alterações observadas nas condições sociais.

Para contornar as limitações do método experimental clássico, que exige aleatorização e grupos de controle de difícil operacionalização em contextos de políticas sociais, a literatura propõe modelos quase-experimentais e não-experimentais, entre os quais o modelo "somente depois", que reconstrói a situação anterior com base nas informações disponíveis, e o modelo de "avaliação compreensiva", que combina análise de processo e de impactos buscando compreender não apenas o que mudou, mas por quê.

Trabalha-se, portanto, com a noção de possíveis impactos, reconhecendo que, embora não seja viável estabelecer relações causais estritas e irrefutáveis entre as ações do programa e as mudanças identificadas nas condições de vida dos sujeitos, é possível e analiticamente relevante apreender indícios das transformações decorrentes de sua implementação. Essa escolha se ampara na compreensão de que, como a realidade social é permeada por múltiplas variáveis intervenientes, qualquer julgamento sobre efeitos de um programa deve ser formulado com a devida cautela epistemológica, evitando determinismos causais que a própria natureza do objeto não autoriza.

Essa escolha metodológica encontra fundamento também no materialismo histórico-dialético, perspectiva teórica que orienta esta pesquisa. Nessa concepção, a realidade social não é estática nem linear, mas constitui-se como totalidade concreta, contraditória e em permanente movimento, determinada por relações históricas, econômicas e sociais que se articulam de forma complexa e mediada.

Assim, atribuir a um único programa social a causalidade direta e exclusiva sobre as transformações nas condições de vida dos sujeitos seria incorrer em uma leitura mecanicista e reducionista da realidade, incompatível com uma análise dialética que reconhece a multiplicidade de determinações que incidem sobre os fenômenos sociais. O materialismo histórico-dialético exige, ao contrário, que os efeitos de qualquer intervenção social sejam compreendidos em sua relação com o todo, considerando as contradições estruturais, as mediações históricas e os condicionantes objetivos e subjetivos que atravessam a vida dos sujeitos.

Desse modo, falar em possíveis impactos não representa uma limitação analítica, mas uma postura epistemológica coerente com uma abordagem que recusa simplificações causais e busca apreender a realidade em sua riqueza e complexidade.

A opção pela triangulação como estratégia metodológica nesta pesquisa se justifica pela necessidade de superar os limites de qualquer método isolado, respondendo à complexidade do objeto investigado. Para Minayo et al. (2005), a avaliação por triangulação de métodos deve contemplar as dimensões de utilidade, viabilidade, precisão técnica e ética. Trata-se, portanto, de uma "investigação avaliativa" (Minayo et al., 2005, p. 19) que articula dados quantitativos e qualitativos de modo complementar.

Na presente pesquisa, essa estratégia concretizou-se por meio da combinação de questionários estruturados junto aos usuários dos Restaurantes Populares, entrevistas com grupos focais compostos por agricultores familiares, entrevistas semiestruturadas com sujeitos-chave da política pública e observações in loco, além de levantamento bibliográfico e documental, permitindo confrontar percepções, experiências e dados normativos de modo a apreender a realidade dos Restaurantes Populares em sua riqueza e contradição.

O tratamento dos dados qualitativos produzidos pelos grupos focais, pelas entrevistas semiestruturadas e pelas observações in loco orientou-se pela técnica de análise de conteúdo de vertente temática (Bardin, 2011), articulada aos pressupostos do materialismo histórico-dialético.

O processo organizou-se em três etapas: análise inicial e leitura flutuante do corpus; codificação e categorização do material; e interpretação dos resultados. As categorias analíticas emergiram do movimento dialético entre o referencial teórico e o empírico, sendo elas: acesso à alimentação e segurança alimentar domiciliar; percepção dos usuários sobre qualidade nutricional e impacto orçamentário; barreiras institucionais ao fornecimento pela agricultura familiar; atuação do controle social nos municípios investigados; e contradições do modelo de gestão indireta frente aos objetivos intersetoriais do programa.

O procedimento interpretativo buscou articular as falas dos sujeitos às determinações estruturais identificadas no referencial teórico, reconhecendo-as como expressões concretas das contradições do capitalismo periférico maranhense.

A mobilização do materialismo histórico-dialético nesta pesquisa não se restringe a um posicionamento epistemológico declaratório, mas orienta concretamente o movimento interpretativo empreendido ao longo da análise. As categorias marxianas de contradição, mediação e totalidade estruturam a leitura dos dados empíricos em três planos articulados. No plano das contradições, a análise indica as tensões irresolvidas entre a expansão quantitativa dos Restaurantes Populares e a persistência da insegurança alimentar domiciliar; entre a capacidade produtiva declarada pelos agricultores familiares e sua exclusão sistemática das

compras institucionais; e entre os objetivos intersetoriais inscritos na política pública e a racionalidade privatista da gestão terceirizada.

No plano das mediações, o modelo de gestão indireta é analisado não como simples opção administrativa, mas como mediação institucional que, ao inserir a empresa privada entre o Estado e o produtor rural, subordina a lógica do direito à lógica do mercado, carecendo, para que o programa alcance seu pleno potencial redistributivo, de acompanhamento próximo e permanente e de controles internos robustos sobre a execução contratual. No plano da totalidade, a vulnerabilidade alimentar do usuário urbano e a exclusão econômica do agricultor rural são compreendidas não como fenômenos isolados, mas como expressões singulares de uma mesma dinâmica estrutural: a reprodução das desigualdades do capitalismo periférico maranhense. É nessa articulação entre estrutura e experiência concreta, entre as determinações macrossociais da pobreza e as vivências relatadas pelos sujeitos nos grupos focais e entrevistas, que o método dialético se materializa como ferramenta efetiva de análise, e não apenas como pressuposto filosófico.

A operacionalização dessa estratégia metodológica insere-se em um contexto institucional mais amplo, no qual esta dissertação se constitui como um dos produtos diretos da pesquisa conduzida pelo Grupo de Pesquisa dos Restaurantes Populares, desenvolvido a partir de uma parceria institucional firmada entre a Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e o Governo do Estado do Maranhão.

A pesquisa de campo foi realizada numa seleção intencional de municípios inseridos na amostra da pesquisa de avaliação de possíveis impactos restaurantes populares no público – alvo e na agricultura familiar no Estado do Maranhão, que teve como critérios de escolhas: municípios inseridos no Plano Mais IDH; municípios com Restaurantes com oferta do maior número de refeições; municípios com restaurantes com mais de um ano de funcionamento; um município por Região de Planejamento.

No caso de municípios que tinham mais de um Restaurante Popular em funcionamento, foram selecionados para o desenvolvimento da pesquisa empírica Restaurantes Populares pela localização e pelo tempo de funcionamento: com maior tempo e menor tempo de funcionamento. Partindo desses critérios, foram selecionados para o estudo empírico 25 municípios relacionados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Municípios relacionados para o estudo

	Local	Data de inauguração e Anos de funcionamento		Total de refeições (soma)	Mais IDH	Região de Desenvolvimento
1	Arame	09/11/2019	3,7	1.250	Sim	Serras
2	Colinas	03/01/2017	6,6	1.250		Alpercatas
3	Açailândia	06/12/2016	6,7	1.750		Amazônia Maranhense
4	Pinheiro	22/10/2021	1,8	2.500		Baixada Maranhense
5	Afonso Cunha	01/10/2021	1,8	650	Sim	Baixo Parnaíba Maranhense
6	Vitória do Mearim	20/01/2022	1,5	1.250		Campos e Lagos
7	Codó	01/10/2021	1,8	1.500		Cocais
8	Araioses	23/04/2020	3,3	1.250	Sim	Delta das Américas
9	Balsas	07/03/2020	3,4	2.500		Gerais de Balsas
10	Barra do Corda	31/01/2022	1,5	2.000		Guajaras
11	Centro Novo	15/06/2019	4,1	650	Sim	Gurupi Maranhense
12	Barreirinhas	22/03/2022	1,5	2.500		Lençóis Maranhenses
13	Marajá do Sena	04/03/2021	2,4	650	Sim	Mearim
14	Itapecuru Mirim	09/03/2022	1,5	2.000		Médio Itapecuru
15	Pedreiras	09/04/2016	7,3	1.625		Médio Mearim
16	Parnarama	10/04/2022	1,3	1.500		Médio Parnaíba Maranhense
17	Alcântara	24/10/2017	5,8	300		Metropolitana São Luís
18	São José de Ribamar	27/01/2022	1,5	2.500		Metropolitana São Luís
19	São Luís	30/12/2009	13,6	2.600		Metropolitana São Luís
20	São Luís	25/09/2021	1,8	1.000		Metropolitana São Luís
21	Santa Inês	09/04/2022	1,3	2.500		Pindaré
22	Cururupu	02/12/2021	1,8	1.500		Reentrâncias Maranhenses
23	São João dos Patos	20/12/2017	5,6	2.500		Sertão Maranhense
24	Caxias	22/11/2021	1,9	2.500		Timbiras
25	Imperatriz	29/06/2022	1,1	1.750		Tocantina Maranhense

Fonte: elaborado pela autora

Particularmente para a viabilização empírica da investigação, cujos resultados são expostos nesta dissertação, o recorte espacial abrangeu os municípios de Afonso Cunha, Codó, Parnarama e Caxias. A delimitação específica dessas quatro localidades ocorreu em razão da distribuição estratégica do trabalho de campo entre os pesquisadores que compõem o referido Grupo.

A amostra é composta por municípios integrantes do Programa Mais IDH, localizados em diferentes regiões de planejamento do Estado, que fornecem quantidade relevante de refeições (considerando-se aqueles que servem mais de 1.500 refeições por dia) e possuem mais de um ano de funcionamento. Esses critérios permitiram selecionar uma amostra reduzida, porém representativa, preservando subgrupos específicos da população de interesse, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 2 – Municípios relacionados para o estudo empírico (amostra representativa da população investigada)

	Local	Data de inauguração e Anos de funcionamento		Total de refeições (soma)	Mais IDH	Região de Desenvolvimento
1	Afonso Cunha	01/10/2021	1,8	650	Sim	Baixo Parnaíba Maranhense
2	Codó	01/10/2021	1,8	1.500		Cocais
3	Parnarama	10/04/2022	1,3	1.500		Médio Parnaíba Maranhense
4	Caxias	22/11/2021	1,9	2.500		Timbiras

Fonte: elaborado pela autora

Em pesquisas que utilizam amostragem probabilística, é fundamental que a amostra seja representativa da população investigada. Para isso, alguns critérios metodológicos devem ser considerados.

De acordo com Gil (2008), fatores como a amplitude do universo pesquisado, o nível de confiança estabelecido, a margem de erro admitida e a proporção com que o fenômeno ocorre na população constituem elementos essenciais para a definição adequada da amostra. Para tanto, é necessário verificar se a população é finita ou infinita, estabelecer um nível de confiança compatível com os pressupostos da teoria da probabilidade e definir a margem de erro aceitável para a pesquisa.

Outro fator importante refere-se à proporção com que o fenômeno pesquisado se manifesta na população, visto que essa estimativa contribui para evitar a definição de amostras superdimensionadas ou subdimensionadas, o que poderia comprometer sua representatividade. Além disso, para a determinação do tamanho da amostra, devem ser considerados aspectos como o nível de significância adotado, a margem de erro estabelecida e a disponibilidade, ou não, de informações prévias sobre o desvio padrão da população.

Todavia, em razão das diferenças socioeconômicas existentes entre as regiões onde os restaurantes populares estão localizados, tornou-se necessário trabalhar com diferentes estratos amostrais. Assim, adotou-se a técnica de amostragem aleatória estratificada proporcional, assegurando que todos os grupos fossem representados de maneira proporcional no conjunto da amostra.

De acordo com os procedimentos metodológicos apresentados por Gil (2008) e Larson e Farber (2015), a definição do tamanho da amostra deve considerar variáveis essenciais, tais como o tamanho da população investigada, o nível de confiança escolhido e a margem de erro admitida na pesquisa.

Para o cálculo da amostra aleatória estratificada proporcional tem-se os seguintes parâmetros, considerando a população finita, distribuição binominal, com proporção de 0.5, com 95% de confiança e uma margem de erro de 5%. Utilizou-se o Software R utilizando a interface do RStudio e o pacote *samplingbook* (Manitz et al., 2021) para o cálculo do tamanho da amostra estratificada aleatória simples proporcional.

Assim, considerando que um mesmo usuário pode realizar mais de uma refeição diária nos restaurantes populares, optou-se por utilizar, como referência para o cálculo amostral, apenas a quantidade de refeições servidas no almoço nos municípios selecionados para a pesquisa. Tal escolha fundamenta-se no entendimento de que o almoço representa a principal refeição do dia, evitando, dessa forma, a superestimação do número de observações referentes aos comensais.

A partir desse critério, identificou-se um total de 17.600 refeições de almoço servidas por dia nos municípios integrantes da amostra, resultando em uma amostra aleatória estratificada composta por 376 comensais entrevistados, distribuídos proporcionalmente entre todos os municípios pesquisados, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 – Amostra da pesquisa por Restaurante Popular

Restaurante	Amostra
Açailândia	15
Afonso Cunha	4
Alcântara	5
Araíoses	11
Arame	11
Balsas	22
Barra do Corda	17
Barreirinhas	22
Caxias	22
Centro Novo	4
Codó	13
Colinas	11
Cururupu	13
Imperatriz Novo	15
Itapecuru Mirim	17
Lagoa Grande	4
São Luís - João de Deus	22
Parnarama	13
Pedreiras	14
Pinheiro	22
São Luís - RP Educação	22
São José de Ribamar	22

Santa Inês	22
São João dos Patos	22
Vitória do Mearim	11

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da amostra produzidos pelo grupo de pesquisa (2026)

No caso do recorte espacial específico que deu origem à presente dissertação, respeitando o rigor metodológico, a pesquisa de campo foi realizada de acordo com a amostra calculada: 22 (vinte e duas) em Caxias, 13 (treze) em Parnarama e Codó e 4 (quatro) em Afonso Cunha.

Os resultados apreendidos a partir de todo esse percurso metodológico estão consubstanciados na presente dissertação que se encontra estruturada em três capítulos fundamentais, além desta introdução e da conclusão. Estes estão organizados a partir do movimento dialético do universal ao singular, em consonância com a perspectiva teórica do materialismo histórico-dialético que orienta a pesquisa.

O primeiro capítulo examina as dimensões estruturais da fome e da insegurança alimentar em escala global, nacional e estadual, compreendendo-as como expressões históricas e socialmente determinadas das contradições do capitalismo contemporâneo. A análise parte do cenário internacional, articulando os dados do relatório SOFI 2025 e os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para então situar a realidade brasileira e, em seguida, as especificidades do Maranhão, estado que concentra alguns dos piores indicadores de insegurança alimentar do país. Esse percurso fornece as bases teóricas e empíricas necessárias à compreensão dos determinantes estruturais que justificam a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no território maranhense.

O segundo capítulo reconstrói a trajetória histórica das políticas de alimentação no Brasil, desde as primeiras iniciativas institucionais até a consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, analisando o surgimento dos Restaurantes Populares como estratégia de enfrentamento à insegurança alimentar no âmbito federal e sua posterior implementação e expansão no Estado do Maranhão. Esse resgate histórico permite compreender o contexto sócio-histórico em que o programa se insere, suas contradições e seus limites estruturais.

O terceiro capítulo consubstancia os resultados da pesquisa empírica, apresentando e analisando os possíveis impactos dos restaurantes populares nos municípios investigados sob duas dimensões centrais: o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional sob a ótica dos usuários e o fomento à agricultura familiar local. A análise articula os dados quantitativos produzidos pelos questionários estruturados com os elementos qualitativos emergentes dos

grupos focais, das entrevistas semiestruturadas e das observações in loco, buscando apreender não apenas o que mudou nas condições de vida dos sujeitos, mas as contradições, os limites e as potencialidades do programa em sua materialidade concreta.

2 A DIMENSÃO E AS DETERMINAÇÕES DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E DA FOME: realidade internacional, nacional e maranhense

O presente capítulo examina a dimensão e as determinações da insegurança alimentar e da fome, compreendendo-as como expressões estruturais da questão social no capitalismo contemporâneo. Entende-se a insegurança alimentar não como fenômeno natural ou conjuntural, mas como produto histórico, econômico e social, decorrente da lógica capitalista das relações de produção, distribuição e apropriação da riqueza.

A análise segue o movimento dialético do universal ao singular, articulando três níveis de totalidade: o contexto internacional, o cenário nacional brasileiro e a realidade específica do Estado do Maranhão. Essa progressão permite captar as múltiplas determinações da insegurança alimentar, revelando como contradições globais do capital se concretizam em configurações nacionais e regionais, gerando vulnerabilidades sociais particulares.

Esses elementos fornecem a base teórica e empírica necessária à compreensão das políticas públicas de segurança alimentar implementadas no Maranhão, especialmente os restaurantes populares, que será objeto de avaliação de possíveis impactos sob a ótica dos seus usuários e dos agricultores familiares locais, alicerçada em interpretação analítica e a análise crítica, no terceiro capítulo.

2.1 Conceitos de insegurança alimentar e fome

A compreensão do objeto desta pesquisa exige, preliminarmente, a delimitação conceitual dos termos que estruturam a análise. A Lei Federal nº 11.346/06, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, conceitua Segurança Alimentar e Nutricional – SAN como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. A Insegurança Alimentar e Nutricional, por outro lado, ocorre quando a SAN não é garantida integralmente. No Brasil, a insegurança alimentar é medida pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), adaptada do Household Food Security Survey Module (HFSSM), desenvolvido pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). Essa escala foca na percepção e nas experiências domiciliares relacionadas ao acesso a alimentos.

Conforme o Estudo Técnico n.º 01/2014 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

Com o objetivo de produzir uma escala própria para a realidade brasileira, capaz de medir de forma direta a segurança alimentar e nutricional, envolveram-se esforços que reuniram cinco instituições de pesquisa no Brasil (UNICAMP, UnB, UFPB, INPA e UFMT). O grupo partiu da escala americana com 18 itens e trabalhou com abordagens metodológicas qualitativa e quantitativa na validação de um questionário para uso brasileiro. [...] A pesquisa de validação concluiu que a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) poderia ser disponibilizada como um instrumento com alta validade para o diagnóstico da (in)segurança alimentar no Brasil. (Brasil, 2014, p. 5-6).

A Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (EBIA) classifica os domicílios em quatro categorias:

- Segurança alimentar: Acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente.
- Insegurança alimentar leve: Comprometimento da qualidade da alimentação para manter a quantidade adequada.
- Insegurança alimentar moderada: Modificações nos padrões alimentares dos adultos, com restrição quantitativa entre eles.
- Insegurança alimentar grave: Ruptura no padrão alimentar, com redução qualitativa e quantitativa para todos os membros, inclusive crianças, podendo incluir a experiência de fome (Brasil, 2022).

A fome, segundo a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), é uma experiência subjetiva progressiva, envolvendo dimensões físicas, psicológicas e sociais. Individualmente, manifesta-se por privações severas, como dias sem alimentação. No domicílio, inclui monotonia alimentar e incerteza sobre estoques. Trata-se de um processo graduado: adultos sacrificam-se inicialmente para proteger crianças, e apenas em estágios graves a privação as atinge. Na EBIA, isso corresponde à insegurança grave. Em escala global, o fenômeno reflete assimetrias entre países centrais e periféricos (Brasil, 2014).

À luz do materialismo histórico-dialético, a insegurança alimentar e a fome são expressões históricas e socialmente determinadas, analisadas em sua totalidade por meio do movimento dialético entre o universal, o particular e o singular. Por conseguinte, articulam-se a dimensão internacional do problema, sua manifestação no Brasil e a realidade específica do Maranhão. Inicia-se, então, a análise do contexto internacional, onde as contradições globais do capitalismo se manifestam em desigualdades persistentes no acesso a alimentos.

2.2 A fome e a insegurança alimentar no capitalismo contemporâneo: dimensões e determinações em escala global

Conforme Iamamoto (2007), a questão social expressa as contradições inerentes à sociabilidade capitalista. Em um cenário global marcado por elevados níveis de produção de alimentos e avanços tecnológicos significativos, a persistência da fome torna visíveis profundas contradições sociais, econômicas e políticas que atravessam as sociedades contemporâneas, revelando o caráter eminentemente político da privação alimentar, como definido por Josué de Castro (1951). A compreensão da fome e da insegurança alimentar exige, portanto, analisá-las como expressões das relações sociais que estruturam a produção, a distribuição e o acesso aos alimentos nas sociedades capitalistas. (Iamamoto, 2001; Yazbek, 2012).

Do ponto de vista marxista, a fome relaciona-se à reprodução da força de trabalho e às desigualdades geradas pelo modo de produção capitalista (Marx, 2013), onde a produção de alimentos prioriza o lucro, promovendo monoculturas exportadoras (soja, café) em detrimento da diversidade local, marginalizando agricultores familiares e agravando a escassez de alimentos e elevando os preços para populações vulneráveis.

No capitalismo atual, a permanência da fome revela um paradoxo central: ela persiste mesmo diante da elevada capacidade mundial de produção de alimentos, pois ocorre em um contexto de produtividade agrícola elevada e capacidade global suficiente para alimentar toda a população mundial. Ainda assim, milhões permanecem privados do acesso regular e adequado aos alimentos, demonstrando que a fome não decorre da ausência de produção, mas da forma como os alimentos são produzidos, distribuídos e apropriados socialmente.

A compreensão da segurança alimentar e nutricional exige analisar criticamente as dinâmicas econômicas que estruturam os sistemas alimentares contemporâneos:

Os problemas alimentares contemporâneos permanecem atravessados pela transformação de bens essenciais aos seres humanos em mercadoria, como é o caso dos alimentos. Nesse contexto, observa-se que os alimentos são distribuídos de acordo com as leis da oferta e da demanda – um traço importante do capitalismo contemporâneo e uma das chaves para explicar o atual cenário produtor de doenças e de desigualdades econômicas e sociais, que impacta sobre os sistemas alimentares globais e impõe desafios no campo da saúde pública, criando obstáculos para a consolidação da segurança alimentar e nutricional e a efetivação dos direitos humanos em diversos países. (Guerra; Cervato-Mancuso; Bezerra, 2019, p. 3370–3371).

A insegurança alimentar é fundamentada na extrema concentração fundiária, onde uma pequena parcela de proprietários detém a maioria das terras produtivas, dedicando-as a

monoculturas de commodities para exportação em detrimento do abastecimento local. Essa dinâmica é agravada pelo controle oligopólico dos insumos agrícolas, sementes e agrotóxicos, por um número reduzido de corporações transnacionais, resultando na perda da soberania alimentar, uma vez que agricultores e consumidores perdem a autonomia sobre o que é produzido e consumido (Santos; Glass, 2018).

Em 1943, na Conferência de Hot Springs, diversos países reconhecem que o problema da fome é estrutural e internacional, não apenas humanitário. Em 1945, no âmbito da Organização das Nações Unidas – ONU foi criada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em um contexto de fome generalizada, colapso produtivo e reconstrução econômica, após a Segunda Guerra Mundial, com objetivos como erradicar a fome e desnutrição, melhorar produção e distribuição de alimentos e promover sistemas alimentares saudáveis.

Desde a década de 90 a FAO, em parceria com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – IFAD, Programa Mundial de Alimentos – WFP, Organização Mundial de Saúde – OMS e o Fundo das Nações Unidas para Crianças – UNICEF, publica anualmente o importante relatório “*The State of Food Security and Nutrition in the World*”, conhecido como SOFI, apresentando dados globais sobre a insegurança alimentar e fome, nutrição e determinantes estruturais

O panorama da segurança alimentar global em 2024, conforme o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025* (FAO et al., 2025), revela um cenário de estabilização precária, onde avanços regionais localizados coexistem com crises humanitárias profundas e desigualdades persistentes, agravadas pela inflação persistente de preços de alimentos.

De acordo com os dados, a prevalência da subnutrição (PoU) mundial atingiu cerca de 8,2% da população em 2024, representando entre 638 e 720 milhões de pessoas (ponto médio: 673 milhões), uma leve queda em relação a 2022 (8,7%) e 2023 (8,5%). Essa redução foi impulsionada por progressos no Sul da Ásia (especialmente Índia), Sudeste Asiático e América do Sul. No que tange ao acesso a alimentos, a insegurança alimentar moderada ou grave afetou cerca de 2,3 bilhões de pessoas (28% da população global). Embora a prevalência tenha diminuído ligeiramente desde o pico da pandemia, o número absoluto aumentou em 683 milhões desde 2015, com maior severidade entre mulheres e populações rurais, evidenciando desigualdades de gênero e infraestrutura urbana como barreiras críticas.

A complexidade desses números reflete o desafio de monitorar fenômenos que variam tanto em duração quanto em intensidade. A análise técnica dos dados apresentados depende da definição clara de categorias que permitam distinguir a persistência das carências alimentares de seus picos emergenciais. Um ponto crucial é a distinção entre insegurança alimentar crônica e aguda:

Insegurança alimentar crônica refere-se à incapacidade persistente de acessar alimentos ao longo do tempo, causada por fatores estruturais. Também inclui formas menos graves de insegurança alimentar que não necessariamente ameaçam vidas ou meios de subsistência, mas que persistem ao longo do tempo e podem afetar negativamente o bem-estar das pessoas e o desenvolvimento a longo prazo de comunidades e países (FAO et al., 2025). Para monitorar a privação alimentar crônica, utilizam-se indicadores de subnutrição e escalas de experiência de insegurança alimentar. Essas métricas são extraídas de pesquisas com abrangência nacional, desenhadas para assegurar que os dados sejam comparáveis mundialmente ao longo dos anos.

Já a insegurança alimentar aguda, manifesta-se em momentos específicos com gravidade que ameaça vidas e meios de subsistência, mensurada pela Classificação Integrada das Fases da Segurança Alimentar (IPC/CH). Em 2024, crises em locais como Faixa de Gaza (100% da população em níveis agudos), Sudão, Sudão do Sul e Haiti elevaram o número de pessoas em níveis catastróficos (IPC Fase 5) para cerca de 2 milhões, com 295 milhões em IPC 3+ globalmente.

As disparidades regionais são acentuadas:

- **África:** Região mais crítica, com 20,2% da população (307 milhões) em fome crônica; insegurança moderada ou grave afeta 58,9% (893 milhões).
- **Ásia:** Melhora com 6,7% (323 milhões) em fome crônica, mas insegurança moderada ou grave em 23,3% (1,1 bilhão).
- **América Latina e Caribe:** Subnutrição em 5,1% (34 milhões), com contraste entre América do Sul (3,8%) e Caribe (17,5%).
- **Oceania, América do Norte e Europa:** Fome crônica em 7,6% na Oceania; insegurança moderada ou grave em cerca de 8% (92 milhões) na América do Norte e Europa.

Apesar da recuperação marginal pós-pandemia, o mundo tem 96 milhões a mais em fome crônica do que em 2015. Projeções indicam que, sem mudanças estruturais, 512 milhões permanecerão subnutridos em 2030, com quase 60% na África, tornando a meta "Fome Zero" da Agenda 2030 improvável.

Ainda segundo FAO et al. (2025), uma dieta saudável transcende o suprimento calórico, baseando-se em diversidade, adequação, equilíbrio e moderação, essencial para prevenir deficiências e doenças não transmissíveis. O custo médio de uma dieta saudável (CDS) subiu para 4,46 dólares PPP por pessoa/dia em 2024 (de 4,30 em 2023), com aumento de 3,7%. Em termos regionais, a América Latina e o Caribe apresentam o custo mais elevado (5,16 dólares PPP).

Tabela 4 – Custo e acessibilidade de uma dieta saudável por regiões do mundo (2024)

Região	Custo (US\$ PPP/pessoa/dia)	% da População sem Acesso (Unaffordable)	Milhões Afetados
Mundo	4,46	31,9	2.600
África	4,41	66,6	1.010
Ásia	4,43	28,1	1.350
América Latina e Caribe	5,16	27,4	182
Oceania	3,86	19,6	9
América do Norte e Europa	4,02	5,0	56

Fonte: FAO et al. (2025), adaptado pela autora

A América Latina e o Caribe apresentam o maior custo médio de uma dieta saudável entre todas as regiões do mundo, estimado em 5,16 dólares internacionais por pessoa por dia em 2024, superando a média global de 4,46 dólares (FAO et al., 2025). Esse valor é expresso em dólares PPP, isto é, em dólares internacionais calculados pela Paridade do Poder de Compra, uma unidade de medida elaborada pelo Banco Mundial que elimina as distorções das taxas de câmbio comerciais e permite comparar o custo real de bens e serviços entre países com diferentes níveis de preços. Convertido pelo fator PPP para consumo privado no Brasil em 2024, de 2,524 reais por dólar internacional (Banco Mundial, 2024), esse valor corresponde a aproximadamente R\$ 13,02 por pessoa por dia.

Em trinta dias, o custo de uma alimentação nutricionalmente adequada para uma única pessoa alcança R\$ 390,60 mensais, o que representa cerca de 24% do salário mínimo nacional vigente em 2026, fixado em R\$ 1.621,00.

Para uma família de quatro pessoas, esse gasto sobe para R\$ 1.562,40 mensais, consumindo praticamente a integralidade de um salário mínimo apenas com alimentação.

Esse dado revela uma contradição estrutural profunda: em um continente marcado pela desigualdade histórica e pela herança colonial, onde grande parte da população sobrevive com

rendas iguais ou inferiores ao salário mínimo, garantir uma dieta adequada para toda a família significa abrir mão de habitação, transporte, saúde e outros direitos básicos.

No Brasil, essa realidade é agravada pela concentração de renda, pela precarização do trabalho e pela expansão dos alimentos ultraprocessados, mais baratos e acessíveis do que os alimentos frescos produzidos pela agricultura familiar. Diante dessas determinações estruturais, o acesso a uma refeição nutricionalmente adequada deixa de ser uma escolha individual para se tornar um privilégio condicionado pela posição de classe, demonstrando que a fome e a má nutrição são expressões concretas das desigualdades estruturais que o mercado, por si só, é incapaz de superar.

Esse quadro não é exclusivo do Brasil, mas se reproduz em escala global com contornos igualmente graves. A incapacidade do mercado de garantir o acesso universal à alimentação adequada encontra seu reflexo mais contundente no balanço das metas internacionais de combate à fome, revelando que as promessas assumidas pelos Estados no âmbito da Agenda 2030 esbarram nas mesmas contradições estruturais que produzem e reproduzem a privação alimentar nos contextos nacionais.

As projeções do relatório SOFI 2025 evidenciam o distanciamento das metas do ODS 2: estima-se que cerca de 512 milhões de pessoas ainda estarão cronicamente subnutridas em 2030, uma redução de apenas 65 milhões desde o lançamento da Agenda em 2015. Os indicadores de desnutrição infantil, sobrepeso e anemia em mulheres revelam avanços assimétricos e insuficientes, demonstrando que compromissos políticos voluntários são incapazes de reverter as determinações estruturais da fome sem mecanismos jurídicos vinculantes e ação efetiva do Estado (FAO et al., 2025).

O distanciamento das metas do ODS 2 não constitui mero fracasso técnico, mas expressão das contradições estruturais que atravessam a ordem capitalista contemporânea. No plano global, como demonstram Behring e Boschetti (2011), a adoção de agendas neoliberais resultou na erosão dos direitos sociais conquistados, na subordinação das políticas alimentares à lógica do mercado e no enfraquecimento dos sistemas públicos de proteção social, transferindo para a iniciativa privada a gestão de bens essenciais que deveriam ser garantidos pelo Estado.

Agrava esse cenário o fato de que os ODS constituem compromissos estritamente voluntários, desprovidos de mecanismos jurídicos vinculantes e sancionadores, o que permite que os países signatários anunciem metas sem que haja qualquer responsabilização efetiva pelo seu descumprimento. No plano dos países periféricos, a execução das políticas de segurança

alimentar é profundamente condicionada por estruturas históricas de dominação que persistem sob novas formas, produzindo assimetrias de capacidade institucional, financeira e política que resultam em realizações profundamente desiguais de uma mesma agenda global. Enquanto alguns territórios avançam na garantia do acesso à alimentação, outros permanecem estruturalmente excluídos, confirmando que a fome não é um problema de escassez, mas de poder.

2.2.1 Trajetória normativa do direito à alimentação: do plano internacional à consolidação do SISAN

No campo normativo, a alimentação é direito humano fundamental, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e reafirmado em tratados (FAO, 1996). O Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme dito anteriormente, implica quantidade, qualidade, adequação cultural, sustentabilidade e dignidade. Contudo, a distância entre reconhecimento e efetivação revela limites das abordagens jurídicas sem transformação social.

O direito à alimentação passou a integrar expressamente o texto constitucional brasileiro somente em 2010, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 64, que alterou o art. 6º da Constituição Federal de 1988, incluindo a alimentação no rol dos direitos sociais.

Essa mudança normativa ocorreu em um contexto de progressiva incorporação, no ordenamento jurídico interno, dos parâmetros internacionais relativos ao direito humano à alimentação adequada, bem como de amadurecimento institucional das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. A constitucionalização desse direito conferiu-lhe natureza de direito fundamental social, reforçando o dever jurídico do Estado de assegurar condições materiais mínimas para uma existência digna e ampliando as possibilidades de exigibilidade e controle judicial das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da fome e da insegurança alimentar, inclusive diante de omissões estatais relevantes (Brasil, 2010).

A consolidação do direito à alimentação no ordenamento jurídico brasileiro é resultado de um processo gradual de normatização, que se intensifica no período posterior à Constituição Federal de 1988 e encontra marco decisivo com a promulgação da Lei nº 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa lei instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e reconheceu expressamente a alimentação adequada como direito humano fundamental, estabelecendo princípios, diretrizes

e mecanismos de articulação intersetorial das políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional. A LOSAN representa um elo normativo entre as iniciativas infraconstitucionais anteriores, marcadas por uma abordagem assistencial e econômica do abastecimento, e a posterior constitucionalização do direito à alimentação, ocorrida com a Emenda Constitucional nº 64/2010.

É evidente a centralidade do Estado na mediação das contradições sociais e na implementação de políticas públicas capazes de enfrentar a insegurança alimentar. Embora inserido nas determinações do capitalismo global, o Estado desempenha papel fundamental na regulação dos mercados, na proteção social e na promoção de políticas redistributivas.

A trajetória normativa do direito à alimentação revela, assim, que a efetivação desse direito depende não apenas do reconhecimento jurídico, mas da construção de mecanismos institucionais capazes de subordinar a lógica do mercado à garantia das necessidades humanas fundamentais, desafio que se coloca de forma particularmente aguda no contexto brasileiro e maranhense.

2.3 A Insegurança alimentar no Brasil: desigualdades regionais, políticas públicas e determinações estruturais

A insegurança alimentar no Brasil reflete particularidades históricas, sociais e econômicas marcadas por desigualdades estruturais e territoriais. Apesar de ser um dos maiores produtores e exportadores de alimentos, o país convive com a contradição entre abundância produtiva e privação social: a fome não resulta de escassez física, mas de acesso desigual à riqueza produzida.

Esta seção fundamenta-se em revisão bibliográfica, marcos normativos e dados oficiais (PNAD Contínua 2024, IBGE, 2025), reconstruindo o percurso histórico e institucional para subsidiar a análise empírica subsequente.

Historicamente, desde o período colonial, o latifúndio monocultor exportador e a exploração escravista estruturaram a concentração de terra, renda e poder no Brasil. No século XX, os processos de industrialização e urbanização não superaram esse legado, mas reconfiguraram essas desigualdades ao transferir a lógica da precariedade para o ambiente urbano.

Esse cenário é característico do capitalismo periférico, sistema em que a inserção dependente na economia global promove a coexistência de setores produtivos modernos com a

superexploração do trabalho e a marginalização social. Nessa configuração, a insegurança alimentar manifesta-se de formas distintas: enquanto no campo persiste a exclusão pelo acesso à terra, nas cidades ela se reflete na informalidade estrutural e na insuficiência de renda. Trata-se, portanto, de uma expressão persistente da questão social, na qual o desenvolvimento econômico não se traduz em bem-estar coletivo, mantendo a carência alimentar como um traço inerente à dinâmica de acumulação nacional.

A Constituição de 1988 ampliou direitos sociais, incorporando a alimentação explicitamente em 2010 (Emenda Constitucional nº 64). O SISAN (2006) instituiu arranjo intersetorial e participativo para formulação e monitoramento de políticas, enquanto a EBIA permitiu mensuração domiciliar sistemática.

Nos anos 2000, articulação entre transferência de renda, valorização do salário mínimo, apoio à agricultura familiar e expansão de políticas alimentares reduziu pobreza e insegurança, retirando o Brasil do Mapa da Fome da FAO em 2014 (Silva; Del Grossi; França, 2010). Pós-2015, enfraquecimento do SISAN, extinção do CONSEA, cortes orçamentários e fragilização da participação social comprometeram avanços. Crise econômica e pandemia de COVID-19 agravaram desemprego, redução de renda e informalidade, expondo vulnerabilidades das redes de proteção.

Dados recentes indicam recuperação: de 2023 para 2024, domicílios em insegurança alimentar¹ caíram de 27,6% para 24,2% (21,1 para 18,9 milhões), com segurança alimentar subindo para 75,8% (IBGE, 2025). A melhora é heterogênea territorial e socialmente.

O conjunto desses determinantes (territoriais, raciais, de gênero, etários e de renda) revela que a insegurança alimentar no Brasil não é um fenômeno uniforme, mas uma experiência socialmente diferenciada, cujos contornos seguem a topografia das desigualdades estruturais. É esse mapa de vulnerabilidades que deve orientar a formulação e a avaliação das políticas públicas de segurança alimentar, entre as quais se inserem os Restaurantes Populares analisados nesta dissertação.

2.3.1 Dimensões e indicadores da vulnerabilidade alimentar domiciliar

A dimensão espacial revela-se um fator determinante na compreensão da insegurança alimentar no Brasil, uma vez que as disparidades regionais persistem como marcas estruturais

¹ IA grave: Insegurança Alimentar Grave; SA: Segurança Alimentar, conforme classificação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)

do território nacional. De acordo com os dados do IBGE (2025), o Norte e o Nordeste concentram as maiores vulnerabilidades, registrando, respectivamente, 37,6% e 34,8% de insegurança alimentar (IA), com índices de IA grave situados em 6,3% e 4,8%. Em contraste, as regiões Sul (86,4% de segurança alimentar e 1,7% de IA grave), Sudeste e Centro-Oeste (ambas com aproximadamente 80% de segurança alimentar) exibem patamares superiores de estabilidade no acesso aos alimentos.

Embora o cenário histórico de desigualdade permaneça, o biênio 2023-2024 apresentou avanços em todas as regiões: o Nordeste registrou um incremento de 4,1 pontos percentuais em segurança alimentar, seguido pelo Centro-Oeste com 3,9 pontos percentuais, enquanto o Norte obteve a redução mais expressiva na insegurança alimentar grave (-1,5 p.p.).

Contudo, em termos absolutos, a magnitude do desafio social permanece concentrada nos grandes centros populacionais, visto que o Nordeste (7,2 milhões) e o Sudeste (6,6 milhões) abrigam cerca de 73% dos domicílios brasileiros em situação de insegurança alimentar.

A análise detalhada das disparidades territoriais revela que o cenário nacional é marcado por contrastes profundos entre as Unidades da Federação, onde os indicadores de acesso a alimentos divergem drasticamente conforme a região. Ao observar os extremos dessa distribuição, nota-se que Santa Catarina apresenta o quadro mais favorável, com 90,1% da população em situação de segurança alimentar e apenas 2,7% em insegurança moderada ou grave.

Em oposição, estados como Amapá e Pará enfrentam condições críticas, com índices de insegurança alimentar grave que superam os 17%. A região Norte exibe uma acentuada heterogeneidade, com Rondônia registrando mais de 80% de segurança alimentar, enquanto Amazonas, Pará e Roraima situam-se no patamar de 55%. Por outro lado, o Nordeste caracteriza-se por uma vulnerabilidade mais homogênea, com todos os seus estados apresentando níveis de insegurança alimentar moderada ou grave acima de 10%.

Já as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste demonstram maior estabilidade nos indicadores, com exceção do Distrito Federal, que, apesar de possuir a maior renda per capita do país, registra índices de insegurança moderada ou grave superiores à média nacional.

Além dos recortes geográficos, a configuração da estrutura doméstica exerce uma influência direta sobre as condições de subsistência, indicando que a composição familiar e a densidade domiciliar são variáveis decisivas para o nível de vulnerabilidade alimentar. Os dados demonstram que famílias numerosas enfrentam um risco significativamente maior de privação: embora os domicílios com sete ou mais moradores representem apenas 1,1% do total nacional,

eles concentram 2,9% dos casos de insegurança alimentar grave. Essa vulnerabilidade também é observada em núcleos de médio porte, compostos por quatro a seis moradores, que apresentam uma incidência elevada de insegurança alimentar leve. Nesse grupo, o fenômeno decorre da pressão exercida pelo maior número de dependentes sobre a renda familiar, resultando em custos de manutenção que comprometem a estabilidade e a qualidade do consumo alimentar.

As disparidades na segurança alimentar brasileira são indissociáveis das hierarquias de gênero e raça, que atuam como vetores de exclusão e determinam a profundidade das vulnerabilidades sociais. Observa-se um nítido processo de feminização da fome, no qual os domicílios chefiados por mulheres concentram a maioria dos casos de insegurança alimentar moderada (61,9%) e grave (57,6%).

Esse cenário é reflexo direto de desigualdades persistentes no mercado de trabalho, da disparidade de renda e da sobrecarga decorrente das tarefas de cuidado, que limitam a autonomia financeira desses núcleos familiares. Simultaneamente, o racismo estrutural manifesta-se na distribuição desigual do acesso aos alimentos: enquanto a população branca está sobre-representada nos indicadores de segurança alimentar, as pessoas pretas e pardas concentram mais de 70% dos registros de insegurança alimentar moderada e grave no país.

A análise da segurança alimentar no Brasil também revela disparidades acentuadas quando segmentada por faixas etárias, expondo que o ciclo de vida e o alcance das políticas de proteção social determinam o nível de vulnerabilidade dos indivíduos. No grupo composto por crianças e adolescentes, que abrange a faixa de zero a 17 anos, observa-se um cenário preocupante, com apenas aproximadamente 68% em situação de segurança alimentar, sendo este o estrato que registra o pico de insegurança alimentar grave no país. Em contrapartida, os idosos com 65 anos ou mais exibem indicadores significativamente mais favoráveis, com 80,4% de segurança alimentar. Essa maior estabilidade na terceira idade é atribuída, em grande medida, ao papel das aposentadorias e pensões como mecanismos eficientes de proteção social, que garantem uma renda mínima constante e reduzem a exposição desse grupo à privação severa de alimentos.

A natureza do vínculo ocupacional e a faixa de rendimentos constituem pilares fundamentais na determinação do acesso aos alimentos, atestando que a formalidade no mercado de trabalho atua como um importante mecanismo de proteção social. Os dados demonstram que a estabilidade é maior entre os empregadores, com 92,7% em situação de segurança alimentar (SA), e no setor público, que registra 85,8% de SA. Em contrapartida, a

informalidade e o trabalho doméstico agravam a vulnerabilidade das famílias, elevando a insegurança alimentar grave para patamares de aproximadamente 13,4%.

Esse quadro é indissociável de um rígido gradiente de renda: nos domicílios com rendimentos de até um quarto do salário mínimo (SM), apenas 49,6% gozam de segurança alimentar, enquanto 22,9% enfrentam insegurança moderada ou grave. No extremo oposto, naqueles com renda superior a dois salários mínimos, a segurança alimentar atinge 92,6%, com apenas 1,2% em situação grave. É relevante notar, contudo, que o maior contingente absoluto de insegurança alimentar moderada e grave se concentra na faixa entre meio e um salário mínimo, o que demonstra a existência de uma “fome laboral” na base da classe trabalhadora brasileira. Tais análises estruturais são sustentadas pelos dados da PNAD Contínua, que, embora apresentem limitações sazonais ou relativas à dinâmica intradomiciliar, captam de forma robusta a percepção recente das famílias sobre sua condição alimentar.

2.4 A fome e a insegurança alimentar no Maranhão: expressões da desigualdade social e desafios para as políticas públicas

A insegurança alimentar no Estado do Maranhão constitui uma das expressões mais agudas das desigualdades sociais e regionais brasileiras. Inserido historicamente em um processo de desenvolvimento econômico desigual, marcado por assimetrias estruturais persistentes, o Maranhão figura de forma recorrente entre os estados com piores indicadores sociais do país, realidade que se reflete diretamente nas condições de acesso da população à alimentação adequada.

Do ponto de vista metodológico, esta seção fundamenta-se em análise quantitativa descritiva e comparativa de dados secundários, provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão (SEDES) e do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). Os dados são analisados em múltiplas escalas territoriais, estadual, regional e municipal, com o objetivo de identificar padrões, desigualdades e contradições entre crescimento econômico e garantia do direito humano à alimentação adequada no território maranhense.

A compreensão da insegurança alimentar no Maranhão exige, ainda, considerar sua formação socioeconômica e histórica, marcada por relações de dependência econômica, concentração fundiária e fragilidade da estrutura produtiva (Cano, 2011). Ao longo do tempo,

o estado consolidou-se a partir de um modelo de desenvolvimento baseado em atividades primárias de baixo valor agregado, com limitada capacidade de geração de emprego e renda. Tal configuração contribuiu para a reprodução de elevados índices de pobreza, especialmente em áreas rurais e em municípios de pequeno porte, criando condições estruturais favoráveis à persistência da fome.

2.4.1 Panorama recente da insegurança alimentar no Maranhão

No contexto nacional, o Maranhão destaca-se negativamente quando comparado às médias brasileiras. Dados recentes indicam que aproximadamente 43,6% dos domicílios maranhenses enfrentam algum grau de insegurança alimentar, percentual significativamente superior ao observado no conjunto do país. Desse total, 25,7% encontram-se em situação de insegurança alimentar leve, 9,8% em insegurança moderada e 8,1% em insegurança grave, comprovando a magnitude e a complexidade do problema no estado.

Esses indicadores demonstram que a insegurança alimentar no Maranhão não se restringe à privação extrema de alimentos, mas envolve também o comprometimento da qualidade da dieta e a instabilidade no acesso regular à alimentação, conforme as categorias analíticas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (IBGE, 2023). Tal realidade afeta de forma mais intensa famílias de baixa renda, trabalhadores informais, populações rurais, comunidades tradicionais e moradores de periferias urbanas, reforçando o caráter estrutural e multidimensional da fome no estado.

O diagnóstico elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão, por meio do Mapa de Combate à Fome (SEDES, 2025), aprofunda essa leitura ao indicar que apenas 55,8% dos domicílios maranhenses encontram-se em situação de segurança alimentar, enquanto 44,2% vivenciam algum grau de insegurança. Dentre estes, 5,0% enfrentam insegurança alimentar grave, o que corresponde a mais de 81 mil domicílios em situação de fome.

2.4.2 Considerações metodológicas: diferenças entre IBGE e SEDES

A comparação entre os dados do IBGE e da SEDES revela diferenças relevantes nos percentuais de insegurança alimentar no Maranhão. Enquanto o IBGE aponta 62,9% de segurança alimentar e 12,5% de insegurança moderada ou grave, a SEDES registra percentuais

inferiores de segurança alimentar (55,8%) e superiores de insegurança moderada ou grave (19,05%).

Essas diferenças decorrem, fundamentalmente, das metodologias empregadas. O IBGE utiliza dados probabilísticos da PNAD Contínua, com aplicação da EBIA padrão e unidade de análise centrada nos moradores. A SEDES, por sua vez, realizou levantamento amostral com 18.898 domicílios em todos os 217 municípios do estado, utilizando uma EBIA ampliada, que incorpora elementos da Escala Latino-Americana e Caribenha de Segurança Alimentar (ELCSA), incluindo aspectos relacionados à qualidade da dieta e ao autoconsumo. Ademais, os dados da SEDES são mais recentes, coletados entre junho de 2024 e fevereiro de 2025, o que tende a capturar com maior sensibilidade as condições atuais de insegurança alimentar.

Do ponto de vista analítico, tais diferenças não configuram inconsistência, mas complementaridade metodológica: enquanto os dados do IBGE garantem comparabilidade nacional e representatividade estatística, os dados da SEDES oferecem granularidade territorial e sensibilidade às especificidades locais, permitindo uma leitura mais aprofundada e matizada da realidade alimentar maranhense. Nesta dissertação, ambas as fontes são mobilizadas de forma articulada, reconhecendo seus limites e potencialidades.

2.4.3 Determinantes socioeconômicos da insegurança alimentar

A densidade domiciliar constitui fator relevante de vulnerabilidade. Nos domicílios com até três moradores, a incidência de insegurança alimentar grave é de 4,35%, enquanto nos lares com mais de cinco moradores esse percentual alcança 9,90%. A presença de crianças e adolescentes intensifica essa vulnerabilidade: domicílios com menores de 18 anos apresentam prevalência de insegurança alimentar grave de 6,11%, quase o dobro da observada em lares sem menores.

O recorte racial revela a reprodução do racismo estrutural no acesso à alimentação. A população autodeclarada preta apresenta o menor percentual de segurança alimentar (43,28%) e a maior incidência de insegurança alimentar grave (7,55%). Em contraste, domicílios chefiados por pessoas brancas registram melhores indicadores, com 59,24% de segurança alimentar e 4,18% de insegurança grave.

A escolaridade constitui importante fator de proteção. Domicílios sem escolaridade apresentam taxa alarmante de 10,49% de insegurança alimentar grave, percentual que cai

progressivamente à medida que aumenta o nível educacional, alcançando apenas 2,73% entre aqueles com ensino superior.

A renda familiar constitui o determinante mais direto da segurança alimentar. Famílias com renda de até um salário mínimo apresentam 6,49% de insegurança alimentar grave, enquanto nos domicílios com renda superior a cinco salários mínimos a segurança alimentar alcança 84,76%, e a fome torna-se residual. Esse gradiente indica que a insegurança alimentar no Maranhão está profundamente associada à pobreza monetária e à precarização das condições de trabalho.

A análise espacializada revela profunda heterogeneidade territorial. O Maranhão apresenta regiões com padrões antagônicos de segurança alimentar. A Região dos Carajás destaca-se positivamente, com 69,09% de segurança alimentar, enquanto regiões como Pericumã e Pindaré apresentam os piores indicadores, com menos de 50% dos domicílios em segurança alimentar e taxas de insegurança grave superiores a 12%.

Esses contrastes evidenciam que o desenvolvimento econômico do estado ocorre de forma desigual, produzindo bolsões persistentes de vulnerabilidade alimentar.

O Maranhão apresentou crescimento econômico relevante em 2023, com variação real positiva de 3,6%, superior às médias nacional e regional (IMESC, 2025). Contudo, o estado mantém o menor PIB per capita do país, o que revela profunda dissociação entre crescimento agregado e bem-estar social.

Regiões economicamente centrais, como a Ilha do Maranhão, concentram elevada participação no PIB estadual, mas apresentam índices expressivos de insegurança alimentar grave.

Em contrapartida, regiões de menor expressão econômica, como a Baixada Maranhense, exibem menores taxas de fome, sugerindo a presença de dinâmicas locais de subsistência que atenuam a vulnerabilidade alimentar. O crescimento econômico, quando dissociado de mecanismos redistributivos, mostra-se insuficiente para assegurar segurança alimentar.

A análise municipal expõe situações extremas que extrapolam as médias regionais. Municípios como Alcântara, Maranhãozinho, Igarapé do Meio, Raposa e Bom Jardim apresentam taxas de insegurança alimentar grave superiores a 20%, configurando cenários de violação severa do direito humano à alimentação.

Tais casos ilustram a dissociação entre indicadores econômicos e bem-estar social. Municípios inseridos em regiões economicamente dinâmicas coexistem com elevados níveis de fome, revelando concentração de renda e fragilidade das políticas distributivas locais.

Os dados analisados evidenciam que a insegurança alimentar no Maranhão constitui fenômeno estrutural diretamente associado às desigualdades de renda, raça, escolaridade e território. A elevada incidência de insegurança alimentar entre famílias de baixa renda, populações negras, domicílios numerosos e municípios socialmente vulnerabilizados demonstra que a fome no estado não decorre da insuficiência de alimentos, mas das formas desiguais de acesso à riqueza e às condições materiais de reprodução da vida.

Depreende-se, portanto, que o enfrentamento da insegurança alimentar exige políticas públicas articuladas, territorializadas e intersetoriais, capazes de integrar proteção social, geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar e ampliação do acesso à alimentação adequada. A complexidade do cenário maranhense demonstra que ações meramente emergenciais se mostram insuficientes diante das determinações estruturais da fome, tornando indispensável a consolidação de estratégias permanentes de segurança alimentar e nutricional articuladas às especificidades sociais e territoriais do estado.

2.5 Sistemas alimentares, soberania alimentar e agricultura familiar

A análise dos dados de insegurança alimentar no Maranhão torna visível que a superação da privação nutricional exige ir além das constatações numéricas e de medidas emergenciais paliativas, demandando uma compreensão profunda das desigualdades estruturais que permeiam a produção e a distribuição de recursos.

Diante da necessidade de ultrapassar abordagens fragmentadas, torna-se imprescindível introduzir o debate acerca dos sistemas alimentares, da soberania alimentar e da agricultura familiar categorias analíticas que desvelam a raiz sociopolítica do acesso aos alimentos.

A importância dessa discussão reside na premissa de que a garantia efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada está intrinsecamente condicionada ao controle social e territorial sobre as cadeias de abastecimento, contrapondo-se à lógica do sistema agroalimentar hegemônico.

Esse sistema, estruturado sob a lógica do regime alimentar corporativo, consolidou-se globalmente por meio da industrialização da agricultura e de uma crescente financeirização, processo que transforma o alimento em ativo especulativo negociado nos mercados financeiros. Como observa Maluf (2007), a segurança alimentar não pode ser dissociada da soberania, pois o atual modelo de desenvolvimento impõe uma lógica de mercado que subordina as necessidades nutricionais aos interesses das corporações transnacionais. Essa dinâmica, na qual

o preço dos alimentos passa a ser fortemente influenciado pela especulação com contratos futuros e pela lógica de valorização financeira, desvincula a produção do direito humano à alimentação adequada.

Como consequência, os preços dos alimentos tornam-se mais instáveis e suscetíveis às oscilações financeiras internacionais, ampliando a vulnerabilidade alimentar das populações de baixa renda.

O resultado é um cenário paradoxal em que a abundância de safras recorde convive com crises de abastecimento induzidas por preços proibitivos, confirmando a tese histórica de Josué de Castro (1946), para quem a fome não constitui um fenômeno natural, mas a “expressão biológica de males sociológicos” produzidos por estruturas econômicas socialmente desiguais.

A análise da insegurança alimentar exige compreender os sistemas alimentares como o conjunto de relações sociais, econômicas, políticas e territoriais que envolvem produção, circulação, comercialização e consumo de alimentos. A superação da crise nutricional contemporânea demanda, portanto, a compreensão da distinção técnica e política entre o acesso aos alimentos e o controle social dos sistemas de provisão.

Enquanto a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) estabelece-se como conceito voltado à garantia de que todas as pessoas tenham acesso regular e permanente a alimentos seguros, adequados e nutritivos, a Soberania Alimentar emerge como categoria política de resistência que reivindica o direito dos povos de definirem suas próprias estratégias de produção, distribuição e consumo. Se a SAN concentra-se na efetivação do direito humano à alimentação adequada, a soberania alimentar atua como um de seus fundamentos políticos, ao propor que o abastecimento não permaneça subordinado exclusivamente aos interesses do mercado global, mas seja estruturado a partir do controle social sobre o território, as sementes, os modos de produção e a cultura alimentar local.

A base material desse sistema agroalimentar hegemônico repousa na concentração fundiária e no fenômeno do land grabbing, ou estrangeirização de terras, por meio do qual fundos de investimento e corporações transnacionais adquirem vastas extensões territoriais como mecanismo de valorização patrimonial e controle produtivo.

Delgado (2012) destaca que a modernização da agricultura brasileira ocorreu mediante uma “modernização conservadora”, processo que incorporou mecanização, crédito e tecnologia ao campo sem alterar a histórica estrutura latifundiária, aprofundando desigualdades e exclusões sociais. No contexto brasileiro, tais contradições assumem contornos específicos em

razão da concentração fundiária historicamente consolidada, da inserção periférica do país nos mercados globais de commodities e da priorização de monoculturas voltadas à exportação.

Esse monopólio do território prioriza a expansão da fronteira agrícola para monoculturas intensivas, o que não apenas desloca comunidades tradicionais e reduz a diversidade produtiva local, mas também impõe uma padronização biológica voltada prioritariamente à exportação e à rentabilidade financeira. Tal configuração territorial produz forte dependência de cadeias longas e globalizadas de suprimentos, gerando o que Jan Douwe van der Ploeg (2008) identifica como “distanciamento” (distancing), processo no qual a produção se desconecta geograficamente do consumidor final e sacrifica a agrobiodiversidade em favor da durabilidade comercial, da padronização mercantil e da maximização do lucro.

Essa distância entre o campo e a mesa fragiliza a segurança do abastecimento local, tornando regiões inteiras vulneráveis a rupturas logísticas, oscilações cambiais e instabilidades do mercado internacional. Conforme analisa Schneider (2016), o fortalecimento dos mercados locais e das cadeias curtas de comercialização constitui elemento central para a resiliência dos territórios, uma vez que a dependência de fluxos externos reduz a autonomia política e nutricional das populações sobre sua própria alimentação.

Nesse processo, observa-se a exclusão sistemática de pequenos produtores e agricultores familiares, frequentemente privados de crédito, assistência técnica e tecnologias apropriadas. Embora a agricultura familiar possua significativa heterogeneidade interna e enfrente limitações produtivas, logísticas e de inserção mercantil, sua marginalização no sistema agroalimentar dominante aprofunda desigualdades sociais e compromete a diversidade do abastecimento alimentar.

Para Silva (1982), essa exclusão é particularmente grave, uma vez que a agricultura familiar desempenha papel fundamental na produção de alimentos destinados ao consumo interno e na diversificação alimentar da população.

O aprofundamento dessas contradições revela como o sistema hegemônico opera para marginalizar o pequeno produtor, ao mesmo tempo em que reconfigura o perfil epidemiológico das populações por meio da dieta, expondo barreiras estruturais que não representam meras falhas de mercado, mas características intrínsecas de um modelo desenhado para a escala industrial.

O estrangulamento da agricultura familiar ocorre na medida em que o acesso ao financiamento é frequentemente condicionado à adoção de pacotes tecnológicos, como

sementes comerciais e agrotóxicos, que descaracterizam a produção agroecológica e geram um ciclo de endividamento sistêmico.

No que tange ao acesso ao mercado, o pequeno produtor enfrenta o poder de monopólio de grandes redes varejistas que impõem padrões estéticos e volumes de entrega incompatíveis com a lógica da diversidade e da sazonalidade, tornando o agricultor dependente de cooperativas ou de políticas públicas de compras para sobreviver comercialmente.

Essa engrenagem sustenta uma insegurança alimentar dual, onde o problema deixa de ser apenas a escassez quantitativa para se tornar uma crise de qualidade e autonomia, visto que o sistema agroindustrial inunda o mercado com calorias baratas provenientes de monoculturas como soja, milho e trigo. Transformadas em alimentos ultraprocessados, essas matérias-primas resultam em produtos formulados para ter alta durabilidade e baixo preço, tornando-se a opção mais viável para famílias de baixa renda, enquanto os alimentos frescos da agricultura familiar tornam-se economicamente inacessíveis devido à logística desfavorável e ao distanciamento entre produção e consumo.

O desdobramento final desse processo é a chamada "dupla carga da má nutrição", um fenômeno que representa o colapso nutricional do sistema ao permitir a coexistência, muitas vezes em um mesmo indivíduo ou núcleo familiar, de deficiências de micronutrientes e doenças crônicas como diabetes e hipertensão. Esse cenário é o resultado direto de um modelo que prioriza a produção de calorias em excesso em detrimento da oferta de nutrientes essenciais, substituindo a soberania do prato pela dependência da indústria e consolidando a transição de um mal sociológico histórico para uma crise de saúde pública global.

Em escala global, a agricultura familiar é composta por cerca de 500 milhões de estabelecimentos de pequena escala, representando 85% do total de propriedades do planeta, mas confinados a apenas 9% da área agrícola mundial. Apesar dessa restrição fundiária, respondem por cerca de 80% da produção de alimentos em valor, tornando visível uma contradição estrutural central: quem alimenta o mundo é também quem menos acessa a riqueza que produz (FAO, 2025). No Brasil, essa assimetria assume contornos específicos determinados pela modernização conservadora do campo (Delgado, 2012), tema desenvolvido a seguir.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2017, a agricultura familiar no Brasil apresenta uma dinâmica estrutural que, embora fundamental para o país, é marcada por profundas contradições internas. Para a classificação desse segmento na pesquisa, utiliza-se a definição legal estabelecida pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Segundo a referida norma, a agricultura familiar "tem dinâmica e características distintas da agricultura não

familiar", configurando-se essencialmente pelo fato de que "a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda".

Contudo, a análise dos indicadores globais desse modelo produtivo expõe assimetrias críticas na distribuição de recursos básicos e na geração de riquezas em comparação ao agronegócio não familiar.

A principal contradição fundiária revelada pelo levantamento reside na flagrante desproporção entre o número de produtores e a extensão de terras à qual têm acesso. Constatou-se que a agricultura familiar abrange cerca de 3,9 milhões de propriedades, o que representa a esmagadora maioria do setor, abarcando 77% do total de estabelecimentos agropecuários nacionais. Em contrapartida, esse vasto contingente de produtores está confinado a apenas 80,9 milhões de hectares, o que corresponde a exíguos 23% de toda a área destinada à agropecuária no território brasileiro.

Essa assimetria estrutural é também acompanhada por marcantes contrastes regionais. Os dados censitários apontam para uma distribuição geográfica bastante desigual das terras da agricultura familiar revelando que estados como Pernambuco, Ceará e Acre concentram as maiores proporções de área ocupada por esse estrato produtivo. Em um cenário diametralmente oposto, as regiões de maior concentração de capital no campo, como os estados do Centro-Oeste e São Paulo, registram as menores incidências de terras familiares. Tal discrepância territorial sublinha a crítica de que o modelo familiar se encontra espacialmente marginalizado nos principais polos de expansão do agronegócio de larga escala.

Uma contradição econômica e laboral emerge do cruzamento entre a absorção de mão de obra e a apropriação do valor de produção. O censo demonstra que o modelo familiar atua como o principal sustentáculo social no campo, sendo responsável por ocupar 67% de todo o pessoal dedicado às atividades agropecuárias no Brasil, o que se traduz em cerca de 10,1 milhões de trabalhadores (IBGE, 2017).

No entanto, apesar de empregar mais de dois terços da força de trabalho rural, o segmento alcançou um valor total de produção de R\$ 107 bilhões, montante que equivale a apenas 23% da riqueza total produzida pela agropecuária nacional. Esta severa discrepância entre o imenso contingente empregado (67%) e o baixo valor econômico gerado (23%) expõe a vulnerabilidade do setor frente à agricultura não familiar, demonstrando limitações estruturais em termos de capitalização e rentabilidade do trabalho (IBGE, 2017).

A realidade rural do estado do Maranhão tem grande importância social e cultural, abrigando cerca de 28% de toda a população do estado, com mais de 2 milhões de pessoas no campo. Esse espaço também se destaca pela forte presença de comunidades tradicionais, como as mais de 29 mil pessoas quilombolas que vivem em territórios formalmente reconhecidos (CONTAG, 2024). Porém, os dados do Censo Agropecuário mostram uma grande contradição: embora a agricultura familiar seja a base da produção de alimentos e do trabalho no estado, ela funciona em condições de forte exclusão econômica, de distribuição de terras e de apoio do governo (IBGE, 2017).

O maior problema desse modelo é a divisão desigual de terras, de renda e de trabalhadores. A agricultura familiar é a base da malha produtiva no estado, representando 85,14% do total de propriedades, o que equivale a 187.118 locais (IBGE, 2017). O setor funciona como o grande motor de empregos no campo, sendo responsável por ocupar 80,01% dos trabalhadores agropecuários, com mais de 697 mil pessoas (IBGE, 2017).

No entanto, toda essa força de trabalho está limitada a apenas 30,88% das terras do estado, resultando em propriedades muito pequenas, com uma média de apenas 20,2 hectares. Em comparação, o grande agronegócio (agricultura não familiar), que representa apenas 14,85% das propriedades, ocupa 69,11% das terras, com uma média de 284,6 hectares por local (IBGE, 2017). Essa desigualdade fica ainda pior quando olhamos para o dinheiro gerado: mesmo empregando oito em cada dez trabalhadores, a agricultura familiar ganha pouco mais de 25% (R\$ 1,85 bilhão) de todo o valor financeiro gerado no campo maranhense (IBGE, 2017). Isso demonstra um modelo focado em concentrar a riqueza nas mãos de poucos.

Essa divisão desigual de terras e dinheiro cria também uma grande diferença no tipo de produção. As pesquisas provam que a agricultura familiar cumpre a função essencial de garantir a alimentação da população local. Ela é responsável por produzir 87,81% de toda a mandioca do estado, alimento básico da região, e por criar a maior parte dos rebanhos de cabras (66,15%), aves (51,05%) e ovelhas (48,40%) (IBGE, 2017).

Por outro lado, a participação das famílias nas plantações que dão mais lucro e são voltadas para a exportação é muito baixa. Na produção de soja, por exemplo, a participação familiar é de apenas 0,36% (IBGE, 2017). Isso confirma a crítica de que, historicamente, o governo tem apoiado mais as grandes fazendas de exportação, deixando sem recursos os pequenos produtores que realmente alimentam o estado.

Esse ciclo de pobreza e dificuldade se agrava devido à falta de políticas públicas adequadas. A insegurança sobre a posse da terra é um obstáculo constante: muitos agricultores

trabalham em terras públicas sem o documento definitivo (11,88%), em áreas ocupadas irregularmente (8,50%) ou são considerados produtores sem terra (7,78%) (IBGE, 2017).

Além disso, a falta de estrutura e o baixo nível de estudo são problemas graves. Os dados mostram que 37,4% das propriedades familiares do Maranhão ainda não tinham energia elétrica (CONTAG, 2024), e a maior parte dos chefes de família possui pouca ou nenhuma escolaridade (IBGE, 2017). A situação de vulnerabilidade se confirma ao observar que a ajuda de técnicos agrícolas chegou a apenas 5.572 propriedades, e somente cerca de 16 mil agricultores familiares conseguiram acessar algum tipo de empréstimo ou financiamento rural (IBGE, 2017).

É preciso considerar também as diferenças entre homens e mulheres e a questão ambiental. O comando das propriedades no campo maranhense ainda é dominado pelos homens, contabilizando cerca de 146 mil gestores contra apenas 40 mil gestoras. Essa diferença esconde o papel fundamental que as mulheres rurais desempenham no dia a dia da produção (IBGE, 2017).

Na questão ambiental, os dados mostram que 74% dos agricultores familiares do estado afirmam não usar agrotóxicos em suas plantações (CONTAG, 2024). Embora isso demonstre uma produção que agride menos a natureza, é preciso ter cautela ao analisar esse número: muitas vezes, os agricultores deixam de usar produtos químicos modernos não por escolha consciente de preservação, mas pela simples falta de dinheiro e de acesso a financiamentos para comprar esses insumos.

A agricultura familiar transcende a sua dimensão estritamente econômica, atuando como um pilar estratégico e indispensável para a garantia da soberania e da segurança alimentar. Apesar das históricas contradições estruturais e das vulnerabilidades sociodemográficas que frequentemente marginalizam estes produtores, o setor possui um potencial transformador inegável para a erradicação da fome e para a construção de sistemas alimentares mais resilientes e inclusivos. A consolidação deste modelo produtivo reflete-se diretamente na melhoria das condições de vida no campo e na estabilidade do abastecimento local, sendo o ator central para combater a desnutrição. Sobre esta centralidade, A FAO enfatiza:

A Agricultura Familiar assume uma importância fundamental pois pode contribuir de forma eficaz para a resolução dos problemas de segurança alimentar através do aumento do nível global de autossuficiência alimentar junto das populações pobres. (FAO; CPLP, 2018, p. 5)

A constatação de que a agricultura familiar atua como o pilar estratégico e indispensável para a consecução da segurança e da soberania alimentar revela que a superação da fome não

se realiza pelas vias autorreguladas do mercado, exigindo a intervenção direta e indutora do Estado.

No contexto brasileiro, a assunção dessa responsabilidade estatal frente à vulnerabilidade nutricional da população não ocorreu de forma linear ou espontânea, mas resultou de um complexo e longo processo de formulações institucionais e marcos normativos.

No Maranhão, tais contradições assumem particular relevância em razão dos elevados índices de pobreza, desigualdade social e insegurança alimentar registrados historicamente no estado. Apesar da importância da agricultura familiar para o abastecimento alimentar local e para a geração de renda em áreas rurais, persistem limitações relacionadas ao acesso à terra, infraestrutura, assistência técnica e mercados institucionais. Paralelamente, a expansão de monoculturas voltadas à exportação e a permanência de desigualdades territoriais aprofundam a vulnerabilidade alimentar de amplos segmentos populacionais, especialmente em municípios marcados pela precarização das condições de vida e pela baixa renda domiciliar.

Para compreender como o país evoluiu de ações incipientes e fragmentadas para o estabelecimento de políticas robustas de combate à fome, é imprescindível retroceder às origens da atuação do poder público nessa seara. É justamente essa trajetória de intervenções governamentais — iniciada a partir da década de 1930, impulsionada pelo processo de industrialização e pela necessidade de garantir a reprodução da força de trabalho urbana, que fundamenta a construção histórica das políticas de alimentação no Brasil, temática central que orientará as análises do próximo capítulo.

3 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

A partir de 1930, com o avanço do processo de industrialização no Brasil, instauraram-se condições precárias de trabalho, marcadas, entre outros aspectos, pela precariedade no acesso à alimentação. O Estado Novo, compreendido entre 1937 e 1945, instituiu o salário mínimo e criou tanto o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) quanto a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), o que evidenciou a emergência da política social de alimentação e nutrição no Brasil.

Por meio do Decreto – Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, ficou determinado que o salário mínimo “será determinado pela fórmula $Sm = a + b + c + d + e$, em que a, b, c, d e e representam, respectivamente, o valor das despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte necessários á vida de um trabalhador adulto” e que “A parcela correspondente a alimentação terá um valor mínimo igual aos valores da lista de provisões, constantes dos quadros anexos, e necessárias á alimentação diária do trabalhador adulto.”

O Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.), subordinado ao então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado pelo Decreto-Lei nº 2.478, de 05 de agosto de 1940, foi destinado principalmente a assegurar boas condições para alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e para propiciar alimentação adequada e barata, promovendo, dentre outros, fornecimento de alimentos, por parte das empresas, nos refeitórios, barateamento de gêneros alimentícios e instalação e funcionamento de restaurantes destinados aos trabalhadores. Sobre o SAPS, afirma L’abbatte (1988)

criado em 1940 foi precedido de duas medidas governamentais tomadas no ano anterior: o Decreto-Lei nº 1.228, de 2 de maio de 1939, estabelecendo a obrigatoriedade para as empresas com mais de quinhentos empregados a instalar refeitórios para os trabalhadores e sobretudo a criação, em 25 de outubro de 1939, do Serviço Central de Alimentação – SCA, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI.

O SAPS foi instituído a partir do reconhecimento da necessidade de criação de uma campanha nacional de alimentação que promovesse a progressiva racionalização dos hábitos dos trabalhadores brasileiros e da consciência que os trabalhadores destinavam uma parte significativa dos seus salários para alimentação. Firmou-se como instituição inovadora que promoveu programas voltados à assistência alimentar para trabalhadores e suas famílias, não dirigidos apenas aos industriários e sim ao conjunto de trabalhadores.

Isso foi realizado por meio de restaurantes populares, postos de subsistência e ações de educação e propaganda alimentar direcionadas à comunidade. Durante esse período, foram estabelecidos restaurantes populares no Rio de Janeiro e em diversas outras cidades, com a finalidade de oferecer aos trabalhadores urbanos uma alimentação equilibrada a preços acessíveis.

Por meio do Decreto – Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (que existiu até 1972), vinculada inicialmente ao Conselho Federal de Comércio Exterior, “destinada ao estudo de todos os assuntos que se prendam à alimentação da população brasileira”. Conforme Vasconcelos (2005, p. 442):

Ao longo de sua existência (1945-1972), entre os seus objetivos destacam-se: estudar e propor normas da política nacional de alimentação; estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira; acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação; trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas; e concorrer para o desenvolvimento da indústria de alimentos no Brasil. Entre as suas realizações merece destaque a promulgação, em 1953, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição. Esse plano pode ser considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro e suas ações se voltavam, prioritariamente, à assistência alimentar e nutricional do grupo materno infantil e, em segundo plano, aos escolares e trabalhadores.

Também em 1945, é criada, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), que dentre outros objetivos, trabalha no combate à fome.

Três anos depois, foi publicada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. O documento especifica, em seu art. 25, que "toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis". A fome, portanto, constitui uma violação direta desse direito, pois impede o acesso a uma alimentação adequada.

Conforme assevera Vasconcelos (2005), a Associação Mundial de Luta Contra a Fome - ASCOFAM, criada em 1957 com sede em Genebra, na Suíça, tinha como um dos seus objetivos estatutários, o de promover, encorajar e organizar a luta contra a fome em escala global, destacando-se ao despertar, desenvolver, apoiar, difundir, preparar, supervisionar e realizar, de forma direta ou indireta, estudos, pesquisas, iniciativas, atividades e ações que visem conscientizar, reduzir ou eliminar a fome em todo o mundo, sem qualquer limitação. Em 1959, a FAO aprovou a Campanha Mundial de Combate à Fome, planejada para ocorrer entre

1960 e 1965. Nesse intervalo, a delegacia da ASCOFAM em Pernambuco, em parceria com outros órgãos, realizou uma série de atividades voltadas para os objetivos da campanha.

Durante as gestões de Getúlio Vargas, Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek, bem como ao longo do regime civil-militar, o Estado brasileiro implementou diversas ações com intervenções diretas para ampliar o acesso à alimentação.

Contudo, é possível inferir que tais medidas alinhavam-se à lógica do capital, visto que o fornecimento de refeições em centros urbanos industrializados visava, primordialmente, à reprodução da força de trabalho. Paralelamente, essas políticas funcionaram como mecanismos de atenuação de conflitos sociais, projetando uma imagem paternalista em que o regime buscava legitimar-se ao simular o amparo às necessidades básicas da população.

O intervalo entre 1968 e 1974, marcado pelo “Milagre Econômico brasileiro”, registrou índices de crescimento acelerado, embora tal processo tenha ocorrido sob forte concentração de renda e endividamento externo. Assevera Sperancini e Dantas (2022, p. 146), que

o crescimento médio do PIB atingiu 11% anuais entre 1968 a 1973. A indústria liderou o processo com crescimento médio anual da ordem de 13%, enquanto o da agricultura ficou em cerca de 4,5%. A Formação Bruta de Capital Fixo passou de 16% em 1966-1967 para mais de 20% em 1972-1973. despeito de uma política monetária expansionista, a inflação permaneceu sob controle até 1973.

Conforme aponta a historiografia econômica (Abreu, 2014), o período final do “Milagre” foi marcado por uma crescente dissociação entre os índices oficiais de inflação e a realidade dos preços de mercado, fruto de intensas intervenções estatais e de uma política monetária expansionista que priorizava a oferta de crédito em detrimento da estabilidade monetária de longo prazo.

Mesmo com o crescimento econômico favorável no Brasil, a desigualdade social aumentou. De acordo com Barone, Bastos e Mattos (2017), os dados evidenciam e ratificam a tendência concentradora de renda no período de 1964 a 1973, destacando o elevado grau de concentração de renda piorando a função distributiva a partir de 1960, quando 10% mais ricos tinham quase 40% do total de renda. Em 1970, os 10% mais ricos detinham quase 50% da renda total, enquanto o percentil de renda mais elevada absorvia quase 15%, parcela equivalente à acumulada pelo conjunto dos cinco decis de renda mais baixa da pirâmide distributiva.

Em 1973, com a crise do petróleo atingindo a economia mundial, os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, sofreram um grande abalo econômico, e

consequentemente, social. A desigualdade, que havia aumentado na época do milagre brasileiro, ficou ainda mais acentuada. Conforme Vasconcelos (2005, p. 444),

No cenário internacional, assistiu-se nesse período a um contexto de colapso do capitalismo, no qual a questão da fome mundial ressurgiu com maior intensidade a partir da controversa crise mundial de alimentos. A partir dessa conjuntura, organismos internacionais, como a OMS, a FAO e o UNICEF, passaram a defender a necessidade da incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômico dos países do Terceiro Mundo, em particular, dos países latino-americanos. No Brasil, surgem os I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), incorporando ao planejamento econômico instrumentos de políticas sociais. Dentro desse contexto, por meio da Lei nº 5.829, de 30/11/72, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Sob a tutela do INAN, em março de 1973 foi instituído o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), cujas diretrizes pautavam-se no I PND. Em fevereiro de 1976 foi instituído o II PRONAN, que deveria ter duração coincidente com o II PND (1975-1979), mas em função da não aprovação do III PRONAN foi prorrogada sua execução até 1984.

Com o fim da ditadura militar e o início da Nova República, em 1985, foram lançados instrumentos específicos de política social, dentre os quais, se destaca o Plano Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego, elaborado pela Comissão para o Plano do Governo (COPAG), que consistia em um conjunto de medidas e propostas criado para enfrentar crises alimentares e de emprego que afetavam principalmente a população mais vulnerável. Conforme assevera Guimarães e Silva (2019, pg. 77), “entretanto, os sucessivos planos instaurados visando a estabilização econômica do país, entre 1987 e 1989, dissolveram as prioridades sociais.”

Observou-se, nos anos finais da década de 1980, um arrefecimento do investimento estatal na efetivação dos direitos sociais. A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, não incluiu originariamente a alimentação em seu rol de direitos sociais. Tal prerrogativa só adquiriu status constitucional no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Emenda à Constituição nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que inseriu o direito à alimentação no art. 6º da Carta Magna.

A partir de 1990, o Brasil adotou o Consenso de Washington, que foi um conjunto de diretrizes de políticas econômicas recomendadas para países em desenvolvimento, especialmente dos da América Latina. Tais medidas tinham enfoque econômico, como disciplina fiscal, reforma tributária, liberalização do comércio, redução de gastos públicos. O Consenso de Washington não foi bem um consenso pois foi visto pelos países aderentes, como uma forma de garantir apoio financeiro externo e de continuar acessando empréstimos do Banco Mundial, em troca de cumprir as medidas estabelecidas.

Explica Harvey (2008, p. 6):

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício.”

Os direitos sociais no Neoliberalismo são diminuídos por dois fatores principais: o primeiro, é o fato de que o neoliberalismo, prega a ideia de um Estado menos intervencionista nas relações socioeconômicas, em contraste com o Estado de bem-estar social, promotor de direitos sociais para todos. O segundo é que os direitos sociais estão vinculados à relação entre cidadão e Estado, esse responsável por ofertar e implementar os direitos.

Conforme assevera Silva (2005, p.259):

Ao contrário do pretendido durante o Consenso de Washington (1989) pelos seus integrantes, os países tomadores de empréstimos que aplicaram as medidas propostas estão mais endividados, suas economias desorganizadas, a moeda erodida e apresentam resultados financeiros e econômicos insatisfatórios acompanhados de graves desigualdades sociais e aumento da miséria e penúria. Basta observar o desajuste social e econômico a que foram submetidos vários países da América Latina, entre 1990 e 2002, o que, somado às históricas dificuldades econômicas, revela não só os equívocos da política econômica, mas também a continuidade dos baixos índices de desenvolvimento social, desemprego e empobrecimento generalizado. (grifos nossos).

Dentro desse contexto mundial, no Brasil, o cenário político passava por uma recente redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a eleição do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), que governou alinhado com a agenda neoliberal focando na liberalização da economia e redução do papel do Estado. Efetuou grandes cortes de gastos públicos, descontinuando ou diminuindo os programas na área de alimentação. Em 1990, o Brasil somava 32 milhões de pobres e famintos.

Em 1993, o sociólogo Herbert de Souza, articulado ao Movimento pela Ética na Política, lançou a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, visando mobilizar transversalmente diversos setores da sociedade brasileira, incluindo entidades de classe, instituições religiosas sob a liderança da CNBB, o setor empresarial, meios de comunicação e movimentos populares, no enfrentamento da privação alimentar. Esse movimento social, estruturado em comitês locais e pautado pela pressão política de entidades civis, foi o catalisador para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instituído ainda em 1993 como um espaço formal de interlocução entre o Estado e a sociedade. A parceria estratégica entre o governo e a Ação da Cidadania, mediada pelo CONSEA, viabilizou a execução de diversas atividades que, embora possuísem um caráter majoritariamente emergencial, marcaram o início de um modelo de governança participativa voltado a mitigar a fome e a miséria no país (IBGE, 2023; Brasil, 1993).

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2001), iniciou em 1995 uma reestruturação administrativa e, dentre as medidas adotadas, extinguiu o CONSEA, resultando na perda de um ambiente importante de discussão e formulação de políticas públicas de combate à fome. Posteriormente (em 1997), extinguiu também o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, criada em 1972, para auxiliar o governo na formulação da política de alimentação e nutrição e servir como órgão central para as atividades relacionadas.

Como medida paralela criou, por meio do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, que tinha por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. Enquanto o CONSEA era exclusivamente voltado para ações na área da nutrição e segurança alimentar, o Programa Comunidade Solidária, tinha como foco ações em diversas áreas além da alimentação e nutrição, como serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social.

Segundo Vasconcelos (2005, p. 448):

O Programa Comunidade Solidária apresentava-se como uma nova estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, com objetivo de unir os esforços e os recursos disponíveis no governo e na sociedade civil na busca de soluções mais eficientes e eficazes para a melhoria da qualidade de vida das populações mais pobres. Portanto, não se tratava de um programa com caráter executivo, mas de uma nova estratégia de gerenciamento dos programas sociais, cuja intervenção pautava-se em quatro princípios básicos: parceria, solidariedade, descentralização e

integração/convergência das ações. A sua estrutura operacional foi composta por uma Secretaria-Executiva e por um Conselho Consultivo. À Secretaria-Executiva competia a coordenação e o acompanhamento das ações governamentais nas áreas de maior concentração de pobreza, por meio de programas nos campos da alimentação, assistência social, educação, geração de emprego e renda e saúde. O Conselho Consultivo, nomeado pelo presidente da República e vinculado à Casa Civil, era integrado por dez ministros de Estado, vinte e um representantes da sociedade civil e uma Secretaria Executiva. Ao Conselho Consultivo competia a mobilização da sociedade civil, potencializar suas iniciativas, divulgar experiências bem sucedidas e promover parcerias entre os segmentos da sociedade.

As atribuições do antigo INAN foram absorvidas pela Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), criada em 1998, vinculada ao Ministério de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde. Em análise sobre a criação do CGPAN, Santos et al (2021, p. 3), concluem como uma medida neoliberal de tentativa de redução da máquina estatal, tônica do governo FHC, pois o órgão antecessor (INAN) era assemelhado a um ministério de alimentação e nutrição, rompendo com o modelo de planejamento autocrático conduzido pelo INAN por 25 anos, tendo em vista que o órgão foi estabelecido em 1964.

Em 1999, por meio da Portaria nº 710, 10 de junho de 1999, foi aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN, coordenada pelo Ministério da Saúde em colaboração com outros ministérios. Tinha como diretrizes, o estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos, garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto, monitoramento da situação alimentar e nutricional, promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e das doenças associadas à alimentação e nutrição, dentre outras. Essa política foi desenhada para que o combate a insegurança alimentar fosse intersetorial, integrado e compartilhado.

Para Santos et al (2021, p. 3),

Por outro lado, mesmo no contexto de Estado Mínimo, identificado pela literatura do campo da política pública de alimentação e nutrição, há que conceber o processo de agenda e formulação da PNAN como produto da correlação de forças sociais e de múltiplos interesses estabelecidos naquela conjuntura. Consequentemente, também se faz necessário vislumbrar as janelas de oportunidades e as contradições no interior do Estado que permitiram a formulação das diretrizes, das ações e dos programas da PNAN naquele momento histórico.

Portanto, a aprovação e implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN foi uma das últimas ações estruturantes para o combate à fome do governo Fernando Henrique Cardoso.

3.1 O Programa Fome Zero: estratégia estruturante para combate à insegurança alimentar.

A gênese e a formulação do Programa Fome Zero representam um marco de ruptura e inovação na trajetória das políticas de proteção social no Brasil, indicando a transição de um diagnóstico sociopolítico profundo para a edificação de um robusto arcabouço jurídico-institucional. A formulação original da estratégia remonta ao documento "Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil", elaborado em 2001 pelo Instituto Cidadania, que reuniu especialistas, organizações não governamentais e movimentos sociais.

O "Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil", lançado em outubro de 2001, consubstancia a síntese de um ano de intenso trabalho colaborativo. Sob a égide do Instituto Cidadania e a coordenação de José Graziano da Silva, o documento reuniu especialistas, pesquisadores, organizações não governamentais, sindicatos e movimentos sociais em torno de um rigoroso esforço de elaboração teórica e prática. O objetivo primordial era desenhar uma política de Estado participativa para assegurar o direito inalienável à alimentação, elevando o combate à fome ao centro da agenda macroeconômica e social do país.

O diagnóstico sociopolítico basilar do projeto rechaçou a tese de que a escassez de alimentos ou a falta de capacidade produtiva fossem as causas da desnutrição no Brasil. O documento evidenciou que a raiz estrutural do problema residia na "insuficiência de demanda", intrinsecamente conectada à pobreza extrema, ao desemprego e à acentuada concentração de renda histórica do país. Estimava-se, na época, que o público-alvo prioritário dessa política consistia em cerca de 9,3 milhões de famílias, ou 44 milhões de pessoas vulneráveis, que subsistiam com menos de um dólar por dia. Para os formuladores da proposta, a pobreza brasileira não era episódica, mas o corolário direto de um modelo de crescimento econômico perverso e excludente.

Ao dissecar a anatomia metodológica da fome no país, o documento estabelece uma citação direta basilar para o entendimento da crise:

tem três dimensões fundamentais: primeiro, a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, 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, e não menos importante, 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. (Brasil, 2004).

Para romper com essa dinâmica de exclusão, conceituada graficamente no projeto como o "círculo vicioso da fome", impunha-se a atuação vigorosa do Estado para reinserir essas milhões de famílias no mercado consumidor. A arquitetura da proposta contestou modelos puramente compensatórios e estigmatizantes, propugnando que o êxito da estratégia residia na "conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais, voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros, e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias".

Seguindo essa premissa holística (a twin track strategy, ou estratégia de via dupla), o escopo do projeto foi estruturado em três níveis de ação simultâneos e interdependentes:

Políticas Estruturais: Focadas no ataque às raízes da fome e da desigualdade. Englobavam a indução à geração de emprego e renda, a universalização da previdência social, o fomento maciço à agricultura familiar a intensificação da reforma agrária, e a ampliação de programas de bolsa-escola e renda mínima.

Políticas Específicas: Voltadas para a garantia imediata do acesso aos alimentos e mitigação urgente da desnutrição. Destacam-se neste eixo a criação do Programa Cupom de Alimentação (transferência direta para compra de alimentos), a distribuição de cestas básicas em caráter emergencial, a formação de estoques de segurança, a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e da merenda escolar, e políticas de educação alimentar.

Políticas Locais: Desenhadas sob a lógica da descentralização e das peculiaridades territoriais. Para as metrópoles, projetou-se a criação de restaurantes populares, agricultura urbana, modernização do abastecimento e bancos de alimentos; para as pequenas e médias cidades, o estímulo a parcerias com o varejo e formação de consórcios; e para as áreas rurais, o apoio técnico para o autoconsumo familiar.

O Fome Zero organizou-se em quatro eixos fundamentais que articulam medidas emergenciais a ações de caráter fundante. O primeiro desses eixos, voltado ao Acesso aos Alimentos, compreende iniciativas que vão desde a transferência de renda, exemplificada pelo Bolsa Família, até o suporte nutricional direto e a educação alimentar. Nesse escopo, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a desoneração da cesta básica e a implementação de equipamentos públicos de segurança alimentar, como os Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos, fundamentais para garantir o direito humano à alimentação adequada.

Paralelamente, o eixo de Fortalecimento da Agricultura Familiar atua como o motor produtivo da estratégia, visando não apenas o aumento da oferta de alimentos saudáveis para o consumo interno, mas também a geração de renda no campo. Programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), PNAE e o Pronaf são os pilares dessa frente, assegurando que o pequeno produtor tenha garantias de comercialização e seguro contra perdas de safra, o que protege a base econômica das comunidades rurais.

Complementando as ações de suporte imediato e produtivo, o eixo de Geração de Renda foca na autonomia das populações vulneráveis por meio da qualificação profissional e do incentivo à economia solidária. Através de instrumentos como o microcrédito orientado e o apoio a cooperativas, o programa busca integrar o cidadão ao mercado de trabalho, promovendo uma inclusão produtiva que sustente a saída definitiva da linha da pobreza.

Finalmente, a Articulação, Mobilização e Controle Social constitui o quarto eixo, sendo responsável por integrar as esferas governamentais e a sociedade civil na fiscalização e execução das políticas. Esse pilar assegura a transparência e a participação democrática via conselhos e comitês, reforçando que o combate à fome é uma responsabilidade coletiva que exige o monitoramento constante das famílias atendidas e a capacitação permanente dos agentes sociais envolvidos no processo.

Finalmente, no plano da governança, o documento elaborado pelo Instituto Cidadania já antevia a imperatividade de uma profunda reestruturação do Estado para abrigar a estratégia. O projeto sugeriu a criação de um Ministério Extraordinário (que viesse a ter poder para articular esferas federais, estaduais e municipais) e a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), visando assegurar a articulação perene da sociedade civil e consolidar o controle social sobre a gestão orçamentária e a implantação das políticas.

Em síntese, o projeto de 2001 não apenas mapeou rigorosamente a topografia da fome no Brasil, como formulou as bases programáticas, institucionais e ideológicas fundamentais que, a partir de 2003, transmutaram-se na Estratégia Fome Zero, a principal política de Estado do país no combate à pobreza extrema.

A partir da posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, o combate à fome foi elevado a prioridade máxima na agenda de Estado, exigindo a criação de instrumentos jurídicos para materializar a proposta. O marco deflagrador dessa institucionalização foi a Medida Provisória nº 103, convertida na Lei nº 10.683/2003, que criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e recriou o Conselho

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como órgão de assessoramento da Presidência da República. A partir de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a estratégia consolidou-se transversalmente. Segundo Padrão e Aguiar (2018, p. 4)

A reconstituição do CONSEA, em 2003, que havia sido extinto em 1996, também impulsionou ações na área da segurança alimentar e nutricional. Fomentar e aprofundar o debate e a articulação entre governo e sociedade civil tem sido papel destacado desse conselho. O papel de fiscalização da política, a ampliação do controle social, assim como a organização de Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), cuja 5ª edição foi realizada em 2015, também podem ser apontadas como atribuições relevantes do conselho. Foi durante a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, que o conceito de SAN foi construído e os fundamentos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) foram discutidos e definidos. Dois anos depois, em setembro de 2006, a lei é aprovada pelo Congresso Nacional. A LOSAN incorpora a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como um dever do Estado, a quem cabe respeitar, proteger, promover e prover este direito.

No âmbito das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o controle social exercido pelo CONSEA garante que as ações do governo não sejam decididas de forma isolada, mas sim em diálogo permanente com a sociedade civil. Sua estrutura paritária, composta por dois terços de representantes de organizações sociais e um terço de representantes governamentais, assegura a autonomia necessária para fiscalizar a execução orçamentária e técnica de programas fundamentais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ao monitorar a aplicação de recursos e o cumprimento de metas legislativas, como a obrigatoriedade de compras da agricultura familiar o conselho combate a opacidade administrativa e promove a intersetorialidade, exigindo que pastas da Saúde, Educação e Agricultura atuem de forma coordenada.

A existência e a criação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional fundamentam-se na diretriz de descentralização e participação social do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cuja base legal primária é a Lei nº 11.346/2006, que reconhece os municípios como entes essenciais na articulação do sistema e lhes atribui o papel fundamental de convocar e organizar as conferências municipais, que funcionam como etapa preparatória obrigatória para a conferência nacional e ocasião na qual são eleitos os delegados locais.

Para regulamentar e detalhar essa estrutura participativa, o Decreto nº 7.272/2010 estabelece que a implantação e o apoio ao funcionamento contínuo desses conselhos são

atribuições diretas da gestão municipal. Segundo este decreto, a criação do conselho vai além de uma simples recomendação, configurando-se como um requisito mínimo e obrigatório para que o município possa assinar o termo de adesão ao SISAN.

Visando garantir que a voz da população seja majoritária, fomentando o controle social, o instrumento normativo exige que a composição do colegiado seja estritamente dividida em dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do governo. Além disso, impõe ao município o dever de assegurar as condições estruturais e os recursos financeiros necessários para que a participação da sociedade ocorra de forma efetiva.

No que diz respeito ao seu papel prático e estratégico, o Decreto nº 7.272/2010 determina que os conselhos municipais devem orientar a gestão democrática local, assumindo formato e atribuições similares aos do Conselho Nacional (CONSEA). Eles são responsáveis por direcionar a elaboração, a implementação e o monitoramento dos planos municipais de segurança alimentar, baseando-se sempre nas diretrizes emanadas durante as conferências.

Esses conselhos exercem uma importante função de intervenção e fiscalização nas ações de segurança alimentar, como as compras institucionais, acesso aos equipamentos públicos, fomento à agricultura familiar atuando como instância de controle social.

Para dar materialidade aos eixos do Fome Zero, importantes leis infraconstitucionais foram promulgadas. Destacam-se a Lei nº 10.696/2003, que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fundamental para incentivar a agricultura familiar e formar estoques estratégicos; e o Programa Bolsa Família, que unificou diversas transferências de renda dispersas (como Bolsa Escola e Cartão Alimentação), condicionando o benefício a contrapartidas de saúde e educação. Mais adiante, a Lei nº 11.947/2009 determinou que no mínimo 30% dos recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fossem destinados à compra direta de produtos da agricultura familiar.

Nos últimos anos, entretanto, o arcabouço legal do PNAE passou por transformações profundas que ampliaram não apenas o volume de recursos destinados ao setor, mas também o rigor nos critérios de inclusão social e equidade. A alteração mais significativa ocorreu com a promulgação da Lei nº 15.226/2025, que elevou o percentual mínimo obrigatório de compra direta para 45%. Este aumento de 15 pontos percentuais em relação ao texto original de 2009 reflete uma priorização estratégica do Estado na sustentabilidade do pequeno produtor e na garantia de alimentos frescos e diversificados nas escolas públicas.

Além da expansão quantitativa, a legislação recente introduziu mecanismos de justiça distributiva. A Lei nº 14.660/2023 estabeleceu critérios de priorização para grupos

historicamente vulnerabilizados, como assentados da reforma agrária, comunidades indígenas, quilombolas e grupos de mulheres. Destaca-se, nesta norma, a exigência de que ao menos 50% do valor das compras realizadas de famílias rurais individuais seja efetuado em nome da mulher, visando o empoderamento econômico feminino no campo.

Complementarmente, a Lei nº 15.178/2025 inseriu os jovens agricultores como grupo prioritário, buscando mitigar o êxodo rural e garantir a sucessão geracional nas unidades de produção familiar. Do ponto de vista da execução administrativa, essas aquisições permanecem amparadas pelo instituto da Chamada Pública, que, conforme a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), representa uma forma de contratação direta simplificada que desburocratiza o acesso do pequeno produtor ao mercado público, desde que observados os preços de mercado e as normas higiênico-sanitárias.

O passo decisivo para a transformação do Fome Zero de um conjunto de programas governamentais em uma política de Estado perene ocorreu com a sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Elaborada com intensa participação da sociedade civil no âmbito do CONSEA, a LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e definiu diretrizes visando assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Este diploma foi posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

O coroamento desse longo processo civilizatório e normativo deu-se com a promulgação da Emenda Constitucional nº 64, em 4 de fevereiro de 2010. Fruto de intensa mobilização social promovida pelo CONSEA, a emenda alterou o Artigo 6º da Constituição da República de 1988, incluindo explicitamente a alimentação no rol dos direitos sociais fundamentais.

Dessa maneira, por meio de uma trajetória que mesclou forte mobilização popular, articulação acadêmica e vontade política, o Brasil instituiu um arcabouço jurídico e programático que não apenas tratou a fome como uma questão estrutural, mas converteu o acesso aos alimentos em um direito legalmente exigível e dever inalienável do Estado.

Dentro do Programa Fome Zero, os restaurantes populares foram concebidos para atender às áreas metropolitanas e grandes cidades, onde a vulnerabilidade alimentar exige políticas diferenciadas em relação ao campo. Compondo o pilar prioritário de acesso aos alimentos, integram as Redes Locais e Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição), tendo como objetivo mobilizar gestores estaduais e municipais para oferecer refeições saudáveis, equilibradas e a preços reduzidos

(subsidiados ou a preço de custo) para a população de baixa renda que se alimenta fora de casa nos grandes centros urbanos.

A compreensão da Estratégia Fome Zero como uma política de Estado participativa permite identificar que a eficácia do combate à fome reside na capilaridade de suas ações, especialmente naquelas que operam na interface direta com o cotidiano urbano. Os restaurantes populares emergem, assim, não como meros refeitórios subsidiados, mas equipamentos públicos estratégicos para o acesso à alimentação. Ao oferecerem refeições nutricionalmente balanceadas a preços acessíveis, tais equipamentos materializam o direito à alimentação, constituindo-se em uma rede de proteção social essencial para os cidadãos que a ele recorrem, cuja dinâmica de sobrevivência nos grandes centros exige respostas estatais ágeis e territorializadas.

Contudo, a sustentabilidade dessa rede de proteção alimentar e a própria soberania das dietas locais dependem, intrinsecamente, da solidez do fortalecimento da agricultura familiar. Como motor produtivo do Fome Zero, o setor familiar transcende a mera função de abastecimento: representa a base de um sistema alimentar resiliente e menos dependente das flutuações do mercado global de commodities.

Através de instrumentos como o PAA e o PNAE, o Estado deixa de ser apenas um assistente social para tornar-se um indutor econômico, assegurando que o alimento que chega aos restaurantes populares e às escolas possua identidade territorial, frescor e contribua para a permanência do homem e da mulher no campo.

3.1.1 A dimensão estratégica do combate à fome: compras institucionais como estratégia de fomento à agricultura familiar

Diante desse cenário, as políticas públicas de abastecimento e compras institucionais assumem papel estratégico na reconstrução de circuitos alimentares territorializados, aproximando produção e consumo, fomentando a agricultura familiar e ampliando as possibilidades de efetivação do direito humano à alimentação adequada.

As políticas alimentares contemporâneas precisam transcender a lógica assistencialista para assumir um caráter indutor e transformador, focado na organização e no fortalecimento de circuitos locais de abastecimento por meio de mecanismos como as compras institucionais. Essa estratégia utiliza o poder de compra do Estado para adquirir alimentos diretamente da

agricultura familiar transformando a demanda governamental em um indutor de desenvolvimento socioeconômico.

O nascimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído originalmente pelo Art. 19 da Lei nº 10.696/2003 no bojo da estratégia macro do Programa Fome Zero, representou o marco zero dessa transição. O PAA e o PNAE integram o Eixo 2 da estratégia Fome Zero, que foca no fortalecimento da agricultura familiar partindo do princípio de que o combate à fome é indissociável do apoio a quem produz comida.

Ao permitir a compra com dispensa de licitação para formação de estoques estratégicos ou doação simultânea à rede socioassistencial, o PAA passou a atuar como uma ferramenta de fomento à oferta e garantia de mercado, combatendo a insegurança alimentar na ponta do consumo e a vulnerabilidade econômica na ponta da produção. Recentemente, a Lei nº 14.628/2023 fortaleceu o PAA ao recriá-lo com novas diretrizes que priorizam a produção agroecológica e estabelecem cotas mínimas para a participação de mulheres, povos indígenas e comunidades tradicionais, simplificando o acesso do pequeno produtor ao mercado público e garantindo que o programa atue na proteção ativa da biodiversidade e no apoio a sistemas alimentares resilientes.

Para fundamentar a análise dessa trajetória e evidenciar a magnitude da presença estatal no fomento à produção de base familiar, apresentam-se, a seguir, os dados absolutos referentes ao investimento governamental aplicado no âmbito do PAA e do PNAE. Tais indicadores permitem quantificar o aporte financeiro destinado à estruturação desses sistemas e auxiliam na compreensão do impacto real das recentes alterações legislativas sobre a economia dos territórios e a garantia da segurança alimentar e nutricional no país.

Cumprе inicialmente esclarecer que, no âmbito operacional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a Cédula de Produto Rural (CPR) constitui-se como o instrumento jurídico e financeiro fundamental que formaliza a relação entre o Estado e a agricultura familiar. Na modalidade CPR-Doação, este título de crédito funciona como um mecanismo de garantia de compra antecipada, em que o agricultor ou sua organização produtiva assume o compromisso de entrega de gêneros alimentícios em troca do pagamento garantido pelo poder público.

Mais do que um mero contrato administrativo, a CPR atua como um vetor de soberania alimentar ao viabilizar o escoamento da produção local para a rede socioassistencial, mitigando os riscos de mercado inerentes à pequena produção e assegurando que o valor formalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) se converta efetivamente em segurança

nutricional nos territórios assistidos. A seguir, os dados que evidenciam o investimento do Estado no PAA:

Tabela 5 – Investimento no PAA (Valor Formalizado em R\$)

Ano	Brasil (Total)	Maranhão
2023	R\$ 593.097.864,15	R\$ 41.633.392,68
2024	R\$ 213.005.794,75	R\$ 20.377.441,01
2025	R\$ 481.688.476,36	R\$ 26.776.327,58

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados da Transparência Pública do PAA/Conab (2026)

Tabela 6 – Comparativo de quantidade de operações (Total de CPRs)

Ano	Brasil (Total)	Maranhão
2023	2.152	200
2024	732	85
2025	2.201	153

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados da Transparência Pública do PAA/Conab (2026)

A análise dos repasses do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) entre 2023 e 2025 demonstra variações quantitativas na execução orçamentária e no número de operações. Em 2024, registrou-se uma redução nos investimentos e na formalização de Cédulas de Produto Rural (CPRs) em âmbito nacional e no estado do Maranhão. No ano de 2025, ocorreu uma retomada no número de CPRs no Brasil, alcançando 2.201 contratos, um volume ligeiramente superior aos 2.152 contratos de 2023. Entretanto, o valor total formalizado em 2025, correspondente a R\$ 481,6 milhões, permaneceu inferior aos R\$ 593 milhões registrados dois anos antes.

A instabilidade orçamentária do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) impacta diretamente a agricultura familiar ao comprometer o planejamento produtivo e reduzir a rentabilidade média dos produtores. Embora a Cédula de Produto Rural (CPR-Doação) tenha sido estruturada como um mecanismo de segurança para mitigar os riscos de mercado, a acentuada descontinuidade de repasses, a exemplo da queda abrupta observada de 2023 para 2024, afeta a previsibilidade necessária para que as famílias organizem o plantio, adquiram insumos e estimem sua renda.

Além disso, o cenário de 2025 evidencia uma pulverização dos recursos: o número total de contratos superou as marcas de 2023, mas o volume financeiro global alocado permaneceu significativamente inferior.

Essa assimetria entre o crescimento do número de contratos e o orçamento total menor indica uma redução no valor médio por operação, o que achata a margem de retorno de cada produtor. Os dados evidenciam, portanto, uma descontinuidade financeira no período analisado, demonstrando que o PAA está sujeito a flutuações orçamentárias anuais.

Tais oscilações transformam um instrumento essencial de proteção econômica em uma variável de incerteza, que interfere profundamente no planejamento produtivo da agricultura familiar na sua capacidade contínua de expansão, e na constância do repasse de alimentos às redes socioassistenciais.

Dando continuidade a essa estratégia de estruturação de mercados dentro do Fome Zero, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) experimentou sua "grande virada" com a Lei nº 11.947/2009. Antes desse marco, a alimentação escolar era tratada prioritariamente como um serviço logístico de distribuição de calorias, frequentemente baseado em produtos processados adquiridos de grandes distribuidores.

A lei de 2009 alterou esse paradigma ao vincular a merenda ao desenvolvimento territorial e à soberania alimentar, estabelecendo a obrigatoriedade de que o Estado utilizasse o orçamento para comprar diretamente dos produtores locais.

Um desdobramento ainda mais incisivo que ratifica a relevância estratégica desse setor é a Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023, que elevou o percentual mínimo obrigatório de compra da agricultura familiar no PNAE de 30% para 45% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Esta alteração legislativa prova que a resiliência do sistema alimentar brasileiro, conforme idealizado na estratégia Fome Zero, depende da capacidade produtiva de base familiar, única capaz de garantir o abastecimento interno com a agrobiodiversidade necessária para enfrentar a volatilidade dos mercados globais e a crise climática.

Considerando o recorte temporal de 2018 a 2022, o investimento do governo no PNAE (FNDE, 2026) revela uma trajetória marcada por significativas oscilações e condicionada a variáveis conjunturais profundas:

Tabela 7 – Investimento Nacional do PNAE em aquisições da agricultura familiar (2018-2022)

Ano	Total no Brasil (Aquisições da Agricultura Familiar)
2018	R\$ 1.236.420.777,69
2019	R\$ 1.475.089.155,69
2020	R\$ 715.367.188,33
2021	R\$ 788.243.881,38
2022	R\$ 1.602.423.611,37

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do FNDE/PNAE.

No biênio inicial da série analisada, observa-se um cenário de consolidação e expansão. Esse incremento de aproximadamente 19% (dezenove por cento) sugere, em um primeiro momento, um fortalecimento e um compromisso crescente com a política de compras institucionais, a qual cumpre o duplo papel de garantir a segurança alimentar nas escolas e de fomentar a economia gerada por pequenos produtores rurais.

Contudo, a série histórica sofre uma ruptura drástica no ano subsequente. Em 2020, o investimento despencou para R\$ 715.367.188,33, o que representa uma retração de mais da metade dos recursos executados em relação ao ano anterior. Cumpre destacar que é impossível dissociar essa queda abrupta do advento da pandemia de Covid-19. O fechamento das unidades de ensino em todo o território nacional pode ter desarticulado momentaneamente as cadeias de fornecimento e a logística de recebimento desses alimentos.

O exercício de 2021 registrou uma tímida estabilização com viés de leve alta, atingindo a marca de R\$ 788.243.881,38. Esse patamar, ainda consideravelmente deprimido quando comparado a 2019, demonstra as persistentes dificuldades administrativas e operacionais enfrentadas pelos gestores locais para adaptar a execução do PNAE à distribuição de kits de alimentação escolar em meio à crise sanitária prolongada.

Por fim, os dados de 2022 apontam para uma forte retomada da política pública. O volume financeiro das aquisições da agricultura familiar não apenas recuperou as perdas do biênio anterior, mas alcançou seu ápice na série histórica, totalizando R\$ 1.602.423.611,37.

Este montante, que supera o patamar pré-crise de 2019, sugere um esforço governamental de recomposição da demanda reprimida, a reabertura integral das escolas e uma possível reestruturação do escoamento produtivo das famílias agricultoras após o choque sofrido.

Em suma, o levantamento fundamentado nos dados do FNDE/PNAE demonstra a vulnerabilidade da execução orçamentária desta política pública diante de crises sistêmicas severas (como observado entre 2020 e 2021), mas também atesta sua capacidade de resiliência institucional, culminando na franca recuperação documentada em 2022. Com relação ao Maranhão, conforme dados divulgados pelo FNDE (2026):

Tabela 8 — Comparativo de investimento do PNAE no Maranhão (governo e municípios selecionados)

Entidade Executora	Repasse 2018	Repasse 2019	Repasse 2020	Repasse 2021	Repasse 2022
Sec. de Estado da Educação (MA)	R\$ 30.565.220,80	R\$ 30.814.901,20	R\$ 33.426.891,08	R\$ 32.947.897,40	R\$ 29.908.008,40
Pref. Mun. de São Luís	R\$ 12.786.354,40	R\$ 12.549.826,00	R\$ 11.817.809,63	R\$ 12.447.982,80	R\$ 11.184.474,00
Pref. Mun. de Caxias	R\$ 4.495.891,80	R\$ 4.159.348,40	R\$ 4.604.292,00	R\$ 4.013.201,28	R\$ 2.595.568,00
Pref. Mun. de Codó	R\$ 3.002.740,00	R\$ 3.302.732,80	R\$ 3.547.178,80	R\$ 1.778.977,60	R\$ 2.228.318,00
Pref. Mun. de Parnarama	R\$ 980.955,60	R\$ 1.475.965,20	R\$ 1.696.607,00	R\$ 1.708.572,80	R\$ 1.491.254,00
Pref. Mun. de Afonso Cunha	R\$ 232.504,00	R\$ 230.436,00	R\$ 291.205,20	R\$ 225.310,80	R\$ 247.022,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do FNDE/PNAE.

Comparando-se os dados de repasses do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para entidades executoras no estado do Maranhão (2018-2022), quando cruzada com o panorama nacional de aquisições da agricultura familiar revela dinâmicas locais peculiares e contradições em relação à tendência macroeconômica do programa. Ao cruzar os dados macroeconômicos do programa com o panorama local, observa-se que o comportamento dos repasses estaduais e municipais muitas vezes divergiu significativamente da tendência nacional de compras.

O primeiro aspecto a ser destacado reside na atipicidade do ano de 2020. Em âmbito nacional, os dados evidenciam uma retração drástica nas aquisições da agricultura familiar que decaíram de aproximadamente R\$ 1,47 bilhão em 2019 para cerca de R\$ 715,3 milhões em 2020. Contraditoriamente, este mesmo ano representou o ápice no volume de repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a maioria das entidades maranhenses analisadas no levantamento local.

A Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (Seduc-MA), por exemplo, atingiu o maior valor de sua série histórica, recebendo mais de R\$ 33,4 milhões, fenômeno de alta que também foi observado nas prefeituras de Caxias, Codó e Afonso Cunha. Esse paradoxo indica

uma lacuna profunda entre a disponibilização do recurso financeiro e a capacidade real de execução por parte dos gestores locais.

Outra divergência fundamental emerge ao se analisar o exercício de 2022. Os dados nacionais apontam este ano como um período de franca recuperação, culminando no recorde histórico de R\$ 1,6 bilhão investidos na rubrica da agricultura familiar em todo o país.

No entanto, a amostra referente ao Maranhão indica um movimento diametralmente oposto, caracterizado por uma expressiva redução de recursos para as maiores entidades executoras do estado. Enquanto o Brasil vivenciava o ápice de execução, a Seduc-MA, bem como as prefeituras de São Luís e Caxias, registraram os menores volumes de repasse de toda a janela temporal de cinco anos. Caxias, em especial, viu seu repasse cair para quase a metade do valor auferido em 2020.

Essa estruturação insere-se em uma estratégia maior de desenvolvimento territorial, que compreende o espaço rural e urbano como redes de relações sociais e econômicas que devem ser fortalecidas em conjunto. Dentro desse território, a economia solidária atua como o princípio organizador, promovendo a autogestão e o cooperativismo, o que permite que pequenos produtores ganhem escala e poder de negociação sem perder sua autonomia. A elevação dos percentuais legais, o fortalecimento do PAA e sua integração sistêmica ao Fome Zero demonstram que o combate à insegurança alimentar deixou de ser uma ação fragmentada de assistência para se tornar um projeto de soberania alimentar. Ao consolidar mercados locais robustos através das compras públicas, a legislação protege a economia regional, reduz a dependência de cadeias longas e garante que o direito humano à alimentação seja sustentado por uma base produtiva autônoma, resiliente e profundamente conectada à realidade do seu território.

Segundo o estudo de Elias et al. (2024), a análise das compras públicas da agricultura familiar no Brasil, operacionalizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), revela expressivos volumes orçamentários e impactos significativos na renda dos produtores. Em termos de volume de recursos, os dados indicam que o PNAE possui uma escala financeira bastante robusta, tendo destinado cerca de R\$ 1,5 bilhão em aquisições diretas da agricultura familiar apenas no ano de 2019 e R\$ 90 milhões anuais entre 2017 e 2021 na modalidade Compra com Doação Simultânea (PAA-CDS).

No que tange ao impacto econômico, a pesquisa evidencia que ambos os programas promovem efeitos positivos e estatisticamente significativos na elevação da renda dos

agricultores, sendo esse incremento ainda mais acentuado nas parcelas de produtores com renda mais baixa. A pesquisa, que utilizou dados das Unidades Familiares de Produção Agrícola referentes ao ano de 2017, revela que o fornecimento para o PAA gera um aumento médio na renda que varia de 19% a 39%, dependendo da técnica estatística empregada, enquanto o impacto do PNAE demonstra ser ainda mais expressivo, situando-se entre 23% e 106%.

O Valor Bruto da Produção (VBP) constitui um indicador macroeconômico que estima o faturamento bruto gerado pelas atividades agropecuárias “dentro da porteira”, obtido pelo produto entre o volume da produção física e os preços médios recebidos pelos produtores. No contexto da agricultura familiar VBP assume centralidade analítica ao permitir a mensuração da riqueza real gerada por esse segmento, transcendendo a mera observação de áreas cultivadas para evidenciar sua capacidade de geração de valor e inserção econômica.

Para a avaliação de políticas públicas e projetos de desenvolvimento rural, o monitoramento do VBP é essencial para identificar ganhos de produtividade e a eficácia de processos de agregação de valor ou diversificação produtiva. Uma evolução positiva no VBP da agricultura familiar sinaliza maior dinamismo econômico territorial e fortalecimento da renda do produtor, servindo como métrica para aferir se os incentivos técnicos e o acesso a mercados, como os proporcionados pelo PAA e PNAE, estão efetivamente traduzindo-se em autonomia financeira e resiliência dos sistemas produtivos locais.

Avaliações complementares citadas no estudo reforçam esses resultados com dados de anos anteriores. Uma pesquisa demonstrou que, entre 2009 e 2017, o PAA-CDS elevou em média 13,2% o Valor Bruto da Produção (VBP) das famílias beneficiadas. Já outro levantamento, focado no período de 2013 a 2017, concluiu que o PNAE contribuiu com um acréscimo de 32,6% no VBP.

Destaca-se que, para os produtores inseridos no décimo quantil de renda mais baixa (os mais vulneráveis), o crescimento do VBP alcançou 56,8% por meio do PAA-CDS (entre 2009 e 2017) e 64,5% pelo PNAE (entre 2013 e 2017). Por fim, além da geração de renda direta, o estudo destaca que essas políticas demonstram forte capacidade de combater a pobreza rural, dinamizar a economia local e promover a segurança alimentar e nutricional.

Em suma, a análise aqui empreendida revela que o fortalecimento da agricultura familiar transcende a mera esfera produtiva, consolidando-se como o eixo central para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil.

No contexto específico do Maranhão, os dados revelam um paradoxo estrutural: embora o Estado detenha uma das maiores concentrações de agricultura familiar e expressivos repasses

de recursos federais, a execução plena dessas políticas ainda enfrenta dificuldades. Os marcos legais e orçamentários discutidos fornecem a base necessária para compreender o quão importantes e estratégicas são as compras institucionais para o fomento e estruturação da agricultura familiar.

A efetivação da segurança alimentar exige uma articulação intrínseca entre o campo e a cidade. Se, na ponta da produção, o Estado atua como indutor econômico por meio de programas de aquisição governamental, na ponta do consumo faz-se necessária a existência de equipamentos públicos capazes de absorver esses insumos de base agroecológica e transformá-los em refeições acessíveis para a população em situação de vulnerabilidade.

É precisamente nesta interface estratégica, entre o escoamento da produção rural e a assistência alimentar nos grandes centros urbanos, que ganham centralidade os restaurantes populares.

3.2 Os Restaurantes Populares no Brasil

A origem dos restaurantes populares (RP) no Brasil ocorreu na transição da década de 1930 para 1940, inserido em um contexto de fortes disparidades econômicas. O surgimento desses equipamentos está atrelado à necessidade de intervenção do Estado para atenuar as desigualdades sociais decorrentes do avanço do modo de produção capitalista.

Josué de Castro, médico, geógrafo e pesquisador, que esteve à frente de diversos órgãos relacionados à política de alimentação, idealizou os restaurantes populares em meados da década de 1930, conforme Manual do Pesquisador Governo Federal (Brasil, 2023, p. 11). Nesse primeiro momento, o equipamento era uma iniciativa gerida pelo Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários. Um ano após a inauguração do primeiro restaurante popular, em 1939, na Praça da Bandeira, no Rio de Janeiro, o Serviço de Alimentação de Previdência Social (SAPS), no então governo do presidente Getúlio Vargas (L'Abbatte, 1988, p. 92).

Havia uma preocupação, por parte do Estado, que a alimentação dos trabalhadores fosse equilibrada, com cardápios simples e variados nos restaurantes populares, com proteínas, carboidratos, vegetais, gorduras. A seguir, um exemplo de cardápio ofertado em restaurante popular:

Figura 1 – Cardápio do Restaurante Popular em 1942

ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR		
Rio, 1942	SAPS	nº 28
Restaurante Central		
TRABALHADOR: LEVE PARA CASA ESTE BOLETIM		
ALMOÇO DO DIA		
Picadinho		Leite
Cenoura ensopada		Pão
Arroz		Manteiga
Feijão		Laranja

Trabalhador: os cardápios do SAPS, simples e variados, mostram que não é difícil nem complicado o modo de bem se alimentar. É necessário, em primeiro lugar, haver variedade de alimentos, para que não venha a faltar nenhum princípio nutritivo necessário à saúde: proteínas, gorduras, hidratos de carbono, minerais e vitaminas. A quantidade de cada um deve ser também adequada. No cardápio de hoje, temos as proteínas do leite, da carne e do feijão. Como gorduras, além da banha, temos a manteiga, que também é rica em vitamina A. Há hidratos de carbono em boa quantidade no arroz, no feijão e no pão. Há cálcio no leite. Há ferro no feijão, no pão integral e na carne. E há vitaminas na laranja, na cenoura, no leite, no pão integral e na manteiga” (19).

Fonte: L’Abbatte (1988)

Sobre os restaurantes populares à época,

Havia um restaurante central, atendendo cerca de cinco mil pessoas e quatro restaurantes “gregários”. A própria localização desses restaurantes é ilustrativa: o Central localizava-se na Praça da Bandeira, os “gregários”, respectivamente na Imprensa Nacional, União dos Estudantes, em Inhaúma, na firma Klabin & Irmãos e no Cais do Porto. O SAPS também fornecia para cinquenta e cinco firmas, refeições transportadas em caminhões térmicos, “especialmente construídos, que asseguravam, durante o percurso a manutenção de suas propriedades nutritivas” “fiscalizava 45 outros, mantidos diretamente por empresas e órgãos públicos, dando cumprimento ao estabelecido no Decreto-Lei nº 1.238, já referido. Possuía, finalmente, para completar, um Restaurante-Escola, “nos baixos” do Teatro Municipal. Além de servir de escola, esse restaurante objetivava também “proporcionar refeições sadias e baratas à classe média”. (L’Abbatte, 1988, p. 96).

Após o término do governo de Getúlio Vargas, as iniciativas conduzidas pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS foram interrompidas. Mais tarde, em 1967, durante o período da Ditadura Civil-Militar, sob a gestão de Costa e Silva, o órgão foi definitivamente extinto (Brasil, 2010, p. 28),

Restaurantes com caráter similar voltaram a ser implantados nos centros urbanos na década de 1990. Em 1994, no Estado de Minas Gerais, e no ano de 2000, no Estado de São Paulo, esses no âmbito do Programa Bom Prato. Em 2000, o Estado do Rio de Janeiro inaugura o primeiro restaurante; o Ceará, em 2002; o Rio Grande do Norte, em 2003; a cidade de Porto Alegre, em 2005; e no Estado do Piauí, em 2006, seguindo com outras instalações. (Padrão; Aguiar, 2018, p. 10).

No ano de 2003, com o lançamento do Programa Fome Zero (Brasil, 2004, p. 54), o governo reuniu diversas políticas e iniciativas voltadas para erradicar a fome e a pobreza, fomentando a articulação entre os três níveis de governo e a participação da sociedade civil.

Como parte do avanço dessas iniciativas, focadas principalmente nas famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional (INSAN), foi promulgada, em 2006, a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, denominada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Brasil, 2006). Essa lei distribuiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e possibilitou a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e do Plano Nacional de Segurança Alimentar (PLANSAN) no território brasileiro, em 2006. Os Restaurantes Populares fazem parte do SISAN, sendo classificados como Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, assim como os Bancos de Alimentos e as Cozinhas Comunitárias (Brasil, 2011).

Nesse aspecto, cabe uma explicação sobre a diferença dos respectivos equipamentos, que operam de forma complementar para assegurar o acesso à alimentação, mas possuem funções, escalas de atendimento e metodologias distintas. Segundo Perini, et al (2010):

1) Restaurantes Populares - equipamentos de grande porte estruturados primordialmente em grandes centros urbanos e regiões metropolitanas. O seu objetivo precípua é fornecer refeições prontas, saudáveis e nutricionalmente equilibradas a preços reduzidos (subsidiados ou a preço de custo). O foco desse equipamento é atender à vasta demanda de trabalhadores de baixa renda, estudantes e pessoas em situação de vulnerabilidade que se deslocam diariamente para os centros urbanos e necessitam se alimentar fora de casa de forma adequada. Eles operam através da comercialização direta de refeições a preços amplamente subsidiados (historicamente variando de R\$ 1,00 a R\$ 2,50) e em grande escala, possuindo requisitos operacionais para "oferecer um mínimo de 1.000 refeições ao dia" (Padrão; Aguiar, 2018). Além da nutrição mecânica, esses equipamentos "devem oferecer um atendimento ampliado por meio de ações de educação alimentar e nutricional" visando a emancipação e a dignidade do usuário.

2) Cozinhas comunitárias - como os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias destinam-se à produção e oferta de refeições saudáveis a preços acessíveis ou gratuitas, porém atuam em uma escala significativamente menor (média de 213 refeições diárias por unidade).

Elas possuem um caráter de desenvolvimento local e comunitário, sendo frequentemente implantadas em municípios de menor porte ou em bairros periféricos, atuando de forma integrada aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para o atendimento a famílias em grave situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar.

3) Banco de Alimentos - operam estritamente no abastecimento, processamento e distribuição de alimentos, tendo como foco central o combate ao desperdício. Estas estruturas físicas captam alimentos que estão em boas condições de consumo, mas que seriam descartados por supermercados e varejistas devido a pequenos defeitos ou proximidade da data de validade. Além das doações privadas, os Bancos de Alimentos recebem, armazenam e distribuem produtos oriundos da agricultura familiar adquiridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os alimentos captados não são servidos em mesas no local; eles são repassados a instituições socioassistenciais cadastradas (como creches e asilos) e fornecem, inclusive, os insumos essenciais para o preparo das refeições nos Restaurantes Populares e nas Cozinhas Comunitárias.

A localização dos restaurantes populares é fator importante para o atendimento da necessidade do público-alvo (principalmente pessoas em algum grau de insegurança alimentar): o Governo Federal idealizou que devem estar localizados em centros urbanos com mais de 100 mil habitantes, próximos a locais de transporte de massa e/ou em áreas de grande circulação de baixa renda. A localização deve ser estratégica, de modo que os usuários possam acessar o local sem a necessidade de longos deslocamentos ou do uso de transporte durante o horário das refeições.

A parceria, especialmente entre os entes federativos (União, Estados e Municípios) é recomendável, visto que as ações que visam combater a insegurança alimentar, conforme art. 7º da Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, se instrumentalizam pela associação dos diversos níveis de governo.

O desenho metodológico dessa política pública fundamenta-se em diretrizes territoriais, operacionais e nutricionais bem delineadas. No que tange à arquitetura de gestão e financiamento, o programa foi estruturado sob a lógica da descentralização e do pacto federativo. O Governo Federal atua por meio de transferências voluntárias de recursos financeiros destinados a despesas de investimento, apoiando a construção e reforma de instalações físicas, bem como a aquisição de mobiliário, equipamentos e utensílios.

Em contrapartida, as instâncias municipais e estaduais assumem a responsabilidade pelo custeio, subsídio das refeições e gestão diária do equipamento. Essa operacionalização local

pode ser executada de forma direta por órgãos da administração pública, ou de maneira terceirizada, delegando a produção das refeições a empresas privadas do setor de alimentação coletiva. Independentemente do arranjo escolhido, cabe impreterivelmente à administração pública a função de monitorar, avaliar e fiscalizar a qualidade dos serviços prestados (Brasil, 2023).

Em relação à escala e ao impacto social, o programa obteve uma expansão vigorosa em sua fase inicial de consolidação. Os dados demonstram que, entre 2003 e 2015, o Brasil alcançou a marca de 204 restaurantes populares em funcionamento, abrangendo 123 municípios em 24 estados e no Distrito Federal, alcançando a distribuição de aproximadamente 209 mil refeições diárias (média de 1.382 refeições por unidade/dia). Todavia, oscilações conjunturais e macroeconômicas subsequentes levaram a uma descontinuidade na expansão da rede, de modo que, em 2019, os registros oficiais contabilizavam apenas 104 restaurantes em pleno funcionamento e 13 em fase de instalação no país (Brasil, 2023).

Conforme o previsto no Manual do Pesquisador (Brasil, 2023, p. 14), publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS,

Confirmando uma trajetória de instabilidade, marcada pela dependência da priorização política dos governos, nos anos subsequentes, devido à conjuntura política e econômica do país, houve descontinuidade na implantação e implementação dos Restaurantes Populares. Entre os anos de 2003 e 2019, o governo federal liberou o montante de R\$ 146.220.502,90 para os convênios celebrados com os estados e municípios para implantação, modernização, reforma e ampliação de restaurantes populares no país.

Desde 2014, o Governo Federal iniciou a realização de uma pesquisa regular, denominada de Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional – MapaSAN e coordenada pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Essa iniciativa visa oferecer suporte à formulação e à avaliação de políticas públicas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em nível nacional, além de servir como instrumento para acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relativamente à última pesquisa, realizada em 2022 (Brasil, 2022, p. 102 a 103) tem-se que:

- Das 27 Caisans estaduais e distrital, 22 participaram do MapaSAN 2022, o que representa 81,1% do total. Ficaram de fora desta edição da pesquisa as Caisans do AP, RN, RS e AC. Todas as UF das regiões Sudeste e Centro-Oeste responderam a pesquisa, já na região Nordeste, 77,8% das UF e no Norte, 71,4%. A região com

menor participação relativa das Caisans no MapaSAN foi a região Sul na qual 1 das 3 UF, o RS, não respondeu a pesquisa;

- A Lei Estadual/Distrital de SAN estabelece a adesão ao Sisan e institui os seus componentes e mecanismos de gestão no Estado/Distrito Federal em todas as 19 UFs em que já fora promulgada ou está em fase de tramitação. Em 89,5%, ou 17 UFs, as competências e atribuições dos componentes da Política de SAN também são descritos na Lei Estadual/Distrital de SAN que institui a Política de SAN (à exceção de PE e PA). Entretanto, quando se trata da instituição da Secretaria executiva da Caisan nas UFs, 57,9% contemplaram essa componente na Lei estadual/distrital – SC, MG, RR, BA, AM, PB, DF, PA, PR, MT, ES –, enquanto as demais (42,1%) não contemplaram – MA, CE, RO, PE, RJ, SE, PI, TO –, desconsideradas as 2 Caisans que não responderam a esta questão;
- Entre os municípios que responderam ao MapaSAN 2022, 10,7% possuem um ou mais restaurantes populares, totalizando 248. Por outro lado, 87,7% dos municípios não contam com esse Epsan (Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional) em seu território. Adicionalmente, 1,6% dos municípios não souberam responder sobre a existência de restaurantes populares;
- A região Norte conta com 28 municípios que possuem RPs, somando um total de 32 estabelecimentos. Isso representa uma média de 1,1 RPs por município e abrange 13,4% do total de RPs registrados.
- A região Nordeste tem 79 municípios com RPs, totalizando 89 estabelecimentos. A média é de 1,1 RPs por município, e essa região representa 30,3% do total de RPs.
- No Sudeste, 56 municípios relataram ter RPs, somando 76 estabelecimentos no total. A média é de 1,4 RPs por município, correspondendo a 25,5% do total.
- A região Sul apresenta 30 municípios com RPs e um total de 46 estabelecimentos, o que resulta numa média de 1,5 RPs por município. Isso representa 27,3% dos RPs mapeados.
- Por fim, o Centro-Oeste tem 4 municípios que possuem RPs, totalizando 5 estabelecimentos. A média é de 1,3 RPs por município, e a região abrange 3,5% do total de RPs.
- Maranhão, com 42 RPs, lidera o ranking das UFs, e Paraná, com 20, desempenha também um papel significativo na oferta desses serviços.

O diferencial estrutural da política, no entanto, reside em sua dimensão nutricional e emancipatória. O planejamento dos cardápios é uma atribuição técnica obrigatória de profissionais nutricionistas devidamente habilitados. A formulação das refeições obedece às diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira, priorizando alimentos in natura e minimamente processados, e segue os parâmetros do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que estipula que as refeições principais devem conter entre 600 e 800 Kcal, correspondendo a uma faixa de 30% a 40% do Valor Energético Total (VET) diário (Brasil, 2023).

Para além da mitigação mecânica da fome, os Restaurantes Populares foram concebidos como polos estratégicos de Educação Alimentar e Nutricional (EAN). A infraestrutura desses equipamentos é vocacionada para a promoção de novos hábitos de saúde, a difusão da cultura gastronômica regional, o combate ao desperdício, o tratamento biológico de resíduos orgânicos e o estímulo à criação de hortas comunitárias. Por fim, a integração com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) permite que os RPs adquiram insumos diretamente de pequenos produtores rurais, fomentando a geração de emprego e renda no entorno e consolidando um sistema alimentar local socialmente justo e sustentável (Brasil, 2023).

3.3 Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, a agricultura familiar e os Restaurantes Populares no Maranhão

Atualmente, o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão é regido pela Lei Estadual nº 10.152, de 29 de outubro de 2014 que, de forma unificada e protetiva, consolida o arcabouço jurídico que ampara a atuação do SISAN no Estado.

Conforme o texto legal, o Poder Público estadual assume o dever de "adotar todas as políticas e ações que se façam necessárias para assegurar, promover e garantir que todos estejam livres da fome, da má alimentação, má nutrição". Adicionalmente, a referida lei define a segurança alimentar e nutricional como a "garantia do direito humano fundamental ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente", sem comprometer outras necessidades essenciais e com absoluto respeito à diversidade cultural e à sustentabilidade.

A atuação do SISAN-MA não se limita à fase de planejamento, estendendo-se intrinsecamente à promoção do acompanhamento, do monitoramento sistemático e da avaliação

contínua da situação alimentar e nutricional em todo o território maranhense. O modelo visa orquestrar ações estruturantes capazes de garantir à população o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sempre pautadas no incentivo a práticas alimentares saudáveis, que respeitem a diversidade cultural e que se mostrem plenamente sustentáveis sob os prismas social, econômico e ambiental, sem jamais comprometer a satisfação de outras necessidades essenciais indispensáveis à dignidade humana.

É nesse horizonte que a agricultura familiar se consolida como eixo estruturante do SISAN-MA, inserida nessa engrenagem de maneira transversal, perpassando tanto a dimensão produtiva e de abastecimento quanto a esfera de governança e gestão institucional do Estado.

Sob a ótica da produção e do acesso aos gêneros alimentícios, o arcabouço normativo estadual estabelece que a segurança alimentar e nutricional engloba diretamente a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio do fomento à produção, preconizando a formulação de políticas públicas orientadas para o incentivo da produção agropecuária de base agroecológica, fundamentada nos princípios da economia solidária.

