

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUIZA ALVES DE CASTRO

EFETIVIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E O PROGRAMA COZINHA
SOLIDÁRIA:

Tensões entre racionalidade normativa-gerencial e práticas comunitárias em estudo de
caso no Rio de Janeiro

NITERÓI-RJ

2026

LUIZA ALVES DE CASTRO

**EFETIVIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E O PROGRAMA COZINHA
SOLIDÁRIA:**

**Tensões entre racionalidade normativa-gerencial e práticas comunitárias em estudo de
caso no Rio de Janeiro**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal Fluminense, na Linha de pesquisa Direitos, Justiça e Instituições Sociais, como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutora em Direito.

Orientadora:

Prof.^a Dr.^a Adriana Dias Vieira

Niterói - RJ

2026

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

C355e Castro, Luiza Alves de
Efetividade do direito à alimentação e o Programa Cozinha
Solidária : Tensões entre racionalidade normativa-gerencial e
práticas comunitárias em estudo de caso no Rio de Janeiro /
Luiza Alves de Castro. - 2026.
189 f.

Orientador: Adriana Dias Vieira.
Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Faculdade
de Direito, Niterói, 2026.

1. Política pública. 2. Segurança alimentar. 3.
Produção intelectual. I. Vieira, Adriana Dias, orientadora.
II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito.
III. Título.

CDD - XXX

LUIZA ALVES DE CASTRO

**EFETIVIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E O PROGRAMA COZINHA
SOLIDÁRIA:**

**Tensões entre racionalidade normativa-gerencial e práticas comunitárias em estudo de
caso no Rio de Janeiro**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal Fluminense, na Linha de pesquisa Direitos, Justiça e Instituições Sociais, como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutora em Direito.

Aprovada em 02 de março de 2026.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Adriana Dias Vieira – PPGD/UFF

Orientadora

Prof.^a Dr.^a Célia Barbosa Abreu – PPGD/UFF

Prof. Dr. Paulo Roberto dos Santos Corval – PPGD/UFF

Prof.^a Dr.^a Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes Salles – PPGD/UCP

Prof.^a Dr.^a Luciana Gaspar Melquíades Duarte – PPGD/UFJF

Niterói - RJ

2026

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Espiritualidade, por ter me sustentado ao longo deste projeto de pesquisa, concedendo-me saúde, energia e perseverança para concluir esta etapa.

Aos meus pais, Aluizio (*in memoriam*) e Izaura, pelo apoio constante em toda a minha trajetória acadêmica, pelo incentivo ao valor do conhecimento e por terem possibilitado meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Aos meus avós, Hermes e Idalina (*in memoriam*), e à minha tia e madrinha, Maria Argentina, que participaram ativamente da minha formação, ampliando meu núcleo familiar cotidiano com afeto, presença e cuidado.

Ao meu marido, Rafael, pela parceria, compreensão e apoio ao longo do período do Doutorado e, especialmente, nos últimos oito anos, acolhendo minhas escolhas acadêmicas e profissionais com generosidade.

Ao meu gato, Gizmo, companheiro fiel nas horas de leitura e escrita, por trazer leveza, tranquilidade e amorosidade com seu “rom rom”.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Adriana Dias Vieira, por aceitar compartilhar sua experiência acadêmica, de pesquisa e de docência; por ter sido uma força de motivação nos momentos mais difíceis desta trajetória; e por sua presença ética e humana, que levo comigo com profunda gratidão, e com a alegria de considerá-la uma amiga para a vida.

Agradeço aos meus irmãos, Rodrigo e Carolina; aos meus sobrinhos, Lucca, Enzo e Fred; e aos meus cunhados, Claudia e Bruno, pela compreensão diante da redução da convivência, sobretudo no período de redação final da Tese.

Aos meus amigos queridos, que acompanharam e compartilharam as etapas, inquietações e dilemas próprios do Doutorado, oferecendo afeto, escuta e incentivo.

Ao meu amigo e sócio, Matheus Guzella, parceiro acadêmico desde o Mestrado, pela amizade e pelas reflexões críticas; e, também, por ter assumido, quando necessário, responsabilidades no escritório para suprir minha ausência e viabilizar minha dedicação à pesquisa.

A todos os professores do curso de Doutorado em Direito da Universidade Federal Fluminense, pela excelência técnica e pelo rigor acadêmico que marcaram minha formação.

Aos professores Prof.^a Dr.^a Célia Abreu e Prof. Dr. Paulo Corval, integrantes da Banca de Exame de Qualificação, que, de forma generosa, contribuíram com suas experiências e observações para o aprimoramento desta pesquisa.

Às professoras Denise Mercedes N. N. Lopes Salles e Prof.^a Dr.^a Luciana Gaspar Melquíades, por aceitarem participar da Banca de Defesa com generosidade e compromisso acadêmico.

Aos professores Prof. Dr. Plínio Lacerda Martins e Prof. Dr. Gilvan Luiz Hansen, na qualidade de Coordenadores do PPGDIN e do PPGD, pela análise dos requerimentos e deliberações conduzidas com profissionalismo, responsabilidade e compreensão do contexto discente.

Às Secretárias do PPGD, Sras. Luciana e Cristiane, pelo apoio dedicado, pela orientação quanto às normas e pela colaboração na regularização dos procedimentos acadêmicos, sempre com generosidade.

A todos os voluntários do Grupo de Estudos Integrais Demétrius e do Instituto Socioeducacional Reaprender, que, ao longo de mais de três décadas, vêm se dedicando à melhoria da realidade social comunitária.

Em especial, aos amigos da convivência cotidiana e dos desafios de sustentar, na prática, o compromisso com uma instituição socioeducacional: Adriana Lustosa, Alessandra Ramasine, Gina Maria, Janaína Soares, Léa Ramasine e Marcelo Ramasine.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho.

A alma da fome é política.

Herbert de Souza, o Betinho

RESUMO

Esta tese insere-se no campo da Segurança Alimentar e Nutricional e do direito humano à alimentação adequada e investiga como a gramática normativa gerencial que estrutura o Programa Cozinha Solidária tensiona, reconfigura ou limita os modos comunitários de organização e as respostas às necessidades territoriais. A pesquisa decorre de experiência prolongada na Ilha do Governador, onde uma cozinha comunitária, anterior ao programa federal, articulava produção de refeições, cuidado, mobilização de voluntariado e encaminhamentos socioeducativos. A conversão dessa prática territorial em política pública de apoio, com desenho centralizado e arranjo triangular entre ministério, entidade gestora e cozinha executora, deslocou decisões e fluxos financeiros para fora do território, produzindo assimetrias informacionais, condicionalidades documentais e dependência de sistemas digitais. Nesse contexto, a tensão entre apoio estatal e implementação burocratizada, marcada por atrasos e capacitações incompletas, revelou riscos à continuidade e à efetividade territorial do direito à alimentação, justificando a análise do arranjo institucional. O objetivo geral consiste em analisar de que modo o arranjo institucional do programa influencia a efetivação territorial do direito à alimentação, a partir do estudo de caso da Cozinha Solidária do Instituto Socioeducacional Reaprender, no Rio de Janeiro. Como objetivos específicos, busca-se identificar os instrumentos mobilizados, examinar como os arranjos institucionais distribuem poder decisório e produzem capacidades ou bloqueios, mapear tensões entre padronização administrativa e necessidades locais, analisar efeitos de regras infralegais móveis e de assimetrias informacionais sobre a continuidade das ações e propor parâmetros para mitigar a ambivalência do apoio estatal. Adota-se abordagem qualitativa, com pesquisa participante, análise documental de atos normativos e infralegais, exame de instrumentos de parceria e registros institucionais, além da reconstrução empírica dos processos de implementação. A investigação articula referencial jurídico institucional e literatura de políticas públicas, tratando o desenho como variável explicativa da produção de capacidades, bloqueios e assimetrias na concretização do direito à alimentação. Ao enfatizar a relação entre instrumentos administrativos e ação coletiva, o trabalho contribui para debates sobre governança da política social, mostrando que a efetividade territorial depende da compatibilização entre controle e flexibilidade de resposta. O estudo evidencia a centralidade do território como espaço de produção de capacidades, sugerindo ajustes de coordenação, fluxos de repasse e comunicação. Os resultados indicam que a priorização de critérios uniformes e rotinas de controle reduz a aderência às necessidades territoriais e tensiona práticas comunitárias de organização. A concentração de validações e decisões fora do território amplia opacidade, retrabalho e dependência administrativa. Mudanças e interpretações variáveis de exigências procedimentais ampliam insegurança e deslocam esforços para a gestão burocrática em detrimento da ação finalística. Conclui-se que o Programa Cozinha Solidária, com arranjo triangular e apoio condicionado, gera tensão estrutural com modos comunitários de organização alimentar. No caso empírico, apesar de cadastro, habilitação e prestação de contas regulares, ocorreu interrupção de repasses, evidenciando assimetrias decisórias, condicionalidades documentais e instabilidade por regras móveis. O território reage com adaptações, mas a efetividade do direito humano à alimentação adequada exige previsibilidade, proporcionalidade do controle e reconhecimento das capacidades locais.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Direito Humano à Alimentação Adequada; Implementação de políticas públicas; Cozinhas solidárias.

ABSTRACT

This dissertation is situated within the field of Food and Nutrition Security and the Human Right to Adequate Food and investigates how the normative-managerial grammar that structures the Solidarity Kitchen Program creates tensions with, reconfigures, or constrains community-based modes of organization and responses to territorial needs. The research stems from prolonged engagement in Ilha do Governador, where a community kitchen, established prior to the federal program, combined meal production, care practices, volunteer mobilization, and socio-educational referrals. The conversion of this territorial practice into a public funding policy, designed in a centralized manner and structured through a triangular arrangement among the ministry, the managing entity, and the implementing kitchen, shifted decision-making and financial flows away from the territory, producing informational asymmetries, documentary conditionalities, and dependence on digital systems. In this context, the tension between state support and bureaucratized implementation, marked by delays and incomplete training, revealed risks to the continuity and territorial effectiveness of the right to food, thereby justifying an analysis of the program's institutional design. The general objective is to examine how the institutional design of the program influences the territorial realization of the right to food, based on a case study of the Solidarity Kitchen of the Instituto Socioeducacional Reaprender in Rio de Janeiro. The specific objectives are to identify the instruments mobilized; to examine how institutional arrangements distribute decision-making power and generate capacities or blockages; to map tensions between administrative standardization and local needs; to analyze the effects of shifting infra-legal rules and informational asymmetries on the continuity of actions; and to propose parameters to mitigate the ambivalence of state support. A qualitative approach is adopted, combining participant research, documentary analysis of normative and infra-legal acts, examination of partnership instruments and institutional records, and the empirical reconstruction of implementation processes. The investigation articulates an institutional legal framework with public policy literature, treating institutional design as an explanatory variable for the production of capacities, blockages, and asymmetries in the realization of the right to food. By emphasizing the relationship between administrative instruments and collective action, the study contributes to debates on social policy governance, demonstrating that territorial effectiveness depends on reconciling control mechanisms with flexibility in response. The study highlights the centrality of the territory as a space for capacity-building, suggesting adjustments in coordination, transfer flows, and communication. The findings indicate that the prioritization of uniform criteria and control routines reduces alignment with territorial needs and places pressure on community organizational practices. The concentration of validations and decisions outside the territory increases opacity, rework, and administrative dependence. Changes and variable interpretations of procedural requirements intensify uncertainty and redirect efforts toward bureaucratic management at the expense of substantive action. It is concluded that the Solidarity Kitchen Program, with its triangular arrangement and conditional funding structure, generates structural tension with community-based modes of food organization. In the empirical case, despite regular registration, accreditation, and financial reporting, transfers were interrupted, revealing decision-making asymmetries, documentary conditionalities, and instability arising from shifting rules. Although the territory responds through adaptive strategies, the effective realization of the Human Right to Adequate Food requires predictability, proportionality in control, and recognition of local capacities.

Keywords: Food and Nutrition Security; Human Right to Adequate Food; Public Policy Implementation; Solidarity Kitchens.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 —	Imagens da Edificação ao longo dos anos	37
Figura 2 —	Imagem da Edificação em 2025	38
Figura 3 —	Mapa da Distribuição da moradia dos beneficiários de Cesta Básica do ISR em 2021.....	40
Figura 4 —	Gráfico da Distribuição da moradia dos beneficiários que recebem cestas básicas	41
Figura 5 —	Fotografias da inauguração do Programa Prato Feito Carioca	52
Figura 6 —	Mapeamento da Cozinha Solidária do GEID no site do MDS.....	61
Figura 7 —	Fluxo de implementação do Programa Cozinha Solidária no ISR.....	
Figura 8 —	Domicílios, por situação de segurança alimentar – Brasil, 2024	113
Figura 9 —	Gráfico da evolução da proporção de domicílios em situação de segurança alimentar e insegurança grave – Brasil, 2004 a 2024 (% domicílios)	114
Figura 10 —	Mapa de Cozinhas Solidárias Mapeadas pelo MDS em janeiro 2026	128
Figura 11 —	Mapa de Cozinhas Solidárias Registradas pelo MDS em janeiro 2026.....	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 —	Parcerias realizadas pelo ISR até 2024	51
------------	--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALISOL	Rede de Alimentação Solidária
CAISAN	Câmara Interministerial de SAN
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CCIM	Creche Comunitária Irmã Morocha
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CS	Comunidade Solidária
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
FAO/ONU	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
GEID	Grupo de Estudos Integrals Demétrius
IFRJ	Instituto Federal do Rio de Janeiro
INADH	Instituto Nacional de Desenvolvimento Humano
ISR	Instituto Socioeducacional Reaprender
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
NAVH	Núcleo de Aprendizagem em Valores Humanos
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PCS	Programa Cozinha Solidária
PLANSAN	Plano Nacional de SAN
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SME-RJ	Secretaria Municipal de Educação do RJ
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUS

Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Definição do Objeto da Pesquisa	15
1.2 Justificativa	23
1.3 Metodologia e Organização do Texto	26
2 ESTUDO DE CASO: COZINHA SOLIDÁRIA DO INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER.....	35
2.1 Atividades, Recursos Organizacionais e Conexões em Rede do ISR.....	36
2.2 Entrada no Programa Cozinha Solidária: cronologia da implementação.....	55
2.3 Operacionalização territorial da gramática normativa-gerencial do PCS	76
3 PROGRAMA COZINHA SOLIDÁRIA: ANTECEDENTES, ESTRUTURA NORMATIVA E ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA.....	87
3.1. Direito Humano à Alimentação Adequada: conteúdo normativo e desafios à efetividade	89
3.2 Evolução das Políticas Públicas de SAN	97
3.2 Marco Normativo e Instrumentos de Implementação	115
3.3 Desenho da Política Pública e Distribuição de Responsabilidades.....	130
3.4 Estado da arte sobre o Programa Cozinha Solidária	136
4 TENSÕES DESENHO–IMPLEMENTAÇÃO E AMBIVALÊNCIA DO APOIO ESTATAL NO PROGRAMA COZINHA SOLIDÁRIA.....	143
4.1. A Cozinha Solidária como Tecnologia Social	145
4.2. Arranjos, Instrumentos e Efeitos Territoriais	151
4.3 Mitigação da ambivalência do apoio no arranjo institucional, em favor da efetividade territorial do DHAA	163

5 CONCLUSÃO	169
REFERÊNCIAS.....	175

1 INTRODUÇÃO

Em 19 de fevereiro de 2025, no grupo de WhatsApp criado pela equipe gestora do Instituto Socioeducacional Reaprender (ISR), reservado ao acompanhamento cotidiano do Programa Cozinha Solidária (PCS), uma mensagem registrou o recebimento de “Notificação de Inconsistência, Cozinha Solidária do GEID”. Naquele fluxo rápido de informes e encaminhamentos, a notificação comunicava que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) havia identificado “divergências entre os valores declarados e os valores repassados” e que o setor responsável no Ministério já providenciava a solução. O episódio, embora condensado em poucas linhas e em linguagem administrativa, introduzia uma fricção que não se esgotava no comunicado: ele fazia emergir, no interior da rotina, a sobreposição entre o tempo do território¹ e o tempo da gestão estatal.

A proximidade dessa notificação com o atraso de repasse já apontado no Ofício s/n do Instituto Socioeducacional Reaprender, enviado em 17 de fevereiro de 2025, ajuda a reconstruir o modo como a Cozinha Solidária foi, naquele momento, atravessada por dois planos simultâneos de problema. De um lado, a interrupção prática do pacto de execução com o descumprimento, pela entidade gestora, das obrigações de repasse no prazo e no valor contratados, com efeitos imediatos sobre a organização do trabalho e a previsibilidade mínima do funcionamento. De outro, a abertura, pelo MDS, de um procedimento de verificação das informações prestadas pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Humano (INADH) sobre a execução financeira do convênio, deslocando a questão para a gramática da consistência e do controle, em que “divergências” passam a operar como categoria que reorganiza responsabilidades, demandas documentais e expectativas de regularização.

¹ Embora o território tenha adquirido uma “dupla centralidade no contexto das lutas dos movimentos sociais no Brasil, uma centralidade analítica e política, ou seja, como ‘categoria de análise’ e como ‘categoria da práxis’”, o modo como essa noção é mobilizada varia conforme o campo de reflexão e de ação. “Na primeira perspectiva, podemos verificar que o conceito de território tem sido amplamente mobilizado em diversos campos disciplinares como uma categoria explicativa essencial para se pensar a realidade dessas lutas sociais. Já como ‘categoria da práxis’, a palavra território tem funcionado como um dispositivo de agenciamento político” (Cruz, 2013, p. 119). Nesta tese, acionamos “território” sobretudo como categoria da prática do ISR, isto é, como termo que organiza modos de atuação, pertencimento e intervenção em realidades concretas. Nesse tipo de acionamento, o conceito não se fixa em uma escala única: ele abrange, ao mesmo tempo, o espaço da Cozinha Solidária, seu entorno imediato e as favelas de uma determinada área do município, acompanhando a forma como a própria prática institucional delimita e ressignifica o alcance do território.

1.1 Definição do Objeto da Pesquisa

No campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)² e do direito humano à alimentação adequada (DHAA)³, esta pesquisa tem como objeto de estudo as tensões que se produzem e se manifestam entre, de um lado, as necessidades territoriais e os modos comunitários de organização alimentar e, de outro, a gramática normativa-gerencial que estrutura a política pública⁴ Programa Cozinha Solidária.

Tomando como recorte empírico a cozinha solidária do Instituto Socioeducacional Reaprender, localizada na Ilha do Governador, bairro do município do Rio de Janeiro, e adotando uma estratégia de pesquisa participante, a tese busca compreender como uma experiência comunitária de oferta de refeições passa a operar sob um arranjo institucional⁵ marcado por leis, decretos, portarias, editais, instruções normativas, metas, critérios de elegibilidade e rotinas de controle administrativo.

A partir desse enquadramento, formula-se o seguinte problema de pesquisa: como a gramática normativa-gerencial que estrutura o Programa Cozinha Solidária tensiona, reconfigura ou limita os modos comunitários de organização e as respostas às necessidades territoriais no âmbito da efetivação direito humano à alimentação adequada?

² Segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (Valente, 2002, p. 48).

³ Ao tratar do direito humano à alimentação adequada, torna-se pertinente retomar os referenciais desenvolvidos por Josué de Castro nas décadas de 1930 e 1940, quando o autor vinculou a experiência concreta da privação alimentar às dinâmicas de desenvolvimento e subdesenvolvimento, recusando leituras que atribuem a fome a uma insuficiência natural de alimentos. Nessa formulação, o desenvolvimento é compreendido como processo que envolve transformações sociais sucessivas articuladas a mudanças tecnológicas no meio, razão pela qual não se confunde com o simples aumento quantitativo da produção, já que supõe dimensões qualitativas do modo de vida coletivo e a busca de um percurso social equilibrado, historicamente difícil de alcançar. Ao mesmo tempo, ao mapear padrões de disponibilidade e de acesso alimentar no território nacional em Geografia da Fome, o autor fornece uma matriz territorial para compreender a fome como desigualdade de acesso, permitindo conectar a alimentação inadequada a condições de saúde, a formas de organização social e a trajetórias de desenvolvimento, o que repercute na maneira de conceber a Segurança Alimentar e Nutricional e de construir indicadores orientados por determinantes sociais, e não apenas por volumes de alimentos disponíveis (Castro, 1984).

⁴ Segundo Secchi (2016, p. 2), “política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”.

⁵ Nesta tese, adota-se o conceito de arranjo institucional tal como formulado por Pires e Gomide (2014, p. 19-20), entendido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

Em termos analíticos, indaga-se de que maneira critérios de padronização, controle, mensuração de resultados e conformidade documental, próprios de uma racionalidade gerencial, impactam a dinâmica das cozinhas solidárias, a autonomia das equipes locais e a capacidade de responder às demandas concretas do território.

A hipótese de trabalho que orienta a investigação é a de que essa gramática normativa-gerencial, que consiste em condicionalidades documentais, sistemas digitais, metas e mecanismos de controle, ao privilegiar tais critérios, entra em tensão estrutural com os modos comunitários de organização alimentar, produzindo processos de adaptação, negociação e, em alguns casos, esvaziamento da autonomia territorial na garantia do direito humano à alimentação adequada.

A pesquisa se propõe, portanto, a testar essa hipótese por meio da análise detalhada do estudo de caso selecionado, examinando em que medida a institucionalização do Programa reforça, desloca ou fragiliza as capacidades locais de assegurar SAN e efetivar o DHAA no território observado. Não se trata de generalização estatística, mas de estudo de caso analítico, capaz de revelar mecanismos causais entre desenho institucional e efeitos territoriais.

Para responder a esse problema, a tese tem como objetivo geral analisar, no contexto do Programa Cozinha Solidária, como o arranjo institucional estabelecido por normas e instrumentos operacionais se traduz em rotinas de implementação e em efeitos organizacionais sobre as cozinhas solidárias, tensionando modos comunitários de organização alimentar e impactando a efetividade territorial do direito humano à alimentação adequada.

Mais especificamente, a pesquisa busca identificar pontos de fricção entre o arranjo institucional e a implementação cotidiana do Programa, considerando exigências, prazos, repasses, bloqueios e as estratégias locais de adaptação e negociação adotadas pelas equipes; examinar de que maneira a intermediação pela entidade gestora organiza o fluxo informacional e a governança entre o Ministério e as cozinhas executoras, afetando controle, transparência, coordenação e margens de autonomia no território; e avaliar em que medida exigências documentais, mudanças de orientação e rotinas de controle deslocam capacidade da execução para a burocracia, com reflexos sobre a continuidade territorial da oferta de refeições e sobre a atuação comunitária na garantia do DHAA.

A relação entre desenho e implementação de políticas públicas pode ser compreendida como um vínculo dinâmico, no qual o desenho opera como conjunto de disposições iniciais que orienta, mas não esgota, a resposta estatal aos problemas sociais, funcionando como ponto de

partida para experimentação, busca de soluções e (re)formulação de perguntas ao longo do processo (Lima *et al.*, 2025). Nessa perspectiva, a implementação deixa de ser mero cumprimento de etapas e passa a configurar uma dinâmica de aprendizado e inovação, em que os instrumentos e as rotinas de execução retroalimentam a própria compreensão do problema e a calibragem das respostas (Lima *et al.*, 2025).

Esse debate se expressa nas abordagens analíticas predominantes sobre implementação: na vertente *top-down*, sustenta-se que a implementação deve manter relação estreita com o desenho, pois executar uma política pressupõe um referencial prévio de objetivos, meios e declarações que informam o que deve ser realizado (Pressman; Wildavsky, 1984 *apud* Lima *et al.*, 2025). Já na abordagem *bottom-up*, o desenho é visto como resultado emergente das concepções e decisões produzidas na operação cotidiana da política, sendo moldado por ações, negociações e interações entre agentes e organizações que enfrentam o problema social no território, o que desloca a atenção para a governança prática e para a agência dos implementadores (Hill; Hupe, 2014 *apud* Lima *et al.*, 2025).

Nesse contexto, a originalidade da tese consiste em reconstruir o encadeamento entre o desenho da política pública e a implementação do programa, demonstrando que o apoio não é um rótulo neutro e que a triangulação decisória e informacional não constitui mero detalhe gerencial, mas um mecanismo capaz de redistribuir poder decisório, intensificar dependências e introduzir instabilidades que comprometem a regularidade da oferta alimentar. Ao colocar o foco no desenho, a tese dialoga com a constatação de que os estudos sobre cozinhas solidárias ainda são recentes e pouco numerosos, o que reforça a relevância de contribuições que tornem mais inteligíveis as engrenagens de governança e os efeitos jurídicos e administrativos da institucionalização.

A formulação desses critérios ancora-se, ainda, em uma leitura de direitos humanos aplicada à alimentação, que compreende a segurança alimentar como dimensão indissociável da dignidade humana, da saúde e da vida (Almeida, 2024).

O DHAA é um direito inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes as tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (Leão, 2013, p. 27).

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) e da construção normativa que inclui a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, o DHAA passa a ser compreendido como direito fundamental, interdependente de outros direitos sociais, cuja realização depende de políticas públicas que garantam acesso regular e permanente a alimentos adequados, com respeito à dignidade, à cultura alimentar e à participação social. Segundo essa perspectiva, a alimentação não é tratada como mera necessidade biológica, mas como expressão de “cidadania substantiva” (Bottomore, 1996, p. 73), isto é, como condição para o exercício de outros direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

No tocante ao DHAA, embora a palavra “alimentação” não constasse expressamente no texto inicial de 1988, a essência do DHAA estava presente de forma difusa: nos direitos à saúde, à dignidade humana (CF/1988, art. 1º, III) e na obrigação estatal de prover mínimos sociais. A alimentação adequada foi posteriormente reconhecida explicitamente como direito social por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro 2010, que incluiu “alimentação” no art. 6º da CF/1988. Contudo, mesmo antes disso, o princípio da segurança alimentar pairava sobre diversas disposições constitucionais, permitindo sua exigência implícita.

A inserção no texto constitucional atribuiu ao direito humano à alimentação adequada eficácia jurídica, inserindo-o no sistema de garantias fundamentais e vinculando os poderes públicos à sua realização. A trajetória brasileira evidencia que a positivação constitucional não representa ponto de partida, mas culminação de processo histórico de mobilização social e institucionalização progressiva, no qual a alimentação deixa de ser tratada como política setorial e passa a integrar a estrutura de direitos fundamentais, exigindo coerência entre normas constitucionais e desenho das políticas públicas.

Nesse jaez, violações ao DHAA são lidas como negações de cidadania, ao passo que iniciativas que ampliam o acesso a refeições adequadas em espaços coletivos, com participação popular, são interpretadas como práticas de construção de cidadania e de fortalecimento de redes de proteção social (Araújo; Santos; Araújo, 2010; Iamamoto *et al.*, 2025).

No que tange ao direito humano à alimentação adequada, este trabalho tem por objetivo apresentar o conteúdo normativo desse direito com base na noção jurídica construída no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), tomando como referência o artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a interpretação

sistematizada pelo Comentário Geral n.º 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que compreende o DHAA como a garantia de acesso físico e econômico, de forma contínua, a alimentos adequados ou aos meios para obtê-los, recusando leituras que o reduzam a um mínimo biológico de calorias (ONU, 1999).

A partir desse fundamento, busca-se destacar a efetividade do DHAA por meio das políticas e instrumentos de Segurança Alimentar e Nutricional, entendida como campo de políticas públicas orientado à garantia de acesso regular a alimentos de qualidade e estruturado, no Brasil, por marcos constitucionais e infraconstitucionais e por arranjos institucionais de governança e proteção social, como o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No Brasil, a agenda de Segurança Alimentar e Nutricional e a positivação da alimentação no rol de direitos sociais evidenciam a exigência de políticas permanentes e coordenadas, capazes de operar em territórios marcados por desigualdade socioespacial. A literatura que reconstrói a trajetória institucional da SAN destaca a intersetorialidade como requisito, ao mesmo tempo em que aponta seus custos de coordenação e os riscos de fragmentação quando instrumentos, metas e responsabilidades não se ajustam às capacidades organizacionais (Burlandy, 2009; Valente, 2003).

Na área de SAN, o Brasil também formalizou um sistema integrado. A Lei Orgânica de SAN (LOSAN, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) criou o SISAN com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Segundo o artigo 1º da lei, o SISAN é o mecanismo pelo qual “o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações para assegurar o direito humano à alimentação adequada”. Ou seja, tal como no Sistema Único de Assistência Social, estabeleceu-se um arranjo institucional de corresponsabilidade entre Estado e sociedade para governança da política de alimentação.

A criação do SISAN seguiu décadas de mobilizações civis (ex. Conselhos de SAN, conferências nacionais) que buscaram dar consistência ao direito à comida saudável. De fato, antes do SISAN, os programas federais de combate à fome estavam dispersos em marcos legais diferentes: o Ministério reconheceu que a assistência social e a SAN “estão representadas em marcos jurídicos distintos: SUAS e SISAN”. O SISAN veio preencher essa lacuna, impondo coesão estratégica. A governança da SAN no Brasil foi consolidada por meio do SISAN/LOSAN, que instituiu a política alimentar como um conjunto integrado de ações

coordenadas, gestão compartilhada e participação social, alinhado ao esforço de tornar efetivo o direito social à alimentação (Moura; Nicoletti, 2016; Guerra; Bezerra; Carnut, 2020).

O deslocamento conceitual da agenda da fome para a agenda da segurança alimentar representa transformação teórica e política relevante. Garajau e Afonso (2016) explicam que a insegurança alimentar pode manifestar-se de forma relativa, quando há comprometimento da qualidade nutricional, ou absoluta, quando há indisponibilidade quantitativa e qualitativa de alimentos.

A definição adotada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme relatada por Garajau e Afonso (2016), incorporou a ideia de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, sem comprometer outras necessidades essenciais. Esse deslocamento amplia o conteúdo normativo do DHAA e exige políticas estruturais capazes de enfrentar desigualdades socioeconômicas. A segurança alimentar passa a ser compreendida como condição para o exercício de outros direitos, integrando a matriz de proteção social e exigindo coordenação federativa, participação social e planejamento intersetorial, elementos que fundamentam a consolidação do SISAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) como instrumentos de concretização do direito fundamental à alimentação.

As cozinhas solidárias, ao contrário, emergem como infraestrutura comunitária de provisão de refeições, mobilização de recursos e produção de vínculos territoriais, funcionando como resposta coletiva a vulnerabilidades alimentares. Estudos recentes mostram que tais iniciativas combinam trabalho comunitário, repertórios de organização social e formas de mediação com serviços públicos, o que as torna sensíveis a mudanças no arranjo institucional e nos mecanismos de financiamento (Bello; Oliveira; Mascarello, 2023).

Tais iniciativas comunitárias de alimentação solidária vinham ocorrendo de forma autônoma e emergencial nas periferias urbanas, reforçando vínculos de solidariedade e redes de apoio locais (Sanchez *et al.*, 2025). Conforme Sanchez *et al.* (2025), a atuação de coletivos populares durante a pandemia evidenciou que laços comunitários e parcerias intersetoriais contribuíram de forma decisiva para enfrentar a fome e renovar práticas cidadãs nas cidades.

A institucionalização dessas iniciativas como política pública, por meio do Programa Cozinha Solidária, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 e regulamentado pelo Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024, introduz regras de elegibilidade, fluxos de repasse e instrumentos de controle que reorganizam a dinâmica local. Quando o programa opera por

modalidade de apoio e institui intermediação por entidade gestora, cria-se um arranjo triangular que pode ampliar previsibilidade de recursos, mas também deslocar capacidade de execução para rotinas burocráticas, exigindo “habilidades como domínio tecnológico e, acima de tudo, uma estrutura administrativa flexível, que impõem modificações na lógica clássica da administração pública” (Burlandy, 2003, p. 31).

Nesse cenário, o Programa Cozinha Solidária se insere na arquitetura da Segurança Alimentar e Nutricional como programa setorial que opera na ponta, no território, a partir de uma tecnologia social de combate à insegurança alimentar e nutricional, de base popular, não estatal, estruturada pela comunidade local, com o apoio à comunidade por meio de outras atividades de interesse coletivo (Brasil, 2024), de modo que sua análise o reconhece como engrenagem de um sistema de proteção social mais amplo, e não como política isolada.

Ao reposicionar o foco da análise para o arranjo institucional do PCS, a tese parte do reconhecimento de que a institucionalização opera em uma via de mão dupla: o Estado pode mediar necessidades sociais e ampliar capacidades de ação, mas tende também a enquadrar essas necessidades em formatos normativos e gerenciais que reordenam relações, prioridades e tempos de resposta, especialmente em contextos urbanos marcados por crise social.

Nessa chave, o programa é observado como uma arquitetura institucional cujos mecanismos cotidianos produzem efeitos diretos sobre a continuidade territorial da oferta de refeições, sobre a autonomia organizativa das cozinhas e sobre a previsibilidade da capacidade de resposta comunitária na efetivação do direito humano à alimentação adequada.

Essa perspectiva permite afastar dois equívocos frequentes no debate sobre políticas de apoio: a suposição de que formalizar significa, automaticamente, fortalecer a experiência apoiada e a ideia simétrica de que qualquer incremento de burocracia implica, por si só, deslegitimar a prática comunitária. Os efeitos da institucionalização dependem da forma assumida pelo desenho e do modo como seus instrumentos, como normas, atos administrativos, editais, procedimentos e sistemas se acoplam às condições materiais dos territórios e às dinâmicas de organização local. É nesse sentido que a tese toma o PCS como um regime de apoio estruturado por repasses, validações e parâmetros centralizados, aplicado a uma tecnologia social que, em sua origem se organiza por vínculos comunitários e solidariedade territorial.

Em políticas orientadas por direitos, a efetivação do DHAA requer instrumentos de apoio dotados de transparência, previsibilidade e proporcionalidade do controle, pois a

alimentação, enquanto direito social, depende de condições institucionais que assegurem continuidade e acesso material, e não apenas da existência formal de um programa.

Ao explicitar como valores, periodicidade de repasses, causas de bloqueio e condições de suspensão são regulados, muitas vezes, por normas infralegais e comunicações operacionais concentradas fora do território, a tese desloca o debate do “se apoiar” para o “como apoiar”, examinando o apoio como desenho que cria obrigações, dependências e efeitos sobre a autonomia comunitária nas cozinhas analisadas.

Torna-se necessário compreender em que medida o desenho de uma política pública, ao institucionalizar iniciativas comunitárias *bottom-up*, caracterizada por uma “vasta gama de atores que interagem no nível local em torno de um problema específico”, em um arranjo *top-down*, com “legislação e recursos bem-definidos e clara estrutura de implementação” de apoio mediado por entidade gestora, reconfigura a autonomia e a continuidade territorial da iniciativa comunitária e condiciona a efetividade da garantia de direitos (Bichir, 2020, p. 28-29).

Quando o arranjo institucional introduz dependência acentuada de fluxos financeiros externos e de validações administrativas concentradas, a continuidade pode ser afetada por atrasos, bloqueios, exigências supervenientes e reprogramações, produzindo instabilidade no atendimento e induzindo estratégias de mitigação por redes locais e por rearranjos internos.

A efetividade do DHAA é mobilizada como categoria jurídico-empírica: de um lado, o DHAA opera como parâmetro normativo de deveres estatais e de garantia de acesso à alimentação “adequada” (Burlandy *et al.*, 2021); de outro, sua efetividade, neste estudo, é observada por resultados territoriais concretos vinculados à continuidade da oferta, à capacidade de resposta e à coordenação interinstitucional que sustenta a política no cotidiano.

Com essa formulação, torna-se possível delimitar o que se espera encontrar no estado da arte: não apenas descrições normativas do Programa Cozinha Solidária ou relatos empíricos isolados sobre experiências locais, mas análises capazes de articular a passagem de uma prática comunitária territorializada para um arranjo institucional centralizado, identificando como instrumentos jurídicos de apoio, fluxos administrativos e mecanismos de intermediação reordenam relações de poder, responsabilidades e capacidades operacionais.

Ao mesmo tempo, o recorte evidencia uma lacuna: a escassez de estudos que reconstruam, no nível da implementação cotidiana, os mecanismos decisórios, documentais e financeiros que conectam o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, entidade gestora e cozinha executora, bem como seus impactos diretos sobre

a efetividade do DHAA. É precisamente nesse intervalo entre desenho normativo e prática administrativa que a tese se insere, propondo uma leitura jurídico-institucional capaz de integrar norma, fluxo e território.

1.2 Justificativa

Esta tese nasce de uma experiência prolongada no território da Ilha do Governador, em uma cozinha comunitária que, muito antes da criação de um programa federal, já funcionava como resposta organizada à fome e às vulnerabilidades que atravessam famílias, mulheres, crianças, idosos e pessoas em situação de rua. A produção de refeições foi se configurando, ao longo do tempo, como prática de cuidado imediato e, ao mesmo tempo, como forma de articulação comunitária capaz de mobilizar voluntariado, parcerias e rotinas de acolhimento, incorporando dimensões socioeducativas e de encaminhamento a serviços públicos.

Esse percurso revela, a partir do chão da prática, que a alimentação adequada extrapola a ideia de “serviço” ou “benefício”: ela opera como porta de entrada para vínculos, cidadania e redes de proteção, exigindo arranjos de governança que garantam continuidade, previsibilidade e coordenação entre atores que atuam no território.

O Programa Cozinha Solidária marca a passagem de uma experiência comunitária, construída de baixo para cima, para um programa estatal com desenho normativo centralizado. Estruturado como política pública na modalidade de “apoio”, detalhada por atos do MDS, esse desenho se concretiza em repasses para custeio e em um arranjo triangular entre Ministério, entidade gestora e cozinha executora. Esse formato tende a concentrar decisões e fluxos financeiros fora do território, gerando assimetrias informacionais e de poder decisório e risco de descontinuidade quando a oferta depende de validações documentais e sistemas digitais sob controle de instâncias externas.

A partir de estudo de caso e testemunho participante, a tensão entre a autodescrição normativa de “apoio” e uma implementação marcada por burocracia, exigências documentais, atrasos de repasse e capacitações incompletas revela um modelo híbrido em que a efetividade territorial do direito humano à alimentação adequada passa a depender, em grande medida, da capacidade administrativa do intermediário e da margem regulatória dos atos ministeriais.

A pesquisa se justifica, em primeiro lugar, pela relevância social, política e econômica de examinar esse processo em um contexto nacional ainda marcado pela insegurança alimentar e pela centralidade do DHAA na agenda pública. Cozinhas solidárias que surgiram como

iniciativas comunitárias de base territorial consolidaram-se como dispositivos de proteção social, combinando atendimento imediato, organização coletiva e articulação com serviços públicos, funcionando como porta de entrada para redes locais de cuidado e garantia de direitos.

A institucionalização do Programa Cozinha Solidária, por meio de marco legal e infralegal recente e de chamamentos públicos, busca ampliar escala e previsibilidade do apoio estatal sem esvaziar o repertório organizativo que deu origem a essas experiências. Esse movimento afeta diretamente populações em situação de pobreza, pois a continuidade da oferta de refeições passa a depender, simultaneamente, da capacidade produtiva local e da regularidade de repasses mediada por instrumentos de parceria, rotinas de prestação de contas e padrões de comprovação.

No plano econômico, a estabilidade ou instabilidade do custeio repercute em compras, logística, equipe e manutenção; no plano político-institucional, a intensificação de obrigações documentais e o uso de sistemas digitais deslocam tempo e energia das equipes para a conformidade, produzindo custos ocultos e selecionando, na prática, quais cozinhas conseguem permanecer vinculadas ao programa. Por se tratar de política pública recente, o estudo oferece evidências oportunas para aprimorar transparência, capacitação e proporcionalidade do controle, prevenindo interrupções do atendimento alimentar e qualificando a governança do apoio.

Do ponto de vista acadêmico-científico, o trabalho contribui ao tratar a efetividade do DHAA como problema jurídico-institucional de implementação, e não apenas como formulação constitucional ou diretriz programática. Em lugar de se limitar à discussão substantiva sobre fome e assistência alimentar, a tese desloca o foco para o arranjo institucional de uma política pública em consolidação, examinando como normas, atos administrativos, instrumentos de parceria, fluxos financeiros e fluxos informacionais produzem incentivos, distribuem competências e criam pontos de veto capazes de fortalecer ou fragilizar a entrega territorial do direito.

A partir de 2020, a pesquisadora participou da criação do Instituto Socioeducacional Reaprender, acompanhando, de modo direto, o processo de formalização organizacional e de diversificação programática. Essa etapa é metodologicamente decisiva porque marca a transição de uma iniciativa ancorada em vínculos comunitários e religiosos para uma institucionalidade associativa com responsabilidades administrativas, contábeis e jurídicas mais estruturadas.

O caso ganha ainda maior densidade quando, em 2023, a legislação do PSC é promulgada, bem como a entidade adere e implementa programas públicos como o Prato Feito Carioca, e quando, em 2024, inaugura a Creche Comunitária Irmã Morocha (CCIM). Esse encadeamento de experiências evidencia que a “mutação” institucional analisada na tese não ocorre em um salto, mas por camadas: cada programa e cada parceria adicionam exigências, rotinas, prestações de contas, protocolos de atendimento e formas de evidenciar resultados. Em termos de método, o testemunho participante permite identificar como se consolidam capacidades (e também sobrecargas) no nível do território, e como certos incentivos estatais podem operar simultaneamente como suporte e como vetor de reorganização interna.

Esse percurso culmina na habilitação da Cozinha Solidária do GEID, vinculada ao Instituto Socioeducacional Reaprender, ao Programa Cozinha Solidária do MDS no ano de 2024, através Edital de Chamamento Público MDS Nº 14, de 2024, primeiro certame do programa.

Na mesma época, o Instituto Socioeducacional Reaprender passou a integrar o recém-formado Fórum de Cozinhas Solidárias do Rio de Janeiro, espaço coletivo que emerge, em 2023, da articulação entre iniciativas e experiências de enfrentamento à fome construídas territorialmente durante o agravamento da insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19.

A pesquisadora acompanhou as reuniões de orientação ministerial relacionadas ao edital, participou do I Fórum das Cozinhas Solidárias realizado na ALERJ e, posteriormente, do II Fórum, na sede da Ação da Cidadania.

Além de registrar a experiência da própria cozinha em que atua como assessoria jurídica voluntária, a pesquisadora teve acesso a informações compartilhadas por outras Cozinhas Solidárias no Rio de Janeiro ao longo de 2024 e 2025, o que amplia a força interpretativa do estudo: ainda que o foco permaneça no caso, o material empírico se enriquece por contraste e comparação com percepções e dificuldades relatadas por pares, permitindo distinguir o que é específico da unidade estudada e o que tende a se repetir como padrão no ecossistema de implementação.

A estratégia metodológica de microanálise, centrada no estudo de caso da Cozinha Solidária do GEID, no Instituto Socioeducacional Reaprender, permite reconstruir processualmente adesão, pactuações, capacitações, exigências supervenientes, inconsistências, atrasos e suspensão de repasses, conectando desenho e implementação por meio de evidências

documentais. Ao incorporar o testemunho participante como ponto de partida e vetor interpretativo, o estudo explicita a posição da pesquisadora no campo e transforma a experiência territorial em recurso metodológico controlado, que orienta a seleção do *corpus*, a formulação de hipóteses e a leitura das fricções, sem confundir relato com prova.

A literatura disponível sobre cozinhas solidárias já oferece elementos para compreender essas iniciativas como fenômeno urbano e político, associado ao direito à cidade, à produção do comum e ao território como categoria da prática política, ressaltando que o urbano envolve relações sociais, conflitos distributivos e disputas por reconhecimento de necessidades vitais. Esses estudos indicam que cozinhas solidárias podem operar como espaço de organização coletiva e mediação de solidariedade em contextos de crise, ao mesmo tempo em que suscitam dilemas quando se procura formalizar uma prática territorializada sem esvaziar sua potência política.

A tese dialoga com esse estado da arte ao transformar o estudo de caso em objeto de inferência sobre arranjo institucional: em vez de registrar episódios de instabilidade como exceções, reconstrói-os como parte de uma sequência governada por regras e decisões externas à cozinha, identificando como variáveis como tempo de resposta do intermediário, critérios de validação, atualização de requisitos e comunicação institucional influenciam a capacidade de planejamento local.

Com isso, oferece uma contribuição metodológica para observar “efeitos do arranjo” para além de avaliações genéricas de sucesso ou fracasso do programa e, simultaneamente, uma contribuição normativa ao propor caminhos para maior previsibilidade, proporcionalidade do controle, suporte administrativo e estabilidade procedimental, ampliando a capacidade do Direito de analisar e aperfeiçoar políticas de combate à fome com base em evidências produzidas no caso estudado.

1.3 Metodologia e Organização do Texto

A pesquisa adota como eixo orientador a linha “metodológica da tecnologia social científica”, entendida, em termos jurídico-metodológicos, como perspectiva que desloca o foco da norma em abstrato para os efeitos concretos produzidos por instituições, programas e práticas sociais, avaliando os fins pelas consequências e os fundamentos pelos efeitos que geram na realidade vivida (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 67). Nesse enquadramento, o Programa Cozinha Solidária é tratado como tecnologia social em disputa, inserida na ação pública voltada

à segurança alimentar, de modo que a análise do arranjo institucional e de seus instrumentos procura sempre reconectar dispositivos normativos, rotinas administrativas e resultados territoriais na garantia do direito humano à alimentação adequada.

Ao adotar essa linha metodológica, a tese não se limita a descrever o programa, mas busca compreender como a gramática normativa-gerencial reconfigura práticas comunitárias e necessidades territoriais, tomando o caso concreto como campo de verificação empírica das teses construídas (Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

Articulada a essa escolha, adota-se a “vertente jurídico-social”, que compreende o fenômeno jurídico como realidade inseparável de seus condicionantes e efeitos socioculturais, políticos e antropológicos (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 70). Em vez de tratar o direito à alimentação e as normas do PCS apenas como comandos prescritivos, a pesquisa insere o ordenamento jurídico na trama mais ampla da ação pública em segurança alimentar e nutricional, observando como leis, decretos, editais, portarias e instrumentos de parceria ganham concretude em contextos urbanos de pobreza e vulnerabilidade.

Nessa vertente, o direito é examinado em sua dimensão institucional e em sua materialização prática, o que exige descrever tanto as categorias jurídicas mobilizadas, tais como apoio, apoio, parceria, condicionalidade, quanto as formas pelas quais são apropriadas, reinterpretadas ou tensionadas por organizações comunitárias que operam cozinhas solidárias em territórios específicos (Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

Quanto à classificação de gênero foi desenvolvida como “pesquisa empírica”, pois constrói quadros de observação voltados a descrever e interpretar processos e efeitos, sem se reduzir a um exercício de mensuração da realidade (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 80). O estudo de caso da Cozinha Solidária do GEID, vinculada ao Instituto Socioeducacional Reaprender, na Ilha do Governador, Rio de Janeiro, constitui a unidade empírica privilegiada para acompanhar, em sequência temporal, a passagem de uma iniciativa comunitária de segurança alimentar para um arranjo de política pública formalizado e mediado por entidade gestora.

A reconstrução dessa trajetória combina diferentes tipos de evidência: registros internos, documentos institucionais, atos normativos, materiais de orientação, comunicações oficiais e memória organizacional, compondo um corpus que permite observar, em detalhe, como exigências, prazos, repasses e bloqueios interferem na continuidade da oferta de refeições, na organização do trabalho e na autonomia territorial da cozinha.

Do ponto de vista da relação entre pesquisadora e campo, a investigação se estrutura como “pesquisa participante”, modalidade em que a distância entre sujeito e objeto é deliberadamente reduzida, uma vez que quem investiga está inserida no contexto investigado e dele participa efetivamente (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 179).

Desde 2002, a pesquisadora integra a instituição religiosa que deu origem às ações de distribuição de alimentos e, a partir de 2020, participa da criação e consolidação do Instituto Socioeducacional Reaprender, acumulando funções de gestão e assessoria jurídica voluntária na Cozinha Solidária do GEID. Esse lugar de “pesquisadora-participante” permite acessar bastidores decisórios, rotinas de trabalho e microtensões que dificilmente seriam captados apenas por observação pontual ou por documentos oficiais, aproximando-se da concepção de pesquisa participante que emerge de processos de ação social junto a comunidades e movimentos populares (Brandão; Borges, 2008).

A trajetória de pertencimento institucional e territorial da pesquisadora permite reconstituir, com granularidade, transformações que não aparecem integralmente nos registros oficiais: a passagem de uma prática emergencial e assistencial de distribuição de refeições e insumos para uma dinâmica comunitária mais complexa, conectada à formação de capacidades locais, à organização coletiva e à criação de estratégias de sustentabilidade.

A participação, ancorada em uma trajetória de mais de duas décadas, funciona como eixo de inteligibilidade para conectar três planos que a pesquisa pretende manter indissociáveis: (i) a história social e organizacional do território (da distribuição inicial de alimentos à construção de atividades formativas e produtivas); (ii) a conformação institucional do ISR e a progressiva inserção em programas públicos locais; e (iii) a experiência de habilitação e implementação vinculada ao Programa federal, com suas orientações, fóruns e etapas de execução.

Nessa arquitetura, o caso concreto não é apenas o “lugar onde” a política acontece: é o lugar “a partir do qual” se torna possível compreender os mecanismos pelos quais a institucionalização reordena práticas, impõe padrões de prova e conformidade, desloca capacidades para a burocracia e, ao mesmo tempo, abre possibilidades de escala, estabilidade e reconhecimento público.

Ao mesmo tempo, essa posição impõe procedimentos de triangulação e cuidados éticos: os acontecimentos reconstruídos são cotejados com documentos, cronologias e relatos de outros atores, e informações sensíveis são tratadas com anonimização e uso agregado quando

envolvem pessoas, lideranças comunitárias ou beneficiários (Brandão; Borges, 2008; Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

No que se refere à revisão bibliográfica, adota-se uma revisão integrativa da literatura, conduzida sob a forma de revisão narrativa sistematizada, compatível com a vertente jurídico-social e com o enfoque em tecnologia social, pois permite articular, em um mesmo percurso analítico, produção normativa, literatura doutrinária, estudos empíricos e documentos institucionais, examinando-os à luz de um problema jurídico-institucional previamente delimitado (Souza; Silva; Carvalho, 2010).

Diferentemente da pesquisa empírica de campo, que constrói quadros de observação para acompanhar processos concretos, a revisão de literatura tem propósito próprio: sistematizar, atualizar e problematizar o estado do conhecimento sobre determinado tema, identificando matrizes teóricas, aplicações e lacunas a serem enfrentadas pela pesquisa, função que a aproxima do que Gustin, retomando Michel, descreve como esforço de “verificar o estágio teórico em que o assunto se encontra no momento atual, com o propósito de levantar suas novas abordagens, visões, aplicações, atualizações” (Gustin *apud* Michel, 2009, p. 41). Nesse sentido, a revisão integra trabalhos que tratam de cozinhas solidárias, tecnologias sociais, segurança alimentar e políticas públicas de alimentação, bem como estudos que iluminam os instrumentos de ação pública e os arranjos de governança relevantes para o PCS.

A revisão integrativa realizada nesta tese abrange diferentes tipos de documentos, de modo a contemplar a diversidade de formatos em que se produz conhecimento sobre cozinhas solidárias, segurança alimentar e políticas de alimentação no Brasil: artigos científicos publicados em periódicos acadêmicos, teses e dissertações de programas de pós-graduação *stricto sensu*, relatórios técnicos de órgãos públicos e organizações da sociedade civil, capítulos de livros com discussão teórica consistente ou análise sistematizada de experiências e documentos normativos e administrativos diretamente ligados ao PCS e a programas correlatos (Souza; Silva; Carvalho, 2010).

A literatura analisada nesta tese articula contribuições do campo da SAN e do DHAA, estudos empíricos sobre cozinhas solidárias e abordagens de desenho e implementação de políticas públicas. Essa articulação é necessária porque o objeto da pesquisa envolve, simultaneamente, direitos sociais, instrumentos administrativos de apoio e rotinas de implementação territorial, isto é, a passagem de um repertório comunitário para um regime estatal regulado.

O recorte geográfico se concentra no Brasil e o recorte temporal abrange publicações a partir dos anos 2000, período em que se consolidam políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e se expandem iniciativas comunitárias de alimentação em territórios urbanos de vulnerabilidade socioeconômica. A seleção privilegiou estudos que abordam oferta organizada de refeições em formato comunitário, como cozinhas solidárias, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, bancos de alimentos, programas de marmitas, com protagonismo comunitário ou formas de coprodução com o poder público, orientadas ao enfrentamento da fome, à promoção da cidadania e à garantia de direitos. Esse procedimento permitiu compor um quadro analítico em que o caso da Cozinha Solidária do GEID é lido à luz de categorias mais gerais sobre tecnologias sociais, política pública e efetivação do direito à alimentação, em consonância com a linha metodológica da “tecnologia social científica” e com a “vertente jurídico-social” adotadas (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 67 e 70).

Essa escolha metodológica é, portanto, não apenas legítima, mas teoricamente consistente com o objetivo da pesquisa: analisar criticamente o arranjo institucional e a implementação de uma política pública sob a perspectiva da efetividade de direitos, em especial do DHAA.

Para alcançar esse objetivo, a estratégia de busca foi realizada em bases de dados acadêmicas e institucionais, tais como SciELO, Google Scholar, CAPES Periódicos, Repositório Institucional da Universidade Federal Fluminense (RiUFF) e outras universidades, bem como repositórios de documentos do MDS, da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e outros órgãos governamentais, aplicando combinações de descritores, como “segurança alimentar e nutricional”, “direito à alimentação”, “cozinhas solidárias”, “políticas públicas” e “tecnologias sociais”. A triagem inicial considerou a relevância dos títulos e resumos, seguindo-se a leitura dos textos selecionados para confirmar sua pertinência ao objeto de estudo.

O processo de seleção buscou publicações que abordem programas e iniciativas afins, assegurando a inclusão de diversos contextos geográficos e realidades sociais, dentro do recorte temporal definido para o trabalho, qual seja a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Dessa forma, a revisão embasará a fundamentação teórica, proporcionando uma visão abrangente sobre a evolução das Cozinhas Solidárias e suas interfaces com as políticas públicas de alimentação e nutrição. Os resultados dessa etapa serviram de referencial para orientar o delineamento do estudo de caso, contribuindo para uma

análise mais detalhada e consistente do papel das Cozinhas Solidárias na garantia do direito à alimentação adequada.

Ao reposicionar o foco da análise para o arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária, a tese parte do reconhecimento de que a institucionalização pode operar em uma via de mão dupla: ao mesmo tempo em que o Estado pode mediar necessidades sociais, ele também tende a enquadrá-las em formatos normativos e gerenciais que reordenam relações, prioridades e tempos de resposta, inclusive em contextos urbanos de crise social intensificada.

Essa perspectiva permite afastar dois equívocos analíticos recorrentes: a presunção de que formalizar equivale, necessariamente, a fortalecer, e a ideia de que burocratizar implica, por si só, deslegitimar a prática comunitária. Os efeitos da institucionalização dependem, em realidade, da forma assumida pelo desenho e do modo como seus mecanismos se acoplam às condições materiais dos territórios e dos sujeitos responsáveis pela execução da política. A partir dessa chave, o Programa é analisado como um arranjo institucional cuja operação cotidiana produz consequências diretas para a continuidade territorial da oferta, para a autonomia organizativa das cozinhas e para a previsibilidade de sua capacidade de resposta.

Essa mudança de foco mostra-se especialmente pertinente quando o próprio marco normativo define as cozinhas solidárias como “tecnologia social” de base popular e não estatal, ao mesmo tempo em que as incorpora a um programa estatal estruturado por repasses, validações e parâmetros centralizados. Essa tensão constitutiva, entre a natureza comunitária do objeto e os instrumentos administrativos utilizados para apoiá-lo, fiscalizá-lo e condicioná-lo, é tratada pela tese não como pano de fundo, mas como problema analítico central. A investigação reconstrói como requisitos, fluxos e formas de intermediação moldam a entrega territorial do DHAA e a governança entre Estado, entidade gestora e cozinhas executoras.

Um segundo ponto de originalidade consiste em analisar o “apoio” como instrumento jurídico-institucional específico de execução, e não como expressão genérica de auxílio estatal. O apoio é decomposto em componentes analiticamente distinguíveis, critérios de acesso e permanência, condicionalidades, procedimentos, garantias, incentivos e riscos, permitindo compreender seus efeitos concretos sobre a dinâmica territorial.

Embora o marco legal preveja apoio à manutenção e ao desenvolvimento das cozinhas, a regulamentação infralegal detalha cadastros, padrões de execução e formas de pactuação, produzindo uma gramática administrativa aplicada a um objeto que, em sua origem, opera por vínculos comunitários e organização social. Nessa perspectiva, o apoio não se reduz ao repasse

financeiro: ele constitui um regime relacional no qual a continuidade do suporte depende de um circuito de validação e conformidade.

Em políticas orientadas por direitos, a efetivação do DHAA exige que instrumentos de fomento e apoio incorporem previsibilidade, regras inteligíveis e deveres de informação, uma vez que a alimentação, enquanto direito social, depende de condições institucionais que assegurem continuidade e acesso material, e não apenas da existência formal de um programa (Teles; Brandão; Lopes, 2025).

Quando aspectos centrais do apoio, como valores, periodicidade dos repasses e condições de suspensão, permanecem concentrados em instrumentos infralegais e comunicações operacionais, ampliam-se os riscos de instabilidade, afetando diretamente a capacidade das cozinhas de planejar despesas, manter equipes e garantir regularidade territorial. Ao revelar essa estrutura, a tese desloca o debate do “se apoiar” para o “como apoiar”, examinando o apoio como desenho que cria obrigações, dependências e efeitos territoriais.

A análise é conduzida a partir de uma abordagem centrada nos mecanismos institucionais, na qual o apoio se configura como um circuito operacional: a cozinha produz informações e evidências; a entidade gestora valida e organiza os fluxos; o MDS, ou instâncias sob sua coordenação, processa repasses e monitora conformidades; e a continuidade territorial da oferta depende da estabilidade desse encadeamento. Nessa lógica, a validação documental deixa de ser atividade acessória e passa a integrar o núcleo do funcionamento do Programa: sem validação não há repasse; sem repasse regular, a cozinha tende a reprogramar despesas, reduzir frequência ou suspender atividades, com impacto direto sobre o território atendido.

Outro elemento do estudo reside na formulação de critérios normativos para avaliar a qualidade do arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária, com foco em transparência, previsibilidade e proporcionalidade do controle. Esses critérios permitem fundamentar propostas de ajuste do desenho sem negar a necessidade de prestação de contas em políticas públicas.

A transparência é compreendida como requisito de governança que envolve inteligibilidade das regras, publicidade dos fluxos e dever de informação sobre critérios de validação, prazos, causas de bloqueio e condições de regularização. A previsibilidade, por sua vez, refere-se à estabilidade mínima de orientações e parâmetros operacionais, especialmente em políticas de apoio com repasses periódicos, nas quais a regularidade financeira estrutura o planejamento local e a continuidade territorial.

Ao dialogar com a literatura que defende a consolidação das cozinhas solidárias como política pública de Estado, a tese sustenta que a qualidade do arranjo institucional não é atributo meramente técnico, mas componente político-jurídico decisivo para definir se a política preserva a natureza comunitária da tecnologia social que pretende apoiar ou se converte o apoio em circuito de condicionalidades que reproduz barreiras e vulnerabilidades administrativas.

Apresentadas a metodologia e as bases empíricas desta tese, passa-se à exposição da organização dos capítulos. No primeiro capítulo, enfatiza-se a experiência da Cozinha Solidária do Instituto Socioeducacional Reaprender (ISR), com destaque para sua atuação territorial, seu ingresso no Programa Cozinha Solidária e os efeitos comunitários decorrentes dessa inserção. O capítulo inicia-se com a descrição das práticas do GEID e do ISR na Ilha do Governador, onde ações voluntárias, redes comunitárias e a participação em programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) sustentam a produção diária de 500 refeições destinadas a pessoas em situação de vulnerabilidade. Em seguida, descreve-se o processo de habilitação no Programa Cozinha Solidária e a formalização da parceria com o Instituto Nacional de Desenvolvimento Humano. A cronologia da implementação destaca eventos como o início da operação, os fluxos de repasse e os períodos de instabilidade financeira. Por fim, o capítulo examina os efeitos territoriais da iniciativa, uma vez que a experiência é interpretada como tecnologia social que articula solidariedade, cidadania e gestão comunitária enraizada no território.

O segundo capítulo inicia com apresentação do conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada, como direito fundamental e a contextualização da evolução histórica das políticas públicas de SAN no Brasil, destacando-se o papel da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Apresenta uma análise detalhada do Programa Cozinha Solidária, instituído com o objetivo de assegurar a oferta gratuita e regular de refeições à população em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar. Examina, ainda, o conjunto normativo do Programa Cozinha Solidária, sustentado pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 e regulamentado pelo Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024 e pela Portaria MDS nº 977, de 5 de abril de 2024, que delineiam critérios de apoio, atribuições dos entes públicos e parâmetros infralegais para a execução da política.

Na sequência, discutem-se os instrumentos operacionais do Programa, com ênfase no Edital MDS nº 14, de 5 de junho de 2024, nos sistemas informatizados e nos fluxos de

habilitação e prestação de contas que estruturam a articulação entre o governo federal, as entidades gestoras e as cozinhas executoras. O texto enfrenta a análise da governança compartilhada com organizações da sociedade civil, à luz do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Outro aspecto examinado é a arquitetura triangular do modelo institucional (MDS – entidade gestora – cozinha executora). Por fim, o capítulo incorpora uma revisão da literatura sobre o Programa Cozinha Solidária, situando o PCS no estado da arte.

O terceiro capítulo assume caráter interpretativo e demonstrativo, articulando os achados do estudo de caso da Cozinha Solidária do GEID/ISR ao referencial teórico da tese. O foco recai sobre a forma pela qual o arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária incide sobre a autonomia organizacional, a continuidade territorial e a capacidade de resposta das cozinhas solidárias na garantia do direito humano à alimentação adequada. O capítulo retoma a genealogia territorial das cozinhas solidárias, compreendendo-as como respostas comunitárias organizadas à insegurança alimentar, sustentadas por redes locais e repertórios de ação coletiva. Em seguida, caracteriza-as como tecnologia social cuja legitimidade pública se constrói no território antes de sua incorporação estatal. A análise central examina a mutação institucional que ocorre quando essa tecnologia social se converte em política pública *top-down* e passa a operar sob uma gramática normativa-gerencial, composta por regras, instrumentos, rotinas, prazos, exigências documentais, circuitos de validação e comunicações infralegais que condicionam o acesso e a permanência no arranjo triangular (MDS – entidade gestora – cozinha executora). Ao final, propõem-se ajustes orientados à previsibilidade financeira, à transparência, à proporcionalidade do controle e ao apoio técnico contínuo, com vistas a ampliar a efetividade territorial do DHAA.

2 ESTUDO DE CASO: COZINHA SOLIDÁRIA DO INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER

No contexto brasileiro, as cozinhas solidárias têm se estruturado predominantemente em territórios atravessados por pobreza, insegurança alimentar e déficits no acesso a serviços urbanos essenciais. Nessas áreas, configuram-se sob distintas matrizes institucionais, vinculadas a movimentos sociais, organizações da sociedade civil ou iniciativas comunitárias, adotando arranjos de governança heterogêneos e mobilizando fontes diversificadas de financiamento, que incluem doações, financiamento coletivo, parcerias públicas e apoio da agricultura familiar (Teles; Brandão; Lopes, 2025).

As cozinhas solidárias em funcionamento no município do Rio de Janeiro combinam perfis organizacionais e arranjos territoriais distintos, mas compartilham a atuação em áreas marcadas por desigualdades e insegurança alimentar. O trabalho sobre a Cozinha Solidária da Lapa destaca que se trata de uma experiência localizada em bairro central da cidade, articulada a movimentos sociais como o MTST, o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB/MUCA) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), além de universidades e entidades do terceiro setor. Segundo os autores Bello, Oliveira e Mascarello (2023), a cozinha se estrutura como espaço político de sociabilidade, formação e disputa pelo direito à cidade, ao mesmo tempo em que organiza a produção e distribuição de refeições prontas para pessoas em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica e insegurança alimentar. Ainda que os dados se refiram ao contexto da região da Lapa, eles contribuem para compreender o perfil de público que também é atendido por cozinhas situadas em territórios urbanos como a Ilha do Governador.

Através da observação das discussões no Fórum das Cozinhas Solidárias do Rio de Janeiro, é possível constatar que as cozinhas se inserem nesse universo de iniciativas que operam em territórios vulnerabilizados e, em muitos casos, mantêm vínculos com movimentos religiosos, associações comunitárias ou coletivos de base. Embora o presente trabalho não disponha de um mapeamento de todas as cozinhas na cidade, a análise da Cozinha Solidária do GEID, associada ao Instituto Socioeducacional Reaprender, permite identificar traços que a literatura aponta como recorrentes: atuação em área periférica, combinação de serviços alimentares com ações socioeducativas e forte ancoragem em vínculos comunitários construídos ao longo de anos (ISR, 2024; Teles; Brandão; Lopes, 2025).

As informações institucionais relativas ao Instituto Socioeducacional Reaprender foram sistematizadas a partir de um conjunto de documentos internos, tais como Portfólio institucional, Relatórios de Prestação de Contas, relatórios anuais, contratos de parceria, apresentações e peças de comunicação, que constituem a base formal de reconstrução do percurso organizacional do ISR e da Cozinha Solidária do GEID. Parte da narrativa dos fatos decorre, ainda, do testemunho de participante da pesquisadora, que integra a equipe de gestão do Instituto, acompanha desde o início as atividades da Cozinha Solidária, participa de grupos de discussão sobre Cozinhas Solidárias, do Fórum Nacional e do Fórum de Cozinhas Solidárias do RJ, bem como de ações promovidas pela organização Ação da Cidadania e pelo MDS.

2.1 Atividades, Recursos Organizacionais e Conexões em Rede do ISR

A Cozinha Solidária do GEID integra um conjunto mais amplo de ações desenvolvidas pelo Instituto Socioeducacional Reaprender, organização sediada na Rua do Romancista, 96, na Freguesia, Ilha do Governador, no município do Rio de Janeiro. Segundo o Relatório de Prestação de Contas de 2024, o instituto atua em diferentes frentes, incluindo a Creche Comunitária Irmã Morocha, programas de atendimento de assistência social e ações de capacitação profissional, configurando-se como espaço de referência para a comunidade local (ISR, 2024).

O Instituto Socioeducacional Reaprender constitui-se como uma organização da sociedade civil que emerge da trajetória histórica do Grupo de Estudos Integrais Demétrius (GEID), uma instituição espírita-cristã, constituída como associação sem fins lucrativos, cuja atuação comunitária ultrapassa três décadas em território marcado por múltiplas vulnerabilidades sociais na região da Ilha do Governador, no município do Rio de Janeiro. A experiência acumulada pelo GEID com ações de cunho assistencial evidenciou a necessidade de uma institucionalidade específica para organizar, expandir e qualificar programas e projetos socioeducacionais, orientados à promoção de cidadania, de direitos e de melhoria das condições de vida de crianças, adolescentes, jovens e suas famílias.

O histórico de atuação da assistência social do GEID permite compreender a cozinha solidária como desdobramento de uma trajetória institucional longa de trabalho comunitário, anterior à adesão aos programas recentes do poder público. O portfólio institucional indica que a inserção do ISR em políticas de segurança alimentar e proteção social se assenta em mais de

três décadas de atuação do Grupo de Estudos Integrais Demétrius na Ilha do Governador, em território periférico insular. A gestão combina atuação voluntária e equipe remunerada, apoiando-se em recursos provenientes de campanhas de doação e de parcerias institucionais, a partir de uma proposta que articula apoio às famílias, atenção à população em situação de rua e promoção de direitos em diálogo com a rede socioassistencial (ISR, 2022).

A cessão, pela Prefeitura do Rio de Janeiro, do terreno na Rua do Romancista em 1996, e o processo de construção da sede social, consolidaram um espaço físico que passou a abrigar, de forma integrada, o Serviço Social do GEID, a cozinha comunitária e o projeto da Creche Comunitária Irmã Morocha, compondo um arranjo arquitetônico e institucional vocacionado para serviços de proteção social básica e especial.

Embora o terreno onde se localiza a sede seja objeto de cessão de uso pela Prefeitura do Rio de Janeiro, com renovação periódica a cada dez anos, a integralidade da edificação foi viabilizada por meio de campanhas de arrecadação promovidas entre voluntários do GEID e por doações de frequentadores da instituição ao longo de mais de duas décadas. O período de renovação da cessão tende a produzir tensão para o grupo gestor do GEID e do ISR, na medida em que a continuidade dos projetos socioassistenciais permanece condicionada a ato administrativo de natureza discricionária, dependente da decisão política do chefe do Poder Executivo municipal. A última renovação ocorreu em 2016, mediante a formalização do Termo nº 82/2016, firmado pela Superintendência de Patrimônio Imobiliário da Prefeitura do Rio de Janeiro.



Figura 1 – Imagens da Edificação ao longo dos anos.



Figura 2 – Fotografia da Edificação em 2025

Essa estrutura abriga programas e projetos voltados a diferentes faixas etárias e dimensões da vida comunitária, organizando em um mesmo espaço físico atividades voltadas à infância, juventude, famílias e pessoas em situação de rua, além de ações de formação, apoio psicossocial e integração com serviços públicos da rede local (ISR, 2024).

Enquanto instituição de inspiração espírita-cristã, o GEID enfrentou, ao longo de sua trajetória, restrições e barreiras práticas para o acesso a programas estatais de assistência social, em razão tanto de exigências formais de laicidade quanto de critérios administrativos de credenciamento. À medida que avançavam as obras da Creche Comunitária Irmã Morocha e se aproximava o momento de obtenção das autorizações de funcionamento e da formalização de parcerias públicas necessárias à sua manutenção, amadureceu-se, no âmbito interno, o debate sobre a conveniência de constituir uma associação civil sem fins lucrativos juridicamente distinta da instituição religiosa, apta a celebrar convênios e integrar, de modo mais estável, a rede socioassistencial.

Nesse processo, a eleição de Marcelo Crivella para a Prefeitura do Rio de Janeiro, no mandato de 2017 a 2020, apoiado por segmentos religiosos marcados por pautas morais conservadoras, funcionou como catalisador para a decisão assemblear do GEID no sentido de promover essa separação jurídica, diante do receio de vinculações político-religiosas que pudessem afetar a credibilidade pública da atuação socioeducativa do grupo. A pesquisadora, na condição de integrante da assembleia, participou desse processo deliberativo e manifestou-

se favoravelmente à criação de uma entidade própria, de natureza laica, destinada a assumir a interface institucional com o poder público.

Em outubro de 2017, foram elaborados o Estatuto e o Regimento do ISR, dando forma à constituição da entidade. A conclusão da formalização do Instituto Socioeducacional Reaprender, em 2020, surge como desdobramento dessa trajetória, deslocando para uma nova entidade civil, de caráter laico, a responsabilidade pela condução dos projetos socioeducacionais do GEID, ao mesmo tempo em que preserva o vínculo histórico entre as instituições. O ISR é descrito como “obra social” do GEID, ocupando a sede da Rua do Romancista, enquanto o grupo originário permanece com atividades em sua sede própria. Essa transição não significou ruptura, mas reconfiguração institucional necessária para ampliar o escopo das ações educacionais, culturais e assistenciais, regionalizando a atuação e fortalecendo a capacidade de desenvolver, acompanhar e avaliar programas socioeducacionais em alinhamento com a Política Nacional de Assistência Social (ISR, 2024a).

Nos termos do Estatuto Social do ISR, a organização administrativa da entidade estrutura-se a partir de três órgãos principais: Assembleia Geral, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal, cabendo à Diretoria Executiva papel central na condução das atividades institucionais e na operacionalização das finalidades sociais previstas (ISR, 2024).

A Diretoria Executiva é composta por quatro funções específicas, Diretor Administrativo, Diretor Pedagógico, Diretor Social e Diretor de Projetos, atualmente exercidas por Lea Ramasine, Alessandra Ramasine, Gina Maria, e Janaína Soares, respectivamente. As atribuições são distribuídas de modo a assegurar a articulação entre gestão administrativa, execução pedagógica, atuação socioassistencial e desenvolvimento de projetos institucionais. A composição revela uma estrutura organizacional orientada à integração entre diferentes dimensões de atuação do Instituto, permitindo que a gestão combine funções estratégicas e operacionais.

Segundo o Estatuto do ISR, compete à Diretoria Executiva, entre outras atribuições, elaborar e executar o programa anual de atividades, estabelecer diretrizes administrativas, articular parcerias com instituições públicas e privadas e gerir recursos humanos, evidenciando seu papel como instância de coordenação interna e de mediação institucional. O mandato da Diretoria é fixado em cinco anos, com possibilidade de recondução, o que contribui para a continuidade administrativa e a consolidação de projetos de médio prazo, ao mesmo tempo em

que submete sua atuação ao controle da Assembleia Geral, órgão soberano responsável por sua eleição e fiscalização.

A localização da sede do ISR, na Ilha do Governador, nas proximidades das comunidades Pichunas e 200-Bancários, não é um dado meramente geográfico, mas se articula à compreensão do território como espaço de produção de sociabilidades, desigualdades e formas específicas de violação e garantia de direitos. O histórico apresenta dados sobre a distribuição das moradias dos beneficiários por bairros e favelas da Ilha do Governador, destacando o atendimento a comunidades como Pichunas, Dendê, Vila Joaniza, Boogie Woogie e diversos territórios dos Bancários.



Figura 3 – Mapa da Distribuição da moradia dos beneficiários de Cesta Básica em 2021.

Registros comparativos de 2021 e 2023 mostram uma reorganização do território de atuação após articulação com a rede de segurança alimentar da Ilha do Governador (SAIG) e com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), com o objetivo de que as instituições socioassistenciais atuem de forma mais focada em suas áreas de referência. Esse processo reforça o enraizamento territorial das ações do ISR/GEID e a inserção da Cozinha Comunitária em estratégias pactuadas com a rede pública, o que se conecta, posteriormente, às parcerias com o município e, mais recentemente, com a União, no âmbito de editais específicos voltados à segurança alimentar e nutricional (ISR, 2024a).

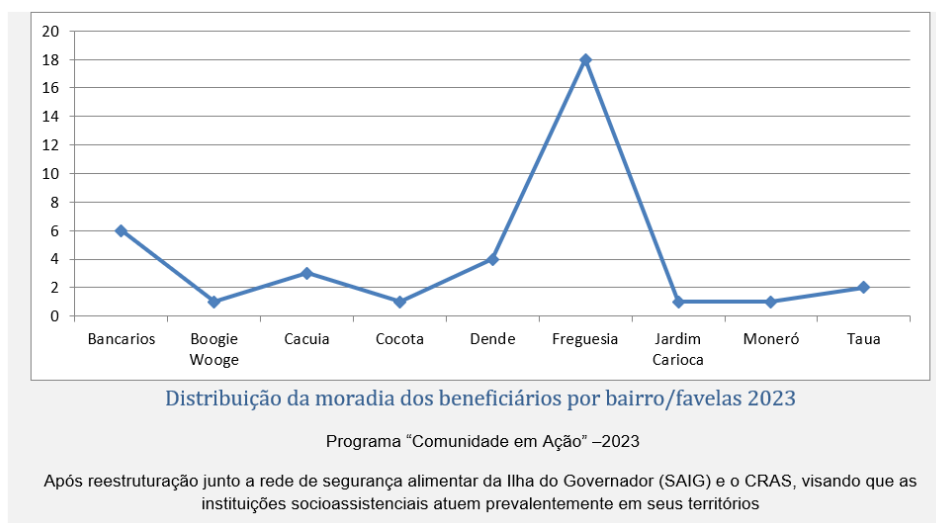


Figura 4 – Gráfico da Distribuição da moradia por bairro dos beneficiários que recém cestas básicas.

O processo de consolidação do ISR como referência no território está vinculado à capacidade de identificar demandas emergentes das famílias e de construir respostas coletivas de caráter socioeducativo. Os documentos institucionais relatam que, ao longo de mais de trinta anos de atuação comunitária, foram identificadas necessidades recorrentes relacionadas ao apoio às famílias na reconstrução de trajetórias de cidadania, ao suporte às mães e mulheres trabalhadoras no cuidado com as crianças e à carência de equipamentos que conjugassem acolhimento, proteção social e educação na primeira infância. Desse diagnóstico derivou, entre outras iniciativas, a criação da Creche Comunitária Irmã Morocha, projeto que se torna central na estratégia institucional de garantir o direito à educação infantil, à alimentação e à convivência comunitária em ambiente protegido, especialmente para famílias residentes em áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica (ISR, 2024).

A estrutura interna do Instituto articula programas sociais com objetivos complementares. Na sede, além da Creche Comunitária Irmã Morocha, funcionam o Programa Comunidade em Ação, a Cozinha Solidária do GEID, o Núcleo de Aprendizagem em Valores Humanos (NAVH) e projetos de promoção e prevenção em saúde e atividades de formação profissional. Essa combinação de iniciativas é orientada por uma concepção de cuidado que integra dimensões educacionais, assistenciais, culturais, de segurança alimentar e de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, buscando responder de forma articulada às múltiplas expressões da questão social que atravessam o cotidiano das famílias atendidas (ISR, 2024).

A leitura conjunta do Relatório Final do projeto “IntegrAções Insulanas” e do Relatório ISR 2024 permite identificar a família como unidade estratégica de referência das ações do Instituto, com centralidade evidente do trabalho com mulheres responsáveis pelo cuidado cotidiano, muitas vezes em arranjos marcados pela ausência da figura paterna e por vínculos familiares fragilizados (ISR, 2024a).

No âmbito do serviço social, o Diagnóstico de Desenvolvimento Institucional 2025 aponta 157 atendimentos anuais são registrados como acolhimentos de famílias cadastradas e acompanhadas, com encaminhamentos para a rede intersetorial de saúde, assistência, trabalho e renda, evidenciando a intensidade da demanda por proteção social entre núcleos familiares que vivem em favelas da Ilha do Governador (ISR, 2025).

Esse acompanhamento se articula à oferta de 501 cestas básicas no ano de 2024, totalizando 6,5 toneladas de alimentos, e à concessão de cestas emergenciais a pedido de CRAS, Conselho Tutelar e demais serviços parceiros, o que revela a combinação entre apoio continuado e respostas pontuais a situações de agravamento da vulnerabilidade (ISR, 2025).

Além disso, a entrega de 31 enxovais de bebê e a realização de campanhas de vacinação reforçam o foco na proteção da maternidade e da primeira infância, em contextos nos quais as mulheres acumulam trabalho remunerado precário, cuidados domésticos e mediação com políticas públicas (ISR, 2024a; ISR, 2025).

Nesse cenário, o programa Comunidade em Ação acompanha 50 famílias de forma sistemática, integrando o acesso à alimentação, à qualificação profissional e a direitos socioassistenciais, de modo a reduzir a insegurança alimentar e sustentar trajetórias de inserção produtiva de mulheres do território (ISR, 2025).

A Cozinha Solidária e os cursos de qualificação culinária aparecem, assim, como recursos que aliviam o orçamento familiar, liberam tempo de cuidado e abrem possibilidades de geração de renda, com arranjo institucional que reconhece as mulheres como eixo organizador da vida doméstica e da própria rede comunitária (ISR, 2024a; ISR, 2025).

O Relatório Final do projeto “IntegrAções Insulanas” destaca que, enquanto as mulheres participavam do curso de Auxiliar de Cozinha e de outras formações, seus filhos eram acolhidos em oficinas temáticas conduzidas por equipe pedagógica, o que permite articular qualificação profissional com cuidado às crianças, reduzindo barreiras para a participação feminina em cursos e ações comunitárias (ISR, 2025, p. 5).

Em datas específicas, como o Natal, são organizadas ações de apadrinhamento que alcançam ao menos 120 crianças e suas famílias, com distribuição de roupas, calçados, brinquedos e itens de higiene, contribuindo para a redução de privações materiais e para o fortalecimento de vínculos afetivos em momentos simbólicos do calendário. Esses dados, somados ao acompanhamento social contínuo das famílias, sugerem que crianças e adolescentes vivenciam múltiplas vulnerabilidades, econômicas, habitacionais e de acesso a serviços, e que a Cozinha Solidária, articulada à creche e às oficinas, compõe um arranjo que protege o direito humano à alimentação adequada em diálogo com direitos à educação, ao lazer e à convivência comunitária (ISR, 2025).

A população idosa aparece de forma transversal nos registros institucionais, inserida no grupo mais amplo de “pessoas em fragilidade social” acompanhado pelo serviço social e beneficiado por campanhas de saúde e por ações de convivência (ISR, 2024a). Embora os documentos não segmentem todos os indicadores por faixa etária, a descrição das famílias atendidas menciona arranjos em que avós assumem o cuidado cotidiano de crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade, muitas vezes sem benefícios previdenciários ou com renda inferior ao necessário para cobrir alimentação, transporte e medicamentos, o que torna esse grupo especialmente sensível às variações de renda e aos choques econômicos (ISR, 2025).

Segundo o Relatório Institucional 2024, a média mensal de 80 atendimentos sociais, combinada com os 287 registros acumulados no programa Recomeçar, dos quais 171 se referem a pessoas classificadas como em “fragilidade social”, indica que a atuação do ISR alcança um contingente expressivo de adultos e idosos em situação de vulnerabilidade, seja pela ausência de vínculos familiares fortes, seja pela dificuldade em acessar direitos previdenciários, assistenciais e de saúde (ISR, 2024a).

As campanhas de vacinação realizadas em parceria com o Centro Municipal de Saúde, assim como as ações integradas do Plano Integrado de Saúde nas Favelas, contribuem para atualizar esquemas vacinais e oferecer testes rápidos em um público que inclui idosos com histórico de acesso irregular aos serviços de saúde (ISR, 2024a; ISR, 2025).

Nesse contexto, a Cozinha Solidária funciona como ponto de encontro e de referência cotidiana para famílias multigeracionais, nos quais a refeição diária assegurada libera parte da renda dos idosos para outras despesas essenciais e reforça a permanência desse grupo como referência simbólica e material na dinâmica dos lares atendidos (ISR, 2024a; ISR, 2025).

A população em situação de rua ocupa posição central na configuração das ações do ISR, com um conjunto de iniciativas que combinam atendimento emergencial, cuidado continuado e estratégias de reconstrução de projetos de vida. O Relatório Final do IntegrAções Insulanas registra 512 atendimentos nas ações mensais, que incluem acolhimento social, café da manhã, almoço, roupas, calçados, cobertores, banho, corte de cabelo e barba, rodas de conversa e sessões de Reiki, além de 6.550 atendimentos nas ações semanais, voltadas à oferta de refeições, água mineral, frutas, roupas e cobertores à população em situação de rua (ISR, 2025).

Em termos de alimentação, essas ações totalizam 6.550 refeições mensais nas atividades mensais, equivalentes a 3,4 toneladas de alimentos, e 1.024 refeições nas ações semanais, com mais 573 kg de alimentos distribuídos, o que demonstra a escala da intervenção voltada a esse grupo (ISR, 2025).

O Programa Recomeçar, por sua vez, realiza atendimento mensal a uma média de 30 pessoas por encontro, combinando banho, corte de cabelo e barba, refeição, roupas e acolhimento emocional; até outubro de 2024, foram contabilizados 287 atendimentos, sendo 116 de pessoas em situação de rua e 171 classificadas como em fragilidade social (ISR, 2024a). A esses números somam-se as 60 refeições semanais do projeto Alimenta e as 500 a 625 refeições mensais da Ronda da Caridade, em parceria com a Ação da Cidadania, o que desloca a cozinha comunitária para o espaço público das ruas e praças, aproximando a instituição de pessoas que não acessariam espontaneamente a sede (ISR, 2024a).

A Cozinha Solidária do GEID, que atualmente oferece 1.500 refeições semanais como parte do Programa Cozinha Comunitária Carioca/Prato Feito, articula-se a essas iniciativas como base estrutural da resposta alimentar dirigida à população em situação de rua, ancorando práticas que buscam, simultaneamente, mitigar a fome imediata, recompor vínculos e criar condições mínimas para percursos de reinserção social (ISR, 2025).

A Creche Comunitária Irmã Morocha foi inaugurada em janeiro de 2024 como resultado de um longo processo de construção institucional e comunitária, que envolveu tanto a mobilização de recursos públicos e privados quanto a participação ativa de famílias beneficiárias e voluntários. A creche iniciou seu funcionamento com vagas ofertadas em parceria com a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, por meio de Termo de Colaboração, além de vagas decorrentes da cessão de uso do terreno (ISR, 2024).

A unidade atende 66 crianças de 6 meses a 3 anos e 11 meses, com perspectiva de ampliação para a etapa de pré-escola, e oferece alimentação diária em regime de tempo integral, o que implica a garantia de múltiplas refeições ao longo do dia. A missão da Creche é descrita como a oferta de educação infantil integral e de qualidade, pautada na formação para a cidadania, na construção do pensamento crítico e na valorização das experiências das crianças e de suas famílias (ISR, 2024).

O projeto pedagógico da Creche Comunitária Irmã Morocha está ancorado na valorização das interações e das brincadeiras como eixos das práticas educativas, na organização do ensino por campos de experiência e faixas etárias e na intencionalidade educativa que orienta as rotinas, atividades e propostas didáticas. As crianças são atendidas por equipe multiprofissional composta por diretora escolar, coordenadora pedagógica, professoras, cuidadoras infantis, cozinheira e auxiliares, em articulação com outros serviços da rede pública de saúde para realização de campanhas de vacinação, prevenção em saúde bucal e formação em primeiros socorros. A instituição enfatiza que a creche não se limita à função de guarda das crianças, mas atua como espaço de formação e de construção de vínculos, integrado à vida comunitária e à trajetória das famílias (ISR, 2024).

Essa dimensão socioassistencial é diretamente articulada à perspectiva de segurança alimentar e nutricional, na medida em que o acesso regular a alimentos e a articulação com serviços públicos compõem o conjunto de estratégias institucionais para enfrentar situações de fome, insegurança alimentar moderada ou grave e vulnerabilidades correlatas. Ao descrever as ações de entrega de cestas, de acompanhamento de famílias e de encaminhamentos para a rede, os relatórios destacam que a preocupação do Instituto não se limita à provisão material, mas se estende à construção de percursos de autonomia, ao estímulo à formação profissional e ao apoio à inserção ou reinserção no mercado de trabalho, por meio de oficinas, cursos e parcerias com outras organizações (ISR, 2024).

A presença do trabalho com Reiki⁶, com dezenas de praticantes habilitados em diferentes níveis, indica a incorporação de práticas integrativas de cuidado à rotina institucional, associando acolhimento espiritual e emocional às estratégias de proteção social (ISR, 2024).

⁶ O Reiki é reconhecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) desde 2007 como auxiliar no tratamento da dor. Em 2017, foi introduzido na Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) do Ministério da Saúde, sendo oferecido no Sistema Único de Saúde (SUS). (Fiocruz, 2022)

No atendimento a crianças e adolescentes, destaca-se o Núcleo de Aprendizagem em Valores Humanos (NAVH)⁷, cuja origem está ligada à realização de encontros socioeducativos com pais, responsáveis e membros da comunidade, voltados à construção coletiva do Projeto Político Pedagógico da Creche Comunitária Irmã Morocha. De acordo com o documento institucional, esses encontros partiram de uma reflexão compartilhada sobre concepções de criança, infância, educação infantil e sociedade, de modo a integrar as experiências e expectativas das famílias ao planejamento pedagógico da creche. A partir dessa experiência, o NAVH assumiu o papel de organizar atividades mensais com crianças e adolescentes, orientadas por valores humanos como paz, verdade, ação correta, amor e não violência, enquanto pais e responsáveis participam simultaneamente de rodas de conversa e encontros temáticos (ISR, 2024).

Inserido nesse núcleo, o projeto Papo Reto atende adolescentes e jovens, com foco no desenvolvimento de valores humanos, na construção de projetos de vida e na prevenção de situações de violação de direitos, em especial aquelas relacionadas à evasão escolar, à violência e ao uso abusivo de substâncias. O Projeto Papo Reto oferece um espaço de escuta, diálogo e elaboração coletiva de estratégias para lidar com desafios típicos da juventude, articulando vivências culturais, oficinas, práticas esportivas e atividades formativas. A presença de adolescentes e jovens nesse projeto evidencia o caráter intergeracional da atuação do Instituto, que não se restringe à primeira infância, mas busca construir percursos contínuos de acompanhamento ao longo do ciclo de vida (ISR, 2024).

Esse conjunto de iniciativas é sustentado por uma rede de parcerias públicas e privadas que reforçam a capacidade institucional para captar recursos, executar projetos e prestar contas a diferentes financiadores. O relatório de 2024 registra a participação do ISR em chamadas

⁷ O Núcleo de Aprendizagem em Valores Humanos (NAVH) fundamenta-se na proposta de educação em valores humanos desenvolvida por Sathya Sai Baba, a partir da qual se estruturou a Organização Sathya Sai, criada na Índia na década de 1960 e hoje presente em diversos países. Essa proposta parte da ideia de que a transformação social começa na transformação interior de cada pessoa, por meio do serviço à comunidade, da prática da generosidade, do altruísmo e da solidariedade. A Organização não se apresenta como religião ou seita, mas como espaço aberto a todos, independentemente de credo, raça, nacionalidade ou condição social, tendo como eixo central o Amor e a percepção da unidade entre todos os seres. Seu objetivo é auxiliar cada indivíduo a reconhecer a centelha divina em si e nos outros, elevando a consciência humana por meio de três eixos articulados: Serviço, Devoção e Educação em Valores Humanos. (Organização Internacional Sri Sathya Sai do Brasil, 2026). O NAVH, ao se inspirar nessa pedagogia, organiza suas atividades justamente para favorecer esse processo de formação integral, promovendo experiências educativas que cultivam valores humanos universais e estimulam a vivência da unidade, do respeito e da responsabilidade ética no cotidiano.

públicas e editais, incluindo Termo de Colaboração com a Secretaria Municipal de Educação para a Creche Comunitária Irmã Morocha, projetos aprovados junto à instituição de pesquisa em saúde para apoio à segurança alimentar e qualificação profissional, habilitação em programas federais vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social, seleção para banco de alimentos e participação em editais de extensão promovidos por instituições de ensino (ISR, 2024).

O Instituto também mobiliza parcerias com empresas privadas para doação regular de gêneros alimentícios, como leite em pó e produtos de panificação, além de apoio a eventos institucionais (ISR, 2024). Esse arranjo demonstra que o ISR atua como organização intermediária capaz de articular recursos públicos, doações privadas e trabalho voluntário em torno de um projeto socioeducativo ancorado no território.

A retrospectiva institucional de 2022, apresentada em formato audiovisual, reforça essa trajetória, ao recuperar marcos importantes de atuação, campanhas, ações solidárias e processos formativos desenvolvidos antes da inauguração formal da creche e da ampliação recente da Cozinha Solidária (ISR, 2022).

Esse material indica que o Instituto vem construindo, ao longo do tempo, uma identidade associada à promoção de cidadania, à defesa de direitos de crianças e adolescentes e à mobilização comunitária em torno da solidariedade e da responsabilidade coletiva. Em perspectiva histórica, percebe-se que a implantação da Creche Comunitária Irmã Morocha e da Cozinha Solidária, bem como o fortalecimento de programas como Comunidade em Ação, Recomeçar e NAVH, são resultados de um acúmulo institucional que combina militância comunitária, trabalho voluntário, articulação com políticas públicas e desenvolvimento de práticas socioeducativas no território (ISR, 2022; 2024).

Ainda mais diretamente ligada à história da Cozinha Solidária está a descrição do Projeto Alimenta, que antecede e inspira o modelo de cozinha comunitária hoje referenciado nos programas municipais e federais. O projeto organiza o reaproveitamento de alimentos que seriam descartados, a partir de parcerias com mercados e hortifrutis, envolvendo etapas de recepção, triagem, higienização e processamento, até sua transformação em sopas, tortas, pães, bolos e outros preparos. A cozinha solidária local produz, com apoio de 30 a 40 voluntários, cerca de 100 quentinhas distribuídas semanalmente a pessoas em situação de rua, com a entrega de água, frutas, pães e kits de higiene, o que revela a existência de uma rotina de produção de

refeições anterior à adesão ao Programa Cozinha Solidária do MDS e ao Prato Feito Carioca (ISR, 2022).

A partir desse núcleo, desenvolvem-se a Padaria Comunitária Vera Ramasine e o Projeto Mãos Solidárias, voltados à formação de beneficiárias em panificação artesanal, com vistas à geração de renda e à criação de atividades econômicas autônomas na própria comunidade. Essa combinação de combate ao desperdício, alimentação e qualificação profissional constitui um antecedente importante para compreender a cozinha como tecnologia social, e não apenas como equipamento de produção de refeições.

Outra dimensão que o histórico acrescenta à narrativa institucional são as ações sociais itinerantes, como as grandes edições de Ação Social no Aterro do Cocotá e o projeto Dia do Bem, em Jardim Gramacho, em Duque de Caxias. Nessas iniciativas, a alimentação se articula com uma série de outros serviços, emissão de documentos, atendimentos médicos e odontológicos, orientação jurídica, vacinação e atividades recreativas, em eventos que reúnem centenas de famílias e envolvem centenas de voluntários (ISR, 2024).

No caso do Dia do Bem, por exemplo, o documento registra o cadastro de 300 famílias em território marcado pela extrema pobreza e pela memória do antigo lixão, mobilizando doações de alimentos, itens de higiene, roupas e serviços voltados tanto às pessoas quanto aos animais domésticos (ISR, 2024).

Essas ações demonstram a capacidade da instituição de operar em contextos de elevada vulnerabilidade fora da Ilha do Governador, ampliando redes de solidariedade e competências organizacionais que seriam posteriormente mobilizadas em editais de maior envergadura, como os da Fiocruz, do município e do governo federal.

O histórico também evidencia uma trajetória de reconhecimento público e de captação de recursos via editais e prêmios, que antecede a participação no Edital n.º 14/2024 do MDS, e contribui para explicar a resiliência do ISR de responder às exigências burocráticas dessas chamadas.

Projetos ligados à cozinha solidária foram contemplados em iniciativas como o Edital Oxigenar da White Martins (2016), o prêmio da Fundação PSA/Peugeot (2016) e ações de voluntariado corporativo da sociedade Vale S.A, que possibilitaram a aquisição de equipamentos, insumos e reformas para a cozinha e para a padaria comunitária (ISR, 2024).

Parcerias com Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil (ANABB) e Instituto Viva Cidadania, bem como campanhas financiamento coletivo, viabilizaram a

distribuição de cestas básicas e o fortalecimento da estrutura física e logística da instituição, inclusive durante a pandemia da Covid-19 (ISR, 2024; ISR, 2022).

Essas experiências, somadas às participações em chamadas públicas da Fiocruz e em programas como o Prato Feito Carioca, demonstram que a trajetória da Cozinha Comunitária e do ISR é marcada pela combinação entre mobilização comunitária, trabalho voluntário e capacidade de operar recursos públicos e privados de forma articulada.

Entre essas parcerias, destacam-se os projetos desenvolvidos em cooperação com a Fiocruz e com o Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), que explicitam a articulação entre segurança alimentar, formação profissional e produção de conhecimento.

A Chamada Pública Fiocruz 2021, Apoio a Ações Emergenciais de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro, apoiou o projeto IntegrAção ProVidas, que, em parceria com o ISR e o GEID, produziu e distribuiu 642 cestas básicas e 2.870 quentinhas, totalizando cerca de 11 toneladas de alimentos destinados a famílias em insegurança alimentar e à população em situação de rua, ao mesmo tempo em que desenvolveu ações de comunicação em saúde e formação em território (Fiocruz, 2021; ISR, 2024a).

Ao operar a cozinha solidária como eixo de apoio social e articular, no mesmo arranjo, distribuição de cestas e refeições, comunicação em saúde e módulos formativos voltados à qualificação e à inserção produtiva, o projeto atualiza uma leitura do DHAA que não se restringe à entrega de alimentos, mas se vincula à responsabilidade pública e coletiva de promover condições sociais para o acesso regular e permanente à alimentação adequada, por meio de políticas e práticas de Segurança Alimentar e Nutricional construídas com participação e coordenação entre atores institucionais e comunitários (Oliveira, 2020).

Posteriormente, a Chamada Pública Fiocruz 2024, Ações de Saúde Integral nas Favelas do Rio de Janeiro, aprovou o projeto IntegrAções Insulanas, que, entre outros objetivos, prevê a ampliação do número de refeições produzidas pela cozinha comunitária, o aumento da distribuição de cestas básicas e a continuidade da formação profissional em gastronomia para mulheres e mães, com acolhimento simultâneo de seus filhos em atividades socioeducativas (Fiocruz, 2024; ISR, 2024).

Tabela 1. Parcerias realizadas pelo ISR até 2024

Parceiro / Instituição	Programa / Instrumento	Objeto / Descrição	Valor / Condição	Vigência / Observações
SME-RJ (Secretaria Municipal de Educação do RJ)	Termo de Colaboração – Edital Creche Parceira 2023-2025	Parceria para funcionamento da Creche Parceira no âmbito do Edital Creche Parceira.	Não informado	Vigência 2023–2025.
Fiocruz	Chamada Pública 2024 – Projeto Integrações Insulanas	Projeto voltado à segurança alimentar e qualificação profissional no território (Integrações Insulanas).	R\$ 100.000,00 (aprovados)	Recurso destinado ao projeto de segurança alimentar e qualificação profissional.
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Habilitação Cozinha Solidária	Apoio financeiro para funcionamento da Cozinha Solidária.	R\$ 26.136,00/mês por 1 ano	Habilitada; aguardando liberação de recursos.
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA – Ceasa)	Edital de Chamada Pública nº 001/2024 – Banco de Alimentos	Seleção para recebimento de alimentos do banco de alimentos da Ceasa, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos.	Não há valor financeiro direto	Selecionado para o banco de alimentos; fornecimento de gêneros alimentícios.
ACT Foundation / ACT Community Grant	Prêmio ACT Community Grant 2024	Apoio financeiro para desenvolvimento de projetos sociais do Instituto.	£ 5.000 (cinco mil libras)	Recurso já recebido.
Ação da Cidadania	Parceria institucional (desde 18 jul. 2024)	Doação semanal de 125 refeições, com água e fruta, destinadas à população em situação de rua.	Doação em refeições (sem repasse direto)	Parceria contínua, iniciada em 18/07/2024; frequência semanal.
IFRJ – Instituto Federal do Rio de Janeiro	Edital Integrado Ensino, Pesquisa, Inovação e Extensão	Projeto de extensão com apoio financeiro para ações conjuntas.	R\$ 2.000,00 (projeto de extensão)	Projeto aprovado e selecionado no edital integrado do IFRJ.
IFRJ – Instituto Federal do Rio de Janeiro	Programa Mulheres Mil – Curso Auxiliar de Limpeza e Conservação	Parceria para oferta de curso de Auxiliar de Limpeza e Conservação, com vagas reservadas a beneficiárias do território.	Vagas formativas (sem valor direto)	20 vagas semestrais no Programa Mulheres Mil para o curso de Auxiliar de Limpeza e Conservação.

Fonte: Elaborada pela autora com base em Fiocruz, 2024; ISR, 2024.

A criação do eixo cozinha solidária no Instituto Socioeducacional Reaprender confere à iniciativa um entorno institucional que favorece a interligação entre alimentação, educação e cidadania. O relatório do instituto destaca ações de apadrinhamento, campanhas de arrecadação, atendimentos terapêuticos e atividades com jovens, compondo um ecossistema de cuidado e convivência que reforça o sentido da cozinha como espaço de encontro e não apenas como local de produção de refeições (ISR, 2024).

Essa característica aproxima a Cozinha do GEID da experiência descrita por Bello, Oliveira e Mascarello (2023, p. 91), nas quais a cozinha solidária permite a “confluência que pode fazer da comida um meio para outros direitos, estendendo aquela Cozinha para a cidade e, dessa forma, incorporando as outras práticas por meio de uma rede”, funcionando como polo de mobilização social e afirmação do direito à cidade.

Em 2023, o Instituto Socioeducacional Reaprender (ISR) se apresenta ao processo de seleção e é habilitado para integrar o Programa Cozinhas Comunitárias Cariocas, voltado à produção diária de refeições para distribuição no território. O Programa Prato Feito Carioca, como se consolidou a denominação pública, é coordenado pela Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (SMTE) e compõe uma política municipal organizada em três eixos interdependentes: oferta gratuita de alimentação, geração de postos de trabalho e estímulo à economia local, por meio da contratação de serviços de preparo de refeições em equipamentos de base comunitária (PREFEITURA RIO, 2024).

As refeições são produzidas em unidades denominadas Cozinhas Comunitárias Cariocas, distribuídas em diferentes regiões da cidade, cada qual responsável pela preparação diária, em dias úteis, de aproximadamente 200 a 300 refeições, em turno definido entre almoço ou jantar, com foco em pessoas em situação de insegurança alimentar (PREFEITURA RIO, 2022a).

No caso do ISR, a habilitação da cozinha vinculada ao ISR ocorre após o envio de documentação comprobatória de regularidade jurídica e fiscal, seguida de visita técnica realizada pela equipe da SMTE em 17 de agosto de 2023. A inspeção resulta na aprovação da unidade, condicionada à realização de adaptações estruturais, o que evidencia a exigência de parâmetros mínimos de infraestrutura física e sanitária para o credenciamento no programa.

A gestão financeira do vínculo não se dá por repasse direto ao Instituto, mas por intermédio de entidade parceira, o Instituto Carioca de Atividade (ICA), responsável pela execução do Termo de Colaboração nº 31/2022, por meio do qual são adquiridas as refeições como prestação de serviço. Foram ainda disponibilizados, em regime de comodato, equipamentos destinados ao uso da cozinha, incluindo fogão industrial, conjunto de panelas e freezer para armazenamento de gêneros alimentícios. Os recursos são transferidos quinzenalmente ao prestador, mediante apresentação das notas fiscais referentes ao quantitativo de refeições efetivamente a serem produzidas e entregues no período (PREFEITURA RIO, 2022a).

Esse arranjo contratual desencadeia, na fase inicial, um gargalo administrativo relevante para o ISR. À época, a instituição ainda não dispunha de Inscrição Municipal ativa para fins de emissão de notas fiscais de serviço, requisito indispensável à formalização da relação com o ICA e à cobrança dos valores devidos. Enquanto o processo de obtenção da Inscrição Municipal tramitava na esfera tributária municipal, tornou-se necessário recorrer, de modo transitório, à pessoa jurídica de uma voluntária para emissão das notas fiscais exigidas pelo contrato, explicitando como as exigências burocrático-fiscais podem tensionar a inserção de organizações comunitárias em políticas públicas estruturadas a partir da lógica da compra de serviços.

A partir de 20 de novembro de 2023, inaugura no do ISR, um ciclo de produção diária de refeições vinculado ao Programa Prato Feito Carioca, com equipe composta por auxiliares de cozinha e assistente administrativo. De acordo com o relatório institucional de 2024, a Cozinha Solidária, implementada em diálogo com a política municipal de alimentação, produz, em média, 280 refeições por dia, com porções padronizada de aproximadamente 560 gramas, desenhadas para atender às necessidades nutricionais básicas do público-alvo (ISR, 2024; PREFEITURA RIO, 2024).



Figura 5 – Fotografias da inauguração do Programa Prato Feito Carioca.

O público atendido é formado prioritariamente por pessoas em situação de rua, famílias de baixa renda, trabalhadores informais e indivíduos inscritos no Cadastro Único, referenciados pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) responsável pelo território da Ilha do Governador (PREFEITURA RIO, 2024).

O acesso às refeições se rege por critérios de identificação simples: apresentação de documento de identidade com foto, CPF e comprovante de residência. Para pessoas em situação de rua, ou para aquelas que, por qualquer motivo, não conseguem comprovar domicílio, o atendimento é viabilizado por articulação com a rede socioassistencial, em especial o CRAS, que atua como instância de referência e encaminhamento (PREFEITURA RIO, 2024).

O Instituto Carioca de Atividade encaminha mensalmente ao ISR as listas de usuários referenciados pelo CRAS para recebimento das refeições; durante a primeira hora de funcionamento, o atendimento é prioritário para esse grupo credenciado. Na segunda hora, persistindo refeições disponíveis, pessoas não referenciadas podem ser atendidas, realizando seu cadastro no próprio ISR no momento da entrega. Esse desenho articula controle administrativo e flexibilidade territorial, permitindo que a Cozinha Solidária responda tanto à demanda mapeada pela rede socioassistencial quanto às situações emergenciais que se apresentam cotidianamente no território (PREFEITURA RIO, 2024a; ISR, 2024).

O número de pessoas atendidas diariamente no Programa Prato Feito Carioca varia, em média, entre 70 e 100 registros de atendimento, oscilação que decorre da possibilidade de um mesmo usuário retirar refeições para os demais integrantes de seu núcleo familiar previamente referenciados pelo CRAS.

Além do atendimento direto à população, as cozinhas funcionam como polos de capacitação e reinserção profissional, oferecendo oportunidades de qualificação e integração ao mercado de trabalho por meio de parcerias com programas municipais de geração de renda (PREFEITURA RIO, 2024).

A expansão da rede de Cozinhas Solidárias é uma das metas anunciadas pela Prefeitura, que pretende ampliar a capacidade de atendimento e descentralizar os pontos de distribuição para alcançar bairros periféricos e populações historicamente negligenciadas pelo poder público. Essa estratégia está alinhada com o princípio da intersetorialidade das políticas públicas de segurança alimentar, conforme previsto na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), ainda que

as normativas não sejam citadas diretamente na divulgação institucional (PREFEITURA RIO, 2024).

Ao operar de forma integrada com as demais iniciativas da assistência social municipal, o Prato Feito Carioca posiciona-se como uma política pública de base local, com potencial de replicação e impacto em múltiplas frentes: combate à fome, estímulo à economia solidária e fortalecimento de vínculos comunitários.

O Relatório de Prestação de Contas de 2024 descreve que, a partir da inauguração da cozinha em 20 de novembro de 2023, passou a ser ofertado, uma estimativa de 399 mil refeições anuais ilustra a escala em que o programa opera na comunidade, permitindo reduzir a exposição das famílias atendidas a estratégias extremas de enfrentamento da fome, como a redução drástica de porções ou a supressão de refeições (ISR, 2024).

Essas refeições são distribuídas a moradores do território em situação de vulnerabilidade, a pessoas em situação de rua e a usuários de projetos específicos, como o Projeto Alimenta e a Ronda da Caridade desenvolvida em parceria com outra organização da sociedade civil. Há, ainda, iniciativas de entrega periódica de refeições acompanhadas de frutas e água a grupos em situação de rua, o que reforça o caráter do programa como estratégia de proteção social e de garantia de direitos básicos (ISR, 2024).

O documento registra a inserção da Cozinha Comunitária do ISR em programas recentes de segurança alimentar, como o Prato Feito Carioca e o Programa de Aquisição de Alimentos, bem como o recebimento do ACT Community Grant, do Selo Diversidade Abdias do Nascimento e a parceria com a Ação da Cidadania para doação semanal de refeições destinadas à população em situação de rua (ISR, 2024). Esses elementos completam a narrativa construída anteriormente ao evidenciar que a habilitação da Cozinha Solidária no Edital n.º 14/2024 do MDS não representa um início, mas um novo capítulo de uma história construída pela articulação entre trabalho voluntário, vínculos comunitários, formação profissional e sucessivas experiências em projetos de segurança alimentar e nutricional.

A Cozinha Solidária do ISR, nesse sentido, aparece como síntese de uma trajetória em que alimentação, educação e cidadania se entrelaçam de forma contínua, tanto no território da Ilha do Governador quanto em ações itinerantes voltadas a outros espaços urbanos vulnerabilizados (ISR, 2024a).

2.2 Entrada no Programa Cozinha Solidária: cronologia da implementação

A decisão do Instituto Socioeducacional Reaprender de ingressar no Edital do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, lançado em 2024 no âmbito do Programa Cozinhas Solidárias, não se constituiu como movimento isolado ou desvinculado da trajetória institucional previamente consolidada. Ao contrário, resultou de um processo reflexivo conduzido pela Diretoria Executiva, ancorado na experiência acumulada com a execução do Programa Cozinhas Comunitárias Cariocas/Prato Feito Carioca e na análise crítica das limitações estruturais identificadas ao longo dessa parceria municipal.

A vivência concreta do programa anterior revelou, em determinados momentos, atrasos nos repasses financeiros e episódios de tentativa de interferência político-partidária na dinâmica de funcionamento da cozinha, circunstâncias que evidenciaram a vulnerabilidade de iniciativas territoriais quando excessivamente dependentes de um único ente financiador. Ainda que tais situações não tenham inviabilizado a continuidade do serviço, tornaram explícita a necessidade de fortalecer a autonomia institucional do ISR, reduzindo sua exposição a condicionamentos externos que pudessem comprometer a regularidade da oferta de refeições e a estabilidade da equipe técnica.

Paralelamente, verificou-se que os valores recebidos por meio do programa municipal não eram suficientes para cobrir integralmente o custo do projeto, exigindo constante complementação por meio de campanhas de doação, parcerias institucionais e recursos próprios. A análise orçamentária realizada internamente demonstrou que a manutenção da Cozinha Solidária, nos padrões de qualidade nutricional e regularidade pretendidos, demandava uma composição financeira mais robusta e estável.

Essa constatação foi agravada pela ampliação das demandas territoriais, sobretudo no que se refere à Creche Comunitária Irmã Morocha, cuja expansão do turno de atendimento passou a ser considerada como estratégia para garantir proteção integral às crianças atendidas. A proposta de extensão do turno da creche implicava assegurar uma refeição adicional, a oferta de jantar, às crianças que permaneceriam por período ampliado na instituição. Tal ampliação exigia não apenas adequação logística e de equipe, mas incremento real no volume de alimentos e na capacidade operacional da cozinha. Nesse cenário, a participação no edital do MDS foi compreendida como oportunidade de viabilizar financeiramente essa expansão, integrando a política federal de segurança alimentar ao projeto socioeducativo já em curso no território.

Outro elemento central na deliberação foi a necessidade de diversificar as fontes de custeio do Programa Cozinha Solidária. A dependência de um único fluxo financeiro revelou-se incompatível com a previsibilidade necessária ao planejamento anual, à aquisição regular de insumos e à manutenção dos vínculos empregatícios da equipe contratada. A estratégia de adesão ao edital federal foi, portanto, concebida como mecanismo de mitigação de riscos financeiros, permitindo que a Cozinha Solidária passasse a contar com múltiplas fontes de financiamento, distribuindo a exposição institucional e fortalecendo sua capacidade de planejamento de médio prazo.

A Diretoria Executiva ao ponderar esses fatores, concluiu que a participação no Programa Cozinhas Solidárias do MDS poderia contribuir para maior previsibilidade financeira, melhoria da qualidade alimentar ofertada e consolidação dos empregos diretamente vinculados à execução do serviço. Assim, a decisão de ingressar no edital de 2024 configurou-se como desdobramento lógico de uma trajetória institucional que buscava combinar sustentabilidade econômica, ampliação da proteção social no território e fortalecimento da autonomia organizacional (ISR, 2024a).

O desenho normativo do PCS instituído pela Lei 14.628, de 20 de julho de 2023 estrutura-se a partir de uma divisão de papéis entre o MDS, as entidades gestoras e as cozinhas solidárias diretamente responsáveis pela oferta de refeições, com base em critérios de elegibilidade, territorialização e capacidade de atendimento definidos na legislação e em normas infralegais. O Decreto n.º 11.937, de 5 de março de 2024, fixa diretrizes gerais, como a priorização de territórios marcados por déficits de Segurança Alimentar e Nutricional, a exigência de comprovação de funcionamento prévio das cozinhas e a centralidade de entidades gestoras credenciadas, responsáveis por receber e gerenciar os recursos federais, repassando-os às cozinhas parceiras (Brasil, 2024a).

As Portarias MDS n.º 977 e 978, de 5 de abril de 2024, detalham procedimentos operacionais, parâmetros de cálculo de metas e limites de refeições por unidade, bem como exigências de prestação de contas e monitoramento (MDS, 2024a; MDS, 2024b).

O Edital de Chamamento Público MDS n.º 14, de 5 de junho de 2024, por sua vez, concretiza esse desenho ao selecionar entidades gestoras em âmbito nacional, definindo critérios técnicos, documentais e financeiros para habilitação e contratação (MDS, 2024a).

Nesse contexto, o Edital de Chamamento Público nº 14, de 5 de junho de 2024 do MDS, operacionalizado com fundamento na que disciplina o regime jurídico das parcerias entre a

administração pública e as organizações da sociedade civil, apareceu como oportunidade para associar o trabalho já consolidado pela Cozinha Solidária do GEID a um programa federal com previsão de repasses regulares e regras formais de governança.

A partir dessa base, a habilitação da cozinha no Programa Cozinha Solidária do MDS, por meio do Edital de Chamamento Público nº 14, de 5 de junho de 2024, adiciona uma camada de atuação financiada pela esfera federal, com metas específicas de produção e obrigações de registro e prestação de contas (BRASIL, 2014; ISR, 2024).

O ISR não se candidatou como entidade gestora no âmbito do Edital n.º 14/2024, mas passou a integrar a política federal por meio da vinculação à entidade gestora Instituto Nacional de Desenvolvimento Humano, selecionada pelo MDS para atuar como intermediária na implementação do programa junto a um conjunto de 23 cozinhas solidárias em diferentes estados (BRASIL, 2024a; INADH, 2024a).

Em 05 de abril de 2024, o MDS realizou o “Webinário: Cozinhas Solidárias” pela plataforma Youtube, ocasião detalhou que o programa se estrutura em três modalidades de apoio: (1) apoio à oferta de refeições, para custeio (pessoal, manutenção e adequações higiênico-sanitárias), implementado via parcerias com entidades gestoras credenciadas e selecionadas por edital (ou por termo de colaboração direto); (2) fornecimento de alimentos via PAA, conectando agricultura familiar à rede de cozinhas; e (3) formação/capacitação de colaboradores.

A coordenação apresentou o SIG/CPcS, sistema desenvolvido com o IFSP, como porta de entrada do programa: cozinhas (inclusive sem CNPJ, mediante indicação/declaração de representante) realizam cadastramento e habilitação; entidades privadas sem fins lucrativos solicitam credenciamento como gestoras; e uma comissão emite pareceres (habilitada/pendente/não habilitada). Destaca-se ainda o mapeamento inicial (milhares de cozinhas cadastradas), a previsão de edital com orçamento anunciado de R\$ 30 milhões em 2024 para a modalidade de refeições, e a diretriz de que o apoio federal é complementar, buscando simplificar fluxos sem renunciar a transparência, controle social e integração com o SISAN e políticas locais.

A decisão do Instituto de se inserir nesse arranjo institucional decorreu da leitura atenta dos instrumentos normativos, da análise da própria capacidade instalada da Cozinha Solidária do GEID e de uma avaliação política sobre a importância de disputar recursos públicos em programas federais para garantir continuidade e qualificação de ações que, até então, dependiam

majoritariamente de doações, parcerias pontuais e trabalho voluntário (ISR, 2024a; ISR, 2025a). As discussões internas no Instituto e com a coordenação da Cozinha Solidária do GEID mostraram que o programa federal poderia contribuir para estabilizar a oferta de refeições, reduzir a intermitência de atendimentos e ampliar a dimensão socioeducativa das atividades, em articulação com direitos como educação, cultura e proteção social (ISR, 2024a; 2025b).

A candidatura concreta ao programa pressupôs, entretanto, o enfrentamento de um conjunto de exigências técnico-burocráticas que extrapolaram a mera inscrição em plataforma digital. O sistema informatizado do Programa Cozinha Solidária, acessado por meio do endereço eletrônico criado pelo MDS para gerenciamento das inscrições, demanda o preenchimento de cadastro detalhado, inclusão de documentação padronizada, comprovação de funcionamento da cozinha e submissão de declarações de beneficiários e de adesão às normas sanitárias.

Entre os documentos requeridos, destacam-se declarações de beneficiários com identificação mínima de usuários atendidos, termos de responsabilidade, comprovação de inscrição ou conclusão em curso de boas práticas de manipulação de alimentos ofertado pela Escola Virtual do Governo ou instituição equivalente, além de comprovação de regularidade jurídica quando há CNPJ vinculado (MDS, 2024a).

Ainda que parte dessas exigências estivesse em consonância com práticas já adotadas pelo ISR, como registros de público atendido, relatórios mensais e registros fotográficos das ações, a necessidade de adequar a documentação aos modelos e formatos exigidos pelo MDS implicou reorganização interna de fluxos, sistematização de informações e investimentos de tempo da equipe para interpretar e traduzir a realidade local para o padrão documental federal (ISR, 2024a; 2025b).

A experiência de candidatura não se deu de maneira isolada, mas em diálogo com outras cozinhas solidárias articuladas no Fórum de Cozinhas Solidárias do Rio de Janeiro, que atuou como espaço de troca de informações, esclarecimento de dúvidas e compartilhamento de orientações encaminhadas diretamente pelo MDS ou por suas equipes técnicas. As conversas em grupos de mensagens instantâneas mostram dúvidas recorrentes sobre o preenchimento de campos específicos do formulário eletrônico, sobre a interpretação de critérios de elegibilidade, sobre a possibilidade de utilização de CNPJ de associações parceiras e sobre a comprovação de funcionamento em situações em que a cozinha não possuía ainda formalização institucional consolidada.

Nesse ambiente, representantes do ISR puderam não apenas construir uma compreensão coletiva das exigências federais, mas também identificar assimetrias de informação e desafios comuns, como dificuldades de acesso à internet, limitações de dispositivos para preencher arquivos em formato editável e entraves para obtenção de certificados de cursos virtuais em tempo hábil (ISR, 2025b).

A “Oficina Orientativa sobre o Edital Programa Cozinha Solidária”, realizada em 13 de junho de 2024 pela plataforma Youtube, por exemplo, explicitou a compreensão do MDS sobre o papel das entidades gestoras e das cozinhas, reforçando que a execução do programa na fase inicial seria priorizada via entidades privadas sem fins lucrativos credenciadas, com forte expectativa de que estas garantissem suporte técnico e administrativo às cozinhas vinculadas (MDS, 2024h).

Nas interações por grupos de mensagens, registra-se que representantes do MDS responderam a questionamentos sobre exigência de CNPJ, possibilidade de atuação de cozinhas em espaços religiosos, requisitos para comprovação de funcionamento e procedimentos para obtenção de login e senha de acesso ao sistema, o que revela um esforço de aproximação pedagógica com as iniciativas de base, ainda que mediado por plataformas digitais.

O ISR, ao participar dessas instâncias, simultaneamente se apropriou de um vocabulário técnico de política pública e alimentou o debate com a experiência concreta de uma cozinha localizada em periferia urbana, atendendo famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (ISR, 2024a; 2025d).

Em paralelo à etapa de candidatura das cozinhas, o MDS concluiu o processo de seleção das entidades gestoras por meio do julgamento das propostas apresentadas ao Edital, tendo sido publicado o Resultado definitivo do edital de chamamento público MDS nº 14/2024, em 23 de agosto de 2024, inicialmente foram convocadas as 17 primeiras Entidades Gestoras classificadas para apresentação de documentação comprobatória e adequações do plano de trabalho, tendo o INADH ocupado a 22º lugar na classificação. (MDS, 2024d)

Entretanto, o MDS publicou o Edital Convocação Adicional do Edital de Chamamento Público MDS Nº 14/2024, em 15 de outubro de 2024, tendo sido convocadas as entidades classificadas entre 18º e 23º lugares para apresentação, no prazo de 15 dias corridos, de documentação comprobatória e adequações do plano de trabalho, em função da disponibilidade orçamentária, para a formalização dos termos de colaboração (MDS, 2024e).

A convocação culminou na celebração de termo de colaboração com o INADH para execução de plano de trabalho que incluía a Cozinha Solidária do GEID entre as unidades a serem apoiadas (MDS, 2024f; INADH, 2024). O termo de colaboração firmado entre o MDS e o INADH estabelece obrigações recíprocas, metas de atendimento, cronograma de repasses e mecanismo de prestação de contas, atribuindo à entidade gestora a responsabilidade pelo repasse dos recursos financeiros às cozinhas solidárias, bem como pela supervisão da execução física e financeira do objeto (INADH, 2024).

Em decorrência desse arranjo, em 5 de dezembro de 2024, foi celebrado contrato de parceria entre o INADH e o Instituto Socioeducacional Reaprender, definindo as condições concretas de funcionamento da Cozinha Solidária do GEID no âmbito do PCS, como número de refeições previstas, periodicidade de atendimento, parâmetros de custo e responsabilidades quanto ao registro e envio de informações ao sistema do MDS (INADH, 2024a; ISR, 2024a).

A leitura desse contrato permite compreender que, no arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária, o MDS figura como concedente e responsável pela celebração do Termo de Colaboração, o INADH atua como entidade gestora responsável pela administração dos recursos e repasses às cozinhas e a Cozinha Solidária do GEID atua como executora direta do serviço de produção e oferta de refeições gratuitas destinadas à população em insegurança alimentar (INADH, 2024a).

A decisão do ISR de ingressar nesse arranjo exigiu, portanto, não apenas a adesão a um edital federal, mas a aceitação de uma relação triangular que articula organização executora, entidade gestora e órgão concedente, sob o regime de responsabilidade compartilhada e controle recíproco delineado pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014).

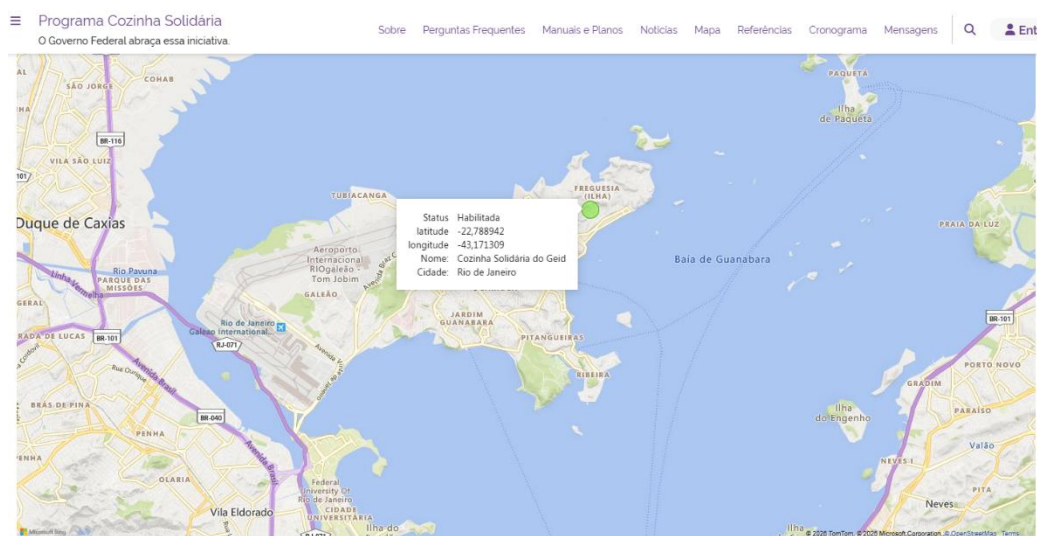


Figura 6 – Mapeamento da Cozinha Solidária do GEID no site do MDS.

O Contrato de Parceria firmado entre INADH e Cozinha Solidária do GEID informa que a vigência da parceria se estende de 5 de dezembro de 2024 a 5 de dezembro de 2025, tendo como termo inicial a data da assinatura (INADH; ISR, 2024a). Segundo o instrumento, a entidade gestora compromete-se a repassar à cozinha contratada o valor global de R\$ 132.000,00, distribuído em repasses mensais de R\$ 11.000,00, “a serem pagos até o décimo dia útil do mês subsequente vencido”, para a execução do serviço de produção e oferta de refeições gratuitas a pessoas em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar.

O montante do repasse financeiro era calculado com base no quantitativo mensal de refeições efetivamente produzidas e distribuídas, fixando-se o valor unitário de R\$ 2,40 por refeição entregue. No caso do Instituto Socioeducacional Reaprender, o plano de trabalho previa a produção e oferta de 4.583 refeições por mês.

A cláusula quinta fixava, ainda, que eventual atraso no pagamento sujeita a entidade gestora ao pagamento de multa de 1% sobre o valor devido, acrescido de juros de 1% ao mês e correção monetária com base na variação do IGP-M, até quitação integral (Instituto Nacional de Desenvolvimento Humano; ISR, 2024).

Nesse contexto, cumpre registrar que o INADH, desde seu contato inicial, realizado em dezembro de 2024, estabeleceu que a comunicação operacional com as cozinhas solidárias ocorreria prioritariamente por meio de grupo de WhatsApp, reunindo as unidades participantes no Estado do Rio de Janeiro. Nesse arranjo, não se verificava interlocução direta entre as cozinhas executoras e o MDS, uma vez que, no modelo triangular de governança do Programa Cozinha Solidária, cabia à entidade gestora a função de mediação institucional e de

acompanhamento da execução do programa, centralizando os fluxos de informação e as orientações operacionais.

No âmbito do Instituto Socioeducacional Reaprender, o acompanhamento dessas interações foi atribuído à Diretora de Projetos, Janaína Soares, que encaminhava as mensagens e as reportava à Diretoria Executiva por intermédio do grupo interno denominado “Prestação de Contas MDS INADH”, instituído em 10 de dezembro de 2024. Desde a criação desse canal, a Diretoria Executiva do ISR passou a compartilhar orientações operacionais, incluindo os dados bancários da conta vinculada ao Instituto, com indicação de agência, número da conta PagSeguro e CNPJ, fixando mensagens com instruções relativas aos procedimentos de repasse. Tal dinâmica evidencia, a partir da perspectiva interna do ISR, a materialidade e a centralidade dos fluxos informacionais e das exigências operacionais na execução do programa.

Ainda nas primeiras interações, são encaminhados anexos de planilhas e imagens de documentos, bem como referência ao “Termo de Colaboração Código 969331” publicado no Diário Oficial da União em 10 de dezembro de 2024, seção 3, página 34, confirmando a formalização do vínculo com o MDS (MDS, 2024f).

Em 7 de janeiro de 2025, a entidade gestora INADH convoca as cozinhas para uma “reunião de implementação para as cozinhas do estado do Rio de Janeiro”, o que indica que, além das exigências documentais, a candidatura evoluiu para uma fase de alinhamento coletivo sobre a execução do programa e a forma de cumprimento das obrigações de prestação de contas.

A análise do encontro entre práticas comunitárias e racionalidade gerencial-normativa do Estado exige, como ponto de partida, a explicitação de duas gramáticas distintas de organização da ação coletiva. De um lado, a racionalidade estatal, estruturada por normas, procedimentos, critérios de elegibilidade, metas e instrumentos de controle; de outro, as práticas comunitárias, organizadas a partir da experiência situada, da reciprocidade e da leitura concreta das necessidades territoriais. Não se trata de opor “formal” e “informal” de modo simplista, mas de reconhecer que cada uma dessas racionalidades opera segundo lógicas próprias de legitimação, coordenação e produção de resultados. Contudo, como assinala Lotta (2019, p. 25), “já que as situações reais encontradas pelos burocratas são muito mais complexas do que aquelas previstas pelas normas e regulamentos”, a implementação nunca é mera execução mecânica da norma. A própria autora observa que “diariamente os burocratas envolvidos no processo de implementação lidam com conflitos entre o que era previsto e o que o contexto traz

de novo” (Lotta, 2019, p. 31). Essa observação revela que a racionalidade normativa encontra, no território, uma realidade que excede seus esquemas prévios de classificação.

O início das atividades formais no âmbito do programa não se confundiu com o começo do trabalho da cozinha em si, já existente enquanto iniciativa comunitária, mas representou um marco de reconfiguração institucional da rotina, com a introdução de novos instrumentos de controle, planejamento e registro. O plano de trabalho aprovado previa a produção anual de um número determinado de refeições, com previsão de repasses financeiros proporcionais a essas metas (INADH, 2024).

Para o ISR, essa formalização implicou a necessidade de sistematizar registros diários de refeições, listas de beneficiários e relatórios mensais que articulassem dados quantitativos, como volume de refeições e frequência de atendimento, e dimensões qualitativas, relacionadas ao perfil do público, às estratégias de busca ativa e à articulação com serviços da rede socioassistencial.

A participação em reuniões com o MDS ou do Fórum de Cozinhas Solidárias do RJ, seja diretamente, seja por intermédio do INADH, constituiu etapa central da implementação, uma vez que o próprio desenho do programa supõe canais de comunicação entre a administração federal e as cozinhas para esclarecimento permanente de dúvidas e ajuste de procedimentos.

Apesar desse esforço de construção de diálogo, a implementação do programa experimentou, desde cedo, tensões no que diz respeito ao fluxo financeiro entre MDS, entidade gestora e cozinhas solidárias. O termo de colaboração celebrado entre o MDS e o INADH prevê etapas para liberação de parcelas condicionadas à aprovação de documentos, de plano de trabalho e de ajustes solicitados pela área técnica do Ministério (INADH, 2024a; MDS, 2024f).

Já no primeiro mês de prestação de contas, janeiro de 2025, as comunicações compartilhadas pela entidade gestora INADH com as cozinhas, em grupo de WhatsApp, aparecem demandas urgentes de envio de fotografias que comprovassem o funcionamento das unidades, sob pena de exclusão de cozinhas consideradas “paralisadas” do plano de trabalho, bem como informações sobre ajustes no teto de refeições anuais para adequação à diretriz de limite de 55.000 refeições por cozinha, o que afetou diretamente a estimativa de recursos a serem repassados.

Esse processo de revisão de metas implicou, para a Cozinha Solidária do GEID, a necessidade de recalcular sua capacidade de atendimento em função do teto imposto,

reorganizando estratégias de oferta de refeições e de acolhimento de famílias, em diálogo com as demais atividades do Instituto (ISR, 2024a; 2025a).

A cronologia das mensagens e documentos evidencia a emergência de tensões relevantes na relação com a entidade gestora, na medida em que as cozinhas solidárias aguardavam o repasse referente ao mês de dezembro de 2024, enquanto o extrato da conta corrente do período de 1º a 7 de janeiro de 2025 não registrava qualquer movimentação financeira. Nesse intervalo, o INADH encaminhou comunicação informando que a liberação dos recursos estaria condicionada à execução mensal das atividades e à correspondente prestação de contas.

Em 24 de janeiro de 2025, o Instituto Socioeducacional Reaprender recebeu, com atraso, o primeiro repasse referente ao mês de dezembro de 2024, contudo em valor inferior ao previsto. Após sucessivas comunicações e reiteradas promessas por parte da entidade gestora de que a inconsistência seria regularizada até 10 de fevereiro de 2025, o ISR formalizou o recebimento parcial e passou a adotar providências institucionais para a regularização do montante devido.

Por meio de ofício sem número, datado de 17 de fevereiro de 2025 e dirigido ao INADH, a Cozinha Solidária do GEID, identificada como CS016988, registrou que o pagamento referente a janeiro de 2025 deveria ter sido integralmente efetuado até 24 de janeiro, no valor de R\$ 11.000,00, tendo sido depositada apenas a quantia de R\$ 4.583,00, permanecendo em aberto o saldo de R\$ 6.417,00. No documento, o Instituto invoca expressamente o §2º da cláusula quinta do contrato e requer a regularização do pagamento, acrescido de multa, juros e correção monetária, sustentando que o atraso compromete a execução das atividades pactuadas (ISR, 2025a).

Paralelamente à formalização dessa cobrança, a coordenação da entidade gestora utiliza o grupo de WhatsApp para relatar os desdobramentos da relação com o MDS e com o INADH, o representante da entidade gestora informa que havia ocorrido reunião com o MDS, finalizada por volta das 18h30, e comunica, de forma resumida, que a pasta estava exigindo que eventuais recursos recebidos sem a devida conformidade documental fossem devolvidos e que a entidade gestora precisaria adequar-se aos parâmetros definidos pela coordenação federal do programa.

A implementação do Programa Cozinha Solidária foi acompanhada, logo no início da implementação em 2025, por episódios que evidenciam a centralidade dos mecanismos de controle, fiscalização e transparência na execução de políticas públicas descentralizadas. Em 13 de fevereiro de 2025, notícia divulgada pelo próprio Ministério do Desenvolvimento e

Assistência Social, Família e Combate à Fome informam a suspensão de termos de colaboração firmados com quatro entidades gestoras, em razão de indícios de irregularidades na execução dos recursos transferidos no âmbito do programa (MDS, 2025a). Segundo a nota oficial, a medida teve caráter cautelar e visou resguardar o interesse público, assegurando a apuração dos fatos e a adoção de providências administrativas cabíveis.

Também em fevereiro de 2025, reportagens veiculadas na imprensa noticiaram que o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou a suspensão de repasses a uma organização não governamental sob suspeita de fraude na execução do Programa Cozinha Solidária, apontando possíveis inconsistências na aplicação dos recursos e na comprovação da oferta de refeições (INFOMONEY, 2025). A recomendação do TCU, ainda que não configure decisão definitiva de responsabilização, reforça a dimensão sistêmica do controle externo sobre transferências voluntárias e parcerias celebradas com organizações da sociedade civil.

Em resposta às ocorrências e às recomendações de órgãos de controle, o MDS divulgou nova nota pública afirmando o reforço dos mecanismos de fiscalização e transparência do programa, com ampliação de auditorias, cruzamento de dados e aperfeiçoamento dos fluxos de monitoramento (MDS, 2025b). O Ministério ressaltou que as medidas não implicam descontinuidade da política pública, mas, ao contrário, buscam garantir sua integridade institucional e a correta aplicação dos recursos destinados ao combate à fome.

Em seguida, o INADH expede comunicado formal às Cozinhas Solidárias solicitando novos documentos para comprovação de funcionamento: registro fotográfico atualizado da cozinha em atividade, indicação das coordenadas geográficas do local, declaração de ciência e ateste de funcionamento assinada pelo responsável legal e por representante de entidade local ou vizinhança e comprovante de realização de curso virtual de Boas Práticas de Manipulação de Alimentos, a serem anexados no sistema informatizado do Programa entre 17 e 19 de fevereiro de 2025. Esse comunicado, reproduzido em mensagem do Grupo de WhatsApp encaminhado às cozinhas, reforça a centralidade da comprovação de regularidade física e sanitária como condição para a manutenção dos repasses federais.

Em 19 de fevereiro de 2025, uma mensagem no grupo de WhatsApp destinado à gestão do Programa registra o recebimento da “Notificação de Inconsistência, Cozinha Solidária do GEID”, na qual se informa que o MDS identificara “divergências entre os valores declarados e os valores repassados” e que o setor responsável estaria adotando providências para solucionar a inconsistência. Articulada ao atraso de repasse já formalmente comunicado no Ofício de 17

de fevereiro, essa notificação evidencia que a Cozinha Solidária do GEID passou a enfrentar, de modo concomitante, dois planos de tensão institucional.

De um lado, verificou-se o descumprimento, pela entidade gestora, das obrigações de repasse quanto ao prazo e ao valor pactuados; de outro, instaurou-se, no âmbito do MDS, um procedimento de verificação das informações prestadas pelo INADH relativas à execução financeira do convênio.

Apenas em 26 de fevereiro o repasse referente ao mês de dezembro de 2024 foi regularizado.

Em 7 de março de 2025, o INADH comunicou o início de auditoria conduzida pela Controladoria-Geral da União sobre o Programa Cozinha Solidária, fato que, a partir de então, houve a suspensão dos repasses financeiros.

O INADH informou a existência de entraves técnicos relacionados à utilização da plataforma TransfereGov, os quais, segundo a entidade, inviabilizariam a realização dos repasses financeiros. Tal justificativa foi reiteradamente apresentada ao longo de todo o mês de abril de 2025 como fundamento para a não liberação dos recursos.

Nos meses subsequentes, as mensagens trocadas nos grupos de comunicação registram a realização de sucessivas reuniões envolvendo a coordenação das cozinhas solidárias, representantes do MDS, do INADH e de outras entidades gestoras. Em 6 de maio de 2025, por exemplo, a gestora do Instituto Socioeducacional Reaprender relatou que, no dia anterior, 5 de maio, o INADH, por meio de seu representante, havia participado de reunião no Ministério com a finalidade de tratar e encaminhar soluções para as questões em curso, comprometendo-se a apresentar justificativas formais.

Nas mensagens datadas de 7 de maio de 2025, o INADH informou a realização de reunião com o MDS para tratar de Instrução Normativa publicada no Diário Oficial da União relativa à prestação de contas, destacando que o Ministério estaria promovendo ajustes na forma de apresentação das informações contábeis, especialmente no que se refere à distinção entre despesas administrativas da entidade gestora e aquelas diretamente vinculadas à execução das cozinhas solidárias.

Entretanto, na mesma data, uma das responsáveis legais pelo grupo de cozinhas solidárias compartilhou informação divergente, segundo a qual representante do MDS teria indicado que a execução do Termo de Colaboração firmado com o INADH encontrava-se bloqueada em razão de inconformidades relacionadas a despesas com recursos humanos da

entidade gestora, tendo sido solicitada a apresentação de documentação comprobatória para fins de justificativa. Esse desencontro informacional evidencia a existência de assimetrias na circulação de informações entre os atores envolvidos, contribuindo para a ampliação das incertezas no processo de implementação do programa.

Em 12 de maio de 2025, uma das mensagens menciona expressamente que o primeiro e-mail tratava do bloqueio de parceria com outra entidade (Mover Helipa), mas que o segundo e-mail, “realmente destinado ao nosso grupo”, confirmava impacto direto sobre os repasses das cozinhas vinculadas ao INADH. A reação imediata da representante da Cozinha Solidária do GEID é registrar preocupação com a ausência de pagamento desde fevereiro, e com o planejamento tendo que ser reformulado, o que evidencia que a suspensão dos repasses federais repercutiu de forma direta sobre a sustentabilidade financeira das cozinhas e sobre a capacidade de honrar compromissos com fornecedores e equipe (ISR, 2025C).

Em comunicado dirigido às cozinhas solidárias, o MDS reconhece os inconvenientes decorrentes das medidas adotadas, enfatizando compreender a relevância do trabalho territorial desenvolvido pelas iniciativas executoras, mas afirma que, à luz da legislação aplicável, cabe ao órgão zelar pela regular execução do Programa e pela integridade dos recursos públicos a ele vinculados. Nessa perspectiva, esclarece que a liberação de valores permanece condicionada à apresentação, pela Entidade Gestora, de esclarecimentos e justificativas acerca do cumprimento do objeto e da conformidade dos gastos realizados, de modo a subsidiar a análise técnica e o saneamento de eventuais pendências. O comunicado registra, ainda, que as parcerias formalizadas no âmbito do Programa Cozinha Solidária vêm sendo acompanhadas de forma sistemática, inclusive com a realização de visitas às cozinhas por equipes do Ministério, apresentadas como expressão do compromisso institucional com responsabilidade, integridade no uso de recursos públicos e adequada implementação do PCS.

A visita técnica realizada pelo MDS, com a presença de representante do INADH, confirmou a execução das atividades de produção e distribuição de refeições, tendo as observações de campo sido validadas por ambos. Ainda assim, tal verificação *in loco* não foi suficiente para ensejar a retomada dos repasses financeiros do Programa, que permaneceram suspensos apesar da comprovação operacional das ações desenvolvidas pela cozinha.

No contexto das articulações institucionais associadas ao Plano Operacional das Cozinhas Solidárias de 2025, o Instituto Socioeducacional Reaprender recebeu o Ofício CONAB/SUREG/RJ SEI nº 155/2025, datado de 30 de maio de 2025, dirigido às Cozinhas

Solidárias habilitadas no Estado do Rio de Janeiro. No documento, a Superintendência Regional da Conab/RJ informa a realização de consulta e levantamento de demanda alimentar junto às cozinhas habilitadas no MDS, com a finalidade de subsidiar a organização da aquisição de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos.

A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) solicita o preenchimento de formulário específico, com prazo para envio das informações até 20 de junho de 2025, orientando que a coleta de demandas visa aprimorar a articulação com fornecedores e potencializar efeitos socioeconômicos no território, com incentivo à agricultura familiar fluminense. O ofício ainda indica itens com maior disponibilidade no estado, em razão de aquisições recentes realizadas via PAA, e ressalta que o formulário admite solicitação de outros produtos, inclusive de outras unidades federativas, embora sem garantia de atendimento integral das demandas apresentadas, bem como disponibiliza canais técnicos de contato para esclarecimentos e identifica o processo administrativo correspondente, situando a consulta como etapa preparatória de planejamento logístico e de provisão alimentar voltada às cozinhas habilitadas.

Diante da indisponibilidade de recursos na modalidade de apoio financeiro, em decorrência da suspensão dos repasses, o acesso a alimentos por meio do PAA passou a ser considerado como alternativa para reduzir os custos de aquisição de insumos. Todavia, a operacionalização e a estruturação dessa via de abastecimento ainda se encontravam em fase inicial, com fluxos logísticos e critérios de distribuição em processo de consolidação.

As irregularidades atribuídas à entidade gestora emergem de maneira mais explícita em mensagens posteriores. Em julho de 2025, a coordenação do grupo sintetiza, em comunicação repassada às cozinhas, que o motivo central das medidas adotadas pelo MDS em relação ao INADH seria “gasto superior com recurso humano previsto pelo INADH para 1 ano de execução”, informando ainda que o Instituto deveria devolver valores à União e ajustar sua gestão de recursos humanos.

Essa informação, conjugada com os esclarecimentos enviados pelo próprio INADH às cozinhas, nos quais a entidade afirma não ter se contraposto às orientações do MDS e atribui os equívocos a erros de classificação de despesas administrativas, sugere que a suspensão dos repasses decorreu de inconformidades na execução financeira do convênio pela entidade gestora, e não de falhas na execução direta das refeições pelas cozinhas (MDS, 2025c).

Em agosto de 2025, mensagem reproduzida no grupo de WhatsApp com a fórmula “Prezado(a), informamos que, após análise de todo processo...” indica que o MDS havia encaminhado o resultado de uma nova rodada de análise interna, mas que o procedimento ainda demandaria tempo para chegar a uma solução definitiva sobre a regularização dos repasses.

A partir dessas mensagens é possível inferir que, embora o processo administrativo no âmbito do MDS tenha avançado para uma fase de cumprimento de exigências por parte do INADH, a definição sobre o cronograma de quitação dos valores em atraso ainda dependia de trâmites internos da entidade gestora e de novos ajustes com o Ministério, não havendo, na documentação analisada, um calendário preciso de pagamentos retroativos à Cozinha Solidária do GEID.

A partir de agosto de 2025, as conversas registradas no grupo evidenciam uma tensão crescente entre cozinhas apoiadas pelo INADH, especialmente as situadas no Nordeste, e a própria entidade gestora. Em 13 de agosto de 2025, integrantes do grupo comentam que “deu ruim no grupo”, em referência a conflitos deflagrados pela demora na resolução do bloqueio da parceria, o que abre espaço para especulações e desconfianças públicas sobre a condução da gestão.

Essa troca revela, de um lado, o desgaste da confiança na interlocução com o INADH e, de outro, o esforço de algumas lideranças em conter narrativas acusatórias e desorganizadas, enfatizando a necessidade de responsabilidade no uso de espaços coletivos de comunicação. Nessa mesma sequência, surgem referências à participação em atividades de formação na Fiocruz, evidenciando que, em paralelo à crise de gestão, as cozinhas seguem engajadas em espaços de qualificação e articulação em segurança alimentar.

Ainda em agosto, as mensagens apontam para a necessidade de garantir representação em encontros presenciais organizados em articulação com o MDS. Em 14 de agosto, registra-se a preocupação de organizar a agenda da equipe para possibilitar a participação de uma representante em atividade de dois dias, com debates que se relacionam tanto à operacionalização da política quanto à sustentação das cozinhas no território (ISR, 2025a).

A opção final por inscrever o nome de uma das lideranças locais busca conciliar as exigências logísticas impostas pelo evento com as responsabilidades rotineiras de entrega de cestas básicas e refeições, que seguem ocorrendo no território. Essa combinação de agendas ilustra como a participação em arenas institucionais de discussão da política demanda rearranjos internos de trabalho e reorganização de tarefas no nível local (ISR, 2025d).

O marco decisivo desse período ocorre em 26 de agosto de 2025, quando o MDS encaminha resposta formal às cozinhas vinculadas ao INADH. Na mensagem, a Coordenação-Geral de Cozinhas Solidárias informa que, após análise de todo o processo, foram encaminhadas recomendações à entidade gestora, com a finalidade de assegurar o cumprimento do objeto da parceria, a transparência e a boa gestão dos recursos públicos.

O Ministério reconhece que esse procedimento consome tempo e, por isso, a situação ainda não havia sido resolvida. O conteúdo da comunicação reforça que o eixo central da intervenção estatal recai sobre o controle do uso dos recursos e sobre a necessidade de correção de falhas identificadas na execução pela entidade gestora, o que recoloca a gestão financeira do INADH no foco da controvérsia.

Apesar da manutenção do bloqueio, o MDS orienta que os registros da oferta de refeições continuem sendo realizados, com vistas a viabilizar um pagamento retroativo caso ocorra o desbloqueio dos recursos do INADH (MDS, 2025d). Nessa orientação, o Ministério admite o impacto da interrupção dos repasses sobre a continuidade da política, mas indica que a solução jurídica e administrativa para o contrato com a entidade gestora ainda depende de análises adicionais. O documento também menciona que outras medidas estão sendo avaliadas para superar o impasse nas cozinhas vinculadas a entidades gestoras bloqueadas, com o compromisso de comunicação imediata de quaisquer novidades às cozinhas interessadas. A mensagem encerra reconhecendo o constrangimento da situação e manifestando pesar pelo cenário enfrentado pelas cozinhas, o que, do ponto de vista institucional, expressa uma postura simultânea de controle e de proximidade discursiva com os executores locais da política.

No dia seguinte, em 27 de agosto de 2025, a coordenação vinculada ao INADH divulga novo comunicado dirigido às cozinhas no grupo de WhatsApp, no qual informa que o processo ainda se encontra em fase de formalização. O texto reafirma o reconhecimento da relevância da parceria e a disposição para conduzir o procedimento “com responsabilidade e transparência”, agradecendo a compreensão das equipes e prometendo contato imediato assim que surgirem novidades.

Essa comunicação funciona como tradução local das determinações ministeriais, ao mesmo tempo em que sinaliza que a resolução da crise depende de trâmites que escapam à governabilidade imediata das cozinhas e do próprio Instituto Socioeducacional Reaprender, reforçando a posição de dependência dessas unidades em relação à entidade gestora e ao MDS.

Em setembro de 2025, o cenário dos repasses permanecia indefinido. Contudo, em 9 de setembro de 2025, o Instituto recebeu comunicação eletrônica da Ação da Cidadania, encaminhada por Leonardo Martins, informando a inclusão da Cozinha Solidária na logística de distribuição de alimentos provenientes da agricultura familiar, doados pela CONAB no âmbito das ações desenvolvidas pela Rede de Alimentação Solidária (ALISOL).

No e-mail, a entidade contextualiza sua atuação no combate à fome e na promoção da cidadania e convida a cozinha a comparecer à sede da organização para realizar a primeira retirada do lote disponibilizado. Foram informados os quantitativos disponíveis para entrega, quais sejam, feijão (356 kg), fubá (227 kg), farinha de milho biju (157 kg) e farinha de mandioca (226 kg), bem como as orientações operacionais para coleta: retirada na sede da Ação da Cidadania, situada na Rua da Gamboa, 246, na manhã de 18 de setembro, das 9h às 12h. Para confirmação, solicitou-se o preenchimento e envio prévio de formulário, até o dia anterior ao agendamento, a fim de viabilizar a organização da entrega e assegurar o direcionamento dos alimentos às iniciativas locais de segurança alimentar.

Os alimentos recebidos por intermédio da CONAB, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, contribuíram para as ações do Instituto Socioeducacional Reaprender ao reduzir, em momentos pontuais, a pressão sobre a compra de insumos. Todavia, a operacionalização dessa modalidade não se caracteriza por regularidade ou previsibilidade: em geral, a instituição é comunicada apenas na véspera da retirada, o que impõe mobilização imediata para viabilizar frete e logística de transporte. Além disso, considerando que o ISR executa atividades com cardápios previamente definidos, tanto no Programa Prato Feito Carioca quanto na alimentação das crianças atendidas na creche CCIM, a dinâmica do PAA, marcada pela variação dos itens e pela intermitência das entregas, limita sua capacidade de integrar-se ao planejamento semanal de compras. Nesse cenário, a incorporação dos alimentos recebidos depende de rearranjos operacionais e, com frequência, da mobilização comunitária para redistribuição e repasse dos gêneros recebidos, de modo a compatibilizar a doação com as rotinas alimentares e com as necessidades do território.

Posteriormente, em 24 de setembro, um comunicado no Grupo de WhatsApp informa que o INADH já teria cumprido todas as solicitações do MDS, com entrega das respostas na data anterior, e que, a partir de então, as cozinhas deveriam aguardar a manifestação da equipe ministerial. O texto acrescenta que aqueles que desejarem informações mais rápidas podem

ligar diretamente para o telefone institucional do INADH, reforçando a centralidade da entidade gestora como intermediária entre a burocracia federal e a execução local das cozinhas.

No início de outubro de 2025, permanece a ausência de resposta formal do MDS. Em 8 de outubro, comunica-se no grupo que ainda não houve posicionamento oficial do Ministério, seja por e-mail, seja pela plataforma TransfereGov, embora se ressalte que o processo é público e pode ser acompanhado diretamente na referida plataforma. A mesma mensagem expressa a expectativa de que um posicionamento oficial possa ocorrer “nos próximos dias”, revelando um estado de espera prolongada em que as cozinhas permanecem, ao mesmo tempo, submetidas a exigências burocráticas intensas e sem horizonte definido de recomposição financeira. Ainda em outubro, surgem referências a um suposto “feedback” recebido do MDS, que sugere uma expectativa de que, ao menos em nível discursivo, o Ministério tenha sinalizado uma perspectiva de solução, embora o desfecho administrativo concreto ainda não esteja documentado.

Esse quadro de agosto a dezembro de 2025 precisa ser compreendido à luz de orientações anteriores do próprio MDS, formuladas na esteira da edição da Instrução Normativa nº 59, de 20 de maio de 2025. Em julho de 2025, por exemplo, as mensagens já registravam que, mesmo diante da possibilidade de devolução de recursos à União por parte do INADH, o Ministério recomendava a continuidade dos relatórios e registros de refeições, indicando a possibilidade de pagamentos retroativos caso o impasse fosse sanado.

A insistência ministerial na manutenção da prestação de contas, mesmo sem repasses, reforça a centralidade da prova documental como condição para qualquer recomposição futura de recursos, o que produz uma assimetria importante entre o esforço cotidiano de registro exigido das cozinhas e a imprevisibilidade do retorno financeiro correspondente (MDS, 2025b).

No período de transição entre 2025 e 2026, intensifica-se a mobilização das Cozinhas Solidárias vinculadas ao INADH, que passam a acionar de forma coordenada veículos de mídia televisiva para denunciar a interrupção dos repasses financeiros e a ausência de informações precisas sobre a situação da parceria.

Em resposta, o MDS, agendou reunião via aplicativo Teams, realizada em 9 de janeiro de 2026, com participação de representantes do Ministério, do INADH e das Cozinhas Solidárias, inclusive a Cozinha do GEID. O resumo dessa reunião indica que o objetivo central foi alinhar e esclarecer o processo de prestação de contas e pagamento, em especial para as cozinhas apoiadas pela entidade gestora, cujo contrato havia sido encerrado prematuramente

por motivos documentais. Na ocasião, o MDS reafirmou o compromisso de remunerar retroativamente todas as refeições comprovadamente servidas, o que representa um reconhecimento institucional formal do vínculo entre documentação produzida pelas cozinhas e direito ao recebimento dos valores devidos.

A reunião também sistematiza, de maneira mais detalhada, a distinção entre comprovação física e comprovação financeira. Do ponto de vista do Ministério, a prova principal da correta utilização dos recursos são os elementos físicos de comprovação, relatórios mensais, fotografias, vídeos e listas de distribuição de refeições, desde que com período de referência, local de entrega, tipo e quantidade de refeições, além de assinatura do responsável.

Para a entidade gestora, por sua vez, a segurança jurídica depende, adicionalmente, da comprovação financeira, recibos e notas fiscais de serviços e insumos, os quais devem ser arquivados por até dez anos, em vista de eventuais auditorias de órgãos de controle (MDS, 2026). Essa diferenciação explicita o duplo circuito de *accountability* a que as cozinhas se submetem: um voltado ao MDS, centrado na demonstração da entrega de refeições, e outro voltado à entidade gestora, que precisa comprovar, em linguagem contábil, o uso de todos os recursos recebidos.

Outro ponto relevante consolidado na reunião diz respeito às regras aplicáveis em função do período de execução. Até maio de 2025, a comprovação era descrita como mais flexível, admitindo listas, fotos, vídeos e relatórios simples. A partir de junho, porém, a prestação de contas passa a obedecer a modelo de relatório padrão definido pela Instrução Normativa nº 59, de 20 de maio de 2025, com exigência de fotos anexadas que comprovem o funcionamento da cozinha no período. Esse arranjo normativo cria dois regimes documentais distintos para um mesmo programa, o que ajuda a explicar as dificuldades relatadas pelas cozinhas desde maio e junho de 2025 na adaptação ao novo modelo e na compreensão da lógica de análise do MDS (MDS, 2025a).

No que diz respeito aos encaminhamentos operacionais, a reunião de janeiro de 2026 atribui ao INADH a responsabilidade de coletar, consolidar e submeter ao MDS toda a documentação comprobatória das refeições fornecidas até 5 de dezembro de 2025, realizando uma análise preliminar de coerência e correção antes do envio final. Ao MDS cabe conduzir a análise técnica detalhada, em segunda fase, contando com apoio de membro designado para acompanhar de perto o trabalho da entidade gestora. Às cozinhas, por sua vez, é reiterada a necessidade de organizar, digitalizar e encaminhar comprovantes, com atenção especial aos

recibos impressos que tendem a se apagar com o tempo, reforçando a carga administrativa que recai sobre organizações comunitárias cuja função principal é a produção e distribuição de refeições.

A reunião introduziu, ainda, uma discussão mais ampla sobre o futuro do Programa Cozinha Solidária, com anúncio de um novo edital previsto para janeiro, estruturado em parcerias de dezoito meses. Nessa ocasião, o MDS esclarece a diferença entre “habilitação” e “seleção para financiamento”: a habilitação é descrita como cadastro que reconhece a cozinha e a torna apta a receber outros apoios (como alimentos do PAA/Conab) e participar de formações, com renovação anual simplificada; já o apoio financeiro passa a depender da participação em edital competitivo, dado o orçamento limitado, exigindo que as cozinhas estejam vinculadas a entidades gestoras para concorrer aos recursos.

O Ministério reforçou que a habilitação não garante repasses e que a participação no programa continuará se dando por meio de entidades gestoras, afastando a possibilidade de contratos diretos com cada cozinha (MDS, 2026). Essa configuração institucional projetada, para a fase posterior ao desbloqueio, um modelo em que as cozinhas permanecem dependentes de intermediários para acessar financiamento federal, o que aprofunda a relevância política das entidades gestoras no desenho da política e na distribuição territorial dos recursos.

Somente em 30 de janeiro de 2026 a entidade gestora realizou o protocolo da prestação de contas retroativa das Cozinhas Solidárias junto ao MDS, para fins de análise técnica. A partir desse encaminhamento, encontra-se pendente o pronunciamento do Ministério quanto aos próximos trâmites, inclusive quanto à formulação de eventuais exigências, ajustes ou complementações documentais. Após a emissão desse retorno pelo MDS, caberá à entidade gestora comunicar as cozinhas envolvidas e adotar as providências necessárias à continuidade dos procedimentos voltados ao processamento e à liberação dos repasses devidos.

O encerramento do ciclo do primeiro certame do Programa Cozinhas Solidárias, correspondente ao Edital MDS nº 14, de 5 de junho de 2024, foi marcado pelo webinar promovido pelo MDS em 9 de fevereiro de 2026, no qual se anunciou o lançamento do segundo certame, Edital MDS nº 1/2026.

A apresentação do fluxograma da implementação do Programa Cozinha Solidária tem por finalidade sistematizar, em sequência lógica e visual, os principais marcos normativos e eventos empíricos que estruturam a trajetória do ISR no Programa, desde sua instituição até o encerramento do primeiro ciclo de execução.

Fluxo de Implementação do Programa Cozinha Solidária no ISR

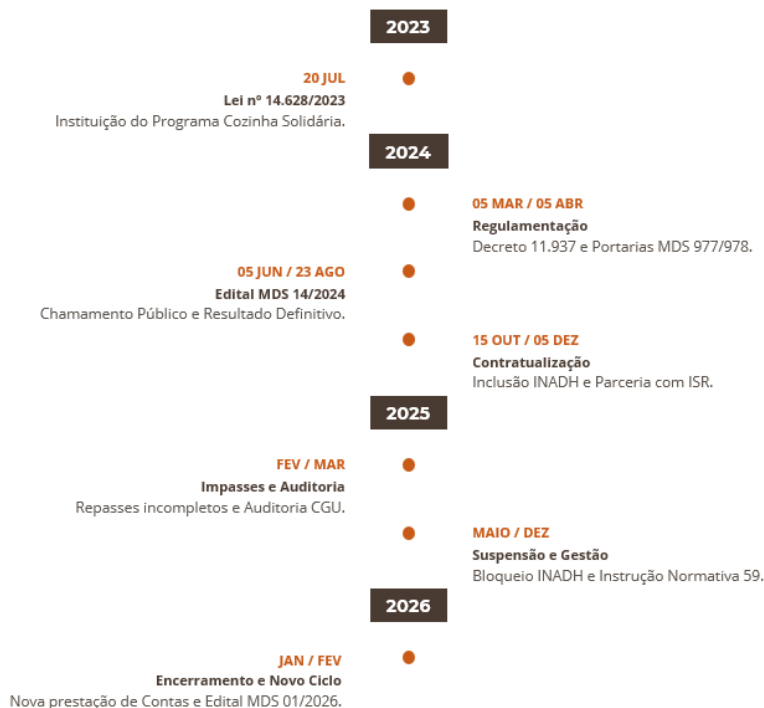


Figura 7 – Fluxo de implementação do Programa Cozinha Solidária no ISR

O ISR e as demais 22 cozinhas do mesmo plano de trabalho ligadas à entidade gestora INADH, permanecem sem definição quanto à regularização e ao pagamento dos repasses anteriormente suspensos.

Nesse contexto, causou perplexidade à equipe gestora do Instituto Socioeducacional Reaprender e à pesquisadora o fato de que, apesar das inconformidades atribuídas à execução financeira que motivaram a interrupção dos fluxos de recursos, o INADH permaneceu credenciada como entidade gestora, com possibilidade de apresentar Plano de Trabalho para o certame subsequente, como é possível constatar na seção do site do MDS de consulta de “Entidades Sem Fins Lucrativos ou Sociedades Cooperativas” (MDS, 2024).

Esse cenário evidenciou o quanto o atraso no fluxo financeiro não é um mero problema administrativo, mas afeta diretamente a materialidade do direito humano à alimentação adequada nos territórios atendidos, uma vez que refeições que deixam de ser oferecidas representam interrupções no acesso a alimento adequado por famílias em situação de vulnerabilidade. Para o ISR, a dificuldade de conciliar o planejamento pactuado no âmbito do programa, com metas definidas em termos de número de refeições anuais, e a ausência do recurso financeiro correspondente exigiu replanejamento interno, otimizando recursos e

fortalecimento de campanhas solidárias paralelas para evitar a suspensão completa da oferta de refeições.

2.3 Operacionalização territorial da gramática normativa-gerencial do PCS

A análise da implementação do Programa Cozinha Solidária, a partir do caso do ISR, evidencia que a operacionalização da política pública não se esgota na dimensão normativa que a institui, mas se desdobra em uma gramática normativa-gerencial que orienta, condiciona e reconfigura a execução no território. Essa gramática, composta por regras infralegais, instrumentos de controle, fluxos de validação e exigências documentais, estrutura a relação entre os diferentes níveis institucionais envolvidos — MDS, entidade gestora e cozinha executora —, definindo os parâmetros de funcionamento, os critérios de acesso aos recursos e as condições para sua manutenção.

Assim, compreender os efeitos territoriais dessa gramática implica analisar como os mecanismos de coordenação, controle e financiamento do PCS se traduzem em práticas concretas, evidenciando tanto as possibilidades de fortalecimento institucional quanto os bloqueios e tensões que emergem na interface entre desenho normativo e implementação cotidiana.

A experiência analisada evidencia a centralidade da previsibilidade e da regularidade dos repasses nos arranjos de cofinanciamento federativo, sobretudo quando a execução do programa se apoia em organizações da sociedade civil que, em regra, não dispõem de capacidade própria de autofinanciamento suficiente para absorver oscilações prolongadas no fluxo de recursos. Nesses contextos, a interrupção ou o atraso nos pagamentos repercute diretamente sobre a continuidade das atividades, deslocando para as entidades executoras o ônus de recompor temporariamente o equilíbrio financeiro do projeto, com impactos operacionais e institucionais.

A suspensão dos repasses, contudo, não afetou exclusivamente o Instituto Socioeducacional Reaprender. Conforme o Plano de Trabalho vinculado ao Termo nº 022808/2024, sob gestão do INADH, estavam contempladas 23 cozinhas solidárias distribuídas nos estados do Rio de Janeiro, Paraíba e Rio Grande do Norte, todas submetidas ao mesmo arranjo contratual e, portanto, às mesmas consequências decorrentes da interrupção do fluxo financeiro (MDS, 2024g). Nesse cenário, o problema assumiu dimensão interestadual,

alcançando iniciativas que, embora territorialmente distintas, partilhavam dependência da mesma entidade gestora e do mesmo termo de colaboração.

No grupo de WhatsApp criado pelo INADH com representantes das cozinhas sob sua gestão, a notícia dos atrasos passou a desencadear manifestações de desconfiança e hostilidade dirigidas à entidade gestora. As mensagens registram crescente tensionamento na comunicação, associado à demora na apresentação de respostas formais e à circulação de informações percebidas como incompletas ou insuficientes para esclarecer a situação dos repasses. Esse ambiente comunicacional revela como a ausência de previsibilidade financeira e de transparência procedimental tende a fragilizar vínculos de confiança entre entidade gestora e executores territoriais, produzindo efeitos que extrapolam a dimensão estritamente contábil e alcançam a governança da política pública.

Os documentos internos do Instituto Socioeducacional Reaprender indicam que atrasos no repasse por parte da entidade gestora produziram a necessidade de renegociar prazos com fornecedores, reorganizar despesas correntes e, em momentos críticos, mobilizar reservas institucionais para sustentar a continuidade da produção e distribuição de refeições (ISR, 2024). Esse quadro explicita uma assimetria estrutural: embora o contrato delimite direitos e obrigações recíprocos, o descompasso entre o fluxo de caixa requerido pela execução cotidiana e a efetivação dos pagamentos transfere para a entidade executora a pressão de manter o serviço em funcionamento, com riscos operacionais e financeiros concentrados na ponta.

Esse efeito incide diretamente sobre a autonomia organizacional, entendida aqui como capacidade de decisão e de sustentação do programa sem dependência imediata de deliberações externas. No caso analisado, a autonomia se vê tensionada pela condição de intermediação, na medida em que a Cozinha Solidária do GEID passa a depender de rotinas administrativas e decisões tomadas em esferas institucionais sobre as quais possui baixa capacidade de incidência direta, particularmente no que se refere à gestão financeira da parceria e ao processamento de pagamentos.

A opacidade percebida no fluxo dos recursos e nas etapas de análise reforça um sentimento de vulnerabilidade institucional, pois a continuidade do atendimento passa a ser condicionada por engrenagens intermediárias, em especial a atuação da entidade gestora, e pela dinâmica de controle federal associada ao termo de colaboração. Ainda assim, a experiência também produz um movimento de reconhecimento e legitimação institucional, na medida em que a participação no programa amplia a escala de atuação e insere a cozinha em um circuito

formal de políticas de segurança alimentar, com expectativas de financiamento e de institucionalização da iniciativa, tal como apontado por Teles, Brandão e Lopes (2025, p. 8) ao descreverem simultaneamente avanços de reconhecimento e “desafios relacionados à promoção dos direitos humanos à saúde e à alimentação” de dependência de recursos públicos instáveis e sobrecarga administrativa.

A continuidade do serviço, portanto, não se reduz a uma questão de gestão interna, mas se articula ao modo como o programa opera o controle, o monitoramento e a prestação de contas. Ao lado dos atrasos, outro elemento que marca a trajetória de implementação é a alteração nos critérios de envio de informações e o incremento das exigências documentais dirigidas às cozinhas e às entidades gestoras. Comunicados do MDS, encaminhados às entidades gestoras e repassados às cozinhas, demandaram, por exemplo, o envio de fotografias “simbólicas” das cozinhas contempladas em prazos curtos, bem como informações específicas sobre cozinhas geridas por mulheres negras, em atendimento a solicitação do Ministério da Igualdade Racial (MDS, 2025a).

Em paralelo, o documento “Comunicado – Novos requisitos CS” fixou condicionantes adicionais para a continuidade dos repasses, vinculando a liberação de parcelas à apresentação de documentação suplementar e à correção de pendências identificadas em auditorias ou análises técnicas (MDS, 2025a). Esses movimentos reconfiguraram, na prática, o processo de prestação de contas, exigindo adaptações reiteradas: revisão de procedimentos, envio de informações complementares e reorganização do modo de registro de dados e evidências.

Esse aumento de exigências se torna mais visível quando se observa a consolidação de relatórios mensais detalhados e a exigência de registros sistemáticos, como listas de presença, registros fotográficos e vídeos das entregas. Os contratos e comunicados do MDS indicam que tais evidências não são usadas apenas para conferência do quantitativo de refeições, mas também para verificação de infraestrutura, conformidade com normas sanitárias e regularidade da oferta, o que desloca para a rotina das cozinhas uma dimensão intensa de documentação, somada ao trabalho de preparo e distribuição de alimentos (MDS, 2025a). No plano territorial, esse deslocamento produz custos burocráticos que não são meramente formais: exige tempo de equipe, organização administrativa, capacidade de registro e, em muitos casos, apoio voluntário para lidar com ferramentas digitais e rotinas de arquivamento.

A experiência do GEID evidencia que tais custos se somam às exigências já presentes no programa municipal anterior, demandando capacitação específica e suporte continuado para

absorver o volume de tarefas administrativas (ISR, 2024). Esse ponto dialoga com Almeida (2024), para quem a consolidação do Programa Cozinha Solidária demanda mecanismos de controle e monitoramento proporcionais à natureza da política, mas sensíveis às especificidades organizacionais e operacionais de iniciativas comunitárias, sob pena de converter a prestação de contas em barreira de implementação.

A Cozinha do GEID precisou incorporar procedimentos de registro e monitoramento que antes não faziam parte da operação cotidiana da Cozinha Comunitária Carioca, exigindo que a equipe se capacitasse para lidar com o volume de demandas administrativas (ISR, 2024).

Nesse contexto de exigências crescentes e reorientações sucessivas, emergem questionamentos sobre o papel da entidade gestora INADH e sobre o grau de transparência da interlocução com as cozinhas. As mensagens trocadas em grupos de comunicação registram, simultaneamente, esforços de parte da equipe do INADH para transmitir prazos e orientações e, por outro lado, percepções, entre algumas cozinhas, de insuficiência de informações sobre o status dos repasses, as motivações de determinadas exigências e a forma de distribuição de recursos entre unidades.

Do ponto de vista documental, o fato de o MDS ter dirigido comunicados à entidade gestora apontando “novos requisitos” e a necessidade de ajustes no plano de trabalho sugere a existência de pendências na execução do termo de colaboração; contudo, os materiais disponíveis não permitem afirmar, de modo categórico, a conclusão de irregularidades específicas atribuídas à conduta da entidade, impondo ao texto analítico a adoção de linguagem tecnicamente cuidadosa quanto ao alcance desses indícios (MDS, 2025a; INADH, 2024a). Para o ISR, todavia, a combinação entre incerteza financeira e falta de previsibilidade procedimental aprofunda o caráter assimétrico do arranjo, pois decisões e avaliações em andamento repercutem no território sem canais diretos de gestão pela cozinha executora.

O acúmulo desses fatores, atrasos nos repasses, alteração de critérios de envio de informações, ampliação das exigências documentais e dúvidas quanto à gestão intermediária, culminou na suspensão temporária do repasse de recursos pelo MDS no âmbito do termo de colaboração celebrado com o INADH. Comunicados oficiais dirigidos às entidades gestoras indicaram que a continuidade dos pagamentos ficaria condicionada ao atendimento integral dos novos requisitos e à regularização das pendências identificadas; enquanto esses processos permanecessem em curso, parcelas contratualmente previstas permaneceriam bloqueadas (MDS, 2025a; INADH, 2024).

Para a Cozinha Solidária do GEID, a suspensão implicou prolongamento do cenário de incerteza e dependência de estratégias emergenciais de sustentação do serviço, sem garantia de retomada em data definida e sem compromisso formalizado, em cronograma preciso, quanto ao pagamento retroativo dos valores devidos (ISR, 2025a)

Diante desse quadro, o território reage por meio de estratégias de mitigação que combinam decisões financeiras, reorganização interna e ativação de redes de apoio. Em termos de gestão, as medidas incluem renegociação de prazos, reprogramação de despesas e mobilização de reservas institucionais para evitar interrupções imediatas, o que preserva a continuidade do atendimento, mas intensifica a pressão sobre o orçamento do Instituto (ISR, 2024).

Em termos de governança e incidência, a participação ativa em espaços de diálogo e articulação, como o Fórum de Cozinhas Solidárias do RJ e instâncias de interlocução com o MDS, aparece como mecanismo de produção de informação, compartilhamento de interpretações e busca de respostas coletivas em face de orientações variáveis e fluxos de repasse instáveis. A mitigação, portanto, não se limita a soluções financeiras, mas envolve construção de capacidade administrativa e política para operar em um ambiente regulatório dinâmico, no qual a prova documental se torna condição de sobrevivência institucional.

Ao reconstruir essa sequência com base em documentos internos do Instituto, contrato de parceria, extratos e comunicações oficiais, o capítulo evidencia que a adesão ao Programa Cozinha Solidária, ainda que sustentada por expectativas de estabilidade e ampliação do atendimento, inseriu a Cozinha Solidária do GEID em um arranjo no qual a autonomia e a continuidade do serviço são continuamente tensionadas por riscos de descontinuidade financeira e por custos burocráticos crescentes, mediados pela atuação de entidades gestoras e pela dinâmica de controle federal. Nesse contexto, a expectativa de pagamento retroativo e de regularização de repasses se configura menos como compromisso formalizado em calendário definido e mais como horizonte condicionado a análises e decisões administrativas em curso, o que reforça a necessidade de acompanhamento institucional contínuo, inclusive em instâncias administrativas e, quando pertinente, judiciais.

A análise da trajetória do Instituto no Programa Cozinha Solidária, desde a decisão de se candidatar ao edital até a experiência concreta de iniciar atividades em parceria com o INADH e o MDS, participar de reuniões, lidar com atrasos e enfrentar a suspensão de repasses,

permite evidenciar a tensão entre o desenho normativo do programa e sua implementação efetiva em territórios vulnerabilizados.

De um lado, a legislação e os atos normativos criam condições para o reconhecimento e o financiamento de cozinhas solidárias como tecnologia social de garantia do direito humano à alimentação adequada, articulando-as em uma política pública nacional estruturada por planos de trabalho, metas e mecanismos de prestação de contas (Brasil, 2023; Brasil, 2024a; MDS, 2024a). De outro, a experiência do ISR e de outras cozinhas revela que a materialização desse desenho depende de engrenagens intermediárias, em especial das entidades gestoras, e de condições administrativas e tecnológicas que nem sempre dialogam com as capacidades e necessidades de organizações de base comunitária.

Contudo, no aspecto financeiro a promessa de apoio estruturado e a realidade de atrasos, suspensões e redefinições de critérios, constrói-se um campo de disputa no qual o Instituto busca, ao mesmo tempo, garantir o funcionamento cotidiano da Cozinha Solidária do GEID e contribuir para a qualificação da própria política pública, a partir da sua inserção ativa em espaços de participação, como o Fórum de Cozinhas Solidárias do RJ e as instâncias de diálogo com o MDS.

Essa combinação entre raiz comunitária e formalização jurídico-administrativa aproxima a Cozinha Solidária do GEID do modelo descrito por Zangirolani *et al.* (2025, p. 6), no qual as cozinhas são concebidas como nós de um “modelo intersetorial em rede, construído desde a sua concepção por meio de parceria entre academia, gestores públicos e movimentos sociais, visa o fortalecimento de estratégias para ambientes alimentares promotores de SAN e do DHAA, integrados a sistemas alimentares socialmente justos, saudáveis e sustentáveis”. A proposta dos autores de construir um modelo estrutural em rede, capaz de articular o abastecimento de alimentos, a formação das equipes e a produção de conhecimento sobre as cozinhas oferece uma lente útil para compreender a experiência da Cozinha do GEID como parte de um arranjo mais amplo que ultrapassa o espaço físico da cozinha (Zangirolani *et al.*, 2025).

Além da produção de refeições, a Cozinha Solidária se constitui em espaço de formação e qualificação profissional, especialmente por meio de cursos como o de Técnicas Básicas para Cozinheiro, financiado em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), instituição de pesquisa e saúde pública, através do projeto Apoio a Ações de Saúde Integral nas Favelas do Rio de Janeiro, oferecendo módulos em técnicas de cozinha, panificação e confeitaria,

totalizando carga horária de 100 horas e emitindo certificações intermediárias (FIOCRUZ, 2024).

Essa dimensão formativa é relevante para compreender o ISR como instituição que não se restringe à assistência imediata, mas busca criar condições para que moradores do território ampliem capacidades, construam trajetórias de trabalho e renda e fortaleçam vínculos comunitários (ISR, 2024). A Cozinha Solidária, nesse contexto, opera simultaneamente como equipamento de segurança alimentar, espaço pedagógico e dispositivo de mobilização comunitária.

O ISR opera como tecnologia social para o enfrentamento da fome, a promoção da cidadania e a garantia do direito à alimentação adequada, pois funciona como a entidade que concentra, no mesmo território, um conjunto de dispositivos que articulam educação infantil, segurança alimentar, apoio socioassistencial, formação profissional, práticas integrativas de saúde e educação em valores humanos (ISR, 2024).

A Cozinha Solidária do Instituto não atua de forma isolada, mas integrada a esses programas, o que produz um ambiente institucional no qual a oferta de refeições se combina com uma rede de cuidado, acompanhamento e produção de vínculos. Compreender a trajetória, a estrutura e a forma de atuação do Instituto Socioeducacional Reaprender é, portanto, elemento indispensável para analisar de que modo a Cozinha Solidária ali instalada se configura como tecnologia social na perspectiva desta pesquisa.

Segundo Almeida (2024), programas de alimentação vinculados à política de segurança alimentar, especialmente aqueles que dialogam com a produção de alimentos da agricultura familiar, desempenham papel relevante na efetivação do DHAA em contexto urbano. A autora argumenta que cozinhas solidárias e equipamentos públicos de alimentação podem funcionar como pontos de convergência entre política de assistência social, promoção da saúde e desenvolvimento local, desde que disponham de financiamento suficiente e de canais de participação social (Almeida, 2024).

A Cozinha Solidária do GEID, ao articular o Prato Feito Carioca com iniciativas como o projeto “Alimenta” e a “Ronda da Caridade”, reforça essa função ao atingir públicos diversos, incluindo pessoas em situação de rua, e ao combinar oferta de alimentação com ações de cuidado e acolhimento (ISR, 2024).

No caso da Cozinha do GEID, observa-se que o Prato Feito Carioca oferece uma base de financiamento e abastecimento que confere regularidade à produção diária, enquanto o

Programa Cozinha Solidária ampliaria a cobertura temporal e territorial, alcançando públicos específicos, como as crianças matriculadas na creche CCIM, a população em situação de rua e famílias em situação de insegurança alimentar severa, em dias e horários que podem extrapolar o escopo do programa municipal (ISR, 2024). Essa combinação responde às observações de Zangirolani *et al.* (2025), segundo as quais a construção de redes intersetoriais em torno das cozinhas solidárias, envolvendo diferentes fontes de alimentos e de recursos, é condição para consolidar a função dessas iniciativas como porta de entrada para a proteção social em territórios vulnerabilizados.

Mesmo quando as cozinhas solidárias não são capazes de assegurar diariamente todas as refeições necessárias às famílias, a existência de um ponto fixo de oferta regular contribui para reduzir níveis de insegurança alimentar e para reorganizar estratégias de consumo doméstico (Salles-Costa, 2021). Como aponta JACCOUD, HADJAB, e CHAIBUB (2009), a previsibilidade institucional é um fator determinante para que a política pública transite do caráter emergencial para a efetividade de direitos.

No contexto da Cozinha do GEID, a coexistência de um programa municipal e de um programa federal, associados a ações regulares como o projeto “Alimenta” e a “Ronda da Caridade” em parceria com a Ação da Cidadania, potencializa esse efeito, oferecendo maior previsibilidade às famílias e aos indivíduos atendidos e ampliando as possibilidades de acolhimento em situações de crise (ISR, 2024).

A experiência da ISR oferece elementos para discutir o potencial de replicabilidade das cozinhas solidárias no Rio de Janeiro e em outros contextos urbanos. Teles, Brandão e Lopes (2025), ao estudarem sobre cozinhas solidárias em cidades como Rio de Janeiro, Salvador, Distrito Federal e Curitiba, ressaltam que essas iniciativas são construídas por meio de arranjos locais que combinam movimentos sociais, organizações comunitárias, parcerias com universidades e recursos públicos, o que confere flexibilidade, mas também exige capacidade de articulação e gestão. A Cozinha da Lapa, ancorada em movimentos de moradia e em práticas de ocupação do espaço central da cidade, demonstra que é possível construir uma cozinha solidária com forte inserção política e territorial mesmo em áreas de alto valor imobiliário, ainda que sujeita a reveses estruturais e financeiros (Bello; Oliveira; Mascarello, 2023).

As perspectivas futuras das cozinhas solidárias fluminenses e o seu potencial de replicabilidade em outros contextos urbanos podem ser analisados à luz da experiência acumulada pelo conjunto de iniciativas participantes do Edital MDS nº 14, de 5 de junho de

2024 e das reflexões da literatura recente. Teles, Brandão e Lopes (2025, p. 14) concluem que as cozinhas solidárias no Brasil têm se afirmado como práticas inovadoras na interface entre sociedade civil e Estado, mas que a sua continuidade

“requer atenção a diversos fatores críticos: financiamento contínuo e adequado; valorização de metodologias participativas; integração intersetorial com políticas de saúde, educação, assistência social e agricultura familiar; bem como fortalecimento dos processos formativos dos agentes envolvidos”.

No caso do Rio de Janeiro, a experiência da Cozinha Solidária do GEID demonstra que a articulação entre políticas municipais e federais, aliada à atuação consolidada de organizações comunitárias, cria um ambiente favorável à expansão dessas iniciativas.

A Cozinha do GEID, por sua vez, mostra um caminho de replicação ancorado em instituições socioeducativas já consolidadas em territórios periféricos: a presença prévia de creche comunitária, programas de atendimento psicossocial e redes de voluntariado facilita a implantação e a manutenção de uma cozinha vinculada tanto a programa municipal (Prato Feito Carioca) quanto a edital federal (Programa Cozinha Solidária) (ISR, 2024). Ao articular essas duas fontes de financiamento e suporte, o instituto cria uma base institucional que pode ser tomada como referência para outras organizações de perfil semelhante que desejem implementar cozinhas solidárias em bairros com características próximas.

Ao mesmo tempo, a análise das conversas, nos grupos de WhatsApp de representantes de cozinhas solidárias, evidencia desafios que podem limitar a replicabilidade se não forem adequadamente enfrentados. As mensagens de responsáveis pelas cozinhas relatam dificuldades na compreensão de orientações do MDS, incertezas quanto a prazos de repasse, necessidade de decifrar formulários e sistemas digitais e preocupação com o risco de devolução de recursos em caso de falhas na prestação de contas. Esses elementos indicam que qualquer processo de expansão deve vir acompanhado de estratégias de formação, apoio técnico e simplificação de procedimentos, sob pena de excluir organizações com menor capacidade administrativa.

A replicabilidade das cozinhas solidárias encontra limites vinculados, em primeiro lugar, à capacidade de gestão das organizações de base, à disponibilidade de entidades gestoras aptas a intermediar a relação com o poder público e à existência de políticas municipais de alimentação que possam dialogar com programas federais. Nesse sentido, a análise de Bello, Oliveira e Mascarello (2023) sobre a Cozinha da Lapa indica que a interface entre cozinhas

solidárias e Estado pode assumir trajetórias distintas, ora pautadas por cooperação, ora atravessadas por conflitos relativos ao uso do espaço urbano e à definição de prioridades de investimento.

À luz desses elementos, a experiência da Cozinha Solidária do GEID sugere um potencial de replicação condicionado: iniciativas semelhantes podem ser projetadas em outros bairros e municípios, desde que se construam, de forma gradual, redes de confiança, arranjos institucionais e condições de financiamento que sustentem o funcionamento cotidiano da cozinha. Essa leitura se articula com a perspectiva segundo a qual a consolidação das cozinhas solidárias como política urbana envolve reconhecê-las como componentes do direito à cidade, e não como respostas transitórias a emergências, atribuindo-lhes estatuto de tecnologia social passível de circulação e adaptação territorial (Bello; Oliveira; Mascarello, 2023; Zangirolani *et al.*, 2025).

No plano da sustentabilidade, a literatura e os documentos analisados permitem identificar fatores recorrentes. Em primeiro lugar, destaca-se a presença de uma organização de referência no território, com trajetória anterior de atuação social, capaz de conferir legitimidade à cozinha e mobilizar apoio comunitário em contextos de instabilidade financeira ou institucional (ISR, 2024).

Em segundo lugar, a diversificação de fontes de recursos, programas públicos, doações, campanhas de solidariedade e parcerias institucionais reduz a dependência de um único fluxo de financiamento, ainda que não elimine a vulnerabilidade diante de atrasos ou mudanças nas regras de repasse; a participação simultânea da Cozinha do GEID no Prato Feito Carioca e no Programa Cozinha Solidária exemplifica essa estratégia de composição e ajuste da atuação conforme o perfil dos recursos e das exigências de cada arranjo (Zangirolani *et al.*, 2025; ISR, 2024).

Em terceiro lugar, o enraizamento territorial e a capacidade de produzir redes locais de apoio, cuidado e participação aparecem como traço estruturante nas análises de Teles, Brandão e Lopes (2025) e de Sanchez *et al.* (2025), descrevendo cozinhas como pontos de encontro entre moradores, lideranças, voluntários e profissionais, com funções que extrapolam a oferta de refeições e incluem práticas formativas e ações de fortalecimento comunitário, dimensão observável também no caso do GEID (Teles; Brandão; Lopes, 2025; Sanchez *et al.*, 2025; ISR, 2024).

A esses fatores somam-se critérios operacionais de permanência, como produção compatível com metas, regularidade na prestação de contas, infraestrutura adequada, adoção de boas práticas de manipulação de alimentos e habilidade de dialogar com poder público e beneficiários para ajustar a oferta às necessidades territoriais (MDS, 2025a; Zangirolani *et al.*, 2025).

A expansão para outros contextos, contudo, enfrenta barreiras institucionais, financeiras e políticas. A revisão de Teles, Brandão e Lopes (2025, p. 15) aponta que, embora haja interesse acadêmico e político crescente, a inserção de cozinhas solidárias em políticas de Estado de longo prazo permanece incerta, com risco de que experiências surgidas em contextos de crise, como a pandemia de Covid-19, sejam rebaixadas à condição de soluções temporárias caso não se consolidem mecanismos estáveis de financiamento e “modelo de governança que incorpore os saberes e práticas locais”.

Sanchez *et al.* (2025), por sua vez, sustentam que a expansão de inovações sociais em segurança alimentar depende de equilíbrio entre autonomia dos atores locais e apoio institucional, o que implica reconhecer especificidades comunitárias e construir arranjos flexíveis de parceria.

Nesse cenário, as exigências administrativas associadas ao Programa Cozinha Solidária, envio de documentos, registros fotográficos, coordenadas geográficas, certificados e rotinas intensas de prestação de contas podem operar como custos de conformidade que limitam a participação de organizações com menor capacidade organizativa, exigindo dedicação continuada à gestão documental e à comunicação com entidade gestora e MDS, como evidencia a experiência do GEID (MDS, 2025a; ISR, 2024).

Nesse sentido, a replicabilidade das cozinhas solidárias depende de um arranjo que conjugue enraizamento territorial, diversificação de parcerias e fontes de recursos, capacidade de gestão e um ambiente institucional que reconheça essas iniciativas como parte da política urbana e do direito à cidade. Quando tais condições se combinam, as cozinhas podem operar como tecnologias sociais capazes de articular segurança alimentar, mobilização comunitária e incidência em políticas públicas, em consonância com o marco normativo inaugurado pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 e pelo Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024, e com a proposição de redes intersetoriais que conectem gestores públicos, organizações da sociedade civil, agricultura familiar e instituições de pesquisa.

3 PROGRAMA COZINHA SOLIDÁRIA: ANTECEDENTES, ESTRUTURA NORMATIVA E ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA

O capítulo propõe que os dispositivos normativos e os instrumentos administrativos sejam compreendidos como parte constitutiva do desenho da política pública, e não como elementos externos ou meramente contextuais ao problema de pesquisa. A literatura de políticas públicas chama atenção para o fato de que a produção normativa e organizacional de uma política não se limita a enunciar finalidades: ela configura posições institucionais, distribui competências, estabelece rotinas decisórias, define fronteiras de responsabilidade e organiza mecanismos de controle e prestação de contas, incidindo sobre a forma como a política se realiza no território (Lima, 2004; Ipea, 2020).

Por essa razão, a análise do Programa Cozinha Solidária, tal como delimitada nesta tese, exige distinguir com precisão três planos articulados: (i) o arranjo institucional formal, inscrito em leis, decretos e atos infralegais; (ii) os arranjos de implementação, isto é, o modo como atores e organizações concretizam a política por meio de práticas, rotinas e mediações; e (iii) os resultados territoriais, entendidos como efeitos sobre continuidade da oferta, autonomia organizacional e capacidade de resposta em contextos locais de vulnerabilidade (Lotta, 2019; Ipea, 2020).

Por arranjo institucional, entende-se o conjunto de regras e escolhas organizacionais que estruturam uma política pública, incluindo: (a) objetivos e público-alvo; (b) instrumentos de intervenção e financiamento; (c) definição de papéis e competências entre órgãos e parceiros; (d) canais formais de decisão e informação; (e) dispositivos de monitoramento, controle e responsabilização; e (f) critérios de entrada, permanência e eventual exclusão de participantes e executores (Lima, 2004; Brasil, 2018a).

No recorte desta pesquisa, o arranjo institucional é observado, de forma prioritária, na gramática jurídico-administrativa que institui o Programa e organiza sua execução por parcerias: a modalidade de apoio, os procedimentos de cadastramento, habilitação e credenciamento e o encadeamento decisório do arranjo triangular (MDS—entidade gestora—cozinha executora) (MDS, 2024c; MDS, 2024b; MDS, 2024c).

Já os arranjos de implementação dizem respeito ao modo como a política se realiza no cotidiano, considerando interações entre burocracias, organizações parceiras e unidades

executoras, bem como as estratégias de adaptação, negociação e tradução que emergem para compatibilizar requisitos formais com condições locais de operação (Lotta, 2019; Ipea, 2020).

Esse conceito é decisivo para o problema desta tese de como a gramática normativa-gerenciais que estrutura o Programa Cozinha Solidária tensiona, reconfigura ou limita os modos comunitários de organização e as respostas às necessidades territoriais no âmbito da efetivação do direito humano à alimentação adequada. Nessa passagem, parte das capacidades comunitárias que sustentam a oferta (redes locais, confiança, mobilização e conhecimento do território) precisa ser convertida em formas documentais e procedimentais que atendam à racionalidade do Estado e dos instrumentos de parceria.

O conceito de governança, por sua vez, é empregado aqui como categoria que descreve mecanismos de coordenação e condução de ações públicas em contextos de pluralidade de atores, nos quais a realização de objetivos estatais depende de parcerias com organizações privadas sem fins lucrativos e de rotinas de cooperação interorganizacional (Ipea, 2020, p. 181-182).

Em políticas estruturadas por parcerias, a governança se materializa em decisões sobre seleção de parceiros, termos de colaboração, definição de metas, pactuação de responsabilidades, produção de informações e procedimentos de controle, com efeitos diretos sobre autonomia operacional e sobre custos administrativos do cumprimento (Brasil, 2014; Brasil, 2016; Brasil, 2018a). No Programa Cozinha Solidária, a governança assume forma triangular: o MDS institui regras, seleciona entidades gestoras e organiza o ambiente de informação e validação; a entidade gestora operacionaliza repasses e rotinas de acompanhamento; e a cozinha executora realiza a oferta e produz evidências de funcionamento para sustentar sua permanência no arranjo (MDS, 2024c; MDS, 2024b; MDS, 2024c).

A noção de autonomia, no recorte desta pesquisa, não se confunde com ausência de regulação. Ela designa a capacidade de uma cozinha solidária, enquanto organização localizada no território, de tomar decisões sobre planejamento e continuidade da oferta (dias de funcionamento, gestão de insumos, organização de equipes, respostas a variações de demanda e articulação em rede), preservando margem de decisão diante de exigências externas e de incertezas de repasse e validação (Lotta, 2019; Ipea, 2020).

Em políticas de apoio mediadas por entidade gestora, a autonomia tende a ser reconfigurada quando a continuidade do apoio depende de validações e conformidades cuja gestão se situa fora da cozinha executora, deslocando o centro decisório para instâncias

intermediárias e para o órgão federal (Ipea, 2020). Essa reconfiguração é central para as hipóteses desta tese, em especial a hipótese da assimetria decisória do arranjo triangular e a hipótese da condicionalidade documental como mecanismo de governança.

O conceito de continuidade refere-se à manutenção, no tempo e no espaço, da oferta de refeições e de práticas associadas de acolhimento e proteção social em determinado território, sem rupturas que comprometam a regularidade do atendimento a públicos em vulnerabilidade. Em políticas de segurança alimentar, continuidade territorial depende de previsibilidade mínima de recursos, estabilidade operacional e capacidade organizacional de cumprir rotinas administrativas associadas ao financiamento e à prestação de contas (MDS, 2009; Ipea, 2020).

Essa opção metodológica se ancora na literatura de avaliação de políticas públicas, que recomenda conectar desenho, implementação e resultados por cadeias causais explicitadas, evitando confundir enunciados normativos com desempenho real e tratando instrumentos e arranjos como variáveis que condicionam o que a política entrega no território.

3.1. Direito Humano à Alimentação Adequada: conteúdo normativo e desafios à efetividade

A formação histórica do direito humano à alimentação adequada (DHAA) no plano internacional decorre do processo de consolidação do regime contemporâneo de direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial, quando a comunidade internacional passou a reconhecer a dignidade da pessoa humana como fundamento normativo da ordem jurídica global. Por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, há o reconhecimento da dignidade inerente à pessoa humana e de seus direitos fundamentais sendo inalienáveis, conforme destaca o artigo que inclui a alimentação:

Art. 25 – Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis e direito a segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948)

Segundo os autores Garajau e Afonso (2016, p. 1067), uma vez “reconhecido como direitos intrínsecos ao ser humano, os Direitos Humanos visam proteger a dignidade, justamente por isso, devem ser ‘garantidos’ e não ‘concedidos’ pelo Estado”.

A consolidação do direito à alimentação deve ser compreendida no contexto mais amplo da evolução do conceito de segurança alimentar, cuja origem remonta às preocupações europeias do período das guerras mundiais, inicialmente associadas à autossuficiência produtiva e à proteção contra embargos externos. A partir da criação da Organização das Nações Unidas e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, o debate deslocou-se do enfoque estritamente produtivo para uma perspectiva internacional de cooperação e assistência alimentar (Garajau e Afonso, 2016).

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é um direito complexo, cujo conteúdo abrange pelo menos quatro dimensões inter-relacionadas: disponibilidade, acessibilidade, adequação e estabilidade do alimento, segundo o Comentário Geral 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU (1999):

O Comitê parte de uma premissa que orienta o desenho de políticas públicas: a fome e a desnutrição não decorrem, em regra, de inexistência de alimentos, mas de barreiras de acesso ao que já está disponível, com destaque para a pobreza como determinante recorrente (ONU, 1999).

No núcleo conceitual do texto, o direito se concretiza quando toda pessoa mantém acesso físico e econômico, de modo ininterrupto, a alimentos adequados ou a meios para obtê-los, afastando interpretações que reduzam o conteúdo do direito a um “pacote” mínimo de calorias e nutrientes. O Comitê associa “adequação” a requisitos de qualidade, segurança e aceitabilidade cultural, situados em condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas específicas, e vincula “sustentabilidade” à disponibilidade e acessibilidade de longo prazo, conectando o direito à segurança alimentar ao longo do tempo. Dessa base derivam dimensões operacionais frequentemente usadas na literatura e em políticas públicas: disponibilidade, acesso, adequação e estabilidade, sendo esta última articulada ao enfoque de sustentabilidade e regularidade (ONU, 1999).

Ao relacionar esses parâmetros ao arranjo jurídico-político brasileiro, é possível localizar convergências entre a leitura internacional do artigo 11 e o desenvolvimento normativo interno do direito à alimentação como direito social, bem como sua institucionalização por sistemas e políticas. No plano constitucional, a alimentação integra o rol de direitos sociais, com redação atualizada por emenda constitucional, o que aproxima o discurso de direitos da gramática constitucional brasileira (Brasil, 1988; Brasil, 2010). No plano infraconstitucional, a

Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional formula a noção de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e cria um sistema de governança, reforçando a ideia de coordenação intersetorial e participação social coerente com a abordagem do Comitê (Brasil, 2006).

Na esfera socioassistencial, a assistência social como direito e sua organização sistêmica oferecem um canal institucional para enfrentar barreiras de acesso, sobretudo entre grupos em vulnerabilidade (Brasil, 1993; Brasil, 2011). Por fim, instrumentos de exigibilidade e justiciabilidade podem ser compreendidos como formas de tornar o direito acionável, combinando controle social e vias administrativas e judiciais, em sintonia com a necessidade de monitoramento e resposta a obstáculos estruturais (Brasil, 1988; ONU, 1999).

O Comitê distingue, dentro do próprio artigo 11, duas camadas normativas complementares: a primeira vincula alimentação adequada ao direito a um padrão de vida adequado e à melhoria contínua das condições de vida; a segunda enfatiza o direito fundamental de estar livre da fome e da desnutrição, demandando medidas urgentes quando necessário. Essa diferenciação é tecnicamente relevante porque permite compreender, simultaneamente, a alimentação como parte de um patamar amplo de bem-estar e como um núcleo que não admite postergação quando a sobrevivência e a integridade humana estão em risco (ONU, 1999).

No Comentário Geral 12 do Comitê, esse direito não se esgota em uma prestação material isolada. O texto o liga à dignidade inerente à pessoa humana e o descreve como condição indispensável para a realização de outros direitos humanos, associando-o ainda à justiça social e à necessidade de políticas econômicas, ambientais e sociais voltadas à erradicação da pobreza. Em termos conceituais, a consequência é que a alimentação adequada não aparece como tema estritamente setorial, restrito ao campo da agricultura ou da assistência, mas como parte de um arranjo normativo que exige coerência entre políticas macroeconômicas, proteção social e regulação ambiental, sob pena de produzir ou manter barreiras estruturais ao acesso (ONU, 1999).

O Comitê também enfrenta um problema de universalidade e titularidade: ao mencionar que o artigo 11 se refere ao direito de todos a um padrão de vida adequado “para si e para sua família”, o texto recusa a leitura segundo a qual isso restringiria a aplicação do direito a modelos familiares específicos, destacando que a referência não pode ser usada para excluir indivíduos ou famílias chefiadas por mulheres (ONU, 1999). Essa interpretação tem efeito prático porque direciona políticas públicas e mecanismos de proteção para arranjos familiares variados,

impedindo discriminações baseadas em gênero ou forma de composição doméstica, em consonância com a ideia de que a titularidade dos direitos humanos recai sobre cada pessoa.

O trecho aprofunda a noção de “adequação”, atribuindo-lhe um papel de qualificação do objeto do direito. Adequação, no texto do Comitê, serve para sinalizar que a avaliação de alimentos e dietas depende de um conjunto de circunstâncias, incluindo condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas, e que a segurança alimentar se liga à sustentabilidade, entendida como disponibilidade e acessibilidade mantidas no longo prazo, para a geração presente e as futuras. Assim, adequação não é simples sinônimo de quantidade; ela envolve qualidade nutricional, inocuidade, aceitabilidade cultural e compatibilidade com contextos de vida, ao passo que sustentabilidade introduz o tema da estabilidade temporal, isto é, a ideia de continuidade e não interrupção do acesso (ONU, 1999).

No “conteúdo essencial” do direito, o Comitê apresenta dois pilares: a disponibilidade de alimento, em quantidade e qualidade suficientes, livre de substâncias adversas e culturalmente aceitável, e a acessibilidade ao alimento de modo sustentável e sem comprometer a fruição de outros direitos humanos. Esses pilares dialogam com uma decomposição frequentemente usada em políticas: disponibilidade, acesso, adequação e estabilidade. A disponibilidade se relaciona à existência e circulação de alimentos; o acesso se refere às condições de obtê-los; a adequação qualifica o que é obtido e como se relaciona a necessidades e cultura; a estabilidade corresponde à continuidade no tempo, aproximando-se do conceito de sustentabilidade descrito pelo Comitê (ONU, 1999).

A dimensão de adequação é detalhada pelo Comitê ao explicitar o que entende por necessidades dietéticas e por segurança do alimento. O texto trata necessidades dietéticas como a presença, na dieta como um todo, de uma mistura de nutrientes necessária ao crescimento físico e mental, ao desenvolvimento, à manutenção e à atividade física, variando conforme etapas do ciclo de vida, gênero e ocupação. O Comitê destaca que pode haver necessidade de manter, adaptar ou fortalecer diversidade dietética e padrões de consumo e administração de alimentos, mencionando a amamentação e alertando para o risco de mudanças na disponibilidade ou acessibilidade afetarem negativamente a composição da dieta (ONU, 1999). A partir dessa formulação, a adequação ganha um aspecto de prevenção: políticas que ampliam acesso devem, ao mesmo tempo, evitar que o próprio processo de acesso degrade a qualidade da dieta, por exemplo por substituição sistemática de alimentos tradicionais por opções de menor valor nutricional.

Quanto à inexistência de substâncias adversas, o Comitê associa a adequação a requisitos de segurança alimentar e a medidas públicas e privadas para impedir contaminação por adulteração, condições higiênicas inadequadas e manuseio impróprio em etapas da cadeia alimentar, bem como cuidados para identificar, impedir ou destruir toxinas de ocorrência natural. Em termos de gestão pública, esse ponto aproxima o DHAA de estruturas de vigilância sanitária, inspeção, rastreabilidade e responsabilização de agentes econômicos, pois o direito pressupõe não somente acesso, mas acesso a alimentos seguros (ONU, 1999).

A aceitabilidade cultural é apresentada como necessidade de considerar, tanto quanto possível, valores associados ao alimento e ao modo de consumo e preocupações de consumidores informados sobre a natureza do suprimento disponível (ONU, 1999). Essa passagem altera a forma de pensar “adequação” em políticas públicas: não se trata de impor dietas abstratas, mas de reconhecer que o alimento é atravessado por identidades, práticas e sentidos sociais, exigindo atenção a hábitos alimentares regionais, crenças e preferências, sem perder de vista a proteção à saúde e a segurança do alimento (Valente, 2001).

O Comitê decompõe, ainda a acessibilidade em dimensões econômica e física. A acessibilidade econômica, no trecho, significa que custos financeiros, pessoais e familiares associados à aquisição de alimentos para uma dieta adequada devem ser compatíveis com a satisfação de outras necessidades básicas, trazendo a ideia de que o direito à alimentação não pode ser garantido à custa da violação de outros direitos. A acessibilidade física implica que alimentos adequados devem ser alcançáveis por todos, com referência a grupos fisicamente vulneráveis, como crianças pequenas, pessoas idosas, pessoas com deficiência, doentes terminais e pessoas com condições médicas persistentes, além de vítimas de desastres e populações em áreas de alto risco, que podem demandar atenção específica e priorização (ONU, 1999).

O texto ainda menciona vulnerabilidades associadas a povos indígenas quando há ameaça ao acesso às terras ancestrais, conectando acesso a alimento a direitos territoriais e a recursos naturais. Com isso, o Comitê expõe que “acesso” não é apenas renda: é também infraestrutura, mobilidade, serviços e proteção de bases materiais de vida, como terra, água e territórios (ONU, 1999).

O Comitê associa, ainda, o direito à alimentação adequada à justiça social e à necessidade de políticas econômicas, ambientais e sociais dedicadas à erradicação da pobreza,

o que implica coordenação intersetorial e produção de consenso público sobre prioridades de ação (ONU, 1999).

No Brasil, essa exigência de coordenação encontra uma correspondência institucional na criação de um sistema de segurança alimentar e nutricional por lei, com estrutura de governança voltada à articulação de políticas, participação social e formulação de diretrizes para garantir acesso regular e permanente a alimentos de qualidade (Brasil, 2006). A LOSAN, ao instituir o SISAN, aproxima o vocabulário de direitos humanos do campo das políticas públicas, ao tratar a segurança alimentar e nutricional como objeto de organização sistêmica e não como conjunto de ações esparsas (Brasil, 2006).

Essa arquitetura conversa com a tese do Comitê de que a violação do direito frequentemente decorre de barreiras de acesso ligadas à pobreza: se a raiz está no acesso, a resposta tende a exigir políticas combinadas de renda, proteção social, abastecimento, regulação e serviços, com governança capaz de articular setores (ONU, 1999; Brasil, 2006).

A interface com a proteção social é igualmente relevante. O trecho menciona grupos que podem exigir programas especiais e atenção priorizada, conforme vulnerabilidades sociais e físicas (ONU, 1999). No arranjo brasileiro, a assistência social, definida como direito, e sua organização sistêmica por normas posteriores, oferecem caminhos de identificação de vulnerabilidades, referenciamento territorial e atendimento continuado, permitindo que barreiras de acesso econômico e físico sejam tratadas no âmbito de serviços e benefícios (Brasil, 1993; Brasil, 2011). Essa relação não substitui políticas de abastecimento e de produção, mas opera como componente de uma rede de proteção voltada a evitar que a pobreza produza privação alimentar persistente, diálogo que se harmoniza com a ênfase do Comitê no acesso e na regularidade (ONU, 1999; Brasil, 1993).

A exigibilidade, por sua vez, pode ser compreendida como o conjunto de meios pelos quais titulares do direito acionam o Estado e a sociedade para remover barreiras e reparar violações. No plano brasileiro, a Constituição estabelece direitos fundamentais e organiza o acesso a instâncias de controle e justiça, oferecendo base para reivindicações administrativas e judiciais relacionadas a direitos sociais, inclusive o direito à alimentação como parte do rol de direitos sociais após alteração constitucional (Brasil, 1988; Brasil, 2010). A justiciabilidade pode ser entendida, nesse quadro, como a possibilidade de discussão judicial de violações, sobretudo quando há omissões graves ou negação de acesso a prestações indispensáveis, enquanto a exigibilidade inclui canais administrativos, participação em conselhos e atuação de

instituições como Ministério Público e Defensoria Pública, responsáveis por tutela coletiva e assistência jurídica (Brasil, 1988).

Moura e Nicoletti (2016, p.184) demonstram que a incorporação da segurança alimentar à agenda governamental resulta da interação entre mobilizações sociais e oportunidades institucionais, indicando que a consolidação do direito à alimentação não é fruto de evolução linear, mas de disputas políticas e escolhas institucionais. Assim, o reconhecimento internacional do direito à alimentação articula-se com a compreensão de que a fome constitui violação de direitos humanos e não mera contingência econômica, deslocando o debate da caridade para o campo da responsabilidade estatal. Nesse sentido, a evolução do DHAA insere-se na transformação da alimentação de necessidade biológica em prerrogativa jurídica, cuja efetividade depende da incorporação normativa e institucional nos ordenamentos nacionais, condição que moldará, posteriormente, o desenvolvimento da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

A consolidação do DHAA no sistema internacional implicou a definição de obrigações estatais correlatas, estruturadas a partir das categorias de respeitar, proteger, promover e prover, como dimensões da responsabilidade pública na realização dos direitos humanos. Garajau e Afonso (2016) indicam que o reconhecimento do direito à alimentação impõe ao Estado não apenas a abstenção de interferências indevidas no acesso aos alimentos, mas a adoção de medidas positivas destinadas a assegurar condições estruturais para sua concretização.

A obrigação de respeitar refere-se à vedação de medidas que restrinjam o acesso já existente à alimentação; a de proteger impõe a regulação de agentes privados para evitar violações; a de promover envolve a criação de condições socioeconômicas que ampliem o acesso; e a de prover exige atuação direta quando indivíduos ou grupos não conseguem satisfazer suas necessidades por meios próprios, conforme sistematizam Garajau e Afonso (2016). Essa estrutura normativa desloca o direito à alimentação do plano programático para o campo das responsabilidades jurídicas, vinculando-o ao princípio da dignidade da pessoa humana e à indivisibilidade dos direitos humanos.

A autora Oliveira (2020) acrescenta que a alimentação adequada deve ser compreendida como prática social que envolve dimensões biológicas, culturais e simbólicas, o que amplia o conteúdo das obrigações estatais. Dessa forma, a efetivação do DHAA exige políticas públicas intersetoriais, regulatórias e redistributivas, articuladas a mecanismos institucionais capazes de

assegurar participação social e controle democrático, elementos que serão centrais na experiência brasileira de institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional.

No constitucionalismo brasileiro, a incorporação do direito à alimentação resultou de processo político marcado por mobilizações sociais e reconfigurações institucionais. Moura e Nicoletti (2016) demonstram que a segurança alimentar ingressou na agenda governamental por meio da confluência entre movimentos sociais, entidades da sociedade civil e oportunidades políticas abertas no contexto de redemocratização.

A inclusão da alimentação no rol dos direitos sociais na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro 2010, resultou de tensões entre Estado e sociedade e conferiu densidade normativa ao DHAA. Essa constitucionalização atribuiu ao direito à alimentação eficácia jurídica, inserindo-o no sistema de garantias fundamentais e vinculando os poderes públicos à sua realização. A trajetória brasileira evidencia que a positivação constitucional não representa ponto de partida, mas culminação de processo histórico de mobilização social e institucionalização progressiva, no qual a alimentação deixa de ser tratada como política setorial e passa a integrar a estrutura de direitos fundamentais, exigindo coerência entre normas constitucionais e desenho das políticas públicas (Oliveira, 2020).

O DHAA, enquanto direito fundamental social, possui eficácia jurídica imediata, decorrente de sua inserção no texto constitucional e de sua conexão com a dignidade da pessoa humana. Os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes, o que impede sua compreensão como meras diretrizes programáticas (Oliveira, 2020). Moura e Nicoletti (2016) indicam que a institucionalização da segurança alimentar resultou de escolhas políticas que ampliaram sua centralidade na agenda governamental. Garajau e Afonso (2016) sustentam que a fome constitui violação de direitos e exige resposta estatal estruturada. A exigibilidade do DHAA pode manifestar-se por meio de controle social, atuação de conselhos e, em determinadas circunstâncias, pela via judicial, quando há omissão ou insuficiência estatal. A eficácia imediata não elimina a necessidade de políticas públicas graduais, mas impõe ao Estado o dever de demonstrar ações concretas orientadas à realização progressiva do direito, sob pena de responsabilidade. A articulação entre norma constitucional e instrumentos institucionais, como SISA e PLANSAN, constitui mecanismo de operacionalização dessa eficácia, vinculando planejamento orçamentário, metas e monitoramento à concretização do direito fundamental à alimentação adequada.

A judicialização e os mecanismos institucionais de controle inserem-se na dinâmica de exigibilidade do DHAA. Moura e Nicoletti (2016) observam que a entrada de temas na agenda governamental depende de disputas políticas e escolhas institucionais, o que implica reconhecer que a efetividade do direito à alimentação pode ser tensionada por limitações administrativas e prioridades concorrentes. A gestão intersetorial busca superar fragmentações institucionais (Garajau; Afonso, 2016). A alimentação adequada envolve respeito à diversidade cultural e sustentabilidade ambiental, ampliando o escopo das obrigações estatais (Oliveira, 2020). A tensão entre normatividade constitucional e capacidade administrativa manifesta-se quando exigências documentais, fluxos burocráticos ou restrições orçamentárias impactam a continuidade de programas. A exigibilidade judicial, nesse cenário, atua como mecanismo subsidiário de proteção, enquanto conselhos e conferências exercem controle social preventivo. A consolidação do DHAA exige coerência entre promessa normativa e implementação administrativa, demandando planejamento, coordenação federativa e avaliação contínua das políticas de SAN.

A relação entre normatividade constitucional e capacidade administrativa do Estado revela que a efetividade do DHAA depende da convergência entre desenho institucional, recursos e participação social. Moura e Nicoletti (2016) sustentam que instituições moldam trajetórias políticas e influenciam resultados. Assim, os fundamentos normativos do DHAA e a construção da SAN no Brasil revelam processo histórico de institucionalização progressiva, no qual a alimentação se afirma como direito fundamental exigível, cuja concretização depende da articulação entre Constituição, políticas públicas e governança participativa.

3.2 Evolução das Políticas Públicas de SAN

A preocupação com a segurança alimentar emergiu internacionalmente após a Segunda Guerra Mundial e ganhou destaque com a crise de abastecimento mundial dos anos 1970. Na Conferência Mundial de Alimentação de 1974, Segurança Alimentar foi definida como “uma oferta de alimentos segura e adequada com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos”. No Brasil, a primeira referência explícita à expressão “segurança alimentar” em políticas governamentais data de 1985, quando o Ministério da Agricultura elaborou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar voltada à satisfação das necessidades alimentares da população e à autossuficiência na produção de alimentos (Custódio *et al.*, 2011).

Essa proposta já previa a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), presidido pelo presidente da República e integrado por ministros e representantes da sociedade (sindicatos patronais e de trabalhadores), embora tal iniciativa não tenha tido repercussão prática à época (Burlandy, 2003).

Nos anos finais da ditadura e durante a redemocratização, intensificou-se o debate sobre a fome e a nutrição como questões públicas. Em 1986, realizou-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, convocada como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde que, no contexto da formulação da “Constituição Cidadã” de 1988, consagrou o princípio da alimentação como direito de cidadania. O Brasil progressivamente incorporou a gramática dos direitos humanos em seu arcabouço legal, dedicando atenção especial ao direito humano à alimentação, reconhecido já no Plano Nacional de Direitos Humanos de 1996 (Burlandy, 2003).

Nesse período, o próprio conceito de Segurança Alimentar foi requalificado e ampliado para além da dimensão estritamente produtiva, incorporando aspectos nutricionais e sociais. Conforme análises da época, uma política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) deveria abranger a produção, transformação, comercialização e disponibilidade de alimentos de forma suficiente face à demanda, estável (assegurando autossuficiência em itens básicos), com acesso equitativo a um mínimo nutricional, além de ser ambientalmente sustentável, culturalmente adequada e garantir a qualidade sanitária e nutricional dos alimentos (Burlandy, 2003, p. 121).

A conjuntura do início dos anos 1990 foi marcada pela redemocratização e pela emergência da sociedade civil no combate à fome. Em 1993, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) trouxe grande impacto político ao revelar a existência de cerca de 32 milhões de brasileiros em situação de pobreza extrema (Burlandy, 2003).

A divulgação desse “Mapa da Fome” impulsionou a formulação do Plano de Combate à Fome e à Miséria, elaborado em parceria entre governo e sociedade civil, tomando por base uma proposta de Política Nacional de SAN desenvolvida no âmbito do “Governo Paralelo” do Partido dos Trabalhadores (Rezende, 2022).

Esse plano inovador inaugurou uma nova abordagem ao enfrentamento da questão social, guiada pelos princípios da descentralização, solidariedade e parceria entre Estado e sociedade (Rezende, 2022). Sua essência residia na implementação conjunta, interdependente e coordenada de diversos programas setoriais, aliada a melhorias gerenciais, buscando otimizar os resultados com os recursos disponíveis (Burlandy, 2003, p. 121). Em outras palavras, tratava-

se de articular políticas públicas fragmentadas em uma estratégia integrada de combate à fome, numa perspectiva de direito de cidadania.

A prioridade política conferida ao combate à fome traduziu-se institucionalmente na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar em 1993, como órgão de assessoramento direto à Presidência da República. O CONSEA original, instituído pelo Decreto nº 807/1993, era composto por sete ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, e materializou, pela primeira vez, um espaço institucional de diálogo e concertação intersetorial em torno da SAN (Burlandy, 2003).

Sob iniciativa conjunta do CONSEA e da campanha cidadã contra a fome, movimento *Ação da Cidadania*, liderado por Herbert de Souza, o Betinho, foi convocada em julho de 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (Burlandy, 2003). Nessa conferência histórica, a segurança alimentar foi assumida como questão estratégica de governo, definida como o conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos destinados a assegurar, permanentemente, o acesso de todos os habitantes do país a alimentos em quantidade e qualidade adequadas, a preços justos, de modo a atender às necessidades nutricionais para uma vida digna e saudável, juntamente com a garantia dos demais direitos de cidadania Alimentar (Burlandy, 2003, p. 121).

Essa definição, presente nos anais do CONSEA (1994), aponta o caráter abrangente e intersetorial da SAN, compreendida como projeto integrador das ações governamentais em múltiplas áreas (Burlandy, 2003). De fato, reconheceu-se que a realização do direito humano à alimentação perpassa diferentes políticas, da produção agrícola à saúde, da assistência social à educação, exigindo articulação federativa e participação social.

Na prática, o CONSEA e a I Conferência elencaram prioridades concretas para a ação governamental em SAN, organizadas em três eixos principais: (1) garantir o acesso aos alimentos e reduzir o peso do gasto alimentar no orçamento familiar; (2) atender grupos populacionais específicos vulneráveis (como crianças na primeira infância, escolares, gestantes, trabalhadores rurais e populações sujeitas a deficiências nutricionais específicas (como por exemplo, hipovitaminose A⁸, bócio endêmico); e (3) assegurar a qualidade biológica, sanitária,

⁸ No Brasil, a deficiência de vitamina A é um problema de saúde pública moderado, sobretudo, na Região Nordeste e em alguns locais da Região Sudeste e Norte. O Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A (PNSVA) foi instituído oficialmente por meio da Portaria nº 729, de 13 de maio de 2005, cujo objetivo é reduzir e controlar a hipovitaminose A, a mortalidade e morbidade em crianças de 6 a 59 meses de idade. A partir de 2012 o programa foi expandido para todas as crianças na faixa etária residentes nas Regiões Norte e Nordeste e em diversos

nutricional e tecnológica dos alimentos, estimulando práticas alimentares saudáveis (Burlandy, 2003).

Entre os programas de alimentação e nutrição então destacados pelo CONSEA, figuravam alguns já existentes e de interface direta com o combate à fome: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), consolidado no Ministério da Educação; o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), no Ministério do Trabalho; o Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos, gerido pela CONAB (no âmbito do Ministério da Agricultura); e, no Ministério da Saúde, o programa de combate à desnutrição materno-infantil (como o *Programa Leite é Saúde*) (Rezende, 2022). Tais programas integravam a rede de ações então coordenada pelo CONSEA, indicando a tentativa de concretizar a intersectorialidade preconizada.

Cabe notar que, apesar do avanço representado pelo CONSEA na coordenação de esforços entre governo e sociedade, sua composição e metodologia também enfrentaram desafios. Tratava-se de uma instância embrionária de participação social, cujos membros da sociedade civil eram personalidades engajadas na luta contra a fome, porém não necessariamente eleitos por processos amplos de base. Avaliações da época já pontuavam limites na representatividade do conselho e na institucionalização do controle social sobre as políticas de SAN (Burlandy, 2003).

Ainda assim, o CONSEA de 1993-94 constituiu um marco ao proporcionar, pela primeira vez, uma “arena de aproximação” entre setores governamentais e sociedade civil, possibilitando a coexistência de práticas de pactuação política e controle social no campo da alimentação e nutrição (Burlandy, 2003). Essa experiência delineou preceitos importantes: a necessidade de “regras claras de participação e decisão; que se assegurem condições de eficiência e eficácia da ação governamental e que se reconheça os espaços de autonomia dos parceiros em função de sua identidade”, condições apontadas como essenciais para parcerias Estado-sociedade bem-sucedidas em SAN (Delgado, 1994 *apud* Burlandy, 2003, p. 123)

A transição governamental de 1995 marcou uma inflexão institucional. Com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve uma redefinição das estratégias federais no campo da segurança alimentar, divergindo dos caminhos trilhados até então pelo CONSEA e pelos movimentos sociais (Burlandy, 2003).

O CONSEA foi formalmente extinto em 1995, e em seu lugar o novo governo implantou a Estratégia Comunidade Solidária (CS), vinculada à Casa Civil da Presidência. O próprio decreto de criação do Conselho do Comunidade Solidária coincidiu com o decreto de extinção do CONSEA, simbolizando a mudança de arranjo institucional naquele momento. Segundo Peliano, Resende e Beghin (1995), que documentaram a concepção do programa, a Comunidade Solidária nasceu como uma continuidade da iniciativa anterior, preservando valores e diretrizes inaugurados pelo CONSEA, como a prioridade ao combate à fome e à miséria e os princípios da parceria, solidariedade e descentralização, apesar da mudança de governo e de atores. De fato, argumentava-se que, pela primeira vez na história brasileira, mesmo com alternância de poder, manteve-se uma linha mestra nas políticas de enfrentamento da fome e pobreza, ainda que com mudanças de nomes e estrutura operacional (Peliano, Resende e Beghin *apud* Burlandy, 2003).

Na prática, o Programa Comunidade Solidária configurou-se como um arranjo institucional supraministerial de coordenação das ações de combate à pobreza, não sendo um programa social específico, mas uma estratégia de gestão integrada das políticas existentes. Presidida pela primeira-dama Ruth Cardoso, a Comunidade Solidária buscou introduzir novas formas de gerenciamento de programas sociais, evitando o clientelismo, a centralização excessiva, a sobreposição e fragmentação de iniciativas, bem como a pulverização de recursos. Como exemplificado pelos formuladores, no final dos anos 1980 o governo federal mantinha quatro programas de alimentação e nutrição em quatro ministérios diferentes, muitas vezes voltados ao mesmo público, gerando ineficiências e duplicidades (Peliano; Resende; Beghin, 1995).

A CS procurou racionalizar esse quadro por meio da integração e focalização: integrou ações dispersas e focalizou esforços nos municípios e populações mais pobres, identificados a partir do chamado “Mapa da Fome” (IPEA, 1993) e de indicadores socioeconômicos. Em 1995, a CS selecionou 302 municípios prioritários em todo o país para concentrar as intervenções sociais, baseando-se em critérios técnicos de pobreza e indigência locais (Burlandy, 2003). Programas federais como o Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos (via CONAB) e o Programa do Leite (de distribuição de leite para crianças e gestantes de baixa renda) foram incorporados à estratégia, passando a operar de forma focalizada nesses municípios críticos (Burlandy, 2003).

Estudos de caso indicam, contudo, que tal focalização gerou dilemas de inclusão/exclusão, pois famílias pobres em municípios não priorizados ficavam de fora e revelou obstáculos operacionais no alcance aos grupos mais vulneráveis mesmo nos municípios atendidos. Em municípios do Rio de Janeiro analisados por Burlandy (2003), por exemplo, segmentos muito vulneráveis encontravam dificuldades para acessar os programas devido a barreiras nos processos de cadastramento e divulgação local.

A Engenharia institucional da Comunidade Solidária promovia parcerias “não hierárquicas” entre governo (nos três níveis) e sociedade civil, num formato em rede e descentralizado (Burlandy, 2003). Essa abordagem inaugurou espaços intersetoriais inovadores, mas também complexos, exigindo coordenação política sofisticada. A CS contava com um Conselho Consultivo, reunindo autoridades públicas e membros da sociedade, e uma Secretaria-Executiva responsável por articular os ministérios envolvidos. Apesar de esforços para garantir transparência e participação, críticas surgiram quanto à limitada representação direta da sociedade civil organizada (o conselho da CS era composto majoritariamente por personalidades e especialistas) e ao caráter pouco institucionalizado do controle social no âmbito da estratégia (Burlandy, 2003). Ainda assim, a Comunidade Solidária consolidou, durante o governo FHC, uma série de programas sociais de combate à fome e à pobreza que viriam a ser a base inicial das políticas de SAN no país.

Entre 1995 e 2002, expandiram-se programas de transferência de renda focalizados (como Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás, entre outros), iniciativas de geração de renda (como os Bancos de Alimentos e os “Bancos do Povo” mencionados em Peliano, Resende e Beghin, 1995) e manteve-se a execução de ações emergenciais como a distribuição de cestas básicas em áreas de insegurança alimentar. Contudo, tais programas operavam de forma relativamente setorializada e fragmentada, evidenciando a dificuldade de se construir, naquele contexto, uma política nacional de SAN plenamente integrada e com respaldo legal permanente (Peliano; Resende; Beghin, 1995).

Em síntese, o período pré-2003 foi marcado por avanços conceituais e algumas experiências pioneiras de coordenação (CONSEA 1993-94), seguidos de um período de políticas sociais focalizadas e parcerias público-comunitárias nos anos 1995–2002, sem que ainda houvesse um marco legal unificado ou um sistema público estruturado de segurança alimentar e nutricional. Essa base histórica, contudo, preparou terreno para a institucionalização da SAN na década seguinte, quando o combate à fome voltou ao centro da agenda nacional.

A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003 representou um ponto de inflexão nas políticas sociais brasileiras, recolocando o combate à fome e à pobreza no centro da agenda governamental (Tomazini; Leite, 2016).

Houve uma confluência de fatores, contexto internacional favorável a programas de combate à pobreza, ascensão de um grupo político comprometido com a ideia da segurança alimentar como prioridade, e a legitimidade histórica de Lula junto às camadas excluídas, que abriram uma “janela de oportunidade” para a formulação de uma política abrangente de SAN (Tomazini; Leite, 2016).

Logo nos primeiros dias de governo, uma série de medidas político-administrativas materializou esse compromisso. Lula criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em nível federal, agora ampliado e com forte representação da sociedade civil (2/3 de seus membros), restaurando assim o canal de participação social extinto em 1995. Simultaneamente, foi criado um Ministério Extraordinário para coordenar as ações de combate à fome, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), confiado ao pesquisador José Graziano da Silva. Essa nova estrutura institucional ancorou a elaboração e implementação do ambicioso Programa Fome Zero (PFZ), lançado como carro-chefe social do governo em 2003 (Tomazini; Leite, 2016).

O Programa Fome Zero constituiu, inicialmente, a principal resposta política à fome, configurando-se como uma estratégia intersetorial abrangente, articulando iniciativas em diversos ministérios e demandando uma robusta coordenação dentro do governo recém-empossado. Em termos de ideias e coalizões, o Fome Zero representou a ascensão, ao primeiro escalão decisório, de um paradigma de políticas públicas favorável à SAN, com status ministerial e forte influência da comunidade epistêmica e militante ligada ao tema (Tomazini; Leite, 2016).

As linhas de ação do Fome Zero, tal como concebido, abrangiam um leque de ações emergenciais e estruturantes: incluíam a distribuição imediata de alimentos e renda para famílias em insegurança alimentar grave (por exemplo, através do Cartão Alimentação, que concedia recursos para compra de comida sem condicionalidades formais, ao mesmo tempo em que previam medidas de mais longo prazo, como programas de cisternas para acesso à água no semiárido, compras governamentais de alimentos da agricultura familiar, restaurantes populares e cozinhas comunitárias urbanas, além de educação alimentar (MDS, 2009).

A diretriz era enfrentar de imediato a fome, entendida como insegurança alimentar grave, enquanto se construíam condições para que as famílias pudessem superar estruturalmente essa situação. Como registrado em documento do MDS, “o objetivo era lutar contra a insegurança alimentar enquanto outras medidas – ações estruturantes – seriam implementadas a fim de assegurar que as famílias deixariam de padecer de insegurança alimentar” (MDS, 2009).

Contudo, a implementação do Fome Zero enfrentou desafios significativos já em seus primeiros anos. A complexidade do arranjo institucional, que mobilizava múltiplos ministérios e instâncias federativas, e a coexistência de paradigmas distintos de política social geraram tensões dentro do governo (Tomazini; Leite, 2016).

Segundo Tomazini e Leite (2015), analistas apontaram problemas como: falta de coordenação efetiva e sobreposição com programas já existentes; dificuldades operacionais na articulação entre esferas federal, estadual e municipal; e demora na obtenção de resultados imediatos visíveis. Adicionalmente, havia paralelismo entre o Fome Zero e outros programas de transferência de renda criados no final do governo anterior (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação etc.), o que suscitou críticas quanto à fragmentação das ações assistenciais (Tomazini; Leite, 2016).

Em face dessas dificuldades, e diante da urgência em apresentar resultados no alívio à pobreza extrema, o governo optou, em outubro de 2003, por redirecionar sua estratégia: unificou os diversos programas de transferência de renda preexistentes na criação do Programa Bolsa Família (PBF), que passou a ser o principal instrumento de combate à pobreza imediata. Esse redirecionamento foi percebido por alguns como uma “crise” ou recuo do paradigma do Fome Zero, já que o PBF incorporou as ações de transferência monetária sob lógica focalizada e condicional (educação, saúde), deixando em segundo plano a marca original do Fome Zero enquanto programa integrado de SAN (Tomazini; Leite, 2016).

Explicação para esse redirecionamento incluem: a existência de arranjos institucionais prévios que favoreciam a rápida expansão de um programa de renda (havia estrutura administrativa para tal); o confronto entre paradigmas dentro do próprio governo, de um lado a coalizão da segurança alimentar, de outro setores adeptos de políticas focalizadas tradicionais; a perda de influência relativa da chamada “coalizão SAN” após a saída do ministro Graziano do comando da pasta no início de 2004; e a complexidade gerencial do Fome Zero, que

englobava dezenas de ações, tornando-o difícil de executar e comunicar de forma coesa (Tomazini; Leite, 2016).

Autores críticos assinalaram ainda que o Fome Zero, em sua concepção inicial, possuía um “humanitário, sem claras referências a direitos”, ou seja, apresentava-se muito como uma campanha contra a fome, carecendo talvez de maior institucionalização jurídica do direito à alimentação, aspecto levantado por Yazbek (Yazbek, 2004 apud Tomazini; Leite, 2016, p. 14).

Apesar desses ajustes de rota, é importante frisar que o paradigma da SAN não foi abandonado pelo governo Lula, ao contrário, vários elementos estruturantes do Fome Zero foram incorporados de forma permanente às políticas públicas nos anos seguintes. Uma conquista fundamental nesse sentido foi a criação de um marco legal e institucional sólido para a SAN. Em setembro de 2006, após amplo debate envolvendo o CONSEA reestabelecido e o Congresso Nacional, promulgou-se a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006).

Essa lei definiu os princípios e diretrizes da Política Nacional de SAN, estabelecendo que é dever do Estado assegurar o direito humano à alimentação adequada a toda a população, e criou formalmente o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O SISAN foi desenhado para articular as ações de SAN entre União, estados e municípios e promover a participação social através dos Conselhos de SAN em cada nível federativo (MDS, 2009).

Na prática, a LOSAN institucionalizou de vez a abordagem intersetorial: o CONSEA foi reconhecido na lei como instância de assessoramento e controle social da política (vinculado à Presidência da República), enquanto se criou a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), reunindo vários ministérios sob coordenação do MESA (depois absorvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social) para coordenar a implementação das ações governamentais em SAN. Com o SISAN, a política de SAN ganhou status de *política pública de Estado*, com marco jurídico próprio, semelhante ao Sistema Único de Saúde (SUS) ou ao Sistema Único de Assistência Social – embora integrando programas de naturezas diversas (MDS, 2009).

Vale destacar que no mesmo período, como já mencionado, a alimentação adequada foi elevada expressamente à categoria de direito constitucional: em fevereiro de 2010, a Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro 2010, incluiu o direito à alimentação no Artigo 6º da Constituição Federal, ao lado de direitos sociais como saúde, educação e assistência. Esse avanço normativo coroou um processo de reconhecimento legal do direito humano à

alimentação que vinha desde os anos 1990, solidificando o fundamento jurídico para as políticas de SAN.

Com a unificação das transferências de renda no Bolsa Família e a criação do LOSAN/SISAN, o Brasil entrou no final da década de 2000 com uma política de SAN mais estruturada e eficaz. O Ministério Extraordinário da Fome foi transformado, em janeiro de 2004, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, integrando num só órgão as políticas de assistência social, segurança alimentar/nutricional e transferência de renda.

No âmbito do MDS, instituiu-se a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável por coordenar programas específicos de SAN como o Programa de Aquisição de Alimentos e a implantação de equipamentos públicos de alimentação. O PAA, criado em 2003 (MP nº 114, de 31 de março de 2003 convertida na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003), tornou-se um dos pilares estruturantes da política de SAN: por meio dele, o governo passou a comprar produtos da agricultura familiar (via CONAB e prefeituras) para destinar a populações em insegurança alimentar (creches, restaurantes populares, bancos de alimento etc.), conjugando apoio à produção familiar com distribuição de alimentos para quem necessita. Entre 2003 e 2010, o PAA beneficiou centenas de milhares de pequenos agricultores e milhões de pessoas atendidas pelas doações, sendo internacionalmente reconhecido como inovação em SAN (Sarti *et al.*, 2013).

Outro programa de destaque consolidado foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que apesar de existir desde 1955, foi ampliado e qualificado: em 2009 uma lei federal determinou que ao menos 30% dos recursos do PNAE fossem utilizados na compra direta de produtos da agricultura familiar local, diversificando e tornando mais saudável a merenda escolar (Sarti *et al.*, 2013). Essa medida integrou as políticas agrícola, nutricional e educacional, fortalecendo a SAN no âmbito escolar e os circuitos curtos de abastecimento.

Os equipamentos públicos de SAN, tais como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, também foram expandidos durante os anos 2003-2010, alinhados às diretrizes do Fome Zero. O MDS financiou, em parceria com prefeituras e governos estaduais, a instalação de Restaurantes Populares (unidades que oferecem refeições balanceadas a preços simbólicos) nas grandes cidades e Cozinhas Comunitárias em bairros de alta vulnerabilidade. Até 2010, mais de uma centena de restaurantes populares e dezenas de cozinhas comunitárias estavam em funcionamento pelo país. Avaliações, contudo, revelaram desafios na efetividade de algumas dessas iniciativas. (Sarti *et al.*, 2013)

Por exemplo, um estudo de Sarti *et al.* (2013) sobre o Programa Cozinhas Comunitárias apontou que, das 327 unidades previstas no cadastro do MDS, apenas 85 (26%) estavam efetivamente em funcionamento regular alguns anos após sua implantação (Sarti *et al.*, 2013). Além disso, 91% das cozinhas ativas apresentavam condições de higiene apenas regulares ou deficientes, e muitas não atingiam plenamente as metas nutricionais estabelecidas (Sarti *et al.*, 2013). Esses achados indicaram a necessidade de monitoramento contínuo e aprimoramento da gestão desses programas, para assegurar que o investimento público se traduza em serviços de qualidade (Sarti *et al.*, 2013). Ainda assim, os restaurantes e cozinhas em operação foram reconhecidos como importantes pontos de acesso à alimentação para populações de rua, desempregados e famílias de baixa renda, complementando as transferências de renda e outras ações.

No plano institucional, a participação social na política de SAN se fortaleceu. Após 2004, realizaram-se regularmente as Conferências Nacionais de SAN: a 2ª em 2004, a 3ª em 2007, a 4ª em 2011 e a 5ª em 2015, todas contando com ampla mobilização de delegados da sociedade civil e governos subnacionais. Essas conferências formularam recomendações que orientaram os Planos Nacionais de SAN. O I Plano Nacional de SAN (PLANSAN), referente ao período 2012-2015, foi lançado pelo governo Dilma Rousseff em consonância com as diretrizes da 4ª Conferência, estabelecendo metas intersetoriais (como redução da insegurança alimentar, expansão da agricultura urbana, combate à obesidade etc.). A articulação federativa avançou com a adesão crescente de estados e municípios ao SISAN, até 2014, a maioria dos estados brasileiros já havia instituído seus CONSEAs estaduais e planos locais de SAN, embora de forma heterogênea. (Esposte *et al.*, 2022)

Os resultados dessa década de políticas de SAN foram expressivos, o que é evidenciado tanto por indicadores nacionais quanto pelo reconhecimento internacional. Pesquisas domiciliares que aplicaram a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) mostraram uma trajetória consistente de redução da insegurança alimentar entre 2004 e 2013 (Lignani *et al.*, 2020). Em 2004 (primeiro inquérito nacional EBIA), aproximadamente 34.9% dos domicílios brasileiros apresentavam algum grau de insegurança alimentar; já em 2013, esse percentual caiu para cerca de 22.6%, sendo 3.2% em insegurança grave (fome) (Lignani *et al.*, 2020).

Conforme Lignani *et al.* (2020), apesar de 22,6% dos lares ainda enfrentarem insegurança alimentar em 2013, esse número representava uma tendência decrescente

significativa em relação a levantamentos anteriores, indicando o êxito das políticas implementadas. De fato, segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU), o Brasil saiu do chamado Mapa da Fome em 2014, ao reduzir sua prevalência de subalimentação abaixo de 5% da população. Em 2010, o país já havia recebido o prêmio “Reconhecimento por Progresso Sob Medida” da ONU por seus avanços contra a fome, e em 2014 a FAO/ONU reconheceu que cerca de 36 milhões de brasileiros haviam deixado a condição de insegurança alimentar nos dez anos anteriores (2003-2013). (Rahal; Del Porto; Muchagata, 2024).

Os autores Soares *et al.* (2025) atribuem esses resultados à combinação virtuosa de crescimento econômico com distribuição de renda, como por exemplo, valorização do salário-mínimo, e às políticas públicas de SAN e proteção social, destacadamente o Bolsa Família, o PAA, o fortalecimento do PNAE e as demais ações do Fome Zero.

A renda mostrou papel central na redução da insegurança alimentar, mediando os efeitos de diversos fatores sociais (Lignani *et al.*, 2020). Refira-se que, até meados da década de 2010, o Brasil era considerado um *case* de sucesso no combate à fome, fruto da institucionalização da SAN como política de Estado, com base legal, recursos orçamentários crescentes e mecanismos intersetoriais e participativos consolidados.

O período imediatamente posterior ao auge das conquistas contra a fome ainda registrou alguns avanços normativos e programáticos, mas logo foi marcado por turbulência política e econômica que impactou as políticas de SAN. Em 2014, o governo federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (2011-2014), uma estratégia abrangente de superação da extrema pobreza que complementou o Bolsa Família com ações de inclusão produtiva e ampliação de serviços –, cujo encerramento coincidiu com a virtual saída do país do Mapa da Fome. Todavia, a partir de 2015, a recessão econômica e a crise fiscal reduziram a renda das famílias mais pobres e pressionaram os indicadores de segurança alimentar. Em 2016, ocorreu a mudança de governo decorrente do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, evento que trouxe novas diretrizes macroeconômicas de austeridade.

O governo Michel Temer (2016–2018) aprovou, por exemplo, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu um teto de gastos públicos por 20 anos, impondo limites rígidos à expansão do investimento social. Embora as principais transferências de renda (Bolsa Família) tenham sido mantidas, houve redução ou estagnação de recursos para programas complementares de SAN, como o PAA e os equipamentos públicos de alimentação.

Registros indicam que iniciativas como cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, que vinham sendo expandidas até 2014, tiveram sua expansão paralisada a partir de 2015 por cortes orçamentários e menor prioridade política (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

Ainda assim, durante o governo Temer, o CONSEA Nacional continuou existindo formalmente e chegou a produzir monitoramentos críticos, por exemplo, um relatório de 2017 do CONSEA já alertava para o recrudescimento da fome em certos bolsões do país. Em 2017-2018, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE com módulo de insegurança alimentar mostrou os primeiros sinais de piora nos indicadores: apenas 63,3% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar em 2017-2018, o patamar mais baixo em muitos anos, enquanto a insegurança alimentar leve, moderada ou grave alcançava 36,7% dos lares (cerca de 84,9 milhões de pessoas afetadas) (Soares *et al.*, 2025).

Destes, 10,3 milhões de pessoas viviam em domicílios com insegurança alimentar grave (situação de fome) no biênio 2017-18 (Soares *et al.*, 2025). Ou seja, antes mesmo de 2019 o país já dava indícios de retrocesso nos níveis de SAN, embora mantivesse formalmente a estrutura do SISAN e ainda contasse com um CONSEA ativo até 2018.

A partir de 2019, com a posse do presidente Jair Bolsonaro, ocorreu um profundo desmonte das políticas e instâncias de SAN construídas nas décadas anteriores. Em 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória nº 870, de 1 de jan. de 2019 (posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18 de jun. de 2019), o governo extinguiu o CONSEA Nacional, removendo o principal órgão de participação social e assessoramento em SAN. Esse ato teve efeito em cascata: conselhos estaduais e municipais de SAN também foram esvaziados ou desativados, dada a perda de reconhecimento e apoio federal (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

A MP 870 redesenhou o SISAN ao extinguir sua instância central, rompendo o diálogo institucionalizado entre sociedade civil e governo na formulação da política de SAN. As atribuições de segurança alimentar dentro do governo federal foram rebaixadas hierarquicamente: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi fundido a outras pastas na criação do Ministério da Cidadania, onde a temática da SAN ficou difusa. A Secretaria Nacional de SAN (SESAN) foi extinta ou esvaziada, suas funções foram incorporadas a departamentos de assistência social sem prioridade clara.

Programas emblemáticos também foram descontinuados ou profundamente enfraquecidos. O Programa de Aquisição de Alimentos, um dos pilares estruturantes da SAN,

sofreu desfinanciamento severo a partir de 2019 e acabou formalmente extinto em 2021 (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

Na realidade, em agosto de 2021, a mesma Medida Provisória que criou o programa Auxílio Brasil (substituto do Bolsa Família) revogou o PAA, propondo em seu lugar o “Programa Alimenta Brasil” – contudo, essa mudança significou, na prática, a paralisação das operações do PAA clássico, pois o novo programa não chegou a ser implementado efetivamente até o final de 2022 (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

Consequentemente, milhares de agricultores familiares perderam um canal garantido de comercialização, e equipamentos públicos que recebiam alimentos via PAA ficaram desabastecidos. Da mesma forma, muitos Restaurantes Populares foram fechados entre 2016 e 2022, especialmente durante a gestão 2019–2022, por falta de apoio financeiro federal e manutenção operacional local (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

Segundo levantamento citado em 2023, restavam apenas 128 unidades de restaurantes populares em funcionamento no país, concentradas na região Sudeste, após o fechamento de dezenas de unidades nos anos anteriores (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023). As Cozinhas Comunitárias, que vinham surgindo com apoio de Organizações da Sociedade Civil e prefeituras, também careceram de apoio público contínuo nesse período.

O enfraquecimento institucional das políticas de SAN coincidiu com choques adversos que agravaram a insegurança alimentar da população. A estagnação econômica de 2019 foi sucedida pela pandemia de COVID-19 em 2020-2021, uma crise sanitária e socioeconômica que elevou drasticamente os níveis de pobreza e fome. Embora o governo federal tenha executado um programa emergencial de auxílio financeiro em 2020 (Auxílio Emergencial), as políticas estruturantes de SAN não acompanharam a alta da demanda por alimentos. Com escolas fechadas durante parte da pandemia, milhões de crianças ficaram sem acesso à merenda escolar, e só tardiamente foram implementados esquemas de distribuição de kits de alimentos como substituto do PNAE. Em muitos locais, coube à sociedade civil se organizar para suprir lacunas: cozinhas solidárias, sopões comunitários, campanhas de doação de cestas básicas proliferaram em favelas e periferias como resposta emergencial à fome crescente (Soares *et al.*, 2025).

Iniciativas de movimentos sociais, por exemplo, lideradas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e pela ONG Ação da Cidadania, estabeleceram dezenas de

cozinhas solidárias distribuindo refeições gratuitas durante a pandemia, evidenciando a solidariedade popular diante do retraimento do Estado (Soares *et al.*, 2025).

Os indicadores de insegurança alimentar, infelizmente, confirmaram o retorno do Brasil ao Mapa da Fome. A II Pesquisa Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia (VIGISAN), realizada pela Rede PENSSAN em 2021-2022, revelou um quadro alarmante: em 2022, 33,1 milhões de pessoas estavam em situação de fome (insegurança alimentar grave) no Brasil, um aumento de 14 milhões em relação a 2020 (Soares *et al.*, 2025, p. 4).

No total, 125,2 milhões de brasileiros (58,7% da população) conviviam com algum grau de insegurança alimentar em 2022, um salto de 60% comparado a 2018. Esse dado significa que apenas 4 em cada 10 famílias tinham acesso pleno e estável à alimentação adequada, revertendo praticamente duas décadas de progresso. Geograficamente, a insegurança alimentar agravou-se em todas as regiões, com destaque para o Nordeste e Norte. O Brasil oficialmente voltou a figurar nas estatísticas internacionais de fome: a FAO reportou que a prevalência de subalimentação no país subiu novamente acima de 5% da população no triênio 2019-2021, recolocando o Brasil no mapa da fome de 2022 (Soares *et al.*, 2025, p.4).

A extinção de mecanismos de participação social, somada às reformulações no próprio conceito de agricultura familiar, contribuiu para um processo mais amplo de desestruturação dos instrumentos voltados à política de agricultura familiar, com especial impacto sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Embora anteriormente amparado em lei, o programa foi descontinuado inicialmente por medida provisória e, na sequência, substituído no plano legislativo pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que, ao instituir o Auxílio Brasil em substituição ao Programa Bolsa Família, criou o Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA, conforme apontam os autores Gomide, Silva e Leopoldi (2023). (Ipea, 2023, p. 34)

Em paralelo, a inflação de alimentos atingiu patamares elevados em 2021-2022, penalizando sobretudo os pobres e aumentando o peso do custo da cesta básica no orçamento familiar, sem que houvesse políticas robustas de regulação ou subsídio alimentar.

O CONSEA extinto perdeu a oportunidade de propor soluções coordenadas durante a crise; ainda assim, ex-conselheiros e pesquisadores continuaram denunciando o desmonte. Entre 2016 e 2022 o Brasil vivenciou um retrocesso acentuado em SAN, expresso tanto no desmantelamento de estruturas institucionais (conselhos, programas) quanto no recrudescimento de seus indicadores de resultado (volta da fome em larga escala). Esse cenário

adverso evidenciou, por contraste, a importância das políticas integradas de SAN construídas anteriormente, e criou uma demanda social urgente por sua reconstrução. (Ipea, 2023)

Com a mudança política decorrente das eleições de 2022, a segurança alimentar e nutricional voltou a ser prioridade na agenda governamental a partir de 2023. A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para um novo mandato, em janeiro de 2023, foi acompanhada de medidas imediatas de reconstrução institucional da política de SAN. Logo no primeiro dia de governo, foi editado decreto restaurando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em âmbito federal, novamente vinculado à Presidência da República e com participação majoritária da sociedade civil. Essa reativação do CONSEA reverteu formalmente a extinção de 2019, restabelecendo o principal mecanismo de controle social e assessoramento na área de SAN. Paralelamente, a estrutura ministerial foi reorganizada: recriou-se o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, denominação que resgata explicitamente a missão de combate à fome – incorporando novamente, sob uma só pasta, as políticas de assistência social, segurança alimentar e transferência de renda. Dentro do novo MDS, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) voltou a ter protagonismo, encarregada de coordenar os programas de SAN e a articulação do SISAN em nível nacional. (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023)

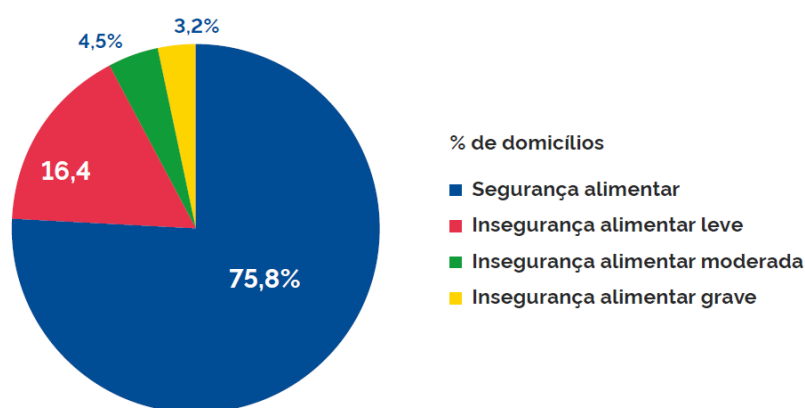
O governo Lula restaurou o Bolsa Família em março de 2023 (por meio da Medida Provisória nº 1164/2023, de 2 de março de 2023, convertida na Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023), com melhorias no desenho do programa, como benefício adicional para famílias com crianças, reforçando sua integração com outras políticas sociais. O Programa Alimenta Brasil (substituto do PAA em 2021) foi revertido de volta para PAA tanto no nome quanto na concepção, sob gestão da CONAB e do MDS, com orçamento ampliado em 2023 para permitir a recompra de alimentos da agricultura familiar em larga escala. Reativaram-se convênios para reabrir e construir Restaurantes Populares em várias cidades; por exemplo, até o final de 2023, restaurantes fechados em 2019 começaram a ser reabertos com apoio federal nas capitais nordestinas.

O MDS também anunciou a intenção de zerar a fila das famílias elegíveis ao Bolsa Família, garantir a retomada do abastecimento regular de cestas de alimentos para comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas) e fortalecer programas de educação alimentar e nutricional em parceria com o Ministério da Saúde. Em âmbito legislativo, discute-se uma Proposta de Emenda Constitucional para explicitar a obrigação do Estado em assegurar a SAN,

reforçando a Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010 já existente. (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023)

No campo da participação social, o CONSEA Nacional reconstituído em 2023 retomou suas atividades, organizando grupos de trabalho temáticos (como sobre agricultura urbana, nutrição e obesidade, comunidades tradicionais etc.) e articulando a reativação dos CONSEAs estaduais e municipais. A retomada do diálogo federativo também se evidencia: a CAISAN voltou a se reunir regularmente, envolvendo mais de 20 órgãos federais (como Saúde, Educação, Agricultura, Meio Ambiente, Direitos Humanos), para atualizar o Plano Nacional de SAN 2024-2027. Espera-se que esse novo plano incorpore lições do passado recente, como por exemplo, a importância de resilientes redes locais de SAN para enfrentar crises, como as cozinhas solidárias demonstraram, e a necessidade de políticas estruturais de geração de renda e emprego para garantir a segurança alimentar de forma sustentável (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

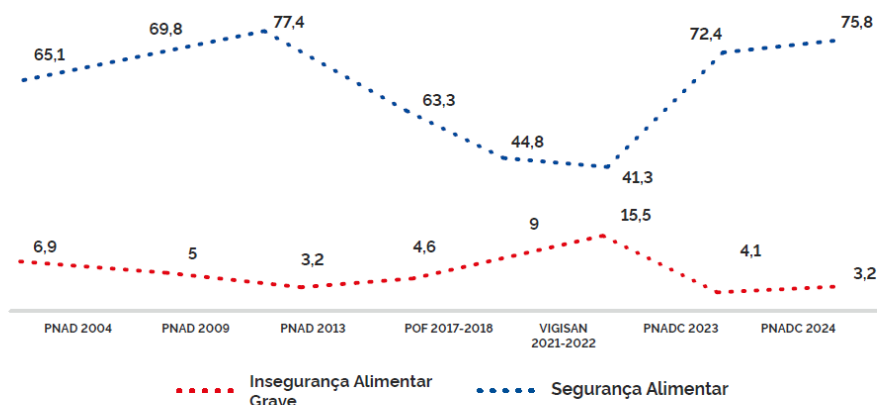
Gráfico 1: Domicílios, por situação de segurança alimentar – Brasil, 2024
(em % de domicílios)



Fonte: PNAD Contínua 4º. Tri 2024/IBGE

Figura 8 – Gráfico de domicílios, por situação de segurança alimentar – Brasil, 2024

Gráfico 2 – Evolução da proporção de domicílios em situação de segurança alimentar e insegurança alimentar grave – Brasil, 2004 a 2024 (% de domicílios)



Fonte: PNAD 2004, 2009 e 2013; POF 2017-2018; Rede Penssan, