

INTERSECCIONALIDADE DA VULNERABILIDADE E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO: MÃES SOLO E POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

INTERSECTIONALITY OF VULNERABILITY AND THE RIGHT TO FOOD: SINGLE MOTHERS AND SOCIAL SECURITY POLICIES IN BRAZIL

Lucyana Ruth Alves da Silva¹

Sebastião Sérgio da Silveira²

RESUMO

O presente estudo investiga a complexa relação entre as políticas de seguridade social brasileiras e a vulnerabilidade social de grupos minoritários, com foco especial em mães solo, crianças e adolescentes. A pesquisa se baseia em uma análise crítica e histórica, argumentando que a trajetória da cidadania no Brasil, marcada por uma herança colonial de desigualdades e um modelo de desenvolvimento que tendeu ao paternalismo, impacta diretamente na efetividade da seguridade social. O trabalho explora a interseccionalidade da vulnerabilidade, examinando como a condição de ser mulher e chefe de família, muitas vezes somada à precarização do trabalho, expõe as mães solo e seus dependentes a um risco maior de insegurança alimentar e social. A análise se aprofunda na evolução das políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN), que se deslocaram do setor de saúde para o de desenvolvimento

¹Doutoranda e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto (PPGDCC/UNAERP). Pesquisadora e Educadora. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP, 2024); em Direito Penal e Criminologia pela Faculdade CERS (2025); em Direitos Humanos pela Faculdade CERS (2025); e em Prevenção e Defesa da Mulher. Graduada em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (2020). Jornalista (MTB 27.732/RJ) pela UNESA / Rio de Janeiro- RJ (2004). Licenciada em Letras - Português/Inglês e respectivas literaturas pela UNESA / Rio de Janeiro- RJ (2011). Mediadora e Conciliadora certificada pelo Conselho Nacional de Justiça (2016). Facilitadora de Justiça Restaurativa na Delegacia da Mulher de Ribeirão Preto- SP. Atua como Pesquisadora, professora com experiência consolidada na área da Educação e no campo jurídico, com ênfase em direitos coletivos, cidadania e enfrentamento à violência contra a mulher. É dedicada à pesquisa acadêmica e comprometida com a docência. E-mail: lucyana.silva@sou.unaerp.edu.br

² Possui graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade de Ribeirão Preto (1984), Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999); Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004) e Pós-Doutoramento pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal (2011). Advogado e Consultor. Promotor de Justiça Aposentado do Ministério Público do Estado de São Paulo (1988-2024); Professor Titular da Universidade de Ribeirão Preto, onde é o seu Reitor e Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo - FDRP-USP. Professor Honorário da Facultad de Derecho da Universidad San Martín de Porres - Lima - Peru. Integra, como fundador, a Red Iberoamericana de Investigación en Seguridad Social - RISS. Integrou, de março de 2.011 a 2.016, o Comitê Executivo Estadual, do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Editor Chefe da Revista Paradigma e da Revista Reflexão e Crítica do Direito. Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público CNMP, de 28.10.2022 a 06.02.2024. Membro da Comissão Especial de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - Seção São Paulo. Tem experiência na área de Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: improbidade; ação civil pública, meio ambiente, terceiro setor, saúde pública, infância e juventude, cidadania e processo penal. E-mail: ssilveira@unaerp.br

social, com o Programa Bolsa Família se tornando um eixo central de ação. Contudo, o estudo questiona se essa abordagem, ao focar na transferência de renda, promove a real emancipação desses grupos ou se, em alguns casos, fortalece um modelo de dependência estatal que lembra o assistencialismo do passado. A pesquisa também analisa o papel do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e de marcos legais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) na proteção desses grupos vulneráveis. O artigo discute os desafios enfrentados pela seguridade social, incluindo o retorno do Brasil no Mapa da Fome da ONU, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e as recentes iniciativas de reconstrução dessas políticas. Por fim, a pesquisa defende que a efetividade da seguridade social para mães solo e seus filhos depende de uma reavaliação crítica do modelo de assistência social, que deve ir além da mera provisão de benefícios. É necessário fortalecer o protagonismo desses grupos, garantindo que as políticas públicas sejam ferramentas de autonomia e empoderamento, e não de controle social, para que a cidadania se torne uma realidade plena e não apenas uma promessa.

Palavras-chave: Seguridade Social; Mães Solo; Insegurança Alimentar; Vulnerabilidade Social; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study investigates the complex relationship between Brazilian social security policies and the social vulnerability of minority groups, with a special focus on single mothers, children, and adolescents. The research is based on a critical and historical analysis, arguing that the trajectory of citizenship in Brazil, marked by a "colonial legacy," inequalities, and a development model that tended toward paternalism, directly impacts the effectiveness of social security. The work explores the intersectionality of vulnerability, examining how the condition of being a woman and head of household, often coupled with precarious work, exposes single mothers and their dependents to a greater risk of food and social insecurity. The analysis delves into the evolution of food and nutrition security (FNS) policies, which have shifted from the health sector to the social development sector, with the Bolsa Família Program becoming a central axis of action. However, the study questions whether this approach, by focusing on income transfer, promotes the true emancipation of these groups or whether, in some cases, it reinforces a model of state dependence reminiscent of the "welfare" of the past. The research also analyzes the role of the Unified Social Assistance System (SUAS) and legal frameworks such as the Child and Adolescent Statute (ECA) in protecting these vulnerable groups. The article discusses the challenges faced by social security, including Brazil's return to the UN "Hunger Map," the dissolution of the National Council for Food and Nutrition Security (CONSEA), and recent initiatives to rebuild these policies. Finally, the research argues that the effectiveness of social security for single mothers and their children depends on a critical reassessment of the social assistance model, which must go beyond the mere provision of benefits. It is necessary to strengthen the protagonism of these groups, ensuring that public

policies are tools of autonomy and empowerment, not social control, so that citizenship becomes a full reality and not just a promise.