O intuito central dessa diretriz é assegurar a oferta de produtos nutricionalmente seguros, livres de agrotóxicos e de organismos geneticamente modificados (transgênicos), os quais devem ser comercializados a preços justos mediante o protagonismo das organizações de agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais.

Para a consecução dos objetivos da Lei, o texto da norma estruturou o SISAN-MA de forma intersetorial e participativa. O sistema estadual é composto por instâncias estratégicas de controle e deliberação, com destaque para a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CONSEA-MA), configurado como órgão colegiado permanente e deliberativo que garante dois terços de sua representação à sociedade civil; a Câmara Intersetorial (CAISAN-MA); além da Secretaria-Adjunta e dos Conselhos Municipais.

O ponto de partida para a formulação democrática dessas políticas reside na Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja convocação ocorre em intervalos máximos de quatro anos sob a responsabilidade do Conselho Estadual. A Conferência atua como a instância orientadora do sistema, encarregada de apresentar propostas, diretrizes e prioridades para a formulação da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, competindo-lhe também a responsabilidade de avaliar o funcionamento do próprio SISAN nas esferas nacional e estadual.

A partir das diretrizes emanadas pelas Conferências, materializa-se o papel do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CONSEA-MA), instituído como órgão permanente, colegiado e de caráter eminentemente deliberativo, vinculado administrativamente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar (SEDES). Composto por trinta e seis membros titulares e garantindo paridade democrática de representação, em que dois terços advêm obrigatoriamente da sociedade civil e um terço de indicações governamentais, o CONSEA-MA atua no assessoramento direto ao Governador do Estado.

Dentre suas competências precípuas, destaca-se o poder-dever de propor, deliberar e aprovar o Plano Estadual, além de monitorar as ações executadas transversalmente em todas as secretarias estaduais. O colegiado detém, ainda, a prerrogativa de deliberar ativamente sobre a aplicação dos recursos públicos alocados para a política de segurança alimentar, coordenar campanhas de educação nutricional e atuar no incentivo à criação de conselhos locais.

Na dimensão executiva e de articulação interna do Executivo estadual, opera a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CAISAN-MA). Integrada pelos Secretários de Estado responsáveis pelas pastas com interface no tema da alimentação, a CAISAN-MA possui a complexa atribuição de elaborar materialmente a Política e o Plano Estadual, definindo indicativos de metas, fontes de financiamento e instrumentos de monitoramento, pautando-se, de forma vinculada, nas diretrizes previamente estipuladas pela Conferência e pelo CONSEA. Recai sobre esta Câmara Intersetorial a responsabilidade de coordenar a execução do Plano, garantindo que suas ações alcancem as instâncias locais ao articular as políticas estaduais com as demandas congêneres dos municípios.

Para viabilizar operacionalmente essa gestão intersetorial sob a coordenação da CAISAN e em estrita sintonia com as deliberações do CONSEA-MA, atua a Secretaria-Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (ou órgão com status equivalente), do mesmo modo vinculada à SEDES. Trata-se do braço administrativo primário responsável por gerenciar a execução técnica da política, prestando assessoramento direto aos entes municipais e estimulando o amadurecimento dos Sistemas Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SIMSANS). Adicionalmente, compete a essa Secretaria-Adjunta a formatação e o encaminhamento da proposta orçamentária do setor, o desenvolvimento de pesquisas empíricas para embasar novas proposições de políticas públicas, e a obrigação de submeter relatórios trimestrais e anuais, tanto das atividades finalísticas quanto da execução financeira, à apreciação fiscalizatória do CONSEA-MA.

Por fim, a capilaridade institucional do sistema e a efetividade das políticas nos territórios dependem diretamente da atuação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. Estes colegiados de base devem ser criados por meio de leis editadas pelos próprios municípios, recaindo sobre eles o dever legal de observar as diretrizes, os planos e os programas estruturados pela política nacional e estadual de segurança alimentar.

O legislador estadual conferiu forte poder imperativo a esse dispositivo ao determinar que a inobservância dessa adequação normativa resulta na exclusão sumária do município do rol do SISAN-MA, reforçando o imperativo de um modelo sistêmico, cooperativo e irrevogavelmente descentralizado na contínua mitigação da fome e salvaguarda da alimentação adequada. Essa estrutura institucional viabiliza a formulação, o monitoramento e o controle social das políticas públicas executadas no estado, englobando também a proteção da biodiversidade e o fomento à agricultura tradicional, familiar e agroecológica, prioritariamente livre de agrotóxicos e transgênicos.

Um dos avanços mais significativos trazidos por este dispositivo legal, com profunda relevância empírica para a execução de políticas sociais, é a normatização da exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). O art. 21, da Lei Estadual nº 10.152, de 29 de outubro de 2014, classifica esse direito como "subjeto público universal, autoaplicável, absoluto, indivisível, intransmissível, inalienável, irrenunciável" e imprescritível. Desse modo, o legislador estabeleceu que qualquer situação em que um indivíduo ou grupo se encontre em privação de acesso à alimentação ou em estado de desnutrição configura uma violação manifesta a esse direito.

Para combater tais violações e evitar a postergação de assistência, a lei prevê a instauração de um processo administrativo célere, obrigando o Estado a realizar a avaliação social e nutricional do ofendido no prazo máximo de sete dias, garantindo sua inclusão em programas sociais de segurança alimentar e nutricional em até 48 horas. No caso de crianças, o relatório deve ser encaminhado imediatamente ao Ministério Público e os prazos processuais caem pela metade.

Essa norma confere ao Ministério Público do Estado do Maranhão o dever institucional de atuar ativamente na proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis atinentes à alimentação. Para tanto, a lei assegura prerrogativas para a instauração de inquéritos civis e ações civis públicas, além de incumbir o órgão de fiscalizar o rigoroso cumprimento dos procedimentos emergenciais no âmbito estadual e municipal.

As estratégias de enfrentamento à pobreza e à fome no estado encontram no Programa Restaurante Popular um de seus principais eixos de atuação. Mais do que um mecanismo de assistência imediata, a iniciativa é apresentada pelo Governo do Maranhão como um instrumento de promoção da inclusão social, voltado a elevar o bem-estar e a qualidade de vida dos grupos em situação de maior vulnerabilidade. O programa articula, assim, a oferta de alimentação básica ao objetivo mais amplo de redução das desigualdades sociais.

A implementação do Programa, fundamentando-se em um modelo de gestão indireta sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES). Diferente de modelos municipalizados, o Governo do Estado retém o controle estratégico e financeiro da política, enquanto a execução cotidiana é realizada por empresas terceirizadas especializadas em alimentação coletiva.

Nesse arranjo, o Estado atua como o ente planejador e fiscalizador, subsidiando o custo real das refeições para que o usuário final acesse uma alimentação de qualidade por um valor simbólico. Os restaurantes populares no Maranhão oferecem refeições a preços subsidiados, com valores padronizados de R\$ 0,50 para o café da manhã e R\$ 1,00 tanto para almoço quanto para jantar, independentemente de estarem localizados na capital ou no interior, incluindo unidades convencionais e os CRESANs (Maranhão, 2026).

Um dos pilares mais sensíveis dessa engenharia institucional é a integração com o eixo produtivo local, convertendo o ato da compra pública em um mecanismo de indução ao desenvolvimento rural. No modelo maranhense, o Estado utiliza seu poder de compra para estabelecer diretrizes de inclusão produtiva nas quais as empresas terceirizadas são obrigadas contratualmente a adquirir cerca de 30% dos insumos alimentícios diretamente da agricultura familiar local. Essa exigência não se restringe a uma recomendação administrativa, mas constitui uma cláusula vinculante nos contratos de gestão, alinhando-se à lógica de segurança alimentar que busca promover os circuitos curtos de comercialização e dinamizar a economia regional.

Entretanto, a eficácia desse modelo depende de uma fiscalização e do fortalecimento do controle social, exercido pelos conselhos municipais (COMSEAs) e pelo conselho estadual (CONSEA-MA). Cabe a essas instâncias monitorar se a parceria com a iniciativa privada respeita as metas de inclusão dos pequenos produtores e mantém a qualidade nutricional exigida, assegurando que a política pública permaneça fiel ao seu propósito de combate à insegurança alimentar e promoção do desenvolvimento rural no Maranhão.

Em abril de 2026, o Estado do Maranhão chegou à marca de 220 (duzentos e vinte) restaurantes populares, e afirma que planeja oferecer o equipamento aos 217 municípios do Estado. Segundo o Governo do Maranhão:

Desde 2022, o Governo do Estado dobrou o número de restaurantes populares, fortalecendo o combate à fome no Maranhão. Ao longo do ano passado, foram servidas 43,2 milhões de refeições – entre café da manhã, almoço e jantar – nos municípios que já contam com restaurantes populares. Atualmente, 193 municípios contam com restaurantes populares em pleno funcionamento (Maranhão, 2026).

A operacionalização dos restaurantes populares fundamenta-se em horários flexíveis que visam otimizar o fluxo de beneficiários. De modo geral, o serviço é disponibilizado nos dias úteis, das 11h às 14h, estrutura temporal que favorece a inclusão de segmentos populacionais inseridos na dinâmica educacional e laboral, consolidando o programa como um suporte essencial de segurança alimentar durante o cotidiano produtivo. A Secretaria de Estado da Comunicação – SECOM afirma (Maranhão, 2025),

Consolidada com a maior rede de segurança alimentar da América Latina, a contínua expansão do número de restaurantes populares foi decisiva para a retirada de 919,9 mil maranhenses da extrema pobreza entre 2021 e 2023, como aponta estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C). [...] Além de garantir alimentação balanceada e de qualidade, a ampliação da rede de restaurantes populares promove a geração de empregos diretos e indiretos na região.

Diante do robusto arcabouço normativo que alçou a alimentação adequada à condição de direito humano fundamental e exigível do Estado, e considerando a expressiva expansão do Programa Restaurante Popular no Maranhão, faz-se necessária a transição da análise histórico-documental para a investigação empírica. Conforme demonstrado ao longo deste capítulo, os restaurantes populares devem transcender a mitigação mecânica da fome, assumindo o papel de polos estratégicos de educação alimentar, fomento à agricultura local e promoção da inclusão social.

É precisamente essa materialidade que o terceiro capítulo desta dissertação se propõe a investigar, apresentando os resultados de uma pesquisa de campo conduzida em quatro dessas unidades. O intuito é avaliar, *in loco*, em que medida as diretrizes estruturais, nutricionais e emancipatórias preconizadas pelo SISAN efetivam-se na prática cotidiana.

A análise buscará compreender a dualidade do impacto do Programa: de um lado, a sua eficácia na mitigação da insegurança alimentar e nutricional sob a ótica dos usuários dos restaurantes populares e, de outro, a sua capacidade de atuar como um mercado institucional

indutor para a agricultura familiar local. Portanto, o estudo confrontará o arcabouço normativo com as experiências reais dos sujeitos envolvidos, identificando avanços e gargalos na execução dessa política em territórios maranhenses.

4 POSSÍVEIS IMPACTOS DOS RESTAURANTES POPULARES NA SEGURANÇA ALIMENTAR DOS USUÁRIOS E NA AGRICULTURA FAMILIAR

Este capítulo tem como objetivo central avaliar possíveis impactos do Programa dos Restaurantes Populares (RP) na segurança alimentar e nutricional de seus usuários, bem como no fomento à agricultura familiar dos municípios pesquisados. Conforme já destacado na introdução deste trabalho, o escopo da investigação desenvolvida concentrou-se nos municípios maranhenses de Codó, Caxias, Afonso Cunha e Parnarama, que compuseram o recorte espacial deste estudo.

A relevância desta análise reside na necessidade de compreender como o equipamento público atua, simultaneamente, em duas frentes fundamentais: enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional dos usuários do RP e fortalecimento da agricultura familiar dos municípios, mediante a oferta de insumos para o RP.

Contudo, para que se alcance uma análise aprofundada e devidamente fundamentada dos resultados obtidos na pesquisa de campo, faz-se necessário um passo metodológico prévio: caracterizar a situação socioeconômica dos municípios investigados.

A apreensão prévia do contexto territorial, demográfico, social e econômico dos referidos municípios é imprescindível para a compreensão clara do espaço empírico da pesquisa, fornecendo o arcabouço analítico indispensável para dimensionar possíveis impactos dos restaurantes populares sob a ótica dos seus usuários e dos agricultores familiares locais.

4.1 Caracterização socioeconômica do espaço empírico da pesquisa

O presente estudo tem como recorte espacial quatro municípios do estado do Maranhão: Afonso Cunha, Caxias, Codó e Parnarama. Localizados predominantemente na porção leste do estado, em áreas de transição e integração regional, como as regiões dos Cocais e do Médio Parnaíba, esses municípios apresentam dinâmicas demográficas, econômicas e socioculturais distintas, compondo um espaço empírico plural e representativo do interior maranhense.

Em termos populacionais e territoriais, observa-se significativa discrepância entre as localidades. Segundo os dados referentes ao censo de 2022, consolidados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2026), Caxias desponta como o maior polo urbano da pesquisa, abrigando 156.973 habitantes distribuídos em uma extensa área de mais de 5.200 km².

Essa configuração resulta em uma densidade demográfica de 30,18 habitantes por quilômetro quadrado. Codó também se destaca por sua expressividade demográfica, com 114.275 residentes, consolidando-se como uma das maiores cidades do Estado.

Em contrapartida, Parnarama e Afonso Cunha configuram realidades de menor porte demográfico: o primeiro possui 31.250 habitantes com uma baixa densidade demográfica de 9,63 hab/km², enquanto o segundo figura como o menor município do grupo, contando com apenas 6.144 residentes em um território de aproximadamente 371,76 km² e densidade demográfica de 16,55 hab/km².

Do ponto de vista produtivo e econômico, a região mescla atividades industriais sólidas e uma forte herança agrária. Conforme o levantamento do Produto Interno Bruto geral (IBGE, 2023), Caxias e Codó atuam como os principais centros econômicos do grupo. Caxias sustenta o maior PIB absoluto, superando os 2,6 bilhões de reais, impulsionada por seu desempenho industrial e seu papel como sede administrativa metropolitana. Codó, historicamente reconhecida por sua indústria e agricultura, apresenta um PIB geral expressivo de aproximadamente 1,8 bilhão de reais. Já em Parnarama e Afonso Cunha, a economia possui uma base mais modesta, com o PIB geral girando em torno de 381 milhões e 105 milhões de reais, respectivamente (IBGE, 2023).

Contudo, ao observar o PIB per capita referente aos indicadores de 2023 (IBGE, 2026), nota-se uma nuance importante na distribuição dessas riquezas: apesar de ser a menor cidade do recorte espacial da pesquisa, Afonso Cunha registrou o maior valor (R\$ 17.184,43), ficando ligeiramente à frente de Caxias (R\$ 17.175,06) e de Codó (R\$ 15.821,78). Parnarama, por sua vez, apresentou a menor proporção de riqueza por habitante, com R\$ 2.217,38 (IBGE, 2026). Essa dinâmica demonstradiferenças relevantes na relação entre a geração de riqueza local e o tamanho da população.

Embora existam polos de maior geração de riqueza, a análise dos indicadores sociais expõe os reflexos da vulnerabilidade histórica da região. Com base nos registros do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010 (IBGE, 2026), nota-se uma clara fragmentação: enquanto Caxias (0,624) e Codó (0,595) alcançam níveis de desenvolvimento médio, Parnarama (0,542) e Afonso Cunha (0,529) amargam índices classificados como de baixo desenvolvimento humano. Dados complementares de renda apontam para desafios crônicos, uma vez que parcelas significativas dessas populações sobreviviam, em 2010, com rendimentos de até meio salário-mínimo per capita, atingindo cerca de 54,9% em Afonso Cunha e 51% em Codó. A remuneração média mensal dos trabalhadores formais pelo censo de 2022

também reflete esse cenário restritivo, oscilando entre 1,5 salários-mínimos em Caxias e 1,9 sm em Afonso Cunha (IBGE, 2026).

Por fim, a caracterização deste cenário seria incompleta sem mencionar sua profunda densidade histórica e cultural. Caxias é um palco histórico fundamental, marcado pela sua adesão à independência em 1823 e pelas batalhas da Revolta da Balaiada. Codó, cortada pelo vital rio Itapecuru, transcende o peso de sua economia por abrigar a maior concentração de terreiros de religiões afro-brasileiras por metro quadrado do país, refletindo um imenso patrimônio cultural imaterial. Juntos, esses elementos delineiam um espaço de pesquisa onde dinâmicas urbanas, heranças culturais, potências econômicas e fragilidades sociais se encontram e se tensionam continuamente.

4.2 Aspectos relevantes identificados na pesquisa de campo

A pesquisa foi realizada por meio da aplicação de questionários aos usuários dos restaurantes populares, majoritariamente no horário de almoço, servido das 11h às 13h30. Diariamente, os restaurantes populares servem um número limitado de refeições. Para ter acesso às refeições, os usuários adquirem fichas, cada uma correspondente a uma refeição. O café da manhã custa R\$ 0,50 (cinquenta centavos), enquanto o almoço e o jantar custam R\$ 1,00 (um real).

A equipe de pesquisa dirigiu-se aos restaurantes populares e abordou usuários de forma aleatória, convidando-os a participar do estudo, mediante à assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, sendo a maioria receptiva ao convite.

Em seguida, foi aplicado o questionário constante no Apêndice D, composto por 31 perguntas referentes à condição socioeconômica dos usuários, suas percepções, experiências e avaliações acerca da contribuição dos restaurantes populares para a melhoria da segurança alimentar e nutricional. A partir disso, foram produzidos dados primários, os quais serão analisados na seção seguinte.

4.2.1 Resultados da pesquisa com os usuários do Restaurante Popular

A compreensão e a avaliação de qualquer política pública exigem, preliminarmente, a identificação rigorosa dos sujeitos a quem ela se destina e atende. No contexto da presente pesquisa sobre os Restaurantes Populares (RPs), caracterizar socioeconomicamente os usuários

antes de analisar suas percepções sobre o serviço ofertado não constitui um mero protocolo descritivo, mas uma premissa metodológica e analítica indispensável.

Inicialmente, cumpre ressaltar que as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) são estruturadas para atuar sobre estratos populacionais historicamente privados do acesso pleno a direitos básicos. Ao delinear o perfil do usuário, investigando determinantes como cor ou raça, gênero, composição familiar, escolaridade e inserção no mercado de trabalho, a pesquisa cartografa as múltiplas dimensões da desigualdade local.

Ao examinar os dados da amostra, depreendem-se aspectos estruturais relevantes sobre o perfil do público atendido, comprovando as intersecções entre pobreza, raça e gênero no espaço empírico da pesquisa.

Os dados permitem delinear um panorama detalhado do público que acessa a política pública. A Tabela 9, a seguir, possibilita uma análise dos recortes de raça, gênero e estado civil dos usuários.

Tabela 9 – Recorte racial, de gênero e estado civil

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Cor/raça	Preta(o)	14	27,45%
	Parda(o)	32	62,75%
	Branca(o)	5	9,80%
	Amarelo	0	0,00%
	NS/NR	0	0,00%
Gênero	Feminino	28	54,90%
	Masculino	23	45,10%
Estado civil	Solteiro (a)	18	35,29%
	Casado (a)	21	41,18%
	Separado (a)	11	21,56%
	Viúvo (a)	1	1,96%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

Em relação à distribuição racial, os dados evidenciam uma característica marcante da desigualdade estrutural brasileira: a sobreposição entre raça e classe.

A maioria dos entrevistados autodeclara-se parda (62,75%) ou preta (27,45%), o que significa que mais de 90% da amostra pertence a grupos historicamente vulnerabilizados. Este

recorte corrobora a literatura da área de Segurança Alimentar e Nutricional, que aponta a população negra como a mais afetada pela pobreza e pela fome (em consonância com a discussão teórica e os indicadores apresentados nos capítulos anteriores) indicando que o Restaurante Popular atinge o estrato demográfico de maior vulnerabilidade social.

Em relação ao gênero, nota-se uma predominância do público feminino (54,90%) em comparação ao masculino (45,10%). Esse resultado pode ser interpretado à luz da feminização da pobreza e do papel historicamente atribuído às mulheres como a principal responsável pela gestão da alimentação e da sobrevivência familiar. A maior presença de mulheres buscando as refeições subsidiadas indica que o equipamento público funciona, também, como uma rede de apoio fundamental para o alívio da sobrecarga doméstica e orçamentária feminina.

A variável referente ao estado civil, agora com os dados devidamente ajustados, demonstra uma pluralidade reveladora nos arranjos domésticos dos usuários. Embora os casados representem a maior categoria isolada, correspondendo a 41,18% da amostra, é imprescindível destacar que a soma daqueles que não compartilham a vida conjugal constitui a maioria absoluta do público: solteiros (35,29%), separados (21,56%) e viúvos (1,96%) englobam quase 60% dos entrevistados.

À luz de uma análise crítica, essa expressiva presença de pessoas não casadas sugere a prevalência de arranjos familiares unipessoais ou monoparentais. Para indivíduos que vivem sós, que gerenciam suas famílias de forma unilateral ou que não dispõem de uma rede de apoio consolidada para o preparo diário das refeições (o qual exige tempo, gás de cozinha e insumos caros), a política pública consolida-se como um recurso logístico e financeiro estratégico. A dependência do RP por este grupo demonstra que o serviço atende a uma demanda complexa, suprimindo não apenas a insuficiência de renda, mas também a fragilidade das infraestruturas de cuidado domiciliar.

Na sequência da caracterização socioeconômica do público usuário dos restaurantes populares, a análise das condições de habitação revela nuances fundamentais sobre as estratégias de sobrevivência e a estrutura material dessas famílias. A Tabela 10, a seguir, revela dados de moradia dos usuários.

Tabela 10 – Moradia dos usuários

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Pessoas na casa	até 2 pessoas	19	37,25%
	3 a 5 pessoas	25	49,02%
	6 ou mais pessoas	7	13,73%
Tipo de moradia	Casa própria	40	78,43%
	Casa alugada	8	15,69%
	Mora com parentes ou amigos	2	3,92%
	Cedida/emprestada	1	1,96%
	Outros:	0	0,00%
	NS/NR	0	0,00%
	Em situação de rua	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

O exame das variáveis de adensamento habitacional e posse do imóvel demonstra um cenário que, à primeira vista, pode parecer paradoxal, mas que reflete a dinâmica urbana das populações de baixa renda no Brasil.

No que concerne à composição domiciliar, verifica-se que quase a metade da amostra (49,02%) reside em lares compostos por 3 a 5 pessoas, seguidos por 37,25% de usuários que vivem em arranjos menores, de até 2 pessoas. Apenas uma minoria (13,73%) habita residências com 6 ou mais indivíduos.

Essa concentração em famílias de pequeno e médio porte relaciona-se com os dados de estado civil analisados anteriormente, onde se constatou uma forte presença de indivíduos separados, viúvos e solteiros, sugerindo a pulverização dos domicílios em arranjos nucleares mais restritos ou monoparentais.

Contudo, em cenários de severa restrição orçamentária, mesmo lares com 3 a 5 membros enfrentam desafios significativos para garantir a segurança alimentar de todos, tornando o subsídio do Restaurante Popular um ativo importante.

O dado de maior destaque, que revela uma aparente contradição frente à vulnerabilidade atestada do público, reside no regime de ocupação do domicílio. Expressivos 78,43% dos entrevistados afirmam residir em casa própria, enquanto apenas 15,69% arcam com custos de aluguel. O fato de uma população caracterizada pela precariedade de vínculos trabalhistas e por baixíssimos rendimentos possuir um alto índice de propriedade imobiliária exige análise cautelosa e contextualizada.

No espaço empírico das cidades analisadas (especificamente no interior maranhense), deter a "casa própria" entre as camadas mais empobrecidas não traduz, necessariamente, inserção no mercado imobiliário formal ou acúmulo de riqueza. Esse resultado reflete, em grande medida, o processo histórico de autoconstrução periférica, a ocupação de áreas irregulares consolidadas ao longo do tempo ou o acesso a programas habitacionais de interesse social. A casa, nestes moldes, representa um teto garantido de forma rudimentar ou herdada, e não um ativo de liquidez financeira.

A posse do imóvel próprio não anula a vulnerabilidade social e alimentar dos usuários; pelo contrário, explica como eles conseguem sobreviver com rendas tão exíguas. A isenção do pagamento mensal de aluguel pode atuar como a principal estratégia de mitigação da miséria, permitindo que os escassos recursos familiares sejam realocados quase integralmente para a subsistência básica, sobretudo a alimentação.

Avançando na caracterização socioeconômica dos usuários dos restaurantes populares (RPs) nos municípios investigados, a variável escolaridade apresenta-se como um dos principais indicadores de estratificação social. O nível de instrução formal de um indivíduo está intimamente atrelado às suas oportunidades de inserção no mercado de trabalho e, por conseguinte, à sua capacidade de geração de renda e garantia de segurança alimentar. A análise deste indicador torna-se essencial para compreender as barreiras estruturais que limitam a mobilidade social do público atendido e perpetuam a sua necessidade de acessar políticas públicas de subsídio à alimentação para garantir a sua subsistência. A seguir, a Tabela 11 aponta o nível de escolaridade dos usuários entrevistados:

Tabela 11 – Escolaridade dos usuários

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Escolaridade	Não alfabetizado	1	1,96%
	Ensino Fundamental menor incompleto	8	15,69%
	Ensino Fundamental menor completo	7	13,73%
	Ensino Fundamental maior incompleto	2	3,92%
	Ensino Fundamental maior completo	2	3,92%
	Ensino Médio incompleto	5	9,80%
	Ensino Médio completo	17	33,33%
	Ensino Médio com curso técnico	4	7,84%
	Ensino Superior incompleto	3	5,88%
	Ensino Superior completo	1	1,96%
	Pós-graduação lato sensu	1	1,96%
	Pós-graduação stricto sensu	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

O dado mais relevante para a compreensão da vulnerabilidade social dos usuários dos Restaurantes Populares refere-se à escolaridade. Verifica-se que 49,02% dos entrevistados não concluíram o Ensino Médio, evidenciando um histórico de acesso limitado à educação formal. Nesse grupo, destacam-se ainda os usuários não alfabetizados (1,96%), condição que representa uma das formas mais severas de exclusão educacional. Esse quadro reduz as oportunidades de inserção no mercado de trabalho formal e contribui para a permanência em ocupações precárias e de baixa remuneração, reforçando a vulnerabilidade socioeconômica desse público.

A observação analítica dos dados revela uma concentração expressiva do público em níveis que evidenciam a exclusão educacional, mas traz também uma contradição inerente ao mercado de trabalho atual. O grupo de maior representatividade isolada é composto por usuários que concluíram o Ensino Médio, correspondendo a 33,33% da amostra (17 indivíduos). Esse resultado denota que o fato de um terço dos frequentadores possuir a educação básica completa e, mesmo assim, demandar o uso contínuo do RP, revela a forte precarização estrutural do mercado de trabalho. Para essa parcela da população, a obtenção do diploma de nível médio

não tem se traduzido em emancipação econômica ou na inserção em postos de trabalho com remuneração suficiente para lhes garantir autonomia alimentar.

Em contraste com essa base de baixa instrução, a presença de usuários com acesso à educação técnica profissionalizante ou de nível superior é residual. A somatória daqueles com Ensino Médio atrelado a curso técnico (7,84%), Ensino Superior incompleto (5,88%), completo (1,96%) e Pós-graduação lato sensu (1,96%) demonstra que a qualificação avançada é uma exceção entre os frequentadores.

Esta assimetria educacional atesta que os restaurantes populares de Codó, Caxias, Afonso Cunha e Parnarama não são equipamentos de uso universalizado pelas mais diversas classes. Pelo contrário, sua capilaridade atinge com alta precisão os sujeitos cujas trajetórias escolares e profissionais foram historicamente negligenciadas ou precocemente interrompidas, configurando-se o equipamento público como um amparo estatal importante para a mitigação da fome diante das profundas fraturas do tecido socioeconômico maranhense.

Dando prosseguimento à análise socioeconômica, a investigação sobre o vínculo trabalhista dos usuários dos restaurantes populares (RPs) constitui o elo explicativo entre a baixa escolaridade já atestada anteriormente e a severa restrição de renda das famílias. A forma como esses sujeitos se insere (ou são excluídos) da estrutura produtiva local é o fator determinante que os empurra para a dependência de políticas públicas de segurança alimentar.

Tabela 12 – Vínculo trabalhista dos usuários

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Vínculo trabalhista	Formal	7	13,73%
	Informal	14	27,45%
	Profissional liberal	1	1,96%
	Aposentado pensionista auxílios	15	29,41%
	Estudante	3	5,88%
	Agricultor pescador	2	3,92%
	Dona de casa	0	0,00%
	Desempregado	10	19,61%
	NS/NR	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

Uma leitura atenta dos dados torna visível um cenário de profunda precarização e exclusão do mercado de trabalho formal.

O principal resultado, que sintetiza a vulnerabilidade da amostra, é a baixa taxa de inserção formal: apenas 13,73% dos usuários possuem vínculo empregatício regular.

Em contrapartida, a soma daqueles que se encontram na informalidade (27,45%) com os que estão abertamente desempregados (19,61%) totaliza quase metade dos entrevistados (47,06%).

Esse contingente encontra-se à margem das garantias trabalhistas, dependendo da instabilidade de "bicos" diários ou enfrentando o desalento absoluto. Diante da ausência de renda fixa, o Restaurante Popular configura-se não apenas como uma alternativa econômica, mas como uma garantia diária de manutenção nutricional.

Outro ponto que salta aos olhos e demanda reflexão crítica é a categoria de maior representatividade isolada na tabela: os "aposentados, pensionistas e beneficiários de auxílios", que englobam 29,41% do público. Esse percentual indica que uma parcela significativa da demanda do RP é composta por indivíduos que dependem quase exclusivamente de transferências de renda do Estado para sobreviver. Tal configuração indica que a política do Restaurante Popular não atua de forma isolada: funciona como um complemento indispensável a uma rede de proteção social mais ampla (composta por aposentadorias rurais, Benefício de Prestação Continuada ou Bolsa Família), uma vez que os valores nominais desses auxílios, corroídos pela inflação dos alimentos, não são suficientes para garantir a segurança alimentar nos domicílios.

Por fim, emerge da tabela uma interessante contradição analítica que merece ser destacada, especialmente quando cruzada com a variável de gênero avaliada no início do capítulo. Constatou-se previamente que as mulheres representam a maioria do público (54,90%); contudo, a categoria "dona de casa" obteve registro nulo (0,00%) no vínculo trabalhista.

Sob uma perspectiva crítica, essa ausência estatística não significa que o trabalho reprodutivo e de cuidado deixou de ser exercido por essas mulheres. Pelo contrário, revela que, em contextos de extrema pobreza, a mulher não tem o "privilegio" de dedicar-se exclusivamente ao trabalho doméstico não remunerado. Elas são compulsoriamente empurradas para a busca por sobrevivência, declarando-se como trabalhadoras informais ou desempregadas. Esse resultado reforça o papel do Restaurante Popular na mitigação da sobrecarga feminina em

contextos de vulnerabilidade, nos quais a mulher precisa conciliar a constante e exaustiva busca por renda no mercado informal com a responsabilidade histórica de alimentar sua família.

Aprofundando a caracterização socioeconômica do público assistido pelos restaurantes populares, a análise da renda familiar mensal constitui um indicador central da vulnerabilidade estrutural desse estrato demográfico. O poder de compra familiar dita, em última instância, as escolhas de consumo e a capacidade de garantir a alimentação regular no domicílio, tornando a investigação dessa variável imprescindível para dimensionar a urgência da política de Segurança Alimentar e Nutricional na região.

Tabela 13 – Renda familiar mensal

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Renda familiar mensal	Até R\$ 379,00	4	7,84%
	Entre R\$ 380,00 e R\$ 759,00	12	23,53%
	Entre R\$ 760,00 e R\$ 1.517,00	11	21,57%
	Entre R\$ 1.518,00 e R\$ 3.035,00	16	31,37%
	Entre R\$ 3.036,00 e R\$ R\$ 4.553,00	6	11,76%
	Entre R\$ 4.554,00 e R\$ 6.071,00	0	0,00%
	Entre R\$ 6.072,00 e R\$ 7.589,00	0	0,00%
	Mais de R\$ 7.590,00	0	0,00%
	NS/NR	2	3,92%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

A distribuição dos rendimentos expõe um cenário de aguda restrição financeira: quase 53% da amostra vive com menos de um salário mínimo (mil quinhentos e dezoito reais). Este contingente expressivo encontra-se em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade acentuada. Para essas pessoas, o Restaurante Popular deixa de atuar apenas como equipamento complementar, que "alivia o orçamento" para assumir o papel de principal (e possivelmente única) via diária de acesso a uma refeição completa, segura e nutricionalmente adequada.

A maior fatia isolada da amostra (31,37%) sobrevive com uma renda familiar mensal alocada na faixa entre R\$ 1.518,00 e R\$ 3.035,00. Embora represente o topo da pirâmide interna dos pesquisados, é fundamental relacionar esse dado com a composição domiciliar analisada em momento anterior da pesquisa, onde constatou-se que a maioria dos usuários reside em lares com três a cinco pessoas.

Ao projetar a renda per capita dessas famílias, nota-se que mesmo os rendimentos mais elevados deste grupo diluem-se significativamente, configurando um orçamento restrito para suprir tanto as despesas fixas da casa quanto a alimentação básica de todos os seus membros.

Sob um olhar analítico mais amplo, os dados também trazem uma leitura importante sobre o alcance do Estado, dissipando possíveis críticas quanto a um suposto desvio de finalidade da política pública. A ausência de registros (0,00%) de indivíduos declarando rendas superiores a R\$ 4.554,00 atesta que o equipamento não sofre apropriação por classes médias ou abastadas. Os restaurantes populares desses municípios operam com alta assertividade na sua focalização, atendendo à base da pirâmide social, onde o risco alimentar é constante.

Verifica-se forte coerência explicativa ao cruzarmos essa escassez financeira com as variáveis anteriores. A sobrevivência de famílias submetidas a uma renda mensal total inferior a oitocentos reais constitui um desafio matemático que só se sustenta na prática pela conjunção de estratégias de mitigação da miséria: é a posse da autoconstrução (que isenta o pagamento de aluguel) somada ao subsídio alimentar ofertado pelo RP que impede um agravamento do quadro de inanição.

Portanto, a expressiva insuficiência de renda mapeada consolida-se como o gatilho estrutural primário que justificará os severos quadros de privação e Insegurança Alimentar observados nos domicílios.

Em continuidade ao delineamento do perfil socioeconômico do público atendido pelos restaurantes populares (RPs), a análise da inserção desses usuários em programas sociais de transferência de renda revela uma das facetas mais instigantes e contraditórias desta pesquisa. Em tese, a extrema vulnerabilidade atestada ao longo deste capítulo, evidenciada pelos baixos níveis de escolaridade, pela precarização dos vínculos trabalhistas e pela severa restrição de renda, deveria refletir em uma alta taxa de cobertura por políticas assistenciais.

Contudo, os dados empíricos demonstram um cenário diametralmente oposto, exigindo uma reflexão aprofundada sobre o alcance da rede de proteção estatal conforme demonstrado na Tabela 14:

Tabela 14 – Vínculo com Programa Social dos usuários

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Vínculo com Programa social	Sim	16	31,37%
	Não	35	68,63%
	NS/NR	0	0,00%
Nome do Programa Sociais	Bolsa Família	15	29,41%
	BPC	1	1,96%
	Auxílio RGPS	0	0,00%
	Auxílio pesca	0	0,00%
	Não especificou	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

O principal achado da tabela, e que configura a principal contradição estrutural mapeada até o momento, é o expressivo contingente de indivíduos desassistidos: 68,63% dos frequentadores afirmam não possuir vínculo com qualquer programa social. Este percentual revela falha na malha de proteção do Estado. Ao cruzar este achado com a variável de renda familiar, onde se constatou que grande parte da amostra sobrevive com recursos insuficientes até mesmo para a aquisição de uma cesta básica, infere-se a existência de uma severa "invisibilidade institucional". É provável que essas famílias, embora preencham rigorosamente os critérios de elegibilidade para a transferência de renda, esbarrem em barreiras burocráticas, desinformação ou falhas na busca ativa do Cadastro Único (CadÚnico), permanecendo à margem das políticas federais de alívio à pobreza.

Dentre a minoria que logrou êxito em acessar a rede de assistência (31,37%), a hegemonia do Programa Bolsa Família é absoluta, atendendo a 29,41% da amostra total. O único outro benefício citado de forma residual foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com apenas 1,96%. A quase exclusividade do Bolsa Família entre os beneficiários atesta a sua importância histórica e capilaridade no combate à fome, mas, paradoxalmente, a baixa cobertura geral atesta que este programa ainda apresenta lacunas territoriais e operacionais significativas para alcançar a totalidade do público em situação de risco nutricional nos municípios pesquisados.

Sob uma perspectiva crítica, essa expressiva desproteção assistencial confere um novo peso analítico à importância dos restaurantes populares. Para os quase 70% de usuários que não recebem auxílios financeiros periódicos do governo, o RP deixa de figurar como uma política "complementar" para assumir o protagonismo como a principal, e por vezes única, política pública do Estado efetivamente acessada para a mitigação da miséria. O equipamento funciona, portanto, como a última fronteira de contenção emergencial, absorvendo em seus refeitórios os indivíduos que "caem pelas frestas" dos sistemas tradicionais de assistência social, garantindo-lhes, de forma imediata, o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Avançando na caracterização socioeconômica e comportamental dos usuários dos restaurantes populares (RPs), a análise do modo de transporte utilizado para acessar o equipamento lança luz sobre a dinâmica de mobilidade dessa população.

Tabela 15– Meio de transporte para acesso aos RP dos usuários

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Transporte	Carro	4	7,84%
	Ônibus	2	3,92%
	Bicicleta	6	11,76%
	Motocicleta	17	33,33%
	A pé	22	43,14%
	NS/NR	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

Os dados de mobilidade revelam uma implicação analítica direta para o alcance territorial da política. Com 43,14% dos usuários realizando o trajeto a pé e outros 33,33% de motocicleta, enquanto o transporte público coletivo responde por irrisórios 3,92%, o Restaurante Popular configura-se como um equipamento de raio curto, cujo público é precipuamente local. Esse padrão de deslocamento não é neutro do ponto de vista do planejamento: em municípios de maior porte como Caxias, onde a demanda já pressiona a capacidade de atendimento (como ficará evidente na análise de satisfação com a rapidez do serviço), a ausência de transporte público estrutura

do para o acesso ao RP significa que a expansão territorial da rede, e não apenas a ampliação da capacidade das unidades existentes, é condição necessária para ampliar a cobertura sem agravar os gargalos operacionais já identificados.

O conjunto dos dados analisados nesta seção constrói um perfil inequívoco: os usuários dos restaurantes populares nos municípios investigados são, em sua maioria, mulheres negras, com baixa escolaridade, inseridas precariamente no mercado de trabalho, invisíveis aos programas de transferência de renda e dependentes do subsídio estatal como principal e muitas vezes única estratégia de acesso diário à alimentação adequada. Esse retrato não é acidental, mas o resultado de determinações estruturais que produzem e reproduzem a vulnerabilidade alimentar como expressão concreta da questão social no Maranhão. É nesse horizonte analítico que se insere a investigação sobre a dimensão produtiva da política, desenvolvida na seção seguinte.

Após a caracterização socioeconômica dos usuários, que permitiu identificar a escolaridade, inserção trabalhista e condições de renda, desse público, seguimos para uma nova fase analítica, com foco nas impressões dos frequentadores sobre o Restaurante Popular e o papel prático que o equipamento exerce em seus cotidianos. Entender como esses usuários avaliam os serviços prestados, quais são as principais motivações para a escolha do espaço e qual é o nível de satisfação com a política pública é um passo essencial para dimensionar como o restaurante atua na vida dessas famílias, funcionando não apenas como um local de alimentação acessível, mas como um suporte importante para o equilíbrio do orçamento doméstico e a manutenção da segurança alimentar.

A investigação sobre a dinâmica alimentar antes da inauguração do Restaurante Popular (RP) e nos dias em que não acessam o equipamento revela o papel estrutural dessa política pública na reorganização do cotidiano doméstico. A observação atenta dos locais de alimentação demonstra que o RP atua, fundamentalmente, como um substituto da refeição domiciliar, e não como uma alternativa a opções comerciais, conforme demonstra a Tabela 16 abaixo:

Tabela 16 – Rotina alimentar e Restaurante Popular

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Onde o Senhor (a) costumava se alimentar antes deste RP inaugurar?	Casa	35	68,63%
	Trabalho	0	0,00%
	outra pessoa	9	17,65%
	Ambulante	2	3,92%
	Lanchonete	1	1,96%
	Restaurante comercial	3	5,88%
	Não almoçava	0	0,00%
	NS/NR	1	1,96%
	Outro RP	0	0,00%
Atualmente, onde o Senhor (a) costuma se alimentar quando não vem ao RP?	Casa	38	74,51%
	Trabalho	0	0,00%
	Inauguração	0	0,00%
	Outra pessoa	10	19,61%
	Ambulante	3	5,88%
	Lanchonete	2	3,92%
	Restaurante comercial	1	1,96%
	Outro RP	0	0,00%
	Não almoça	0	0,00%
	NS/NR	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

Os dados expõem a função estrutural do RP com precisão: antes da inauguração, 68,63% dos usuários se alimentavam em casa e 17,65% dependiam de terceiros; nos dias em que não acessam o equipamento, esse padrão se mantém e se intensifica, com 74,51% retornando ao domicílio e 19,61% recorrendo a redes de solidariedade primária. A ausência total (0,00%) da categoria “trabalho” em ambos os cenários ratifica a precarização dos vínculos empregatícios já documentada: sem refeitórios corporativos ou vale-alimentação, esses sujeitos dependem exclusivamente da própria renda ou do subsídio estatal para se alimentar.

O achado analiticamente mais relevante, contudo, é a retração do consumo em restaurantes comerciais, de 5,88% antes da inauguração para 1,96% nos dias de ausência: isso

comprova que a alternativa ao RP não é o mercado privado, mas o risco imediato de restrição alimentar, o que desonera também o trabalho reprodutivo de cuidado historicamente imposto às mulheres, majoritárias nesta amostra, e confere ao equipamento o papel de contenção emergencial, e não de mera conveniência.

Avançando na investigação sobre a relação dos usuários com o equipamento público, a análise das motivações que justificam a escolha pelo Restaurante Popular (RP) explicita a dupla função dessa política: atuar como um alívio econômico imediato e como promotor de qualidade de vida. Preliminarmente, cumpre fazer um apontamento metodológico sobre a estrutura dos dados: a soma dos percentuais ultrapassa largamente a marca dos 100%, pois foi permitido que os entrevistados dessem múltiplas respostas. Esse detalhe revela que a adesão ao restaurante é multifatorial, guiada por uma combinação de necessidades, conforme indica a Tabela 17:

Tabela 17– Motivo (s) dos usuários para o uso dos RPs

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Por que o Senhor (a) escolheu o RP para fazer refeições	Preço	48	94,12%
	Saudável	31	60,78%
	Localização	9	17,65%
	Nenhum especial	0	0,00%
	Outros	0	0,00%
	NS/NR	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

O resultado mais expressivo da tabela, que dialoga de forma orgânica com o perfil socioeconômico de extrema vulnerabilidade já traçado neste capítulo, é a hegemonia absoluta do fator financeiro. A esmagadora maioria dos usuários (94,12%) aponta o "preço" como a razão central para realizar suas refeições no RP. Em um cenário onde, como visto anteriormente, grande parte da amostra sobrevive com rendas familiares exíguas, a escolha pelo equipamento não se dá por uma simples conveniência de consumo, mas por uma rigorosa estratégia de sobrevivência. O valor altamente subsidiado da refeição é, na prática, a única via que viabiliza a manutenção alimentar diária sem o colapso total do orçamento doméstico.

Entretanto, a tabela apresenta um segundo dado de altíssimo destaque, que insere uma importante nuance crítica na análise e afasta a ideia de que a busca se dá apenas pelo

barateamento. Expressivos 60,78% dos usuários afirmam escolher o RP porque a alimentação é "saudável". Historicamente, populações submetidas a severas restrições orçamentárias são empurradas para o consumo de dietas monotonamente calóricas, compostas por produtos ultraprocessados e de baixo valor nutricional, justamente por serem mais baratos. O fato de mais da metade do público reconhecer e buscar ativamente a qualidade da refeição demonstra o êxito central da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Os dados evidenciam que o Estado não está apenas mitigando a fome ofertando calorias a baixo custo, mas garantindo o acesso a um prato balanceado que esses usuários dificilmente teriam condições financeiras de preparar ou adquirir no mercado privado.

Por fim, a "localização" aparece como um fator secundário, citado por 17,65% dos respondentes. Quando cruzado com os dados de mobilidade analisados anteriormente, onde se constatou que a maioria acessa o espaço a pé ou de motocicleta, percebe-se que, embora a proximidade territorial facilite a rotina e o acesso, uma vez que os RP são localizados nos municípios em área central, em áreas de alta concentração comercial, institucional e residencial, ela não é a força motriz da demanda. O que efetivamente atrai e fideliza o usuário no Restaurante Popular é a rara intersecção que o equipamento proporciona: a garantia de uma alimentação de boa qualidade nutricional por um custo que se adequa à dura realidade financeira de seus lares.

A investigação sobre o tempo de uso, a frequência semanal e os tipos de refeições consumidas permite dimensionar o grau de dependência e a inserção do Restaurante Popular (RP) na rotina dessas famílias. Compreender a periodicidade com que esse público acessa o serviço é fundamental para atestar se a política pública atua como um suporte emergencial esporádico ou como um pilar basilar da segurança alimentar local, como demonstra a Tabela 18:

Tabela 18 – Perfil de utilização, assiduidade e consumo de refeições nos restaurantes populares

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Há quanto tempo aproximadamente o Senhor(a) frequenta o RP?	Menos de 1 ano	17	33,33%
	1 a 2 anos	5	9,80%
	3 a 5 anos	28	54,90%
	Mais de 5 anos	0	0,00%
	Não	1	1,96%
Quantas vezes por semana o Senhor (a) frequenta o RP	De segunda a sexta-feira	13	25,49%
	De segunda-feira a sábado	11	21,57%
	Quatro dias na semana	2	3,92%
	Três dias na semana	8	15,69%
	Dois dias na semana	6	11,76%
	Um dia na semana	3	5,88%
	Esporadicamente	8	15,69%
Quais são as refeições que o Senhor (a) costuma fazer no RP	Café da manhã	7	13,73%
	Almoço	49	96,08%
	Jantar	15	29,41%
	tres_refeicoes	0	0,00%
	almoco_jantar	0	0,00%
	Outros	0	0,00%
	NS/NR	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

A observação dos dados sobre o tempo de frequência revela uma forte fidelização do público. A constatação de que mais da metade dos entrevistados (54,90%) relata utilizar o serviço há um período de três a cinco anos demonstra que o RP consolidou-se como um recurso permanente na estratégia de sobrevivência dessas famílias. Para esse grupo, o equipamento deixou de ser uma alternativa provisória para tornar-se uma base fixa do planejamento orçamentário.

Em contrapartida, a expressiva parcela de novos usuários, 33,33% frequentam o espaço há menos de um ano, sinaliza a contínua entrada de indivíduos em situação de vulnerabilidade, refletindo a perenidade da demanda e a necessidade de manutenção da política pública.

No que se refere à assiduidade semanal, os dados confirmam a alta intensidade de uso do equipamento. Somando-se aqueles que frequentam o restaurante de segunda a sexta-feira (25,49%) aos que comparecem de segunda a sábado (21,57%), observa-se que quase metade da amostra (47,06%) faz do local a sua principal fonte de alimentação na quase totalidade dos dias da semana. Esse comparecimento maciço e contínuo afasta a hipótese de um uso apenas utilitário ou esporádico (o qual foi registrado por apenas 15,69% da amostra) e corrobora os dados de renda analisados nas seções anteriores: devido à limitação financeira, o acesso ao subsídio diário é uma condição indispensável para a alimentação regular.

Em relação aos tipos de refeições consumidas, o "almoço" ratifica sua posição como o carro-chefe da política pública, sendo acessado por quase a totalidade dos usuários (96,08%). Cumpre esclarecer que a soma dos percentuais referentes às refeições consumidas no Restaurante Popular ultrapassa a marca dos 100% devido à metodologia de aplicação do formulário, que permitiu aos entrevistados assinalarem mais de uma resposta para esta variável.

Também se depreende, quando se analisa os dados, que há uma parcela considerável do público dependente do equipamento para além do almoço. A busca pelo jantar (quase 30%) e pelo café da manhã (cerca de 14%) aponta para a existência de um estrato de frequentadores com fragilidade material ainda mais aguda. Para essas pessoas, o Restaurante Popular funciona como o provedor quase exclusivo de sua dieta diária, garantindo a integralidade das necessidades calóricas e nutricionais que seus lares não conseguem suportar.

As diretrizes nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) preconizam que os RPs não devem se restringir à distribuição de refeições, mas atuar como espaços multifuncionais promotores de cidadania, sociabilidade e Educação Alimentar e Nutricional (EAN). A avaliação da adesão do público a essas atividades permite mensurar em que medida a política pública tem conseguido transpor o mero suprimento calórico para promover a emancipação e a saúde preventiva da população atendida, conforme detalhado na Tabela 19 a seguir.

Tabela 19 – Participação dos usuários em atividades complementares e de educação alimentar e nutricional nos restaurantes populares

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Participa de atividades promovidas pelo RP	Sim	5	9,8%
Caso sim, especificar:	Reuniões	0	0,00%
	Palestras	2	3,92%
	Datas comemorativas	0	0,00%
	Todos	0	0,00%
	Exames	0	0,00%
	Cursos	0	0,00%
	Orientação nutricional	2	3,92%
	Consultas	1	1,96%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

A observação dos dados revela uma lacuna desse eixo da política pública. O dado de maior destaque, e que configura uma contradição com os objetivos teóricos do programa, é a baixíssima taxa de engajamento: apenas 9,8% dos usuários (5 indivíduos) afirmam participar de alguma atividade promovida pelo restaurante. Por oposição, infere-se que a esmagadora maioria, cerca de 90% do público, vivencia o espaço de forma estritamente utilitária, limitando-se ao momento de consumo do prato.

Ao cruzarmos este dado com a alta frequência semanal atestada na seção anterior (onde viu-se que quase metade da amostra almoça no local diariamente), constata-se: o Estado possui o seu público-alvo prioritário cativo e presente todos os dias dentro do equipamento, mas desperdiça uma oportunidade ímpar de intervenção socioeducativa.

Quando se analisa o escopo das atividades acessadas por essa restrita minoria, nota-se uma concentração em ações de viés técnico e curativo em detrimento de abordagens continuadas. As atividades especificadas resumem-se a palestras (3,92%), orientações nutricionais (3,92%) e consultas (1,96%). Outras dimensões de integração social e capacitação, como cursos, exames, comemorações e reuniões comunitárias, registraram adesão nula (0,00%). Essa ausência de diversificação reflete uma possível fragilidade na articulação

intersetorial dos municípios para ofertar uma agenda dinâmica que efetivamente atraia a comunidade.

A baixa ativação do eixo educativo dos restaurantes populares pesquisados revela que a política ainda opera de forma incompleta, mitigando a urgência da fome, mas ainda distante de realizar o seu pleno potencial como polo irradiador de saúde pública e empoderamento social.

Após compreender a dinâmica de frequência e a baixa adesão às atividades socioeducativas, faz-se necessário avaliar como o público percebe a qualidade do serviço prestado. A mensuração do nível de satisfação global é um indicador importante para aferir se o Restaurante Popular (RP) consegue aliar a mitigação da fome à garantia de dignidade ao usuário, conforme detalhado na Tabela 20.

Tabela 20 – Nível de satisfação global

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
Satisfação RP	Satisfeito	27	52,94%
	Pouco satisfeito	0	0,00%
	Muito satisfeito	24	47,06%
	Insatisfeito	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

O elemento mais significativo que emerge da avaliação é a aprovação unânime do equipamento por parte dos usuários. A totalidade da amostra (100%) divide-se entre indivíduos "satisfeitos" (52,94%) e "muito satisfeitos" (47,06%) com o RP.

Nenhuma resposta foi registrada nas categorias de insatisfação. Em uma perspectiva analítica e sociológica, embora esse índice reflita inegavelmente a excelência e a grande importância da política pública, é preciso interpretá-lo com cautela estrutural. Populações historicamente submetidas à extrema vulnerabilidade material e à privação alimentar tendem a manifestar um elevado "efeito de gratidão" em relação às políticas assistenciais. Quando a alternativa ao equipamento é a fome ou o comprometimento severo da já escassa renda, o limiar crítico sobre o serviço costuma ser atenuado, resultando em avaliações massivamente positivas.

Para aprofundar essa avaliação e compreender os elementos práticos que sustentam esse alto índice de aprovação, a pesquisa investigou a percepção dos frequentadores sobre os atributos específicos da infraestrutura, do atendimento e da própria refeição. O detalhamento

desses indicadores é fundamental para atestar a qualidade diária do serviço prestado e identificar eventuais gargalos operacionais no equipamento, conforme sistematizado na Tabela 21 a seguir:

Tabela 21– Avaliação global da infraestrutura e dos serviços prestados nos restaurantes populares

Variáveis		Total	Percentual	Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51		Amostra		51	
Localização	bom	25	49,02%	Segurança no local	bom	20	39,22%
	ótimo	23	45,10%		ótimo	11	21,57%
	regular	2	3,92%		regular	1	1,96%
	ruim	1	1,96%		ruim	3	5,88%
	NS/NR	0	0,00%		NS/NR	16	31,37%
Organização do espaço físico	bom	25	49,02%	Rapidez do Atendimento	bom	24	47,06%
	ótimo	16	31,37%		ótimo	11	21,57%
	regular	10	19,61%		regular	11	21,57%
	ruim	0	0,00%		ruim	5	9,80%
	NS/NR	0	0,00%		NS/NR	0	0,00%
Conforto do Local	bom	31	60,78%	Educação e cordialidade dos funcionários	bom	31	60,78%
	ótimo	13	25,49%		ótimo	17	33,33%
	regular	7	13,73%		regular	3	5,88%
	ruim	0	0,00%		ruim	0	0,00%
	NS/NR	0	0,00%		NS/NR	0	0,00%
Higiene e Limpeza do Restaurante	bom	31	60,78%	Qualidade dos alimentos servidos	bom	31	60,78%
	ótimo	13	25,49%		ótimo	18	35,29%
	regular	7	13,73%		regular	2	3,92%
	ruim	0	0,00%		ruim	0	0,00%
	NS/NR	0	0,00%		NS/NR	0	0,00%
Higiene e limpeza dos banheiros	bom	27	52,94%		bom	30	58,82%
	ótimo	17	33,33%		ótimo	14	27,45%

	regular	6	11,76%	Quantidade Servida nas refeições	regular	7	13,73%
	ruim	0	0,00%		ruim	0	0,00%
	NS/NR	1	1,96%		NS/NR	0	0,00%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

A análise comparativa revela, em um primeiro momento, a consolidação unânime dos atributos essenciais da política de Segurança Alimentar em todos os territórios. Fatores diretamente ligados à dignidade nutricional e ao acolhimento, como a "qualidade" e a "quantidade" dos alimentos servidos, bem como a "educação e cordialidade dos funcionários", alcançaram aprovação maciça e praticamente homogênea em Codó, Caxias, Afonso Cunha e Parnarama. Tais dados atestam que, independentemente do município, os RPs cumprem seu papel precípua de ofertar uma refeição farta e de alto padrão sob um tratamento humanizado, o que rompe estruturalmente com o estigma da precariedade.

Contudo, ao deslocar o olhar para as variáveis de infraestrutura e dinâmica de funcionamento, despontam contradições e disparidades regionais que exigem atenção crítica. No que tange à "organização do espaço físico", "conforto" e "higiene" geral, as unidades de Parnarama e Afonso Cunha ostentam avaliações impecáveis, sem qualquer menção negativa ou mediana.

Em contrapartida, Caxias e Codó concentram as avaliações "regulares" da pesquisa nestes quesitos (com Codó registrando 4 menções regulares para organização, e Caxias registrando até 6 menções regulares). Esse contraste sugere que as instalações nestes dois polos, possivelmente por absorverem uma demanda populacional muito mais expressiva e um maior fluxo de rotatividade, sofrem com desgaste ou possuem refeitórios que já não comportam o público com o mesmo nível de comodidade.

O gargalo operacional mais severo mapeado nesta etapa analítica recai sobre a "rapidez do atendimento", revelando um cenário crítico e altamente concentrado no município de Caxias. Nesta localidade, mais da metade da amostra (11 dos 21 entrevistados) classificou a velocidade do serviço entre "regular" (7) e "ruim" (4). Codó também apresentou registros de lentidão (2 regulares e 1 ruim), enquanto Afonso Cunha e Parnarama demonstraram fluxos mais ágeis. Essa discrepância expõe um descompasso nas unidades maiores (especialmente Caxias): a capacidade de distribuição de pratos não acompanha o volume da busca por alimentação subsidiada.

Por fim, a percepção sobre a "segurança no local" manifesta-se como a variável mais sensível e velada da pesquisa. O elevado índice de abstenção (NS/NR) não é um fato isolado, mas um fenômeno generalizado que atravessa os quatro municípios (Codó com 4 abstenções; Caxias com 6; Parnarama com 4; e Afonso Cunha com 2). O silêncio massivo diante dessa pergunta indica um forte receio dos usuários em avaliar abertamente possíveis conflitos ou vulnerabilidades. O cenário, no entanto, agrava-se de forma explícita novamente em Caxias, a única cidade de toda a amostra a registrar avaliações expressamente negativas ("ruim", por 3 entrevistados) para a segurança. Esse achado revela que o entorno imediato do equipamento caxiense, ou mesmo o elevado adensamento em suas filas e dependências internas, pode ser permeado por tensões que escapam à gestão nutricional, demandando uma articulação transversal urgente com as forças de segurança pública e assistência social do município.

Após compreender a percepção dos frequentadores quanto à infraestrutura e à dinâmica de atendimento dos equipamentos, etapa que evidenciou o êxito na humanização do serviço, mas também alertou para gargalos como as longas filas, a pesquisa avança para o cerne estrutural da política pública. A partir de agora, analisaremos a contribuição direta dos restaurantes populares (RPs) para a melhoria da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos usuários, bem como o seu impacto na reorganização da economia doméstica, conforme sistematizado na Tabela 22 a seguir.

Tabela 22 – Contribuição dos restaurantes populares para o orçamento familiar e a segurança alimentar e nutricional dos usuários

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
O RP ajuda a liberar parte do seu orçamento familiar?	Sim	47	92,16%
	Não	4	7,84%
O que mudou na qualidade da sua alimentação depois que o Senhor(a) passou a frequentar o RP?	Acesso a alimentos que não costumava consumir	19	37,25%
	Alimentação ficou mais nutritiva	18	35,29%
	Conseguiu deixar o peso corporal mais próximo do ideal	1	1,96%
	Aumentou a quantidade dos alimentos consumidos	2	3,92%
	Não mudou nada	11	21,57%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

A observação dos dados consolida a premissa de que o Restaurante Popular atua como um instrumento relevante de transferência indireta de renda, mediante o alívio financeiro proporcionado pelo equipamento: 92,16% dos usuários da amostra total afirmam que o RP ajuda a liberar parte do orçamento familiar.

Ao detalhar essa variável por município, nota-se uma capilaridade impressionante desse impacto, com Parnarama atingindo a totalidade de respostas afirmativas (13 dos 13 usuários) e Caxias registrando 19 respostas positivas entre os 21 entrevistados.

Esse cenário indica que, ao subsidiar o prato, o Estado desonera a despesa dessas famílias, permitindo que a escassa renda que possuem seja redirecionada para outras despesas vitais de sobrevivência.

No que tange ao impacto qualitativo na dieta, os indicadores demonstram a eficácia nutricional do programa. A somatória daqueles que passaram a ter "acesso a alimentos que não costumavam consumir" (37,25%) com os que julgaram que a "alimentação ficou mais nutritiva" (35,29%) perfaz mais de 72% da amostra. O destaque positivo recai sobre os polos de Caxias e

Codó, onde a ampla maioria dos usuários reconhece essa introdução de novos e melhores alimentos em sua rotina. Isso evidencia que a intervenção estatal consegue romper com a monotonia alimentar imposta pela pobreza, inserindo diversidade de macro e micronutrientes no prato de sujeitos que, no mercado privado, ficariam restritos a dietas ultraprocessadas ou de baixo valor nutricional.

Contudo, a análise minuciosa dos dados revela uma contradição sociológica que exige atenção. Cerca de um quinto da amostra geral (21,57%) declarou que "não mudou nada" na qualidade de sua alimentação após ingressar no RP. O dado ganha contornos críticos ao ser isolado no município de Afonso Cunha: nesta localidade, 3 dos 4 entrevistados (ou seja, 75% da amostra local) afirmaram não perceber qualquer mudança qualitativa em sua dieta.

Essa ausência de percepção de mudança nutricional em polos específicos, somada aos registros de Caxias (4 pessoas) e Parnarama (3 pessoas) que também não notaram melhorias, aponta para um importante desafio gerencial. Esse fenômeno sugere que ofertar um prato balanceado não é o suficiente se o usuário não for conscientizado sobre o que está consumindo. Tais dados reforçam e dialogam perfeitamente com a lacuna mapeada em tabelas anteriores da pesquisa: a baixíssima adesão às atividades de Educação Alimentar e Nutricional (EAN). Sem ações pedagógicas contínuas que ensinem o usuário a valorizar a saudabilidade da refeição, uma parcela significativa do público continuará acessando o restaurante apenas pela conveniência financeira, limitando o potencial pleno da política de Segurança Alimentar.

Apesar dos impactos positivos observados no alívio orçamentário e na qualidade da dieta, conforme analisado na seção anterior, aplicação das perguntas norteadoras da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) demonstra a vulnerabilidade a que esse público está submetido fora das dependências do restaurante. O detalhamento desses indicadores por município revela a dimensão estrutural da escassez nas residências maranhenses pesquisadas, conforme exposto na Tabela 23 a seguir.

Tabela 23 – Indicadores de insegurança alimentar no domicílio (Escala EBIA) por Município

Variáveis		Total	Percentual
Amostra		51	
29. Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que o Senhor(a) tivesse dinheiro para comprar mais comida?	sim	29	56,86%
	não	22	43,14%
30. Nos últimos três meses, o Senhor(a) comeu apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinha, por que o dinheiro acabou?	sim	31	60,78%
	não	20	39,22%

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

Os dados evidenciam que há um quadro de privação material no ambiente doméstico. Mais da metade da amostra total (56,86%) relatou que, nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que houvesse dinheiro para comprar mais. Paralelamente, 60,78% afirmaram ter consumido apenas alguns poucos tipos de alimentos em casa devido à escassez financeira. Esse cenário indica que, mesmo com o acesso à refeição subsidiada, a insegurança alimentar e a baixa diversidade alimentar persistem nos domicílios.

Quando se desagrega a análise por município, identificam-se diferenças relevantes entre os municípios. A situação de vulnerabilidade domiciliar mostra-se mais aguda em Codó e Parnarama.

Em Codó, 9 dos 13 entrevistados (aproximadamente 69% da amostra local) responderam afirmativamente para ambas as situações de restrição absoluta e supressão da variedade de alimentos. O cenário em Parnarama é igualmente alarmante, com 9 indivíduos relatando a falta de comida e 8 indicando o consumo de poucos tipos de alimentos. Esses resultados indicam que, nessas localidades, o Restaurante Popular desempenha papel central na garantia do acesso à alimentação para a maioria de seus usuários.

Em Caxias, nota-se uma dinâmica que ilustra as estratégias de sobrevivência das famílias empobrecidas. Embora a falta absoluta de comida tenha atingido 10 dos 21 entrevistados (47%), um número consideravelmente maior, 13 pessoas (quase 62%), relatou a necessidade de restringir a variedade do que come. Esse descompasso indica que, antes de a despensa esvaziar por completo, a família caxiense adota a tática de sacrificar a qualidade e a diversidade nutricional, consumindo repetidamente os itens mais baratos disponíveis para fazer o dinheiro render.

O cruzamento territorial revela uma importante contradição no município de Afonso Cunha, que destoa drasticamente do padrão de precarização das demais cidades. Nesta localidade, 3 dos 4 entrevistados (75% da amostra local) afirmaram que a comida não acabou e que não precisaram restringir os tipos de alimentos consumidos. Este dado excepcional em Afonso Cunha dialoga perfeitamente com os achados da tabela anterior (onde 75% dos usuários deste mesmo município afirmaram que "não mudou nada" na qualidade de sua alimentação após ingressar no RP). Essa correlação sugere que o público de Afonso Cunha possui uma dinâmica de subsistência diferenciada, possivelmente ancorada na agricultura familiar no autoconsumo ou em redes de solidariedade primária mais coesas, o que lhes garante uma base de segurança alimentar domiciliar levemente superior à dos usuários dos polos urbanos maiores, tornando a percepção de impacto do RP menos evidente.

De modo geral, os resultados indicam que, para a imensa maioria do público pesquisado, o Restaurante Popular não é apenas um serviço complementar, mas equipamento essencial de contenção emergencial da insegurança alimentar.

A compreensão integral dessa política de contenção emergencial exige uma análise relacional do território. A vulnerabilidade dos usuários, que dependem do equipamento para garantir a subsistência, e a exclusão produtiva das famílias rurais não são fenômenos isolados, mas duas faces da mesma moeda no contexto do capitalismo periférico maranhense.

Enquanto a ponta do consumo sofre com a insegurança alimentar domiciliar, agravada pela escassez de renda e pela precarização do trabalho, a ponta da produção padece com o desamparo estrutural, a sazonalidade e as barreiras comerciais impostas pelas empresas terceirizadas.

É precisamente na desconexão entre essas duas realidades que reside a principal fratura da política dos restaurantes populares: ao priorizar o alívio imediato do usuário, a intervenção estatal negligencia o seu potencial de estruturar cadeias curtas de comercialização e promover a soberania alimentar. Essa falha de intersectorialidade, que afasta o homem do campo da riqueza gerada pelo programa, é o que fundamenta a análise da próxima seção.

