

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE – UNIPACE

AS COZINHAS COMUNITÁRIAS NO CEARÁ COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

Christiano Camilo Carvalho¹

Bruno de Oliveira Sales Mota²

RESUMO

O presente artigo analisa as cozinhas comunitárias no Estado do Ceará como instrumento de promoção da justiça social, com base nas ações implementadas pelo Programa Ceará Sem Fome (2023–2025). Adota-se abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica, fundamentada nos referenciais teóricos de John Rawls (2002), Robert Alexy (2015) e Joaquín Herrera Flores (2009). Objetiva-se analisar, de forma geral, o impacto das cozinhas comunitárias na promoção da justiça social por intermédio do programa Ceará Sem Fome durante os anos 2023 a 2025. Os resultados apontam que tais equipamentos públicos ultrapassam o papel assistencial, tornando-se espaços de inclusão e fortalecimento comunitário. Conclui-se que as cozinhas comunitárias constituem política pública efetiva de combate à fome e de concretização dos princípios constitucionais da justiça social no Ceará.

Palavras-chave: cozinhas comunitárias; políticas públicas; justiça social; direito à alimentação; Ceará Sem Fome.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país em que as desigualdades sociais ainda se apresentam muito evidentes. O que se percebe quando são analisados problemas setoriais como violência e, principalmente, a fome, que se manifesta em proporções diferentes de acordo com a região desse país tão repleto de singularidades. Várias regiões são mais impactadas pela dura realidade da insegurança alimentar, pois os fatores que a produzem estão diretamente relacionados a indicadores de renda e pobreza.

A alimentação é um direito humano básico que está garantido nos art. 6º e 227º da Constituição Federal de 1988, que sofreu diversas evoluções com as

¹ Christiano Camilo Carvalho; Advogado. Assessor da Coordenadoria das Pessoas com Deficiência de Fortaleza. Graduado em direito pela Universidade de Fortaleza. Pós-graduado em direito e processo tributário pela Universidade Anhuera-Uniderp. Pós-graduando em Gestão e Governança Pública pela Universidade do Parlamento Cearense – UNIPACE.; christianoccc@gmail.com.

² Bruno de Oliveira Sales Mota; Professor na Escola Superior do Parlamento Cearense. Pedagogo pela Universidade Estadual do Ceará. Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Ceará. Doutorando em Educação pela Universidade Estadual do Ceará; bruno_salles@hotmail.com.

mudanças de paradigmas observadas na sociedade. Assim, é papel do gestor, por razões não apenas humanas, mas, também, legais, desenvolver políticas públicas que gerem a satisfação desse direito (Brasil, 1988).

A problemática deste artigo reside em: mediante os desafios de sua efetiva implantação, de que forma as cozinhas comunitárias vinculadas ao programa Ceará Sem Fome, analisadas entre os anos 2023-2025, impactam na promoção da justiça social?

Do ponto de vista pessoal, este trabalho surge do compromisso com a promoção da dignidade da pessoa humana e do interesse em compreender como as políticas públicas podem transformar realidades concretas. Do ponto de vista acadêmico, justifica-se pela importância da produção de conhecimento sobre o papel das cozinhas comunitárias como meios de promover segurança alimentar e nutricional, assim como de resistência e organização social. Também contribui com o fortalecimento dessa política pública, identificando desafios, potencialidades e formas de aprimorar suas ações.

Socialmente, essa investigação se justifica por fortalecer a visibilidade das cozinhas comunitárias no Ceará como via de enfrentamento à fome. Uma iniciativa que opera em territórios marcados pela exclusão, promovendo o direito humano à alimentação adequada e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa.

Objetiva-se, neste trabalho, analisar, de forma geral, o impacto das cozinhas comunitárias na promoção da justiça social por intermédio do programa Ceará Sem Fome durante os anos 2023 a 2025. Quanto aos objetivos específicos, buscar-se-á analisar os desafios da efetivação das políticas públicas para a promoção de direitos fundamentais como o direito à alimentação digna; verificar a dificuldade para implantação das cozinhas comunitárias nos últimos anos (2023-2025) e os avanços no estado do Ceará; interpretando, a partir disso, como as cozinhas comunitárias contribuem para a efetivação da justiça social.

Esta é uma pesquisa de abordagem qualitativa. Para a elaboração deste trabalho, serão essenciais as lições de importantes doutrinadores brasileiros e estrangeiros, tais como John Rawls (2002), Robert Alexy (2015), além da análise documental do mapeamento das cozinhas comunitárias realizado pela Assembleia Legislativa do Ceará. Portanto, a pesquisa será bibliográfica quanto aos procedimentos técnicos, verificando-se os diversos posicionamentos acerca do tema

tratado; exploratória, quanto aos fins, pois visa dar aos leitores uma maior aproximação com relação ao tema exposto e documental.

No primeiro tópico do desenvolvimento teórico, procura-se examinar os aspectos gerais referentes às políticas públicas, relacionando-as às diretrizes constitucionais que lhe servem de fundamento como o direito à alimentação e o princípio da dignidade da pessoa humana. No segundo, pretende-se analisar as cozinhas comunitárias no Ceará, através do mapeamento desenvolvido pela Assembleia Legislativa do Ceará, estabelecendo-se a relação das cozinhas comunitárias com a justiça social.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS E MEIOS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Neste tópico, busca-se compreender o papel das políticas públicas como instrumentos de efetivação de direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à segurança alimentar, através das cozinhas comunitárias.

Por políticas públicas, numa análise ampla, entendem-se as ações governamentais voltadas à solução de problemas públicos, que podem ser observadas sob várias perspectivas, inclusive pela ótica da multiplicidade de agentes que contribuem juntamente com o Estado para a satisfação do interesse coletivo; seguindo algumas diretrizes, tais como, a formação da agenda, formulação de uma política pública, tomada de decisões e avaliação (Wu *et al.*, 2014).

Por muito tempo, no ordenamento jurídico brasileiro, cuidou-se da necessidade de se estampar os direitos fundamentais na Constituição Federal, que foi feito na Carta Magna de 1988. Apesar das cozinhas comunitárias não constarem expressamente nesse dispositivo constitucional, vários direitos relacionados à temática estão expressamente previstos, como o princípio da dignidade da pessoa humana e, mais especificamente, o direito à alimentação.

Acontece que, como se verá, a mera previsão normativa positivada desses preceitos não é suficiente. Ou seja, a nuance da análise dos direitos humanos fundamentais não é apenas jurídica, mas também política. Nesse sentido, Joaquim Herrera Flores (2009, p. 20), menciona que os direitos humanos não são: “meras declarações de boas intenções ou postulados metafísicos”.

O autor promove uma crítica à análise dos direitos humanos sob o prisma de um fetichismo legal, como se as leis, por si só, fossem capazes de transformar a

realidade social. O que não é verdade. Muitas vezes, os diplomas normativos, principalmente no que tange aos direitos humanos, carecem de concretização, o que pode ser feito por políticas públicas.

Percebe-se, na prática jurídico-política, uma interação fim-meio, em que o Poder Legislativo define os objetivos das políticas públicas, enquanto o Poder Executivo atua na sua concretização. No caso do Estado do Ceará, a Assembleia Legislativa - Poder Legislativo, elabora as leis, estabelecendo as finalidades das políticas públicas, e o Governo do Estado - Poder Executivo é responsável por implementá-las.

Apesar de se saber que algumas leis podem ser de iniciativas do Poder Executivo, a função é típica do Poder Legislativo, obedecendo-se ao esquema da tripartição dos poderes.

Diante desse cenário, é indispensável que o Estado promova um empoderamento dos cidadãos, no sentido de garantir a sua participação na elaboração de políticas públicas, ou seja, as ações que versam sobre essas ações governamentais não podem ficar adstritas à engrenagem estatal do Legislativo e do Executivo. As decisões têm que passar pelos cidadãos, pois são eles que convivem diretamente com os problemas sociais (Clune III, 2021).

Porém, para que haja a efetivação das políticas públicas na prática, é necessário, principalmente, o interesse político, por isso é tão importante que os cidadãos votem com consciência, pois são os governantes eleitos que vão desenvolver as políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos humanos fundamentais, também relacionados às cozinhas comunitárias, como a dignidade da pessoa humana e o direito à alimentação equilibrada.

Além disso, é necessário considerar a alternância de governo, característica legítima no regime democrático brasileiro, que pode gerar mudanças nas prioridades administrativas. Por essa razão, a consolidação de políticas públicas deve ocorrer como políticas de Estado, de modo a garantir a continuidade independentemente dos gestores eleitos. Assim, a participação da sociedade nos mecanismos institucionais torna-se essencial para a preservação e fortalecimento de programas como as cozinhas comunitárias.