Keywords: Social Security; Single Mothers; Food Insecurity; Social Vulnerability; Public Policies

INTRODUÇÃO

O presente artigo explora a interseccionalidade da vulnerabilidade social no Brasil, com foco nas mães solo e em suas famílias, em contexto de insegurança alimentar analisando a capacidade de resposta da Seguridade Social. Tradicionalmente, a história dos direitos humanos e da cidadania no país tem sido narrada por uma cronologia de atos normativos, o que, embora relevante, oferece visão limitada das lutas por dignidade e inclusão (MARSHALL, 1967; PIOVESAN, 2013). Ao adotar uma perspectiva que transcende essa abordagem, o estudo propõe uma análise crítico-histórica das políticas de seguridade social, indagando se promovem efetivamente a emancipação de grupos vulneráveis ou se tendem a reproduzir dependências institucionais (SEN, 2000; FRASER, 2009).

O debate ocorre no contexto da evolução dos direitos sociais no Brasil, um “longo caminho” atravessado por heranças de colonialidade e racismo estrutural, com efeitos persistentes sobre minorias e grupos subalternizados (QUIJANO, 2000; ALMEIDA, 2018). O direito humano à alimentação adequada (DHAA), reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e incorporado ao artigo 6º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 64/2010 (BRASIL, 2010), constitui paradigma central para avaliar a efetividade da cidadania social. Não obstante, a recente reinserção do país no “Mapa da Fome” (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2022) e a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2019 (BRASIL, 2019) suscitam questionamentos sobre a resiliência e a adequação das políticas públicas.

Nesse cenário, mães solo e seus filhos tornam-se atores centrais. Evidências mostram como a intersecção de gênero, condição de chefia de família e precarização do trabalho amplia a exposição dessas famílias a riscos de insegurança alimentar e social, especialmente em contextos de crise (IBGE, 2022; OIT, 2018; CRENSHAW, 1991; COLLINS; BILGE, 2016). Assim, este artigo investiga em que medida as políticas de seguridade social, concebidas para assegurar proteção e bem-estar, têm sido suficientes para romper ciclos de vulnerabilidade e

garantir o direito fundamental à alimentação ou se a ausência de um desenho mais robusto, territorializado e inclusivo compromete a plena realização da cidadania para esses grupos.

Colonialidade, cidadania social e vulnerabilidade interseccional: entre o assistencialismo e a emancipação de mães solo no Brasil

O percurso da cidadania no Brasil é uma construção histórica complexa e não linear de um “longo caminho” tensionado por desigualdades estruturais (CARVALHO, 2008). A clássica tipologia de T. H. Marshall (direitos civis, políticos e sociais) é útil como guia, mas demanda uma leitura crítica situada: os obstáculos históricos e institucionais brasileiros (colonialidade, escravidão e concentração fundiária) moldaram uma cidadania restrita e hierarquizada (MARSHALL, 1967). A engrenagem do coronelismo, expressão do poder privado sobre o público não apenas constringia o exercício de direitos políticos; antes, corroía o próprio gozo de direitos civis, convertendo trabalhadores e dependentes em “súditos” locais (LEAL, 2012).

A resultante foi um arranjo de políticas sociais frequentemente assistencialista, ancorado por muito tempo em benemerência privada (irmandades, Santas Casas), com tardio e desigual protagonismo estatal. No campo do direito humano à alimentação adequada (DHAA), embora o Brasil tenha incorporado o tema à agenda pública desde os anos 1970-80 e institucionalizado a SAN/SISAN (Segurança Alimentar e Nutricional/ Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) a partir dos anos 2000, o percurso foi ziguezagueante (CONSEA, 2010; CUSTÓDIO, 2011). O DHAA ingressou no art. 6º da Constituição pela EC 64/2010, marco normativo central para a cidadania social contemporânea (BRASIL, 2010).

Apesar dos progressos, dados internacionais expõem fragilidades. O relatório SOFI/FAO de 2022 indica um aumento da insegurança alimentar global e retrocessos regionais, resultando no retorno do Brasil ao "Mapa da Fome". O artigo menciona que isso ocorreu em meio a descontinuidades institucionais. Um exemplo de ruptura na governança participativa da segurança alimentar e nutricional (SAN) foi a extinção do CONSEA em 2019. Essa medida, tomada por meio da Medida Provisória 870/2019, que mais tarde foi convertida em lei, é relacionada pela literatura especializada ao enfraquecimento institucional.

É nesse terreno que a interseccionalidade importa: gênero, classe, raça/etnia e idade se cruzam para produzir vulnerabilidades específicas (CRENSHAW, 1991; COLLINS; BILGE,

2016). Para mães solo, a precarização do trabalho, a responsabilidade exclusiva pelo cuidado e a exposição a choques econômicos elevam o risco de insegurança alimentar e social. A literatura em SAN no Brasil mostra a centralidade de políticas integradas, transferência de renda, serviços do SUAS(Sistema Único de Assistência Social) , PNAE/PAA (Programa Nacional de Alimentação Escolar/ Programa de Aquisição de Alimentos) , abastecimento, regulação e alerta contra abordagens unicamente focalizadas em renda (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013; CONSEA, 2010).

No plano da assistência social, a PNAS/2004 (Política Nacional de Assistência Social) e as NOB/SUAS (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social) estruturaram a rede pública de proteção, com desenhos de gestão e cofinanciamento, mas persistem lacunas de cobertura e capacidade para responder a crises que atingem desproporcionalmente famílias chefiadas por mulheres (BRASIL, 2004; 2012). Além disso, a morosidade judicial e o custo do litígio permanecem gargalos para grupos vulneráveis evidenciados por indicadores nacionais de congestionamento e tempo de tramitação (CNJ, 2024) , o que limita a efetividade de direitos quando a via judicial é necessária (OLIVEIRA, 2016).

A proteção de liberdades e pluralismo religioso oferece exemplo pedagógico: a consagração do Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa (Lei 11.635/2007), que homenageia Mãe Gilda, cujo caso se tornou símbolo da luta por respeito e reparação , lembrando que direitos só se concretizam com instituições responsivas e acesso efetivo à justiça (BRASIL, 2007; CNJ, 2024).

Por fim, uma governança pública orientada ao planejamento e sustentabilidade multidimensional é condição para sair do ciclo assistencialista e promover autonomia. A Lei 14.133/2021 insere o desenvolvimento nacional sustentável como princípio (art. 5º) e objetivo (art. 11), reforçando a exigência de planejamento nas contratações , oportunidade jurídica para alinhar compras públicas à segurança alimentar, à economia do cuidado e à inclusão produtiva de mulheres (BRASIL, 2021). Essa virada, somada a políticas de SAN de base territorial e enfoque interseccional, é o caminho para que mães solo, crianças e adolescentes deixem de figurar como destinatários passivos da proteção e se tornem sujeitos de direitos com protagonismo real (ALMEIDA, 2019; SAADI, 2024).

Portanto, a efetivação do direito humano à alimentação adequada e a tutela de minorias, notadamente mães solo, crianças e adolescentes, condicionam-se a uma governança pública

orientada pelo planejamento e pela boa administração, em conformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37, caput, CF). A seção de governança pública sustenta a observância do binômio eficiência–governança em toda a estrutura estatal, inclusive no processo administrativo, como condição para uma atuação isonômica e para a concretização da segurança jurídica. Nessa perspectiva, o planejamento, tomado como orientação finalística e vinculante da ação estatal, deve alinhar-se à sustentabilidade multidimensional, social, econômica e ambiental a fim de assegurar o bem-estar de gerações presentes e futuras. A Lei nº 14.133/2021 representa avanço nessa direção ao erigir o planejamento sustentável como pilar do regime de contratações públicas e ao integrar o desenvolvimento nacional sustentável às compras governamentais, providências aptas a superar padrões de gestão ineficiente e burocrática. A consolidação de um modelo de seguridade social que seja verdadeiramente emancipador, e não apenas assistencialista, passa pela superação desses desafios estruturais. A luta por dignidade das mães solo e de seus filhos no contexto de insegurança alimentar é um reflexo das falhas históricas e institucionais que ainda persistem. A reavaliação das políticas públicas, a busca por uma administração eficiente e o fortalecimento de mecanismos que promovam a autonomia dos grupos vulneráveis são, portanto, essenciais para que a cidadania plena deixe de ser um "longo caminho" e se torne uma realidade acessível para todos.

Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), SAN/SISAN e SUAS. Interseccionalidade aplicada à proteção social: Cidadania social, capacidades e reconhecimento

A análise parte da interseccionalidade como categoria que evidencia como gênero, classe, raça/etnia e idade se combinam para produzir vulnerabilidades específicas em arranjos familiares chefiados por mulheres (CRENSHAW, 1991; COLLINS; BILGE, 2021). Essa lente evita leituras setoriais e captura efeitos cumulativos de discriminações que incidem sobre mães solo em contextos de insegurança alimentar e de acesso desigual a políticas públicas (HIRATA, 2014).

Em diálogo com a tradição da cidadania social (MARSHALL, 1967), o estudo reconhece que, no Brasil, a fruição de direitos sociais sempre foi condicionada por hierarquias históricas (patrimonialismo, racismo estrutural, concentração fundiária), o que demanda combinar redistribuição e reconhecimento (FRASER, 2009).

A abordagem das capacidades desloca o foco do benefício para a liberdade substantiva a conversão de recursos em funcionamentos valiosos (SEN, 2000), oferecendo um critério substantivo para avaliar se a política pública emancipa (autonomia) ou reproduz dependências (assistencialismo).

