



## **PROGRAMA COZINHA SOLIDÁRIA: UMA LEITURA CRÍTICA A PARTIR DO CONTROLE E DAS PRÁTICAS SOCIAIS**

Enzo Bello<sup>1</sup>

Renata Piroli Mascarello<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

As cozinhas solidárias do Movimento de Trabalhadores Sem-Teto (MTST) surgiram massivamente como resposta ao aumento da pobreza e da vulnerabilidade social decorrentes da pandemia do Coronavírus. Além do amplo contágio e da duradoura inexistência de tratamento ou vacina contra a doença, foi preciso decretar o confinamento da população e a manutenção das atividades estritamente essenciais. Isso gerou a queda de demanda em alguns setores, desemprego e perda da renda das famílias sem que houvesse uma política de reparação adequada. Nesse contexto, o MTST passou a fazer campanhas de doação de cestas básicas de modo a tentar reduzir os danos do aumento da pobreza e da fome que voltaram à rotina brasileira. Entretanto, as cestas básicas não eram suficientes em alguns casos, já que a redução do poder de compra também restringiu o acesso à energia elétrica, gás e, por vezes, à moradia. Dado o cenário e a partir do acúmulo de práticas pregressas, o MTST criou esse espaço destinado à oferta de refeições gratuitas e balanceadas à população periférica e/ou vulnerável.

Com o sucesso das cozinhas, os deputados federais Guilherme Boulos, de São Paulo, e Henrique Vieira, do Rio de Janeiro, ambos do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), criaram um projeto de lei de para torná-las uma política pública, buscando maior viabilidade e segurança aos trabalhos, muitas vezes realizados por voluntários e mantidos por doações. Após a aprovação da Lei nº14.628/2023, o agora chamado Programa Cozinha Solidária (PCS) foi regulamentado pelo Decreto nº 11.937/2024. De forma suplementar, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) emitiu a Portaria nº 977/2024 (sobre o cadastro e habilitação das cozinhas) e a Portaria nº 978/2024 (acerca das regras para credenciamento das entidades gestoras), além de, posteriormente, publicar o Edital de Chamamento Público nº 14/2024.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Uerj. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da UFF. E-mail: enzobello@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela UFRJ. E-mail: renata.mascarello@hotmail.co.uk.



Com base nesse cenário, a pesquisa se propõe a analisar o arcabouço jurídico referente ao Programa Cozinha Solidária (legislação, decreto), bem como os documentos que permitem sua efetivação (portarias e edital de chamamento), buscando verificar avanços e contradições trazidas pela interferência/apoio estatal nas práticas, até então, autônomas. A análise, ainda em fase inicial, se baseia em experiências pregressas do MTST, assim como nos dados disponíveis no controle social do MDS, ou seja, tem como fontes de pesquisa artigos acadêmicos e jornalísticos (para abordar práticas anteriores ao PCS), articulados com textos legais e planilhas do controle social (para analisar elementos posteriores ao PCS). Por se tratar de repertórios e programas recentes, admite-se que não se terá acesso a uma grande quantidade de material; no entanto, na iminência de um novo edital ser publicado no segundo semestre do ano corrente, entende-se como essencial que alguns pontos sejam revistos.

## 2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

As normas reconheceram o esforço e sucesso do MTST na sua mobilização ao manter e fortalecer alguns de seus pressupostos, como o acesso à alimentação saudável e oriunda da agricultura familiar, assim como a destinação dos alimentos para população vulnerável, com algum risco social e em situação de rua. Por outro lado, objetivando garantir viabilidade financeira a esses equipamentos, o programa passou a exigir uma série de pressupostos burocráticos para habilitar as cozinhas ao recebimento de recursos públicos, além de contar com organizações da sociedade civil na condição de gestoras do dinheiro. Essas condições podem dificultar o credenciamento das cozinhas ao programa e deixá-las sem o apoio institucional, além de tornar as cozinhas condicionadas às entidades gestoras, podendo reduzir a transparência financeira e a própria autonomia dos espaços. Só para se ter uma ideia, conforme previsto no Decreto nº 11.937/2024<sup>3</sup>, para habilitar as cozinhas era necessário comprovar o funcionamento mínimo de seis meses e apresentar um registro de frequência de funcionamento (art. 11, I e II), ignorando o fato de que esses espaços eram oriundos de ações coletivas, lidando com populações vulneráveis e com a necessidade de se ater ao seu fim, isto é, garantir alimento a quem não tem, estando, portanto, raramente aptas e esse tipo de registro.

Também chama atenção a criação da figura da entidade gestora em vez de simplesmente efetuar o repasse diretamente às cozinhas: ainda nos termos do decreto citado,

---

<sup>3</sup> Brasil. **Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024.** Regulamenta o Programa Cozinha Solidária.



trata-se de uma entidade privada sem fins lucrativos apta a executar o PCS “de forma direta, mediante a produção e a oferta de refeições em equipamento próprio, ou indireta, mediante o apoio a outras cozinhas solidárias com os recursos financeiros repassados” (art. 3º, IV). A possibilidade de uma execução direta do programa parece trazer um tratamento desigual entre as cozinhas, uma vez que as entidades gestoras podem produzir refeições e receber recursos diretamente, diferente das demais. Quanto à execução indireta, o Edital de Chamamento Público MDS nº 14/2024<sup>4</sup> solicita a entrega de um plano de trabalho com a estimativa das receitas e despesas a serem desprendidas na execução das ações, “incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos diretos e indiretos necessários à execução do objeto” (item 8.2.4, “e”), ao mesmo tempo em que prevê o repasse financeiro de R\$ 2,40 (dois reais e quarenta centavos) por refeição (item 2.3). Há, portanto, um valor muito maior a ser destinado para a entidade gestora, no seu pagamento de pessoal e de infraestrutura, do que na própria razão de ser do programa.

Por meio desse regramento e conforme dados do próprio governo federal<sup>5</sup>, das 5.303 cozinhas registradas, apenas 1.128 foram habilitadas ao programa. Entre as demais, 496 não foram habilitadas, 95 possuem algum tipo de pendência e 3.584 não possuem nenhuma informação. Para as mais de mil cozinhas, foram selecionadas apenas dezessete entidades gestoras para formalização dos termos de colaboração<sup>6</sup>, dentre as quais quatro tiveram seus termos suspensos<sup>7</sup>, impactando no repasse de verbas de 103 cozinhas pelo Brasil. Por causa da diferença entre os números de cozinhas e entidades gestoras, não é raro ver uma mesma organização gerindo cozinhas de diferentes cidades e até estados. Esse tipo de situação reverbera em duas questões: primeiro, se as entidades estão de fato espalhadas de modo a atender as cozinhas que gerem com a devida proximidade física; segundo, quantos recursos são necessários para manter essa estrutura.

---

<sup>4</sup> Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Edital de Chamamento Público MDS nº 14/2024**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-de-chamamento-publico-mds-n-14/2024-563615093>. Acesso em: 1 jul. 2025.

<sup>5</sup> Programa Cozinha Solidária. **Dashboard**. Disponível em: <https://cozinhasolidaria.digital/dashboard>. Acesso em: 1 jul. 2025.

<sup>6</sup> Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Chamamento Público MDS nº 14/2024 – Resultado de julgamentos**. Disponível em: [https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2\\_Acoes\\_e\\_Programas/Acesso\\_a\\_Alimentos\\_e\\_a\\_Agua/Programa\\_Cozinha\\_Solidaria/Editais\\_de\\_Chamada\\_Publica/Resultado\\_definitivo\\_Edital\\_14\\_2024.pdf](https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Acesso_a_Alimentos_e_a_Agua/Programa_Cozinha_Solidaria/Editais_de_Chamada_Publica/Resultado_definitivo_Edital_14_2024.pdf). Acesso em: 1 jul. 2025.