As políticas públicas, portanto, mostram-se imprescindíveis em um Estado Democrático de Direito, já que foram evidenciadas na história da administração pública brasileira, evoluções em seus postulados, que contribuíram para que se

tornasse um instrumento de justiça social no que tange às cozinhas comunitárias.

Com a implementação das cozinhas comunitárias, há prevalência do direito à alimentação baseada em critérios sobrevivência digna dos cidadãos, na aferição do que o Estado considera mais importante em determinada situação.

Assim, percebe-se que existe uma relação de dependência entre política pública, planejamento estatal e ordenamento jurídico, para que os direitos fundamentais sejam efetivamente concretizados. Ou seja, há que existir uma ação efetiva do Estado alinhada aos anseios dos cidadãos e às diretrizes estabelecidas no ordenamento jurídico para o desenvolvimento de uma política pública eficaz relacionada a cozinhas comunitárias.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS E MEIOS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Nesta seção, busca-se analisar o papel das cozinhas comunitárias como uma política pública essencial para a promoção da justiça social no Estado do Ceará. Objetivo é compreender como essa iniciativa se insere no contexto das ações governamentais voltadas ao enfrentamento da fome e à redução das desigualdades sociais, entendendo-se aspectos da segurança alimentar e nutricional.

Como se viu pela conceituação, as políticas públicas são ações governamentais realizadas com vistas a resolver problemas públicos, que se desencadeiam em programas e projetos específicos a serem encampados pela Administração Pública.

No Brasil, a fome sempre foi destaque como mazela pública que precisa ser enfrentada com afinco pelos gestores públicos, estando conectada a desequilíbrios sociais, como a pobreza e as desigualdades de raça e de gênero.

Conforme o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil – II VIGISAN, os indicadores da fome no Brasil variam em cada região, sendo mais acentuados no Norte e no Nordeste, estando presentes na realidade de 21% das famílias do Nordeste e 25,7% das famílias do Norte, enquanto a média nacional é de 15% (Rede PENSSAN, 2022).

Ainda, segundo esse documento, constatou-se que a situação de insegurança alimentar no Brasil se acentuou no contexto da pandemia de Covid-19, concluindo-se que 33,1 milhões de brasileiros sofriam, em 2022, com a privação de aspectos básicos à alimentação.

De acordo com o art. 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Lei nº 11.346/2006, segurança alimentar e nutricional:

Consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde [...] (Brasil, 2006, p. 1).

A Emenda Constitucional nº 64/2010, incluiu explicitamente a alimentação como direito social, passando a compor o rol exemplificativo do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que preceitua que:

São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 2010, p. 1 – grifo nosso).

Com isso, a alimentação passou a ser um direito fundamental de todo cidadão brasileiro, estando também prevista no art. 227, CF/88:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, **à alimentação**, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988, p. 1 – grifo nosso).

Portanto, é dever do Estado promover ações que concretizem esse direito básico do cidadão. Com esse objetivo, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALECE), através da Mesa Diretora, criou a Lei 18.336 de 30 de março de 2023, em que se autorizou o Poder Legislativo Cearense a adquirir e distribuir insumos alimentares e equipamentos para montagem de cozinhas comunitárias. Preceituando-se no art. 2º que “os equipamentos e insumos alimentares serão entregues a entidades da sociedade civil mediante assinatura de Acordo de Cooperação” (Ceará, 2023c).

Essa iniciativa representou um marco institucional, pois ampliou e formalizou ações que já vinham sendo desenvolvidas de forma pontual por organizações da sociedade civil e movimentos sociais. As cozinhas comunitárias, pois, consistem em equipamentos públicos voltados à produção e oferta gratuita de refeições, funcionando como espaços de promoção de segurança alimentar.

É importante observar que “discordâncias entre os diferentes níveis de governo levam a políticas públicas contraditórias” (Wu *et al.*, 2014, p. 15). Fato esse que não se observa no cumprimento dessa política no Estado do Ceará, já que está sendo desempenhada de forma integrada entre a Assembleia Legislativa e o Governo do Estado (Poder Executivo), que instituiu a Lei 18.312 de 17 de fevereiro de 2023, dispondo sobre o Programa Ceará Sem Fome, em consonância com os atos da Assembleia Legislativa (Ceará, 2023b).

O Programa Ceará Sem Fome é uma iniciativa do Governo do Estado do Ceará voltada ao enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional. O programa atua por meio da articulação entre diferentes esferas de governo, sociedade civil e iniciativa privada, com foco em ações integradas de assistência alimentar (Bezerra, 2025).

A estrutura de governança e execução do programa Ceará Sem Fome foi detalhada por decretos complementares. O Decreto nº 35.377, de 31 de março de 2023, instituiu o Comitê Intersetorial de Governança, responsável por coordenar e monitorar a implementação das ações do programa, promovendo a articulação entre as secretarias estaduais, a sociedade civil e os municípios; tendo o papel estratégico no planejamento e acompanhamento das políticas de segurança alimentar, garantindo integração e transparências nas ações (Ceará, 2023d).

Posteriormente, o Decreto nº 35.597, de 24 de julho de 2023, instituiu a Unidade Central do Programa Ceará Sem Fome, com a finalidade de organizar e operacionalizar o recebimento e a doação de alimentos, além do credenciamento de entidades e pessoas beneficiárias (Ceará, 2023e).

Coube ao Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Ceará a realização dos estudos necessários à concretização desse programa. Assim, em parceria com Governo do Estado, com a Secretaria de Proteção Social e com os secretários municipais de assistência social, a Assembleia Legislativa procedeu ao mapeamento do cenário das cozinhas comunitárias no Ceará, para detectar a sua existência ou não nos municípios, avaliar as suas condições de funcionamento e possibilitar ações que promovam melhorias (Ceará, 2023a).

Desta pretensão, produziu-se o relatório intitulado “Mapeamento das Cozinhas Comunitárias nos Municípios do Estado do Ceará” em junho de 2023 (Ceará, 2023a), elaborado pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Ceará, que será visto na análise e discussão de dados desse artigo, fazendo a comparação da evolução do programa entre os anos de 2023 e 2025.

Antes de aprofundar a análise desta evolução, cumpre refletir sobre o significado de “justiça” e seus desdobramentos na construção de uma sociedade mais equitativa, já que o combate à fome está intimamente ligado à ideia de justiça social.

Delimitar o termo “justiça” não é uma tarefa fácil. Para o americano John Rawls (2002), a sua definição ampara-se em pressupostos políticos, alicerçados em dois princípios fundamentais: o primeiro ligado à garantia do exercício de liberdades básicas individuais; e o segundo amparado no estabelecimento de critérios de desigualdades socioeconômicas.

(1) Cada pessoa tem direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades e de direitos básicos iguais para todos compatíveis com um mesmo sistema para todos. (2) As desigualdades sociais e econômicas devem preencher duas condições: em primeiro lugar, devem estar ligadas a funções e a posições abertas a todos em condições de justa (fair) igualdade de oportunidades; e, em segundo lugar, devem proporcionar a maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade (Rawls, 2002, p. 207-208).

Observa-se que as desigualdades socioeconômicas exigem a adoção de políticas públicas compensatórias, voltadas à ampliação de oportunidades e benefícios para a população menos favorecida.

Assim, os gestores têm que superar vários desafios quando implementam políticas públicas, dentre os quais, políticos: as pessoas pensam diferente e isso é representado pela opção por uma ou outra ideologia, fazendo com que, na maioria das vezes, discordem sobre a ação governamental a ser adotada; técnicos: compreensão da causa do problema e objetivos buscados; e institucionais: elementos jurídico-constitucionais que dificultam a adoção de determinada política (Wu *et al.*, 2014, p. 61-63).

Diante desses desafios, acredita-se que o sistema político de um país deve ser estabelecido sobre diretrizes em que a tributação seja revertida em políticas públicas eficientes que propiciem aos gestores a resolução dos problemas da população, principalmente, dos cidadãos que estão na parte de baixo da pirâmide social, o que é realizado pela implantação das cozinhas comunitárias no Ceará.

Os princípios constitucionais estão presentes no plano axiológico e constituem mandamentos de otimização que devem ser realizados na maior medida do possível diante das condições fáticas e jurídicas que se apresentem em um caso concreto. É importante deixar claro que inexistente a relação de prevalência absoluta de um princípio

em função do outro (Alexy, 2025).

Na Administração Pública Brasileira, os direitos fundamentais são o objeto da elaboração das políticas públicas. Mas há que se considerar que, na Constituição Federal de 1988, há vários direitos fundamentais e sociais encampados, que por vezes vão entrar em conflito, cabendo ao jurista, ou mesmo ao representante estatal de forma administrativa, sopesar o direito mais importante a ser efetivado naquela situação concreta.

Quando houver uma colisão: “se duas normas isoladamente aplicadas, levariam a resultados inconciliáveis entre si, ou seja, a dois juízos concretos de dever-ser jurídico contraditórios” (Alexy, 2015, p. 92).

Isso não significa que um dos princípios deva ser invalidado. A situação será resolvida através de uma relação de precedência condicionada entre os princípios, valendo o que tiver mais peso no caso concreto a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e razoabilidade (Alexy, 2015).

Os direitos humanos fundamentais, dos quais o direito à alimentação digna faz parte, não são absolutos, porém há que se extrair a sua máxima força normativa possível numa determinada situação concreta com vistas a garantir a dignidade da pessoa humana, desde que compatível com os ditames necessários para a vida em sociedade.

[...] Normas de direitos fundamentais são todas as normas para as quais existe a possibilidade de uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais. Para as normas diretamente estabelecidas normalmente é suficiente uma referência ao texto constitucional. Uma fundamentação mais profunda, que demonstre porque aquilo que a Constituição diz é válido, normalmente tem, para a praxis da fundamentação referida a direitos fundamentais, um interesse apenas teórico. Isso demonstra que a generalização da definição baseada em uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais não elimina, de forma nenhuma, a diferença entre normas de direitos fundamentais estabelecidas direta e indiretamente [...]. (Alexy, 2015, p. 76).

De acordo com o art. 5º, §1º da Constituição Federal Brasileira de 1988, em regra, esses postulados principiológicos possuem aplicabilidade imediata, tendo, o Poder Público, a incumbência de proporcionar, através dos meios disponíveis, o maior alcance da sua aplicação de acordo com as circunstâncias que se apresentarem no caso específico.

É o que se denomina de Princípio da Máxima Efetividade dos direitos fundamentais. Essa máxima efetividade tem que se coadunar com as peculiaridades

de cada norma constitucional, seja ela de eficácia plena, contida ou limitada, funcionando em graus diferentes.

Além disso, urge mencionar o art. 5º, §2º, CF/88, que estabelece que o rol dos direitos fundamentais “não são taxativos”, mas sim exemplificativos, ou seja, podendo surgir outros com ideia de proteção do cidadão além dos previstos no título no qual está inserido o artigo em comento.

Ora, as cozinhas comunitárias não estão previstas expressamente no art. 5º da Carta Magna de 1988, porém suas diretrizes encontram consonância com as ideias ali estabelecidas relacionadas ao direito do cidadão a uma alimentação digna, preceito previsto do art. 6º e 227 da CF/88, como visto.

Para ilustrar melhor, imaginemos uma situação hipotética em que o Estado do Ceará decide apoiar financeiramente uma cozinha comunitária em determinado bairro de maior vulnerabilidade social. Em contrapartida, alguns estabelecimentos comerciais ligados ao ramo de alimentação alegam que essa ação fere o princípio da livre iniciativa (art. 170, CF), pois a oferta gratuita de refeições afetaria a concorrência e reduziria sua clientela.

Ora, a bem da verdade, o mesmo art. 170 da Constituição Brasileira de 1988 prevê que a ordem econômica deve estar fundada na valorização do trabalho humano e da justiça social, encontrando a livre iniciativa limites em tais valores.

Nesse caso, o Estado, para implementar a cozinha comunitária, deve considerar que o direito à alimentação é um direito social fundamental, e a política pública que concretiza esse objeto deve prevalecer diante do princípio da livre concorrência, pois o direito à alimentação adequada é pressuposto de uma vida digna e saudável.

As cozinhas comunitárias, portanto, são exemplos de política pública de inclusão, tendo em vista que combatem diretamente a fome, amenizam o orçamento das famílias de baixa renda e funcionam como espaços de convivência para estabelecimento de vínculos comunitários, realizando assim preceitos de justiça social.

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa está sendo desenvolvida a partir de abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica, com o objetivo de analisar como as cozinhas comunitárias vinculadas ao programa Ceará Sem Fome contribuem para a promoção da justiça

social.

A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças e valores que permitem compreender a realidade. Essa perspectiva é adequada para estudos que analisam políticas públicas e práticas sociais, tais como as cozinhas comunitárias (Boaventura, 2014).

A pesquisa bibliográfica foi conduzida por meio da leitura e análise de livros, artigos científicos, relatórios institucionais, legislações e documentos oficiais que abordam políticas públicas de segurança alimentar; no intuito de contribuir para a compreensão conceitual e crítica do objeto estudado (Gil, 2010).

No que se refere aos objetivos, a investigação é descritiva e exploratória. É considerada descritiva por procurar apresentar e detalhar fenômenos, identificando suas características e frequência de ocorrência, bem como explicando e interpretando os fatos relacionados ao objeto de estudo. Também é exploratória, já que busca aprofundar ideias, levantar hipóteses para trabalhos futuros e reunir informações que permitam uma compreensão mais ampla da temática investigada.

Quanto à coleta de dados, a pesquisa utilizou técnicas de análise documental e levantamento bibliográfico, realizada por meio de leituras sistemáticas de livro, artigos científicos, legislações e documentos oficiais, com categorização dos materiais em eixos temáticos relacionados à justiça social.

O cenário da pesquisa concentra-se no contexto do Programa Ceará Sem Fome, referente as ações desenvolvidas entre os anos de 2023 e 2025, política implementada com o propósito de combater a fome e a insegurança alimentar.

Por se tratar de uma investigação baseada em fontes secundárias, não houve participação direta de sujeitos da pesquisa. Todos os dados utilizados são de domínio público, extraídos de documentos oficiais, relatórios institucionais, o que dispensa a necessidade de autorização ética para a sua utilização.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Nesta seção, são apresentados os dados coletados e os resultados obtidos a partir da investigação sobre as cozinhas comunitárias no Ceará, articulados com a base teórica selecionada. Os dados, oriundos do mapeamento da Assembleia Legislativa do Ceará (2023) e das informações do Programa Ceará Sem Fome (2025), permitem compreender a evolução dessa política pública em um curto espaço de tempo.

O levantamento realizado em 2023, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, identificou que apenas 44 municípios (23,91%) declararam possuir cozinhas comunitárias em funcionamento, enquanto 139 (75,54%) afirmaram não contar com esse serviço. Destes, 54 informaram dispor de entidades aptas a recebê-las, evidenciando um cenário ainda limitado quanto à efetividade da política (Ceará, 2023). Já existiam, portanto, antes da Lei 18.336 de 30 de março de 2023 algumas cozinhas comunitárias, mas de forma não institucionalizada, carente de organização.

Ainda conforme esse documento, numa primeira ação, foram distribuídos, pela Assembleia Legislativa do Ceará, 300 (trezentos) kits de cozinhas comunitárias, tudo isso no intuito que as entidades que as promovem possam funcionar a contento, fornecendo café da manhã, almoço, lanche e jantar.

Quase dois anos depois, em 2025, observa-se uma transformação considerável. A conjuntura, portanto, sofreu uma significativa transformação em 2025, quando o Programa Ceará Sem Fome consolidou a instalação de 1.500 cozinhas solidárias em 184 municípios.

O Programa Ceará Sem Fome, coordenado pelo Governo do Estado por meio da Secretaria do Desenvolvimento Agrário, inaugurou um novo ciclo de atuação que ampliou de forma significativa o alcance das cozinhas comunitárias. Foram selecionadas 40 Unidades Gerenciadoras, com a missão de coordenar essas cozinhas comunitárias. O objetivo é garantir alimentação diária a milhares de famílias vulneráveis, de modo a cobrir praticamente todo o território cearense (Ceará, 2025).

Esse avanço revela não apenas a ampliação do acesso ao direito humano à alimentação, mas também a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana, como defendido por Alexy (2015), ao tratar da máxima efetividade dos direitos fundamentais. A política pública, nesse caso, ultrapassou o plano normativo e se concretizou como ação de impacto social direto.

Essa constatação confirma a crítica de Herrera Flores (2009), no sentido de que a simples previsão normativa não é suficiente para garantir a concretização dos direitos sociais, sendo necessária uma ação estatal mais robusta.

Além da garantia alimentar, verifica-se que as cozinhas comunitárias desempenham papel de inclusão e fortalecimento social, funcionando como espaços de convivência comunitária.

De acordo com estudos do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), inseridos no âmbito do Programa Ceará Sem Fome, cada unidade

é estruturada com o apoio de agentes locais e lideranças comunitárias, que atuam diretamente na mobilização e acompanhamento das famílias beneficiadas, fortalecendo o vínculo social e ampliando o alcance das ações de segurança alimentar (IPECE, 2025).

Essa atuação descentralizada e participativa reforça a concepção defendida por Herrera Flores (2009), segundo a qual a efetivação dos direitos sociais requer práticas emancipatórias e coletivas, que transcendam a mera previsão normativa.

A análise do IPECE (2025) reforça que as cozinhas comunitárias não se limitam à função de fornecer refeições, mas constituem núcleos de articulação social e territorial, promovendo o fortalecimento das redes locais de solidariedade. Essas unidades atuam como pontos de convergência entre poder público, sociedade civil e organizações comunitárias, contribuindo para a geração de trabalho e renda por meio da contratação de cozinheiros, auxiliares e fornecedores locais.

Além disso, o instituto destaca que a presença das cozinhas em bairros periféricos e zonas rurais reduz desigualdades regionais, ampliando o acesso das populações mais vulneráveis a políticas estruturantes de segurança alimentar. Assim, a atuação dessas unidades materializa uma dimensão territorial da política pública, ao mesmo tempo em que consolida a noção de que o combate à fome deve ser integrado à promoção do desenvolvimento humano sustentável (IPECE, 2025).

A esse respeito, a perspectiva de John Rawls (2002), ao afirmar que desigualdades só podem ser admitidas quando beneficiam os menos favorecidos, encontra ressonância na prática dessa política, uma vez que a oferta de refeições gratuitas atende diretamente as famílias mais carentes.

Ainda de acordo com Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e informações divulgadas pelo Governo do Estado, o alcance do Programa Ceará Sem Fome demonstra a força dessa política pública. Atualmente, são distribuídas mais de 125 mil refeições por dia em aproximadamente 1.500 cozinhas comunitárias, espalhadas por todos os 184 municípios cearenses. (IPECE, 2025).

A comparação entre os dois momentos (2023 a 2025) denota a rápida evolução dessa política pública no Ceará. Se em 2023 o cenário era de diagnóstico e planejamento, com uma cobertura ainda bastante limitada, em 2025 a iniciativa já se consolidou como uma rede estruturada e descentralizada, capaz de atender de forma sistemática e abrangente a população, demonstrando o fortalecimento da política de combate à insegurança alimentar no Ceará.

6 CONSIDERAÇÕES

A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu constatar que as cozinhas comunitárias se configuram como uma relevante política pública de promoção da justiça social no Estado do Ceará. Encontrando fundamentos no direito humano à alimentação adequada e nos princípios da dignidade da pessoa humana e da máxima efetividade dos direitos fundamentais, essas iniciativas materializam valores constitucionais por meio de ações concretas, especialmente em territórios de maior vulnerabilidade.

Quanto ao objetivo geral do estudo, analisar o impacto das cozinhas comunitárias na promoção da justiça social por intermédio do programa Ceará sem Fome durante os anos 2023 a 2025, verificou-se que essas unidades ultrapassam a função de simples fornecedoras de refeições. Elas se consolidam como espaços de inclusão e solidariedade, que articulam poder público, sociedade civil e comunidades locais na efetivação do direito à alimentação digna.

O aumento expressivo no número de cozinhas, de 300 kits iniciais (2023) para 1.500 unidades implantadas até 2025, evidencia a expansão e a consolidação dessa política pública como instrumento real de enfrentamento à fome.

Quanto ao primeiro objetivo específico, que consistia em analisar os desafios da efetivação das políticas públicas voltadas à promoção de direitos fundamentais, a pesquisa demonstrou que o maior obstáculo é a distância entre a previsão normativa e a concretização prática. No caso cearense, observou-se que a articulação entre Legislativo e Executivo — com a criação da Lei nº 18.312/2023 e o apoio técnico da Assembleia Legislativa — foi determinante para superar esses desafios e transformar o direito à alimentação em uma política de Estado.

O segundo objetivo específico, que buscava verificar as dificuldades para implantação das cozinhas comunitárias e os avanços obtidos nos últimos anos, também foi atingido. A pesquisa revelou que, em 2023, apenas 23,9% dos municípios cearenses contavam com cozinhas em funcionamento, o que evidenciava uma estrutura ainda incipiente. Já em 2025, com o fortalecimento do Programa Ceará Sem Fome, todas as 184 cidades do Estado passaram a contar com as cozinhas comunitárias, distribuindo-se mais de 125 mil refeições diárias.

O terceiro objetivo específico propunha interpretar como as cozinhas

comunitárias contribuem para a efetivação da justiça social. Observou-se que tais políticas reduzem desigualdades estruturais ao beneficiar prioritariamente os grupos mais vulneráveis, cumprindo a função redistributiva. Além da dimensão alimentar, as cozinhas comunitárias também geram trabalho e renda local, valorizam o protagonismo comunitário e fortalecem os laços sociais, demonstrando que a justiça social é concretizada não apenas pela oferta de comida.

No entanto, o estudo apresenta limitações. Por se tratar de uma pesquisa qualitativa e bibliográfica, não foram realizadas entrevistas ou observações diretas em campo, o que restringe a compreensão do impacto subjetivo das cozinhas sobre os beneficiários. Essa limitação, entretanto, abre espaço para pesquisas futuras, que poderão investigar as percepções de usuários e os indicadores de qualidade do serviço proporcionado pela política.

Portanto, os resultados demonstram que as cozinhas comunitárias são mais do que um programa de combate à fome. O fortalecimento e a continuidade dessa política pública dependem de escolhas políticas responsáveis, de participação direta dos cidadãos e da institucionalização de instrumentos que garantam sua permanência para além das alternâncias de governo. As cozinhas comunitárias, portanto, não representam um gasto para o Poder Público, mas sim um investimento na construção de um Ceará mais justo e inclusivo.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., 4. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2015.

BEZERRA, Marcel. **Ceará Sem Fome inicia novo ciclo com 40 unidades gerenciadoras e amplia combate à insegurança alimentar**. Secretaria do Desenvolvimento Agrário, 14 maio 2025. Disponível em: <https://www.sda.ce.gov.br/2025/05/14/ceara-sem-fome-inicia-novo-ciclo-com-40-unidades-gerenciadoras/>. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional nº 64, de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**.

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2014.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Mapeamento das cozinhas comunitárias nos municípios do Estado do Ceará**. Fortaleza: ALECE, 2023a.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Lei nº 18.312, de 17 de fevereiro de 2023**. Institui o Programa Ceará Sem Fome, cria as redes de unidades sociais produtoras de refeições no combate à fome no Estado do Ceará e altera dispositivo da Lei nº 14.335, de 20 de abril de 2009. Fortaleza: ALECE, 2023b.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Lei nº 18.336, de 30 de março de 2023**. Autoriza a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a adquirir e distribuir insumos alimentares e equipamentos para montagem de cozinhas comunitárias. Fortaleza: ALECE, 2023c.

CEARÁ. Governador do Estado do Ceará. **Decreto nº 35.377, de 31 de março de 2023**. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Governança, previsto no âmbito do programa Ceará Sem Fome, nos termos da lei nº 18.312, de 17 de fevereiro de 2023. Fortaleza: Governador do Estado do Ceará, 2023d.

CEARÁ. Governador do Estado do Ceará. **Decreto nº 35.597, de 24 julho de 2023**. Institui a unidade central do programa Ceará Sem Fome e dispõe sobre o procedimento para doação de alimentos e para o credenciamento de entidades ou pessoas beneficiárias de ações do referido programa. Fortaleza: Governador do Estado do Ceará, 2023e.

CLUNE III, Willian H. Um modelo político de implementação e suas implicações para as políticas públicas, a pesquisa e a mudança dos papéis do direito e dos juristas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, v. 11, n. 1, p. 20-82, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.7329>

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. **1º Seminário Estadual de Indicadores para um Ceará Sem Fome** (6 de junho de 2025). Fortaleza: Governo do Estado do Ceará / IPECE, 2025. Disponível em: <https://www.cearasemfome.ce.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/25-CRIACAO-E->

BOOK-RELATORIO.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução de Irene A. Paternot; seleção, apresentação e glossário de Catherine Audard. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. (Análise; 1). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 4 set. 2023.

WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília, DF: Enap, 2014.