A historicidade brasileira, marcada por colonialidade do poder, escravidão e concentração fundiária, revela a persistência de desigualdades estruturais que atravessam a proteção social (QUIJANO, 2000; ALMEIDA, 2019). Tais marcas explicam por que certas políticas são pouco responsivas às famílias chefiadas por mulheres, mesmo quando normativamente universais, e por que arranjos institucionais com traços paternalistas sobrevivem ao longo do tempo.

Nesse horizonte, o recorte interseccional é decisivo: mães solo enfrentam sobrecarga de cuidado, vínculos laborais precários e barreiras territoriais de acesso aos serviços; quando há choques econômicos, são as primeiras a experimentar restrição alimentar e endividamento, o que tende a agravar vulnerabilidades preexistentes (ALMEIDA, 2019; HIRATA, 2014). Logo, uma política de alimentação e assistência sensível a gênero precisa articular renda–cuidado–trabalho–serviços em arranjos coerentes, territorializados e com participação social efetiva (FRASER, 2009; SEN, 2000).

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) tem assento no plano internacional e interno. No Brasil, foi incorporado ao art. 6º da Constituição pela EC nº 64/2010, tornando-se direito social e, portanto, título jurídico exigível (BRASIL, 2010; PIOVESAN, 2013). A Lei nº 11.346/2006 (LOSAN) instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e definiu diretrizes de integração intersetorial (saúde, assistência, agricultura, educação, trabalho) para garantir a realização progressiva do DHAA (BRASIL, 2006). O Decreto nº 7.272/2010 regulamentou a LOSAN, instituindo a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), o Plano Nacional de SAN e mecanismos de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2010).

Para Piovesan (2013), a positivação do direito humano à alimentação adequada no art. 6º da Constituição (EC 64/2010) reforça a sua exigibilidade e impõe ao Estado deveres de respeito, proteção e realização progressiva, demandando governança intersetorial (LOSAN/SISAN).

A governança democrática estruturou-se por meio do CONSEA e das Conferências Nacionais de SAN, arenas de desenho, controle e pactuação que foram centrais para inserir

pautas de gênero e território no planejamento (CONSEA, 2010; ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013; MALUF, 2007). No campo dos instrumentos, destacam-se: (i) o PAA (Lei nº 10.696/2003), que compra da agricultura familiar e destina a equipamentos públicos de alimentação; (ii) o PNAE (Lei nº 11.947/2009), que garante alimentação escolar com mínimo de 30% de compras da agricultura familiar, fortalecendo circuitos curtos e a economia local (BELIK; SOUZA, 2009; ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). Esses mecanismos são particularmente relevantes para mães solo, pois estabilizam consumo alimentar das crianças e reduzem custos privados de cuidado.

No plano assistencial, a PNAS/2004 e as NOB/SUAS organizaram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estruturando Proteção Social Básica e Especial, com CRAS (PAIF) e CREAS (PAEFI) como portas de entrada e referência (BRASIL, 2004; 2012). A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais especificou a oferta e favoreceu a padronização e a territorialização (BRASIL, 2009). Em tese, esse arranjo permitiria responder às vulnerabilidades relacionadas à insegurança alimentar, ao cuidado infantil e à violência doméstica, fatores que se interpenetram na vida de mães solo.

Na perspectiva de Sen (2000), políticas de proteção social só se traduzem em emancipação quando recursos (benefícios, serviços, tempo de cuidado) se convertem em capacidades e escolhas reais no cotidiano das mulheres responsáveis por suas famílias.

Ainda assim, persistem assimetrias federativas de capacidade (cofinanciamento irregular, equipes incompletas, rotatividade de profissionais) e lacunas de cobertura especialmente em periferias urbanas e áreas rurais remotas. Tais déficits limitam a transformação de benefício monetário em capacidade real (SEN, 2000) e, em última análise, a conversão do DHAA em direito efetivo. A literatura aponta que, sem coordenação intersetorial, agenda de cuidado (creches, serviços para o tempo das mães) e inclusão produtiva adequadas, as políticas tendem a produzir efeitos conjunturais, mas não estruturais (FRASER, 2009; ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

A avaliação da insegurança alimentar no Brasil utiliza, entre outros instrumentos, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que classifica os domínios domiciliares em segurança, insegurança leve, moderada e grave (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009). Ao permitir recortes por sexo da pessoa de referência, composição familiar e território, a EBIA é valiosa para diferenciar a situação de famílias chefiadas por mulheres. Em contextos de crise, estudos mostram aumento da insegurança moderada e grave em domicílios com crianças, o que

reforça a necessidade de políticas de alimentação escolar robustas, transferência de renda previsível e serviços territoriais acessíveis (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013; MALUF, 2007). Metodologicamente, a EBIA complementa dados administrativos (Cad Único, SUAS) e registros de oferta (PNAE/PAA), possibilitando monitorar coerência entre desenho, implementação e resultado.

A efetividade do DHAA para mães solo depende de arranjos integrados. Renda sem cuidado (tempo, creches, acolhimentos) pode aliviar a penúria imediata, mas não resolve a restrição de tempo para acessar serviços, buscar trabalho ou estudar (SEN, 2000). Serviços socioassistenciais, sem coordenação com a educação e a saúde, perdem potência; e abastecimento público (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos), sem governança e orçamento estáveis, é insustentável (CONSEA, 2010; BELIK; SOUZA, 2009). Já compras públicas sustentáveis (Lei nº 14.133/2021) podem alavancar mercados locais e qualificar a cesta alimentar de equipamentos públicos, desde que o planejamento inclua metas de gênero e território (BRASIL, 2021).

Nesse nexo, participação e controle social são elementos de accountability: conselhos (de assistência e de SAN) e conferências permitem ajustar a política à vida real das mães solo, horários de atendimento, acolhimento de crianças nos atendimentos, fluxos intersetoriais, itinerários de inclusão produtiva e proteção contra violências (CONSEA, 2010; BRASIL, 2004).

A descontinuidade institucional (alterações de nomenclatura, extinção/recriação de órgãos colegiados, mudanças abruptas de desenho) fragiliza a confiança e a previsibilidade que políticas de alimentação e assistência requerem (MALUF, 2007; ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). Em reação, cresce a judicialização: ações individuais podem assegurar acessos urgentes, mas, isoladamente, têm baixo efeito sistêmico e esbarram em morosidade e custos (OLIVEIRA, 2016). Para famílias vulneráveis, especialmente mães solo, o tempo do processo muitas vezes não coincide com o tempo da fome. Por isso, a ênfase deve recair em arranjos administrativos eficazes, com pactuação federativa e financiamento estável (BRASIL, 2012; CNAS/PNAS).

Acresce que dependências de trajetória cristalizam práticas e orçamentos, exigindo janelas de oportunidade e inovações incrementais para reconfigurar a política em direção à emancipação (PIERSON, 2000). Medidas como metas intersetoriais de redução da EBIA em

domicílios chefiados por mulheres, critérios de priorização em creches e eixos de inclusão produtiva podem produzir ganhos cumulativos sem rupturas inviáveis.

Para avaliar se a política emancipa ou ajuda sem transformar, propõem-se quatro critérios:

(a) Coerência normativa e programática: alinhamento entre a CF/88, a LOSAN, o PNAS/NOB-SUAS, o PNAE/PAA e os planos locais.

(b) Capacidade e territorialização: existência de equipes completas, horários compatíveis com a realidade de mães solo, acolhimentos e fluxos intersetoriais CRAS-ESF, escolas.

(c) Participação e controle social: funcionamento regular de conselhos e comissões de SAN e assistência, com representação de mulheres e organizações de base.

(d) Resultados distributivos e de capacidades: redução de EBIA moderada/grave em domicílios chefiados por mulheres; aumento de acessos a creches/educação e inserção produtiva; diminuição de exposição a violências.

A política cumpre o DHAA quando, para além do benefício monetário, amplia a liberdade substantiva das mães solo, ou seja, cria condições para escolhas reais na vida cotidiana (SEN, 2000) – e quando combina redistribuição de recursos com reconhecimento de status e luta antidominação (FRASER, 2009).

Para concluir, sustento que a efetividade do DHAA para famílias chefiadas por mães solo depende de uma arquitetura pública que integre renda, cuidado, trabalho e serviços em chave interseccional, convertendo recursos em liberdades substantivas (SEN, 2000) e combinando redistribuição com reconhecimento (FRASER, 2009). No plano normativo-institucional, LOSAN/SISAN e SUAS/PNAS oferecem meios e arenas de governança participativa (CONSEA, 2010), mas sua potência só se realiza com territorialização e capacidade federativa suficientes para atender, com prioridade, os domicílios com crianças e responsáveis mulheres. A aferição de resultados deve articular indicadores de insegurança alimentar (EBIA) a métricas de acesso a creche, tempo de cuidado e inserção produtiva, bem como dialogar com a jurisprudência constitucional, que relativizou o critério 1/4 do salário-mínimo e impôs leitura não exaustiva da hipossuficiência no BPC/LOAS (STF, 2013a; 2013b), reforçando o dever estatal de considerar vulnerabilidades concretas. Em síntese, políticas que apenas aliviam a penúria, sem reconfigurar capacidades e status das mulheres, permanecem assistenciais; políticas que alinham planejamento, participação e intersetorialidade pavimentam

a passagem à emancipação e à cidadania social efetiva (BRASIL, 2004; 2012; 2010; ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

Do direito à alimentação à autonomia: reorientando políticas públicas para famílias chefiadas por mulheres

Sob a ótica jurídico-constitucional, a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) positivado no art. 6º da Constituição pela EC nº 64/2010 e densificado pela LOSAN/SISAN, impõe ao Estado o redesenho da proteção social para além da mera prestação pecuniária, orientando-a à autonomia das famílias chefiadas por mulheres (BRASIL, 2006; BRASIL, 2010; PIOVESAN, 2013). Isso reclama integração operacional entre SISAN/LOSAN Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/ Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) e SUAS/PNAS (Sistema Único de Assistência Social/ Política Nacional de Assistência Social), com governança participativa efetiva (conselhos e conferências), planejamento e contratações sensíveis a gênero e território, de modo a estabilizar a alimentação infantil (PNAE, PAA), reduzir a “pobreza de tempo” e ampliar oportunidades de trabalho decente. Nessa chave, o parâmetro jurídico de suficiência não é o benefício em si, mas a conversão de recursos em liberdades substantivas (SEN, 2000) e a articulação entre redistribuição e reconhecimento para enfrentar privações materiais e injustiças de status (FRASER, 2009). A mensuração deve apoiar-se em indicadores verificáveis (EBIA, acesso a creche/tempo integral, inserção produtiva) e na avaliação concreta de vulnerabilidades, em consonância com a jurisprudência constitucional que afastou a leitura exclusiva do critério de 1/4 do salário mínimo per capita no BPC/LOAS (STF, RE 567.985/MT; RE 580.963/PR, 2013). Assim estruturada, a política pública deixa de operar como controle social e passa a funcionar como plataforma de emancipação, convertendo destinatárias em sujeitos de direitos.

Políticas públicas, no contexto da seguridade social, não podem ser concebidas como mero pacote de prestações pecuniárias; são escolhas normativas e orçamentárias que definem quem participa do processo decisório, como se distribuem recursos e quais capacidades efetivas se ampliam na vida cotidiana dos destinatários. Quando o foco recai sobre famílias chefiadas por mães solo, a política deve transitar do assistencialismo para a emancipação, incorporando a interseccionalidade como critério de desenho e priorização porque gênero, classe, raça/etnia e idade se combinam e produzem vulnerabilidades específicas que não se resolvem com renda

isolada (CRENSHAW, 1991; COLLINS; BILGE, 2021; HIRATA, 2014). À luz da teoria da cidadania, a garantia de direitos sociais condiciona a fruição de direitos civis e políticos, mas, no Brasil, a trajetória histórica marcada por hierarquias e patrimonialismo impôs limites materiais e simbólicos a essa promessa (MARSHALL, 1967). Daí a necessidade de reorientar a ação estatal com base em dois eixos articulados: redistribuição de recursos e reconhecimento de status, enfrentando simultaneamente privações econômicas e desigualdades simbólicas que incidem sobre mulheres responsáveis pelo cuidado (FRASER, 2009). A métrica última não é o benefício concedido, mas a capacidade real de escolher, trabalhar, cuidar e participar, sem que a sobrevivência cotidiana seja uma corrida de obstáculos (SEN, 2000).

No plano jurídico-institucional, o DHAA funciona como critério normativo de suficiência da política pública (BRASIL, 2010; PIOVESAN, 2013). A Lei nº 11.346/2006 (LOSAN) e o SISAAN estruturam a intersectorialidade entre assistência social, saúde, educação, agricultura e trabalho, ancorando o Plano Nacional de SAN, a CAISAN e a participação social via conferências e conselhos (BRASIL, 2006; CONSEA, 2010). No mesmo sentido, o SUAS, desenhado pela PNAS/2004 e aperfeiçoado pela NOB/SUAS/2012, territorializa a proteção por meio de CRAS e CREAS, com serviços padronizados pela Tipificação Nacional, e deve operar como eixo integrador entre renda, serviços e cuidado (BRASIL, 2004; BRASIL, 2009; BRASIL, 2012). Para mães solo, esse arranjo cumpre a promessa constitucional quando os instrumentos se comunicam: o PNAE estabiliza a alimentação de crianças em idade escolar e reduz custos privados de cuidado, enquanto o PAA e compras da agricultura familiar fortalecem circuitos curtos, qualidade e preços dos alimentos; em conjunto, protegem o consumo, liberam tempo e ampliam oportunidades para estudar, trabalhar e participar (BELIK; SOUZA, 2009; ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

A reorientação emancipatória exige também realinhar orçamento e contratações públicas. Orçamentos sensíveis a gênero tornam visíveis os custos invisíveis do cuidado e permitem calibrar prioridades (ELSON, 2002; BUDLENDER; HEWITT, 2003). Nas compras, a Lei nº 14.133/2021 introduz dispositivos de desenvolvimento sustentável e planejamento obrigatório que podem sustentar metas de SAN e inclusão produtiva feminina, por exemplo, condicionando editais de restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos a percentuais de aquisição da agricultura familiar e a critérios de proximidade territorial (BRASIL, 2021). É também no terreno do planejamento que se decide se a política trata mulheres com crianças como destinatárias passivas ou coprodutoras de soluções: conselhos e

conferências (da assistência e de SAN) devem deixar de ser fóruns de “consulta” e converter-se em instâncias com cadeira reservada para mães solo, horários compatíveis, acolhimento infantil e poder real de influir em metas e alocações (ARNSTEIN, 1969; CORNWALL, 2008; CONSEA, 2010; BRASIL, 2012). Sem essa abertura institucional que desloca voz para poder, o protagonismo vira retórica.

Medir a emancipação é ponto crítico. A EBIA deve ser acompanhada por indicadores de acesso a creche/tempo integral, uso efetivo de serviços do SUAS, inserção produtiva decente, redução de violências e tempo de deslocamento até equipamentos públicos (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009; ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). Esses dados precisam ser territorializados e desagregados por sexo da pessoa de referência do domicílio, presença de crianças e raça/cor, sob pena de se dissolverem desigualdades específicas nas médias gerais; além disso, devem ser publicizados e auditados periodicamente nos conselhos (CONSEA, 2010; BRASIL, 2012). A porta judicial permanece relevante, mas a jurisprudência que relativizou o § 3º do art. 20 da LOAS (STF, RE 567.985/MT; RE 580.963/PR, 2013) indica que a avaliação caso a caso não substitui a necessidade de respostas administrativas estruturadas sobretudo diante de morosidade e custos processuais que pesam sobre mulheres pobres com crianças (OLIVEIRA, 2016). O eixo decisivo continua sendo capacidade federativa, financiamento estável, pactuação intersetorial e desenho sensível à economia do cuidado.

Por fim, políticas públicas orientadas à emancipação devem enfrentar dependências de trajetória que reproduzem vieses paternalistas e focalização estreita (PIERSON, 2000; MARSHALL, 1967). A mudança é incremental, mas requer direção clara: metas intersetoriais de redução de insegurança alimentar moderada e grave em domicílios chefiados por mulheres; ampliação de vagas em creche e serviços de horário estendido; rotas de inserção produtiva alinhadas a mercados reais e compatíveis com o cuidado; e regramentos de compras públicas que privilegiem cadeias alimentares saudáveis, de base local e com participação de mulheres agricultoras. Quando renda, serviços, cuidado e participação se combinam, o benefício deixa de ser paliativo e torna-se plataforma de liberdade: a mãe solo não apenas garante alimentação adequada para seus filhos, mas ganha tempo, voz e condições para projetar sua trajetória. É essa passagem da tutela para a autonomia que converte o DHAA e a seguridade social em cidadania efetiva e não apenas prometida (SEN, 2000; FRASER, 2009; BRASIL, 2006; BRASIL, 2010; BRASIL, 2012; BRASIL, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo partiu de uma constatação jurídico-constitucional: a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), positivado no art. 6º da Constituição pela EC nº 64/2010 e densificado pela LOSAN/SISAN exige um redesenho da proteção social que ultrapasse a mera prestação pecuniária, orientando-a à autonomia das famílias chefiadas por mulheres. A partir desse marco, reconstruímos o percurso da cidadania social no Brasil (MARSHALL, 1967), submetendo-o a uma leitura interseccional (CRENSHAW, 1991; COLLINS; BILGE, 2021) e atenta às marcas de colonialidade e racismo estrutural, que produzem desigualdades persistentes e seletividade de acesso a bens e serviços públicos. Tal reconstrução permitiu afirmar que o problema não se reduz a recursos escassos, mas a arranjos institucionais e incentivos que frequentemente convertem direitos em benefícios condicionados e mecanismos de controle social.

No plano normativo-institucional, demonstrou-se que o SISAN e o SUAS oferecem a arquitetura mínima para a realização progressiva do DHAA: intersectorialidade (saúde, assistência, educação, agricultura e trabalho), governança participativa (conferências e conselhos), instrumentos e equipamentos (PNAE, PAA, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos) e territorialização por meio dos CRAS/CREAS (BRASIL, 2006; 2004; 2012; CONSEA, 2010). Argumentou-se, todavia, que a eficácia dessa arquitetura depende de três condições: (i) coordenação efetiva entre renda–serviços–cuidado–trabalho; (ii) capacidade federativa estável (financiamento, equipes e planejamento); e (iii) participação social vinculante, com cadeiras e procedimentos que garantam a voz de mães solo na definição de metas e prioridades.

No plano teórico, sustentou-se que a métrica de suficiência não é o benefício em si, mas a conversão de recursos em liberdades substantivas (SEN, 2000), o que requer associar redistribuição de recursos ao reconhecimento de status (FRASER, 2009). Isso implica deslocar a política de um foco assistencialista para um modelo orientado a capacidades, sensível à economia do cuidado (tempo, creches, serviços de horário estendido, fluxos CRAS-ESF-escolas) e às barreiras territoriais. No campo das compras públicas e do orçamento, mostrou-se que instrumentos já disponíveis no orçamento sensível a gênero e a Lei nº 14.133/2021, podem

alinhar provisão alimentar e inclusão produtiva feminina, fortalecendo cadeias locais (agricultura familiar) e estabilizando a oferta alimentar de equipamentos públicos.

Quanto à mensuração, propusemos um conjunto de indicadores verificáveis que combinam resultados distributivos e capacidades: EBIA desagregada por sexo da pessoa de referência e presença de crianças; acesso a creches/tempo integral; inserção produtiva decente; redução de violências e tempo de deslocamento até serviços. Defendeu-se, ainda, a publicização periódica e a audição desses resultados em conselhos de assistência e de SAN, como condição de responsabilidade e correção de rumos. No campo judicial, recordou-se que a jurisprudência constitucional relativizou a leitura rígida do § 3º do art. 20 da LOAS (critério de 1/4 do salário mínimo per capita) e admitiu avaliação caso a caso da hipossuficiência no BPC (STF, RE 567.985/MT; RE 580.963/PR, 2013). Tal orientação dialoga com o modelo proposto, mas não substitui a necessidade de soluções administrativas estruturadas, sobretudo diante de morosidade e custos processuais que penalizam mulheres pobres com crianças.

Do ponto de vista propositivo, a pesquisa consolidou um roteiro de reorientação: (a) metas intersetoriais de redução da insegurança alimentar moderada e grave em domicílios chefiados por mulheres; (b) expansão de creches e serviços de horário estendido; (c) rotas de inserção produtiva compatíveis com o cuidado e conectadas a mercados reais; (d) contratações públicas que privilegiem cadeias alimentares saudáveis, locais e com participação de mulheres agricultoras; (e) governança participativa com desenho inclusivo (cadeiras reservadas, acolhimento infantil, horários compatíveis, poder deliberativo). Tais medidas, operadas em conjunto, convertem o benefício em plataforma de liberdade, permitindo que mães solo ganhem tempo, voz e renda e que crianças tenham alimentação adequada e oportunidades educacionais ampliadas.

Por fim, conclui-se que a centralidade dos Direitos Humanos à Alimentação Adequada (DHAA) impõe uma leitura vinculante da Constituição e das leis setoriais: a provisão de renda é um pressuposto necessário, mas insuficiente sem o suporte do cuidado, dos serviços e do trabalho, e a participação social é um direito exigível, não um favor estatal. A tarefa jurídica que se projeta ao legislador, ao administrador e ao intérprete é assegurar que a Seguridade Social, especialmente para famílias chefiadas por mulheres, deixe de prometer cidadania e passe a entregá-la. Essa cidadania efetiva deve ser construída no encontro entre o direito posto, a política pública bem governada e o protagonismo social. Essa é a passagem do controle para a

emancipação que a Constituição autoriza, que a jurisprudência constitucional sinaliza e que a realidade social exige.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. Racismo estrutural. São Paulo: Pólen, 2019.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BELIK, Walter; **SOUZA**, Ângela. Políticas públicas e a promoção de práticas alimentares saudáveis: o caso do Programa de Alimentação Escolar no Brasil. *Saúde e Sociedade*, v. 18, supl. 2, p. 100-109, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 64, de 4 fev. 2010. Inclui a alimentação no art. 6º da Constituição Federal. Brasília: DOU, 2010.

_____. Decreto nº 7.272, de 25 ago. 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346/2006 (LOSAN), institui a PNSAN e a CAISAN. Brasília, 2010.

_____. Lei nº 10.696, de 2 jul. 2003. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. Lei nº 11.346, de 15 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabelece a LOSAN. Brasília, 2006.

_____. Lei nº 11.947, de 16 jun. 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola. Brasília, 2009.

_____. Lei nº 14.133, de 1º abr. 2021. Institui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília: MDS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS nº 109, de 11 nov. 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS nº 33, de 12 dez. 2012. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS 2012. Brasília: MDS, 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 567.985/MT (Tema 27). Pleno, j. 18 abr. 2013. Rel. Min. Marco Aurélio; red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília: STF, 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 580.963/PR (Tema 312). Pleno, 2013. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília: STF, 2013.

BUDLENDER, Debbie; **HEWITT**, Guy. Engendering Budgets: A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets. London: Commonwealth Secretariat, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2024. Brasília: CNJ, 2024.

COLLINS, Patricia Hill; **BILGE**, Sirma. Interseccionalidade. São Paulo: Boitempo, 2021.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento. Brasília: CONSEA, 2010.

CORNWALL, Andrea. Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. Community Development Journal, v. 43, n. 3, p. 269-283, 2008.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. Stanford Law Review, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

CUSTÓDIO, M. B. Segurança alimentar e nutricional: uma visão histórica. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 18, n. 2, 2011.

ELSON, Diane. Gender responsive budget initiatives: key dimensions and practical examples. Gender and Development, v. 10, n. 3, p. 69-81, 2002.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2022: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. Rome: FAO, 2022.

FRASER, Nancy. Escalas de justiça. São Paulo: Boitempo, 2009.

GAVENTA, John. Finding the spaces for change: a power analysis. IDS Bulletin, v. 37, n. 6, p. 23-33, 2006.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. Tempo Social, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MALUF, Renato S. Segurança alimentar e nutricional: conceitos e políticas públicas. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NOGUEIRA, M. B. H. Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: avanços e desafios. Revista Katálisis, v. 25, 2022.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Trabalho decente e a economia do cuidado. Genebra: OIT, 2018.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. Medindo o acesso à justiça cível no Brasil. Opinião Pública, v. 22, n. 1, p. 1-23, 2016.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: ONU, 1948.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIOVEZAN, Claudia R. de Moraes. Sereis Como Deuses, O STF e a subversão da Justiça. 1. ed. [S.l.]: Editora E.D.A., 2021.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. Revista Internacional de Ciencias Sociales, n. 168, p. 201-246, 2000.

ROCHA, Cecília; **BURLANDY**, Lia; **MAGALHÃES**, Rosana (org.). Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

SAADI, J. S. O. Acesso a Direitos e o Paradoxo da Cidadania. *Revista de Estudos Jurídicos*, v. 15, n. 1, p. 45-60, 2024.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; **MARIN-LEON**, Letícia. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da EBIA. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Submetido em 20.10.2025

Aceito em 05.11.2025