4.2.2 Resultados da pesquisa com os agricultores familiares

Compreendido o papel dos restaurantes populares na contenção da fome e na reorganização do orçamento doméstico dos usuários, a análise avança para a segunda dimensão da política pública: o fomento à agricultura familiar. É nessa frente que os achados empíricos

revelam as contradições mais profundas do programa, exigindo que o olhar se desloque da ponta do consumo para a base produtiva.

Embora os restaurantes populares demonstrem inegável êxito em sua vertente de assistência direta, atuando como equipamentos cruciais para a mitigação da fome, a liberação de parte do orçamento doméstico para outras necessidades básicas e a garantia da segurança alimentar de populações urbanas em situação de vulnerabilidade, a efetividade do programa revela-se questionável quando analisada sob a ótica da intersetorialidade.

Para que essa política pública de segurança alimentar alcance seu pleno potencial socioeconômico e transformador, ela não deve se restringir apenas à dimensão do consumo e do alívio imediato da pobreza, mas necessita integrar-se ativamente à sua base produtiva. Temos exemplo de sucesso dessa dinâmica, como o PAA e o PNAE, já discutidos anteriormente.

É no descompasso entre a oferta de refeições e o fomento à agricultura familiar que se localizam as principais fragilidades do programa. Essa falha na integração entre produção e consumo desloca o eixo da análise para os gargalos estruturais e operacionais que impedem a política de atingir seu pleno potencial socioeconômico.

O governo do Estado do Maranhão optou por uma gestão terceirizada dos restaurantes populares. A operacionalização do programa é realizada por meio de contratações públicas, em que as empresas tem a obrigação de gerenciar toda a execução, como comprar insumos, preparar refeições, fornecer equipamentos e materiais. Uma análise longitudinal do arcabouço jurídico evidencia uma evolução normativa tardia, porém significativa, que estabelece um nítido paralelo entre as exigências limitadas dos certames de 2022 e 2023 em contraste com as inovações introduzidas a partir de 2024.

Observando os instrumentos jurídicos referentes aos anos de 2022 e 2023 a exemplo do processo do Pregão Eletrônico nº 10/2022, que originou as contratações para 2023, constata-se que o Estado exigia da empresa terceirizada a aplicação de um percentual mínimo de apenas 15% dos recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios do tipo hortifrutíferas na compra direta da agricultura familiar. Essa compra deveria ser realizada prioritariamente no município sede do restaurante ou na região circunvizinha, visando fortalecer as atividades produtivas e proporcionar aumento de renda ao agricultor local. A comprovação desse cumprimento dava-se de forma analógica, mediante a apresentação de Nota Fiscal ou Recibo contendo os dados do produtor e a prova de seu cadastro ativo na Secretaria Municipal de Agricultura ou no Sindicato de Trabalhadores Rurais do Município.

Nesse período, o dever de fiscalização da execução contratual já era estruturado de forma multifacetada. Exigia-se, por exemplo, a figura do "Fiscal de Catraca", com a competência de controlar o número de refeições servidas diariamente e elaborar relatórios. No aspecto qualitativo, o acompanhamento era protagonizado por nutricionistas vinculados ao Estado, responsáveis por atestar a qualidade da alimentação, supervisionar o recebimento dos gêneros alimentícios e acompanhar a aceitação por parte dos usuários.

Contudo, no que tange estritamente à agricultura familiar a fixação do percentual exigido em apenas 15% evidenciava uma limitação estrutural da política pública naquele período. Esse baixo patamar obrigatório implicava que, mesmo em um cenário de cumprimento integral da cota por parte da empresa contratada, o volume de recursos direcionados aos pequenos produtores possuía um baixo potencial para impactar e fomentar, de maneira significativa, a realidade socioeconômica da agricultura familiar local.

Foi apenas a partir de 2024, conforme analisado no processo de Credenciamento nº 01/2024, que se materializou um marco de evolução na política pública. O novo instrumento convocatório e seu respectivo Termo de Referência dobraram a meta, consolidando a obrigatoriedade legal dos 30% em hortifrúteis locais e alinhando, finalmente, a execução formal aos objetivos socioeconômicos do programa repassados discursivamente.

Para além do aumento da cota, o Estado aprimorou substancialmente o seu dever de fiscalização e controle ao introduzir o SIACOMPRASRP (Sistema de Acompanhamento online das Compras dos restaurantes populares), digitalizando e tornando o monitoramento das notas fiscais e do fomento ao produtor rural muito mais tempestivo.

Apesar desses expressivos avanços estruturais e normativos a partir de 2024, uma análise minuciosa do arcabouço jurídico expõe fragilidades textuais que ainda impactam a segurança jurídica. Constata-se uma grave contradição interna no texto dos instrumentos mais recentes: enquanto as diretrizes gerais estipulam a obrigatoriedade de um "percentual mínimo de 30%", as cláusulas punitivas e de obrigações diretas determinam que a empresa deve comprovar que aplica "até 30%". No rigor do Direito Administrativo, a preposição "até" estabelece um teto máximo de compras, e não um piso mínimo obrigatório, o que enfraquece o poder sancionador do Estado em caso de descumprimento.

A terceirização na prestação de serviços públicos, quando submetida a um rigoroso controle estatal, não representa, por si mesma, um obstáculo à efetividade das políticas sociais. No modelo de gestão indireta adotado pelo Governo do Maranhão para os restaurantes populares, verifica-se que o Estado mantém sob sua responsabilidade o planejamento

estratégico, o financiamento e a fiscalização da política pública, enquanto a execução operacional é atribuída a empresas privadas especializadas em alimentação coletiva.

Nessa configuração, a administração pública assume, prioritariamente, o papel de ente planejador e fiscalizador, subsidiando o custo real das refeições para assegurar que a população em situação de vulnerabilidade tenha acesso a uma alimentação de qualidade por um valor acessível e simbólico.

A efetividade desse modelo de gestão depende do fortalecimento dos mecanismos de controle interno e da ampliação da capacidade fiscalizatória do Estado. A terceirização de serviços públicos exige acompanhamento permanente e qualificado por parte da administração pública, especialmente dos fiscais de contrato, responsáveis por monitorar a execução das obrigações assumidas pelas empresas contratadas.

Não basta ao Estado transferir a execução operacional: é indispensável que haja supervisão contínua. observa-se que o Estado tem apresentado fragilidades no exercício de sua função fiscalizatória, especialmente no que se refere à exigência do cumprimento da cláusula contratual que determina a aquisição mínima de 30% dos insumos provenientes da agricultura familiar.

Os fiscais de contrato desempenham papel estratégico na garantia da efetividade da política pública, uma vez que são os agentes responsáveis por verificar se a execução contratual está sendo realizada conforme o contratado. O fortalecimento dos controles internos, aliado à capacitação contínua dos fiscais de contrato e à atuação articulada dos órgãos de controle social, constitui elemento essencial para assegurar que os restaurantes populares cumpram sua função de promoção da segurança alimentar e nutricional.

A efetividade do modelo depende intrinsecamente do fortalecimento do controle social exercido pelos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAs) e pelo Conselho Estadual (CONSEA-MA). Cabe a essas instâncias de participação democrática a tarefa de monitorar cotidianamente se as empresas terceirizadas respeitam as metas de inclusão dos pequenos produtores e mantêm a excelência nutricional exigida. Quando o poder fiscalizador dos conselhos atua em harmonia com a gestão pública, a terceirização deixa de ser um risco de privatização do direito à alimentação para se tornar uma ferramenta ágil de materialização da cidadania.

A atuação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN/COMSEA) e de instâncias correlatas, como a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), no acompanhamento da política dos restaurantes populares

apresenta profundas divergências entre os municípios analisados, revelando cenários que vão desde o total desconhecimento das funções institucionais até a efetiva gestão democrática e participativa.

Em Afonso Cunha, o controle social sobre o Restaurante Popular é praticamente nulo devido à falta de capacitação básica dos conselheiros. A própria presidente do conselho local relatou não atuar junto ao equipamento público simplesmente por desconhecer que possuía essa atribuição institucional, afirmando que não sabia que deveria estar atuando e que o conselho nunca foi informado ou chamado para participar das tomadas de decisão referentes ao local de instalação, modalidades de gestão, compras da agricultura familiar ou valores das refeições quando da criação do programa. Diante desse cenário, a pesquisa chegou a recomendar oficialmente que seja assegurada maior capacitação aos membros do COMSEAN local sobre suas responsabilidades legais.

Um cenário diferente, porém ainda marcado por limitações, é observado em Caxias. Neste município, o controle social ocorre de forma parcial, focada na fiscalização a posteriori. A representante do COMSEAN afirmou que o conselho acompanha e fiscaliza o funcionamento do restaurante para garantir a sua função social, registrando devidamente as visitas em atas.

Contudo, assim como ocorreu em Afonso Cunha, o conselho também foi excluído do planejamento inicial da política pública, não participando das tomadas de decisão sobre a instalação, o modelo de gestão e a precificação.

Em contraste com os entraves e as exclusões vivenciadas nos demais municípios, Parnarama desponta como uma exceção estrutural extremamente positiva no exercício do controle social.

Neste município, constata-se uma atuação robusta e integrada do COMSEAN e da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Segundo os relatos colhidos na pesquisa, a instância colegiada é bastante atuante, possui um excelente entrosamento com a unidade do Restaurante Popular e realiza o monitoramento sistemático das ações, atuando por meio da fiscalização contínua e do compartilhamento ativo de decisões, concretizando a participação popular na gestão do programa. Entretanto, a atuação não foi suficiente para garantir que os agricultores familiares conseguissem fornecer seus produtos para o Restaurante Popular (RP) nos patamares exigidos.

O caso de Parnarama consolida-se como o espaço empírico mais sofisticado deste capítulo para testar os limites do controle social como variável explicativa, configurando-se como um autêntico estudo de caso analítico negativo. A pergunta analítica central que esse

cenário suscita é: se o controle social funciona plenamente e a política falha na sua dimensão de fomento, o que falta?

Ao analisar a implementação de uma política deve-se identificar exatamente quais condições precisam coexistir para que ela produza resultados. Os dados empíricos revelam que a eficácia institucional isolada é incapaz de resolver a severa defasagem material enfrentada pelos pequenos produtores. Ou seja, o controle social e a capacidade produtiva são condições necessárias, mas não suficientes isoladamente.

O elo ausente nessa engrenagem é a mediação institucional ativa do Estado. Para que a política funcione sob a lógica da terceirização, o poder público não pode se abster após a assinatura do contrato e o mero estabelecimento de cotas; ele precisa atuar imperativamente como a ponte articuladora que conecta a empresa privada, pautada pela eficiência e redução de custos, ao trabalhador do campo, desprovido de condições básicas de produção. Sem essa mediação estatal estruturante que aproxime as duas pontas, a gestão democrática local esbarra nas barreiras do livre mercado, mantendo o agricultor familiar excluído das compras institucionais.

Uma aparente contradição empírica identificada no município de Parnarama ilustra exemplarmente, como essas vulnerabilidades estruturais criam uma profunda divisão tecnológica no campo. Durante a realização dos grupos focais, os agricultores familiares afirmaram unanimemente não fornecer insumos para o Restaurante Popular ou para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), justificando essa exclusão pela severa dependência do regime de chuvas, uma vez que o cultivo local “não é mecanizado e nem irrigado”.

Contudo, os dados oficiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) atestam que Parnarama possui um histórico milionário e contínuo de execução do PNAE. Apenas entre os anos de 2020 e 2022, o município recebeu expressivos repasses para a alimentação escolar: R\$ 1.696.607,00 em 2020, R\$ 1.708.572,80 em 2021 e R\$ 1.491.254,00 em 2022.

A resolução desse paradoxo foi esclarecida pelo Secretário Municipal de Agricultura, ao confirmar que as aquisições institucionais de fato ocorrem no município, mas são restritas a um grupo específico, sendo feitas “sobretudo dos que trabalham com agricultura irrigada”. Essa dinâmica comprova que o entrave principal não é uma incapacidade inata ou generalizada da agricultura familiar maranhense, mas a omissão do Estado no fomento produtivo básico.

Sem a provisão governamental e universal de infraestrutura hídrica e maquinário, as compras institucionais acabam gerando uma grave exclusão interna no campesinato: apenas a

minoria de produtores já capitalizada e estruturada consegue acessar a riqueza gerada pelos programas públicos, enquanto a grande massa de camponeses dependentes da chuva permanece alijada da política de segurança alimentar.

É imprescindível que haja um diálogo estruturado e transparente envolvendo as nutricionistas da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES), as nutricionistas das empresas terceirizadas, as Secretarias Municipais e os próprios agricultores familiares. A pesquisa de campo expõe que a fragilidade ou ausência dessa comunicação, manifestada na falta de chamadas públicas, de editais claros e na restrição a contatos informais, cria um abismo entre o Estado e o campo. Como consequência, as empresas terceirizadas justificam a não aquisição alegando que os agricultores carecem de capacidade produtiva ou garantias sanitárias, enquanto os pequenos produtores relatam um total desconhecimento sobre como funciona a dinâmica e o acesso às compras do Restaurante Popular.

A divergência de resultados no fomento rural entre o Restaurante Popular e programas bem-sucedidos na região, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exige uma análise que ultrapasse a mera constatação de falhas de implementação, apontando para uma profunda diferença na arquitetura institucional das políticas.

No PAA e no PNAE, o Estado atua sem intermediários, realizando a compra direta do agricultor por meio de dispensa de licitação e chamadas públicas, assegurando o pagamento de preços justos balizados pela tabela da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Em contrapartida, no modelo dos restaurantes populares, o Estado opta pela gestão indireta, inserindo uma empresa terceirizada como intermediária entre a política pública e o produtor rural.

Essa diferença de desenho cria, estruturalmente, um conflito entre a racionalidade pública da política, que visa ao fomento social e à soberania alimentar, e a racionalidade privada da execução. Behring e Boschetti (2011) alertam que a transferência da gestão de serviços sociais para o setor privado tende a subordinar a lógica do direito à lógica do mercado, na medida em que a eficiência econômica e a redução de custos passam a orientar a execução de políticas que deveriam ser regidas pelo princípio da universalidade.

Esse fenômeno materializa-se no modelo dos restaurantes populares: operando sob a lógica privatista, a racionalidade da empresa terceirizada é pautada pela eficiência logística e pela maximização do lucro, criando um incentivo estrutural para concentrar as aquisições em

grandes atacadistas e preterir o pequeno produtor familiar, cujo acesso exigiria um esforço de articulação incompatível com a busca pelo menor custo operacional.

Sob essa ótica privatista, não há um incentivo intrínseco para buscar, de forma ativa e pulverizada, a produção da agricultura familiar. Como consequência estrutural dessa arquitetura institucional, as empresas gestoras frequentemente impõem aos camponeses valores inferiores aos da CONAB (mesmo em locais como Afonso Cunha, onde o uso da tabela oficial encontra-se defasado).

Para a iniciativa privada, torna-se logisticamente mais célere e econômico concentrar suas aquisições em grandes fornecedores comerciais e atacadistas, que garantem entregas em larga escala, padronização rigorosa e certificações sanitárias imediatas, preterindo o pequeno produtor e esvaziando o potencial indutor da política pública.

Diante dessa inércia ditada pela lógica de mercado, emerge como imperativa a função fiscalizatória e intervencionista do Estado para conectar o pequeno produtor à empresa privada e garantir a efetividade da política pública. A mera previsão de cotas em edital torna-se inócua sem uma regulação estatal incisiva. Cabe ao poder público atuar como mediador imperativo, obrigando o cumprimento irrestrito da cota mínima de compras locais de forma impositiva, atuando de maneira análoga à estruturação e cobrança de programas como o PNAE.

Para romper as atuais barreiras comunicacionais e institucionais, o Estado precisa promover aproximações formais como chamadas públicas e rodadas de negócios e, para isso, pode e deve contar com a ajuda estratégica das Secretarias Municipais de Agricultura. Conforme os dados da pesquisa evidenciam, essas instâncias locais possuem capilaridade, conhecimento do território e capacidade direta de mobilizar as famílias camponesas, podendo atuar na organização da oferta e na intermediação do diálogo com a iniciativa privada.

Entende-se que a intervenção estatal deve se materializar de forma sistêmica e interfederativa: de um lado, articulando a conexão comercial com o apoio das secretarias municipais e exercendo um controle rigoroso sobre as empresas para que pratiquem preços justos, balizados por tabelas oficiais de referência (como a da CONAB).

De outro lado, provendo o fomento estruturante da base agrícola, mediante a entrega de maquinário, assistência técnica e tecnologias de irrigação indispensáveis para o ganho de escala produtiva. Sem esse pulso forte e integrador do Estado, conectando a empresa na ponta e reestruturando o produtor na base com o auxílio municipal, a lógica privatista continuará se sobrepondo aos objetivos socioeconômicos dos restaurantes populares, mantendo a riqueza gerada pelo programa inalcançável para a agricultura familiar local.

A falta de iniciativa em buscar a agricultura familiar e o distanciamento institucional ficam patentes nas tentativas frustradas de contato relatadas pelos próprios trabalhadores rurais.

A vivência dos agricultores familiares, expressa em seus próprios relatos durante os grupos focais, ilustra com clareza a exclusão e a barreira comunicacional impostas pela lógica de mercado das empresas terceirizadas. No município de Codó, o completo distanciamento institucional é evidenciado pelo desabafo de um dos produtores sobre o desconhecimento do processo de aquisição: "Nós ainda não conseguimos vender para os restaurantes populares por falta de oportunidade. Nós não sabemos como funciona essa compra do restaurante popular junto ao agricultor".

Quando tentam romper essa barreira para estabelecer um diálogo comercial direto, as tentativas na mesma cidade são frequentemente frustradas, como narra um trabalhador rural: "Eu entrei em contato com a nutricionista de lá. Só que ela me informou assim, não, eu não resolvo isso, é outra pessoa, passou o contato da pessoa. Entrei em contato com a pessoa, e ela disse, não, é porque a gente já tem os fornecedores".

O impacto excludente dessa gestão empresarial é resumido com precisão na fala de outro agricultor codoense: "Aí privatizou e segue a lógica da iniciativa privada. Aí hoje você não tem acesso. Nem informação como funciona".

Essa mesma postura passiva e desinteressada das empresas contratadas reverbera no município de Afonso Cunha. Mesmo com os agricultores afirmando categoricamente que têm plena capacidade de produção, garantindo que "Sobra para fornecer no restaurante? Sobra", o fomento não ocorre de maneira contínua e orgânica. A barreira estrutural ali, como lamenta uma produtora local sobre o distanciamento da terceirizada em Afonso Cunha, é a total ausência de iniciativa comercial ativa por parte do Restaurante Popular: "Custa muito a me pedir. E só forneço quando eles pedem, né?"

Para justificar o descumprimento da cota de 30%, as empresas terceirizadas consolidam uma narrativa institucional baseada na suposta incapacidade produtiva da agricultura familiar. Contudo, o cruzamento sistemático entre as alegações das empresas e os dados empíricos coletados revela contradições frontais que desconstróem essa retórica.

Quando as terceirizadas alegam que os pequenos produtores não possuem escala para atender à demanda, a pesquisa de campo demonstra o oposto: em Caxias, há o registro de um único agricultor que consegue fornecer, individualmente, cerca de 500 quilos de insumos por mês ao Restaurante Popular. Diante do argumento de que a produção é sazonal e irregular ou de que não há garantias sanitárias e de padronização para o fornecimento, os dados do município

de Codó refutam a tese empresarial ao comprovar que a Associação da Bacabinha mantém uma produção contínua e profissionalizada durante os 365 dias do ano, viabilizada por tecnologias de irrigação.

Por fim, à justificativa de que há falta de interesse dos produtores, contrapõe-se o relato contundente dos trabalhadores rurais de Afonso Cunha, que atestam a existência de capacidade ociosa frente ao desestímulo das empresas: "Sobra para fornecer no restaurante? Sobra". Esse confronto explícito de evidências indica que a exclusão camponesa nas compras institucionais não decorre de incapacidade material do campo, mas da conveniência logística das empresas privadas, que preferem concentrar suas aquisições em grandes atacadistas

Os agricultores familiares enfrentam algumas dificuldades de fornecimento que refletem as vulnerabilidades estruturais intrínsecas da agricultura familiar maranhense que, como dito anteriormente necessita de maior suporte estatal estruturado. A produção agrícola nos municípios analisados é predominantemente sazonal, dependendo de forma quase exclusiva do período de chuvas, em virtude da ausência de sistemas ou kits de irrigação adequados na maioria das propriedades.

O baixo nível de desenvolvimento tecnológico é agravado pela carência de infraestrutura básica, traduzida na falta de equipamentos essenciais como tratores e roçadeiras, além da descontinuidade de políticas públicas de apoio direto, a exemplo dos programas governamentais de fornecimento e distribuição de sementes gratuitas aos pequenos produtores. A escassez de assistência técnica especializada aprofunda essa precariedade, limitando a expansão da produtividade e impedindo a transição para métodos de cultivo contínuo que garantiriam uma oferta permanente de insumos ao longo de todo o ano.

Paralelamente aos entraves logísticos e tecnológicos, os agricultores familiares enfrentam severas pressões externas que ameaçam a sua subsistência e a sua permanência no campo. A histórica precariedade fundiária manifesta-se pela ausência de regularização e da titulação definitiva de terras, o que bloqueia diretamente o acesso desses trabalhadores a linhas de crédito formal cruciais para o financiamento, a estruturação e a modernização das suas lavouras. Concomitantemente, expansão do agronegócio exerce uma pressão sobre os pequenos produtores, seja por meio da aquisição e limitação de suas propriedades, impulsionando o êxodo rumo às periferias urbanas seja pela contaminação sistemática de suas áreas de cultivo, provocada pela pulverização aérea de agrotóxicos e pesticidas que inviabilizam e dizimam as plantações familiares adjacentes.

Diante desse panorama, os resultados indicam que a potencialização dos impactos socioeconômicos dos restaurantes populares exige uma readequação profunda nas relações institucionais e nas dinâmicas produtivas do Estado. Torna-se necessário o estabelecimento de mecanismos contínuos e rigorosos de regulação e monitoramento governamental, assegurando que as empresas terceirizadas cumpram contratualmente a cota mínima de 30% de compras da agricultura familiar local, balizadas por preços justos e atualizados.

Simultaneamente, é indispensável que o poder público atue de forma estruturante, promovendo o fomento à agricultura familiar como um vetor central de desenvolvimento por meio de programas contínuos de titulação de terras, assistência técnica, fornecimento de insumos básicos e tecnologias de irrigação, com o objetivo de fortalecer esse setor como vetor de desenvolvimento local no enfrentamento histórico da pobreza e da insegurança alimentar no Maranhão.

Para consolidar os achados empíricos e evidenciar a heterogeneidade territorial do fomento à agricultura familiar o Quadro 1 a seguir sistematiza as realidades contrastantes dos quatro municípios investigados. O cruzamento analítico destes dados revela todo o potencial comparativo da pesquisa e comprova que o estrangulamento da política pública adquire contornos específicos em cada localidade.

Enquanto em Afonso Cunha e Caxias o entrave é eminentemente comercial e ditado pela racionalidade de mercado da terceirizada (passividade na busca e imposição de preços incompatíveis), em Codó constata-se um bloqueio institucional e comunicacional severo, onde até mesmo o conselho foi afastado. Parnarama, por sua vez, atesta que o controle social pleno esbarra na defasagem material e climática do campo.

Essa síntese estruturada ratifica que a exclusão do pequeno produtor não decorre de uma incapacidade inata, mas de um arranjo onde a lógica privatista na ponta e a omissão estatal na base inviabilizam a dimensão intersetorial do programa.

Quadro 1– Síntese comparativa dos achados na agricultura familiar por município

Crítérios Analíticos	Afonso Cunha	Caxias	Codó	Parnarama
Atuação do conselho	Nula (Presidente desconhece atribuições frente ao RP)	Parcial (Atuação restrita à fiscalização <i>a posteriori</i>)	Excluída (Conselho barrado após a terceirização)	Robusta (Atuação integrada do COMSEAN e CAISAN)
Fornecimento ao RP	Intermitente / Mínimo	Parcial (Apenas casos isolados de fornecimento)	Ausente	Ausente
Capacidade produtiva declarada	Alta (Sobra produção local para fornecer ao RP)	Alta (Ampla diversidade e volume agrícola)	Alta (Associações com irrigação produzem 365 dias/ano)	Cindida / Desigual (Baixa para a maioria dependente de chuva; Alta para a minoria com irrigação)
Principal barreira	Passividade da empresa (Terceirizada não tem iniciativa de buscar o produtor)	Preço incompatível (Valores impostos pela empresa não cobrem os custos)	Desinformação e Bloqueio (Empresa alega já ter grandes fornecedores)	Defasagem e divisão tecnológica (Falta de infraestrutura hídrica universal pelo Estado)
Contradição central	Produz e tem folga, mas aguarda a chamada da empresa terceirizada	Tem escala produtiva, mas o preço oferecido pelo RP não compensa a venda	Quer fornecer e tem escala, mas não sabe como acessar e sofre bloqueio da empresa	O conselho atua e o município vende milhões ao PNAE, mas a falta de fomento restringe o mercado à minoria irrigada, excluindo a massa camponesa por falta de infraestrutura rural

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa de campo (2026).

4.3 Síntese dos Achados: as contradições e possibilidades da política intersetorial

O presente capítulo teve como objetivo central avaliar os possíveis impactos dos Restaurantes Populares em duas frentes analíticas indissociáveis da política pública: o combate à insegurança alimentar sob a ótica de seus usuários e a capacidade de fomento à agricultura familiar nos municípios maranhenses pesquisados.

A partir do levantamento empírico, constatou-se que, na ponta do consumo, o equipamento atinge com grande êxito a sua finalidade de contenção emergencial da fome. Inserido em territórios marcados pela exclusão educacional, alta informalidade trabalhista e restrição de renda, o Restaurante Popular consolida-se como garantia diária de acesso a uma refeição segura e nutricionalmente adequada.

Além da mitigação imediata da inanição, a política exerce uma função crucial de transferência indireta de renda, desonerando o orçamento doméstico das famílias que, de outro modo, sucumbiriam integralmente aos quadros de privação atestados pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar no interior de seus lares.

Contudo, a eficácia assistencial demonstrada na ponta do consumo contrasta com os severos limites identificados na base produtiva, evidenciando uma falha na dimensão intersetorial do programa. A pesquisa demonstrou que a operacionalização terceirizada dos restaurantes ergue barreiras comunicacionais que dificulta o fornecimento institucional pelos os agricultores familiares.

Embora os pequenos produtores locais possuam condições de cultivar e fornecer alimentos frescos, eles acabam preteridos em favor de grandes atacadistas. Esse distanciamento institucional, somado à grave carência material no campo, como a ausência de sistemas de irrigação, maquinário agrícola e assistência técnica, esvazia o potencial das cotas obrigatórias de compra e demonstra que apenas o controle social exercido pelos Conselhos não é suficiente para viabilizar a inclusão comercial sem o suporte produtivo prévio.

A articulação entre esses dois eixos demonstra que a vulnerabilidade alimentar do usuário urbano e a exclusão econômica do agricultor rural não são fenômenos desconexos, mas faces de uma mesma dinâmica de desigualdade estrutural.

A superação das fraturas identificadas nesta pesquisa impõe, portanto, a necessidade de o Estado assumir ativamente o seu duplo papel intervencionista. Para que a riqueza circulante no programa não seja capturada unicamente pela iniciativa privada, o Poder Público precisa atuar na ponta urbana, fiscalizando com rigor implacável o cumprimento da cota de 30% pelas empresas, e na base rural, estruturando as condições materiais de produção do camponês. Somente através dessa efetiva conexão institucional, que enlaça a mitigação da fome nas cidades ao fomento produtivo no campo, os restaurantes populares transcenderão o alívio imediato para se consolidarem como verdadeiros instrumentos de promoção da soberania alimentar maranhense.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objeto a avaliação dos possíveis impactos dos Restaurantes Populares no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional de seus usuários e no fomento à agricultura familiar nos municípios maranhenses de Caxias, Codó, Parnarama e Afonso Cunha. Orientada pelo materialismo histórico-dialético e ancorada em uma abordagem quali-quantitativa com triangulação de métodos, a pesquisa buscou apreender a realidade do programa em sua riqueza, suas contradições e seus limites, sem incorrer em determinismos causais incompatíveis com a complexidade do objeto investigado.

O percurso analítico empreendido ao longo dos três capítulos permitiu articular três níveis de totalidade: o contexto estrutural da insegurança alimentar no capitalismo contemporâneo, a trajetória histórica das políticas públicas de alimentação no Brasil e os resultados empíricos produzidos pela pesquisa de campo. Essa progressão dialética, do universal ao singular, revelou que a fome e a insegurança alimentar não constituem fenômenos naturais ou conjunturais, mas expressões historicamente determinadas das desigualdades estruturais produzidas pelo modo de produção capitalista, com contornos particularmente agudos no Estado do Maranhão.

No que se refere ao primeiro objetivo específico, a análise demonstrou que o Maranhão ocupa posição de extrema vulnerabilidade no cenário nacional, com aproximadamente 43,6% dos domicílios vivenciando algum grau de insegurança alimentar e 8,1% em situação de insegurança grave, realidade agravada pela dissociação entre crescimento econômico e bem-estar social, pela concentração fundiária, pelo racismo estrutural e pela precarização das condições de trabalho. Esses determinantes estruturais constituem o substrato material sobre o qual o Programa dos Restaurantes Populares opera, e sem cuja transformação nenhuma política pública de caráter pontual será capaz de produzir mudanças duradouras.

No que tange ao segundo objetivo específico, o resgate histórico das políticas de alimentação no Brasil evidenciou que os restaurantes populares não são uma invenção recente, mas a reativação e o aprofundamento de uma tradição institucional inaugurada nas décadas de 1930 e 1940. A progressão normativa que culminou na criação do SISAN, na promulgação da LOSAN e na constitucionalização do direito à alimentação pela Emenda Constitucional nº 64/2010 estabeleceu o arcabouço jurídico que confere ao Estado a obrigação inalienável de garantir esse direito. No Maranhão, a opção pelo modelo de gestão indireta por meio de empresas terceirizadas representa uma escolha institucional que, como a pesquisa demonstrou,

produz consequências específicas sobre a efetividade intersetorial do programa. Em relação ao terceiro objetivo específico, os resultados da pesquisa empírica revelaram um programa que atua com grande eficácia em sua dimensão assistencial imediata, mas com limitações estruturais significativas em sua dimensão intersetorial.

Na ponta do consumo, o perfil socioeconômico dos 51 usuários pesquisados confirma que o equipamento alcança com alta precisão o estrato demográfico de maior vulnerabilidade: mais de 90% da amostra se autodeclara preta ou parda, 47% encontra-se na informalidade ou no desemprego, cerca de um terço sobrevive com renda familiar inferior a um salário mínimo e 68,63% não é beneficiário de qualquer programa social. Para esse público, o Restaurante Popular não constitui uma política complementar, mas a principal e por vezes única política pública efetivamente acessada para a mitigação da fome. Os dados revelam que 92,16% dos usuários afirmam que o equipamento ajuda a liberar parte do orçamento familiar, e mais de 72% relatam melhora qualitativa na alimentação após ingressar no programa, com acesso a alimentos que não costumavam consumir e dieta mais nutritiva.

A satisfação com o serviço é unânime, dividida entre usuários satisfeitos e muito satisfeitos, com destaque para a qualidade e a quantidade dos alimentos servidos e a cordialidade dos funcionários. Esses indicadores atestam que o Estado cumpre seu papel de ofertar uma refeição digna, balanceada e acessível a quem mais precisa.

Contudo, os indicadores da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar aplicados aos domicílios revelam que, mesmo entre os frequentadores do programa, mais de 56% relataram que os alimentos acabaram antes de haver dinheiro para comprar mais nos últimos três meses, e 60,78% afirmaram ter consumido apenas poucos tipos de alimentos por falta de recursos. Isso demonstra que o RP opera como um instrumento essencial de contenção emergencial, mas não suprime a insegurança alimentar no ambiente domiciliar, onde as determinações estruturais da pobreza continuam agindo.

Na ponta da produção, os achados são ainda mais reveladores das contradições do programa. A pesquisa demonstrou que, nos quatro municípios investigados, os agricultores familiares são sistematicamente preteridos nas compras institucionais dos restaurantes populares em favor de grandes atacadistas, em flagrante violação ao espírito da política pública e, frequentemente, às próprias obrigações contratuais.

Em Codó, os produtores relataram total desconhecimento sobre como funciona o processo de compra; em Afonso Cunha, declararam capacidade produtiva ociosa, afirmando que sobra produção para fornecer, mas que a empresa terceirizada raramente os procura; em

Caxias, os preços impostos pela empresa não cobrem os custos de produção; em Parnarama, ainda que o controle social exercido pelo COMSEAN e pela CAISAN seja robusto, a ausência de infraestrutura hídrica e de maquinário restringe o fornecimento à minoria capitalizada com acesso à irrigação, excluindo a massa camponesa dependente do regime de chuvas.

A análise da evolução normativa dos contratos evidenciou uma progressão tardia mas significativa, com a ampliação da cota obrigatória de compras da agricultura familiar de 15% para 30% a partir de 2024 e a implementação do sistema digital de monitoramento SIACOMPRASRP.

Contudo, identificou-se uma grave contradição interna nos instrumentos jurídicos mais recentes, em que a cláusula punitiva utiliza a preposição "até 30%", estabelecendo um teto máximo e não um piso mínimo obrigatório, o que enfraquece o poder sancionador do Estado diante do descumprimento.

A pesquisa evidenciou também que a atuação dos mecanismos de controle social apresenta profundas heterogeneidades entre os municípios: enquanto Afonso Cunha registrou controle social praticamente nulo por desconhecimento institucional dos próprios conselheiros, Parnarama ostenta um modelo exemplar de atuação integrada que, contudo, não foi suficiente para viabilizar o fornecimento dos agricultores locais sem o suporte produtivo estruturante do Estado. Esse achado é analiticamente central: comprova que o controle social e a capacidade produtiva são condições necessárias, mas não suficientes isoladamente para garantir a intersectorialidade do programa.

A contradição nuclear identificada pela pesquisa reside na arquitetura institucional do modelo de gestão indireta: ao inserir uma empresa privada como intermediária entre a política pública e o produtor rural, o Estado criou um conflito estrutural entre a racionalidade pública do programa, orientada pelo fomento social e pela soberania alimentar, e a racionalidade privada da execução, orientada pela eficiência logística e pela redução de custos. Como alertam Behring e Boschetti (2011), a transferência da gestão de serviços sociais para o setor privado tende a subordinar a lógica do direito à lógica do mercado, fenômeno que se materializa de forma inequívoca no modelo maranhense dos Restaurantes Populares.

Em resposta à questão central que orientou esta pesquisa, os dados empíricos permitem afirmar que os restaurantes populares produzem possíveis impactos positivos e relevantes na segurança alimentar imediata de seus usuários, funcionando como instrumento eficaz de contenção emergencial da fome, de alívio orçamentário e de melhoria qualitativa da dieta.

Contudo, esses possíveis impactos são circunscritos à dimensão do consumo e não se estendem à dimensão da produção, uma vez que o programa ainda não se consolidou como indutor efetivo do desenvolvimento da agricultura familiar local, perpetuando uma fratura intersetorial que limita o seu potencial transformador.

No que concerne especificamente ao terceiro objetivo desta pesquisa, avaliar as possíveis mudanças no fortalecimento da agricultura familiar mediante a oferta de insumos aos restaurantes populares, os dados empíricos indicam que esse impacto ainda não se consolidou nos municípios investigados. A ausência de fornecimento sistemático por parte dos agricultores familiares não configura, contudo, incapacidade produtiva do campo, mas expressão das barreiras institucionais e da lógica privatista que orienta a execução terceirizada do programa.

A superação dessas fraturas impõe ao Estado o exercício de um duplo papel intervencionista: na ponta urbana, fiscalizar com rigor o cumprimento da cota mínima de 30% de compras da agricultura familiar com mecanismos sancionadores efetivos e linguagem jurídica inequívoca nos contratos; e na base rural, prover o fomento estruturante do campo por meio de programas de titulação de terras, assistência técnica especializada, fornecimento de tecnologias de irrigação e maquinário agrícola, criando as condições materiais indispensáveis para que o pequeno produtor possa efetivamente acessar os mercados institucionais.

Por fim, cabe reconhecer que a presente pesquisa, ao mapear as contradições e possibilidades dos restaurantes populares no Maranhão, abre vias promissoras de aprofundamento no âmbito do doutorado. A fratura intersetorial identificada entre a ponta do consumo e a base produtiva da política demanda investigações de maior fôlego, capazes de acompanhar longitudinalmente as transformações nas condições de vida dos usuários e dos agricultores familiares ao longo do tempo.

Do mesmo modo, a singularidade do modelo maranhense de gestão indireta convida a estudos comparativos com estados que adotam a gestão direta dos equipamentos de segurança alimentar, permitindo aferir em que medida a arquitetura institucional determina a efetividade intersetorial do programa. A contradição jurídica identificada nos instrumentos contratuais, por sua vez, abre caminho para uma investigação aprofundada sobre os mecanismos de controle na terceirização da execução de políticas sociais. Essas agendas, nascidas das lacunas e limites reconhecidos nesta dissertação, constituem o horizonte investigativo que esta pesquisadora se propõe a percorrer na continuidade de sua formação científica.

Somente por essa via, que articula a mitigação da fome nas cidades ao fomento produtivo no campo, os restaurantes populares transcenderão o alívio emergencial para se

consolidarem como instrumentos de promoção da soberania alimentar e de enfrentamento estrutural das desigualdades que produzem e reproduzem a fome no Maranhão.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).

BANCO MUNDIAL. PPP conversion factor, private consumption (LCU per international \$) — Brazil, 2024. Washington, DC: World Bank, 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PRVT.PP>. Acesso em: 10 mar 2026.

BARONE, F. M.; BASTOS, P. P. Z.; MATTOS, F. A. M. de. O debate sobre distribuição de renda ao longo do processo histórico brasileiro: um balanço da literatura. **Revista da ABET**, João Pessoa, v. 16, n. 1, p. [páginas], jan./jun. 2017.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional — MapaSAN 2022**. Brasília: CAISAN, 2022. p. 102-103.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — PLANSAN 2012-2015**. Brasília: CAISAN/MDS, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, das Comissões de Salário Mínimo. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 4 maio 1938.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.228, de 2 de maio de 1939. Estabelece que as empresas com mais de quinhentos empregados são obrigadas a instalar refeitórios. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 5 maio 1939.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 ago. 1940.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945. Cria a Comissão Nacional de Alimentação. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 fev. 1945.

BRASIL. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 1995.

BRASIL. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — SISAN. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Dados de Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF: FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 8 mai. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 dez. 1972.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 maio 2003.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jul. 2003. (*Art. 19 institui o PAA*)

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.628, de 26 de julho de 2023. Restabelece o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 1993.

BRASIL. Lei nº 14.660, de 22 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 11.947, de 2009, para estabelecer critérios de priorização no âmbito do PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 11.947, de 2009, para elevar para 45% o percentual mínimo do PNAE destinado à agricultura familiar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 15.178, de [data] de 2025. [Ementa sobre jovens agricultores no PNAE]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.226, de 30 de setembro de 2025. Altera a legislação para elevar o percentual mínimo de compra direta da agricultura familiar no âmbito do PNAE. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar — EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Estudo Técnico n. 01/2014. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Restaurantes populares**: manual do pesquisador. Brasília: MDS, 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Insegurança alimentar e nutricional. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/glossario/inseguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999. Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jun. 1999.

BRASIL. Programa Restaurantes Populares: manual do programa. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Brasil volta ao menor patamar de fome da história. Brasília, DF: SECOM, 14 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/10/brasil-volta-ao-menor-patamar-de-fome-da-historia>. Acesso em: 22 jan. 2026.

CANO, Wilson. **Desigualdades pro-regionais e acumulação no Brasil**: 1930-1970. 3. ed. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Unesp, 2011.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome**: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES (CONTAG). **Anuário Estatístico da Agricultura Familiar** 2024. Brasília: CONTAG; DIEESE, 2024. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/anuario-estatistico-da-agricultura-familiar-2024>. Acesso em: 22 jan. 2026.

DELGADO, Guilherme Costa. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 15-42.

ELIAS, Lilian de Pellegrini; MAGRO, João Pedro Simões; CIRÍACO, Juliane da Silva; SILVA, Sandro Pereira. Efeitos das compras públicas na renda de agricultores familiares no Brasil: análise do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília: Ipea, dez. 2024. 31 p. (Texto para Discussão, n. 3072). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3072-port>.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial**. Roma: FAO, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 10 jan. 2026.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO. **The State of Food and Agriculture 2025**. Roma: FAO, 2025. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/sofa>. Acesso em: 10 jan. 2026.

FAO; CPLP. Agricultura familiar: alimentar os povos e cuidar do planeta. Lisboa: CPLP, 2018.

FAO; FIDA; UNICEF; PMA; OMS. O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2025: enfrentando a alta inflação dos preços dos alimentos para a segurança alimentar e nutricional. Roma: FAO, 2025.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024: financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms*. Rome: FAO, 2024. DOI: <https://doi.org/10.4060/cd6008en>. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.12765/16474>. Acesso em: 11 jan. 2026.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Dados de execução do PNAE por município. Brasília: FNDE, 2026. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: jan. 2026.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva; CERVATO-MANCUSO, Ana Maria; BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa — focos temáticos para compreensão e

atuação em segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 9, p. 3369-3394, 2019. DOI: 10.1590/1413-81232018249.20302017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 9-32, jan./jun. 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agropecuário 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuaria.html>. Acesso em: 10 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 10 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2025**. Rio de Janeiro: IBGE, 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos municípios 2021**: base de dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2026.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (IMESC). Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão: 2010-2023. v. 19, n. 1. São Luís: IMESC, 2025. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/pib-estadual-do-maranhao-2010-2023/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

L'ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. período de 1940 a 1964. **Revista de Nutrição da PUCCAMP**, Campinas, v. 1, n. 2, p. 87-138, 1988.

LARSON, Ron; FARBER, Betsy. **Estatística aplicada**. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2015.

MALUF, Renato Sérgio. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MANITZ, Juliane et al. *samplingbook: Survey Sampling Procedures*. R package version 1.2.4. 2021. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=samplingbook>. Acesso em: 10 jan. 2026.

MARANHÃO. Lei Estadual nº 10.152, de 29 de outubro de 2014. Dispõe sobre o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão. São Luís: **Diário Oficial do Estado**, São Luís, 2014.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES). **Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 002/2022 - CSL/SEDES**. Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para executar serviços de alimentação. São Luís: SEDES, 2022.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES). **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional no Estado do Maranhão**. São Luís: SEDES, 2025.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Comunicação (SECOM). **Dados sobre expansão dos Restaurantes Populares no Maranhão**. São Luís: SECOM, 2025.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration>. Acesso em: 10 jan. 2026.

PADRÃO, Susana Moreira; AGUIAR, Odaleia Barbosa de. Restaurante popular: a política social em questão. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, e280319, 2018.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs**: aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam, 2000.

SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (org.). **Atlas do agronegócio**: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

SANTOS, Simone Moraes Cé; RAMOS, Flora Pacheco; MEDEIROS, Maria Angélica Tavares de; MATA, Mariana Magalhães da; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Avanços e desafios nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, supl. 1, e00150220, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00150220>.

SCHNEIDER, Sérgio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (org.). **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

SILVA, José Graziano. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SPERANCINI, José Henrique Bassi Souza; DANTAS, P. P. O ciclo econômico do regime militar no Brasil (1964-1985). **Informe Econômico** (UFPI), Teresina, v. 45, p. 137-154, 2022.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012. DOI: 10.1590/S0101-66282012000200002

APÊNDICE A – Relação dos municípios do Estado do Maranhão por Regiões de Planejamento

Este apêndice apresenta a sistematização dos 217 municípios do Estado do Maranhão, organizados segundo as 32 Regiões de Planejamento definidas pelo Governo do Estado. Tal organização territorial constitui a base analítica adotada na seção 1.5 desta dissertação, permitindo a leitura espacializada dos indicadores socioeconômicos e de segurança alimentar.

A utilização das Regiões de Planejamento como unidade intermediária de análise justifica-se por possibilitar a articulação entre escalas macroeconômicas (Produto Interno Bruto regional), indicadores sociais e dados domiciliares de segurança alimentar, sem incorrer nas limitações das análises estritamente municipais ou exclusivamente estaduais. Dessa forma, a regionalização adotada contribui para a identificação de padrões territoriais, assimetrias internas e zonas de vulnerabilidade crítica no Estado do Maranhão.

A relação completa dos municípios, agrupados por Região de Planejamento, encontra-se apresentada na tabela a seguir, conforme classificação oficial utilizada pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) e pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

Região de Planejamento	Municípios Integrantes
1. Região dos Carajás	Açailândia, Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Cidelândia, Itinga do Maranhão, São Francisco do Brejão, São Pedro da Água Branca, Vila Nova dos Martírios.
2. Região das Serras	Arame, Formosa da Serra Negra, Grajaú, Itaipava do Grajaú, Sítio Novo.
3. Região do Baixo Munim	Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Rosário.
4. Região do Sertão Maranhense	Barão do Grajaú, Lagoa do Mato, Nova Iorque, Paraibano, Pastos Bons, Passagem Franca, São Francisco do Maranhão, São João dos Patos, Sucupira do Riachão.
5. Região do Tocantins	Amarante do Maranhão, Buritirana, Davinópolis, Governador Edison Lobão, Imperatriz, João Lisboa, Montes Altos, Ribamar Fiquene, Senador La Rocque.

6. Região da Baixada Maranhense	Bacurituba, Cajapió, Palmeirândia, São Bento, São João Batista, São Vicente Ferrer.
7. Região do Baixo Itapecuru	Anajatuba, Nina Rodrigues, Presidente Vargas, Vargem Grande, Santa Rita, Itapecuru-Mirim.
8. Região do Baixo Balsas	Benedito Leite, Loreto, Sambaíba, São Domingos do Azeitão, São Félix de Balsas, São Raimundo das Mangabeiras.
9. Região dos Imigrantes	Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, Lagoa Grande do Maranhão, Marajá do Sena, Paulo Ramos.
10. Região dos Timbiras	Aldeias Altas, Caxias, Coelho Neto, Duque Bacelar, São João do Sóter.
11. Região dos Lagos	Cajari, Matinha, Olinda Nova do Maranhão, Penalva, Viana.
12. Região do Baixo Turi	Boa Vista do Gurupi, Centro do Guilherme, Centro Novo do Maranhão, Governador Nunes Freire, Junco do Maranhão, Maracaçumé, Maranhãozinho.
13. Região dos Gerais de Balsas	Alto Parnaíba, Balsas, Fortaleza dos Nogueiras, Nova Colinas, Tasso Fragoso, Riachão.
14. Região do Alto Turi	Araguanã, Governador Newton Bello, Nova Olinda do Maranhão, Presidente Médici, Santa Luzia do Paruá, Zé Doca.
15. Região dos Lençóis Maranhenses	Barreirinhas, Humberto de Campos, Paulino Neves, Primeira Cruz, Santo Amaro do Maranhão, Tutóia.
16. Região dos Cocais	Alto Alegre do Maranhão, Codó, Coroatá, Peritoró, Timbiras.
17. Região dos Guajajaras	Barra do Corda, Fernando Falcão, Jenipapo dos Vieiras.
18. Região do Alto Muni	Afonso Cunha, Anapurus, Belágua, Buriti, Chapadinha, Mata Roma, São Benedito do Rio Preto, Urbano Santos.
19. Região do Médio Mearim	Bernardo do Mearim, Esperantinópolis, Igarapé Grande, Lima Campos, Pedreiras, Poção de Pedras, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, Trizidela do Vale.

20. Região dos Alpercatas	Buriti Bravo, Colinas, Mirador, Fortuna, Jatobá, Sucupira do Norte.
21. Região do Litoral Ocidental	Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão, Serrano do Maranhão.
22. Região do Flores	Gonçalves Dias, Joselândia, Capinzal do Norte, São José dos Basílios, Governador Archer, Santo Antônio dos Lopes, Dom Pedro.
23. Região do Mearim	Altamira do Maranhão, Bacabal, Bom Lugar, Brejo de Areia, Conceição do Lago Açu, Lago Verde, Olho D'Água das Cunhãs, São Luís Gonzaga do Maranhão, Vitorino Freire.
24. Região dos Eixos Rodoferroviários	Arari, Cantanhede, Matões do Norte, Miranda do Norte, Pirapemas, São Mateus do Maranhão, Vitória do Mearim.
25. Região da Chapada das Mesas	Campestre do Maranhão, Carolina, Estreito, Feira Nova do Maranhão, Lajeado Novo, Porto Franco, São João do Paraíso, São Pedro dos Crentes.
26. Região do Médio Parnaíba	Matões, Parnarama, Timon.
27. Região da Pré-Amazônia	Governador Eugênio Barros, Governador Luiz Rocha, Graça Aranha, Presidente Dutra, Santa Filomena do Maranhão, São Domingos do Maranhão, Senador Alexandre Costa, Tuntum.
28. Região do Gurupi	Amapá do Maranhão, Cândido Mendes, Carutapera, Godofredo Viana, Luís Domingues.
29. Região da Ilha do Maranhão	Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar, São Luís.
30. Região do Delta do Parnaíba	Água Doce do Maranhão, Araisos, Brejo, Magalhães de Almeida, Milagres do Maranhão, Santa Quitéria do Maranhão, Santana do Maranhão, São Bernardo.
31. Região do Pindaré	Alto Alegre do Pindaré, Bela Vista do Maranhão, Bom Jardim, Igarapé do Meio, Monção, Pindaré Mirim, Pio

	XII, Santa Inês, Santa Luzia, São João do Caru, Satubinha, Tufilândia.
32. Região do Pericumã	Alcântara, Bequimão, Peri-Mirim, Pinheiro, Pedro do Rosário, Presidente Sarney, Santa Helena, Turiaçu, Turilândia.

APÊNDICE B – Metodologia comparativa entre a EBIA padrão (IBGE) e a EBIA ampliada utilizada pela SEDES

Este apêndice tem por objetivo explicitar as diferenças metodológicas entre os instrumentos de mensuração da insegurança alimentar utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão (SEDES), a fim de subsidiar a interpretação comparativa dos resultados apresentados na seção 1.5 desta dissertação.

O IBGE utiliza a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) em sua versão padronizada, aplicada no âmbito da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua – Segurança Alimentar). Trata-se de um instrumento validado nacionalmente, composto por um conjunto de perguntas que captam a percepção dos moradores acerca do acesso regular e suficiente aos alimentos no domicílio, classificando a situação alimentar em quatro categorias: Segurança Alimentar, Insegurança Alimentar Leve, Moderada e Grave. A unidade de análise adotada pelo IBGE é o morador, e os resultados são obtidos por meio de amostragem probabilística representativa em nível nacional e estadual.

A SEDES, por sua vez, utilizou uma EBIA ampliada, incorporando elementos da Escala Latino-Americana e Caribenha de Segurança Alimentar (ELCSA). Além dos itens tradicionais da EBIA, o instrumento estadual incluiu perguntas relacionadas à qualidade da dieta, à produção para autoconsumo e à diversidade alimentar, ampliando a capacidade de detecção de situações de insegurança alimentar leve e moderada. A unidade de análise adotada pela SEDES foi o domicílio, e o levantamento baseou-se em pesquisa amostral com 18.898 domicílios, distribuídos pelos 217 municípios do Estado do Maranhão, organizados em 32 Regiões de Planejamento.

Outra diferença relevante refere-se ao período de coleta dos dados. Enquanto os dados do IBGE utilizados nesta dissertação referem-se ao quarto trimestre de 2023 e 2024, os dados da SEDES foram coletados entre junho de 2024 e fevereiro de 2025, conferindo maior atualidade ao diagnóstico estadual.

As divergências observadas entre os percentuais de insegurança alimentar apontados pelo IBGE e pela SEDES não configuram inconsistências, mas refletem diferenças de escopo, sensibilidade e desenho metodológico. A utilização conjunta dos dois instrumentos permite uma leitura mais abrangente e aprofundada da realidade alimentar maranhense, articulando comparabilidade nacional e refinamento territorial.

APÊNDICE C – Tabelas completas de cruzamento entre Produto Interno Bruto regional e insegurança alimentar no Maranhão

Este apêndice reúne as tabelas completas resultantes do cruzamento entre os dados de participação regional no Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Maranhão e os indicadores de segurança e insegurança alimentar domiciliar, conforme levantamento da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES, 2025).

O PIB regional utilizado como referência foi calculado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), seguindo a metodologia do Sistema de Contas Nacionais (SCN), em conformidade com o manual internacional System of National Accounts – SNA 2008. Os indicadores de segurança alimentar foram obtidos a partir da aplicação da EBIA ampliada nos domicílios maranhenses.

Tabela C.1 – Cruzamento entre % PIB Estadual (2023) e indicadores de segurança alimentar por Região de Planejamento

Região de Planejamento	% PIB Estadual (2023)	Segurança Alimentar (%)	Insegurança Alimentar Total (%)	Insegurança Grave (%)
29. Região da Ilha do Maranhão	31,87%	51,70%	48,30%	8,09%
13. Região dos Gerais de Balsas	7,94%	56,76%	43,24%	3,05%
05. Região do Tocantins	7,81%	58,86%	41,14%	6,33%
01. Região dos Carajás	4,79%	69,09%	30,91%	5,45%
22. Região do Flores	4,17%	52,91%	47,09%	4,05%
31. Região do Pindaré	3,71%	50,00%	50,00%	12,90%
25. Região da Chapada das Mesas	2,63%	52,53%	47,47%	4,21%
10. Região dos Timbiras	2,57%	57,33%	42,67%	2,07%
26. Região do Médio Parnaíba	2,38%	52,14%	47,86%	1,51%
23. Região do Mearim	2,28%	52,68%	47,32%	4,35%
16. Região dos Cocais	2,25%	54,93%	45,07%	3,29%
32. Região do Pericumã	2,24%	47,02%	52,98%	13,97%
18. Região do Alto Munim	1,73%	54,27%	45,73%	3,38%
24. Região dos Eixos Rodoferroviários	1,70%	52,56%	47,44%	4,62%

19. Região do Médio Mearim	1,66%	54,21%	45,79%	4,10%
27. Região da Pré-Amazônia	1,64%	52,09%	47,91%	4,34%
08. Região do Baixo Balsas	1,63%	58,06%	41,94%	3,81%
02. Região das Serras	1,62%	60,13%	39,87%	4,19%
07. Região do Baixo Itapecuru	1,46%	58,21%	41,79%	3,44%
15. Região dos Lençóis Maranhenses	1,42%	56,12%	43,88%	4,26%
30. Região do Delta do Parnaíba	1,40%	50,36%	49,64%	4,32%
04. Região do Sertão Maranhense	1,32%	59,20%	40,80%	3,09%
20. Região dos Alpercatas	1,29%	54,10%	45,90%	3,85%
03. Região do Baixo Munim	1,14%	59,65%	40,35%	3,77%
14. Região do Alto Turi	1,06%	56,18%	43,82%	8,12%
17. Região dos Guajajaras	1,01%	54,89%	45,11%	3,62%
28. Região do Gurupi	0,99%	52,00%	48,00%	11,33%
11. Região dos Lagos	0,97%	56,91%	43,09%	3,19%
09. Região dos Imigrantes	0,90%	57,74%	42,26%	4,20%
12. Região do Baixo Turi	0,86%	56,76%	43,24%	7,92%
21. Região do Litoral Ocidental	0,83%	53,27%	46,73%	4,12%
06. Região da Baixada Maranhense	0,70%	58,38%	41,62%	3,24%

Fonte: Elaborado pela autora com base em SEDES (2025, p. 33) e IMESC (2025)

Tabela C.2 – Destaques da distribuição percentual de domicílios por situação de segurança e insegurança alimentar, segundo Regiões de Planejamento selecionadas (2024-2025)

Região de Planejamento	Segurança Alimentar (%)	Insegurança Alimentar Grave (%)
Maiores Índices de Segurança		
Carajás	69,09	5,45
Serras	60,13	4,19
Baixo Munim	59,65	3,77
Menores Índices de Segurança (Maiores Vulnerabilidades)		

Pericumã	47,02	13,97
Pindaré	50,00	12,90
Delta do Parnaíba	50,36	4,32

Fonte: Elaborado pela autora com base em SEDES (2025, p. 33).

Tabela C.3 – Distribuição dos domicílios por situação de segurança alimentar no Maranhão (2024-2025)

Situação de Segurança Alimentar	Percentual (%)	Estimativa de Domicílios (N)
Segurança Alimentar	55,80	904.686
Insegurança Alimentar Total	44,20	716.615
Insegurança Leve	25,15	407.757
Insegurança Moderada	14,05	227.793
Insegurança Grave	5,00	81.065

Fonte: Elaborado pela autora com base em SEDES (2025, p. 12).

APÊNDICE D – Formulário de entrevista aplicado aos usuários dos Restaurantes Populares



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO
MARANHÃO**

SECRETARIA DOS COLEGIADOS SUPERIORES
Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Inovação

FORMULÁRIO USUÁRIOS DOS RESTAURANTES POPULARES

Nome do entrevistador: _____ Data da aplicação do formulário: ____/____/2025

I IDENTIFICAÇÃO DO RESTAURANTE

1 Município: _____ 2 Nome do Restaurante: _____

II IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

3 Idade: _____ (Registrar a idade em anos)

4 O Senhor (a) poderia me informar o endereço de sua residência?

() Sim () Não

5 Como o senhor (a) se autodeclara com relação à sua cor ou raça? (Marcar a cor referida pelo entrevistado)

() Branca(o)

() Preta(o)

() Parda(o)

() Amarela

() Indígena

() Não sabe/não respondeu (NS/NR)

6 Com qual gênero o senhor(a) se identifica?

() Feminino

() Masculino

() Outro (caso deseje, especificar): _____

() NS/NR

7 Qual é o seu estado civil?

() Casado (a) / Vive com companheiro (a)

() Solteiro (a)

() Separado (a) / Divorciado (a)

() Viúvo (a)

() NS/NR

8 Quantas pessoas moram na sua casa, incluindo o Senhor (a)? (Se morar sozinho, colocar 1):

9 Sua casa é:

() Casa própria

() Casa alugada

() Mora com parentes ou amigos

() Cedida/ emprestada

() Em situação de rua

() Outros: _____

() NS/NR

10 Até que ano o Senhor(a) estudou com aprovação:

() Não alfabetizado (caso não saiba ler nem escrever)

() Ensino Fundamental menor incompleto

() Ensino Fundamental menor completo

() Ensino Fundamental maior incompleto

() Ensino Fundamental maior completo

() Ensino Médio incompleto

() Ensino Médio completo

() Ensino Médio com curso técnico

() Ensino Superior incompleto

() Ensino Superior completo

() Pós-graduação lato senso

() Pós-graduação estrito senso

11 Como é seu vínculo trabalhista atual? (Pode marcar mais de uma alternativa)

[] Trabalho formal

[] Trabalho informal

[] Profissional liberal

[] Aposentado/ pensionista

[] Desempregado

[] Estudante

[] Outro: _____

[] NS/NR



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO
MARANHÃO**

SECRETARIA DOS COLEGIADOS SUPERIORES
Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Inovação

12 Qual a renda mensal total aproximada da sua família? (incluindo aposentadorias, pensões e programas de transferência de renda)

- ☐ Mais de R\$ 7.590,00
☐ Entre R\$ 6.072,00 e R\$ 7.589,00
☐ Entre R\$ 4.554,00 e R\$ 6.071,00
☐ Entre R\$ 3.036,00 e R\$ 4.553,00
☐ Entre R\$ 1.519,00 e R\$ 3.035,00
☐ R\$ 1.518,00
☐ Entre R\$ 760,00 a R\$ 1.517,00
☐ Entre R\$ 380,00 e R\$ 759,00
☐ Até R\$ 379,00
☐ NS/NR

13 O Senhor (a) está vinculado (a) a algum programa social?

- ☐ Sim ☐ Não ☐ NS/NR

(Se a resposta for Não, passe para a pergunta 16)

14 Se sim, especificar o nome do(s) programa(s): _____

15 Se recebe benefício financeiro do programa ao qual está vinculado, informar o valor: _____

16 O Senhor (a) sabe quanto gasta aproximadamente com alimentação por mês?

- ☐ Sim ☐ Não

Se Sim, pode informar valor aproximado? _____

17 Qual é o meio de transporte que o Senhor(a) costuma usar para chegar ao RP? (Pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Ônibus ☐ Carro ☐ Bicicleta
☐ Motocicleta ☐ A pé ☐ NS/NR

III MANIFESTAÇÕES E CONSIDERAÇÕES DO USUÁRIO SOBRE SUA INSERÇÃO E INDICAÇÕES SOBRE OS RESTAURANTES POPULARES

18 Onde o Senhor (a) costumava se alimentar antes deste RP inaugurar? (Pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Em casa
☐ No trabalho
☐ Na casa de outra pessoa (parente, vizinho)
☐ Com vendedor ambulante
☐ Em lanchonete
☐ Em restaurante comercial
☐ Em outro RP
☐ Não almoçava
☐ NS/NR

19 E atualmente, onde o Senhor (a) costuma se alimentar quando não vem ao RP? (Pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Em casa
☐ No trabalho
☐ Na casa de outra pessoa (parente, vizinho)
☐ Com vendedor ambulante
☐ Em lanchonete
☐ Em restaurante comercial
☐ Em outro RP
☐ Não almoça
☐ Outros
☐ NS/NR

20 Por que o Senhor (a) escolheu o RP para fazer refeições? (Pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Preço
☐ Refeição saudável
☐ Localização do restaurante
☐ Nenhum motivo especial
☐ Outros (especificar): _____
☐ NS/NR

21 Há quanto tempo aproximadamente o Senhor(a) frequenta o RP? _____

22 Quantas vezes por semana o Senhor (a) frequenta o RP?

- ☐ De segunda a sexta-feira
☐ De segunda-feira a sábado
☐ Quatro dias na semana
☐ Três dias na semana
☐ Dois dias na semana
☐ Um dia na semana
☐ Esporadicamente
☐ NS/NR



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO
MARANHÃO**

SECRETARIA DOS COLEGIADOS SUPERIORES
Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Inovação

PARA FINALIZAR, VOU LER PARA O SENHOR(A) DUAS PERGUNTAS SOBRE A ALIMENTAÇÃO EM SUA CASA. RESPONDA SIM OU NÃO PARA CADA UMA DELAS.

29) Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que o Senhor(a) tivesse dinheiro para comprar mais comida?

() Sim () Não

() Sim () Não () NS/NR

Se Sim:

30) Nos últimos três meses, o Senhor(a) comeu apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinha, porque o dinheiro acabou?

() Sim () Não

31 O Senhor(a) gostaria de contribuir com sugestões para melhoria do RP?

Finalizar a entrevista e agradecer a participação.

32 Observações gerais do pesquisador:

Qualquer sua resposta: _____

27 O que mudou na qualidade da sua alimentação depois que o Senhor(a) passou a frequentar o RP?

() Acesso a alimentos que não costumava consumir

() Alimentação ficou mais nutritiva

() Aumentou a quantidade dos alimentos consumidos

() Conseguiu deixar o peso corporal mais próximo do adequado

() Não mudou nada

() Outros: _____

28 Agora, gostaria de ter sua avaliação sobre alguns pontos do RP:

a) Localização do Restaurante

() ótimo () bom () regular () ruim () péssimo

() NS/NR

b) Organização do espaço físico do Restaurante

() ótimo () bom () regular () ruim () péssimo

() NS/NR

c) Higiene e limpeza do Restaurante

() ótimo () bom () regular () ruim () péssimo

() NS/NR

e) Higiene e limpeza dos banheiros

() ótimo () bom () regular () ruim () péssimo

() NS/NR

f) Segurança no local

() ótimo () bom () regular () ruim () péssimo

() NS/NR

g) Rapidez do Atendimento

() ótimo () bom () regular () ruim () péssimo

() NS/NR

h) Educação e cordialidade dos funcionários

() ótimo () bom () regular () ruim () péssimo

() NS/NR

i) Qualidade dos alimentos servidos

() ótimo () bom () regular () ruim () péssimo

() NS/NR

j) Quantidade Servida nas refeições

() ótimo () bom () regular () ruim () péssimo

() NS/NR

APÊNDICE E – Roteiro para grupo focal com agricultores familiares

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA E DE POLÍTICAS
DIRECIONADAS À POBREZA (GAEPP – www.gaepp.ufma.br)

PROJETO DE AVALIAÇÃO DE POSSÍVEIS IMPACTOS DOS RESTAURANTES
POPULARES NO PÚBLICO-ALVO E NA AGRICULTURA FAMILIAR NO
ESTADO DO MARANHÃO

ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL COM AGRICULTORES FAMILIARES

Nomes e vínculos institucionais dos pesquisadores/entrevistadores:

Data da realização do grupo focal: ____/____/____

I IDENTIFICAÇÃO DO LOCAL

1 Município:

2 Bairro:

II Apresentação dos facilitadores e dos participantes

Objetivos do encontro; como as informações serão utilizadas, confidencialidade das respostas, papel da universidade nesse processo

Regras de condução (respeito às opiniões, incentivo à participação de todos, uma pessoa fala de cada vez)

II RELAÇÃO DOS INTEGRANTES DO GRUPO FOCAL:

Locais das plantações dos agricultores Principais

alimentos cultivados

Período do ano da produção dos alimentos Quantidades

aproximadas dos alimentos produzidos Práticas agrícolas

utilizadas

Venda dos alimentos produzidos ou parte para órgãos públicos Quais órgãos

públicos

Principais dificuldades para comercialização dos alimentos produzidos para os RP

Principais facilidades para comercialização dos alimentos produzidos para os RP

Tipo de apoio por parte do poder público que são necessários para o desenvolvimento da agricultura familiar no município

De que maneira a agricultura familiar contribui para a situação de segurança alimentar das famílias dos agricultores e da comunidade local

Outras informações importantes a acrescentar Encerramento – síntese dos principais pontos destacados Agradecimento pela participação

Observação: cada grupo focal deve ser composto de até 12 integrantes que serão selecionados com apoio dos presidentes dos sindicatos rurais dos respectivos municípios onde a pesquisa de campo será realizada.