<sup>7</sup> Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **MDS suspende termo de colaboração de quatro entidades do Programa Cozinha Solidária**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-suspende-termo-de-colaboracao-de-quatro-entidades-do-programa-cozinha-solidaria>. Acesso em: 1 jul. 2025.



Em oposição a essa forma de organização, a política pública poderia ter ido por outros caminhos, como a já indicada destinação dos recursos diretamente para as cozinhas. Outra alternativa, em caso de almejar maior facilidade na prestação de contas, seria encorajar as cozinhas a criarem suas próprias entidades, individualmente ou por meio de grupos. Apesar de não existir respaldo legal para tanto, a experiência mostra que essa pode ser uma ação de sucesso. O mesmo MTST que inspirou o programa possui uma entidade gestora, a Associação Cidade Para Todos, que ficou responsável por gerir as mais de cinquenta cozinhas do movimento, em acordo com a planilha do controle social. Por mais que a associação esteja lotada em São Paulo<sup>8</sup>, o MTST é um movimento capilarizado pelo país, permitindo uma gestão presencial de cada equipamento, além de uma relação mais ampla com o território em que as cozinhas estão localizadas.

### 3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PCS, em seu primeiro ano de implementação, parece se afastar do repertório que inspirou sua criação. A sua institucionalidade e burocracia podem impedir o amplo apoio às cozinhas, além de gerar um gasto maior que o esperado em razão das entidades gestoras. Em última instância, o programa parece se colocar como um mero repasse financeiro, falhando naquilo que é de maior relevância, que é apoiar as cozinhas enquanto locais de referência, em diversos sentidos, nos territórios. Apontar suas inconsistências não é para afastar a iniciativa, que deve ser valorizada, mas de sugerir melhorias, sempre priorizando a autonomia das cozinhas e sua relação com o entorno. É preciso repensar os pontos analisados, saindo do olhar meramente institucional e retomando às suas origens, que são as cozinhas de movimentos sociais periféricos, mais especificamente o MTST. A política pública, por ora, cria empecilhos e deve ser repensada para melhor servir à população vulnerabilizada.

---

<sup>8</sup> Portal da Transparência. **Pessoa Jurídica.** Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/convenios/962329/pessoa-juridica/28799171000141-associacao-cidade-para-todos>. Acesso em: 1 jul. 2025.



## REFERÊNCIAS

Bwilo, Enzo; Leonel Junior, Gladstone. A experiência das Cozinhas Solidárias dos movimentos populares: uma leitura contemporânea do Direito em Pachukanis. **Insurgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais**, v. 10, p. 427-445, 2024.

Brasil, **Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024**. Regulamenta o Programa Cozinha Solidária.

Brasil. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023**. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Mascarello, Renata Pirolí. **Limites e possibilidades das políticas públicas urbanas: uma reflexão crítica a partir da Cozinha Solidária da Lapa/RJ**. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Edital de Chamamento Público MDS nº 14/2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-de-chamamento-publico-mds-n-14/2024-563615093>. Acesso em: 1 jul. 2025.

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Chamamento Público MDS nº 14/2024 – Resultado de julgamentos**. Disponível em: [https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2\\_Acoes\\_e\\_Programas/Acesso\\_a\\_Alimentos\\_e\\_a\\_Agua/Programa\\_Cozinha\\_Solidaria/Editais\\_de\\_Chamada\\_Publica/Resultado\\_definitivo\\_Edital\\_14\\_2024.pdf](https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Acesso_a_Alimentos_e_a_Agua/Programa_Cozinha_Solidaria/Editais_de_Chamada_Publica/Resultado_definitivo_Edital_14_2024.pdf). Acesso em: 1 jul. 2025.

Programa Cozinha Solidária. **Dashboard**. Disponível em: <https://cozinhasolidaria.digital/dashboard>. Acesso em: 1 jul. 2025.

SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 1–21, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/92392/53936> Acesso em: 23 abr. 2025.

WAKSMAN, Juliana Pieruccetti Sengès. O trabalho no Programa Cozinha Solidária no Rio de Janeiro: Identidade, trabalho e militância. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2025.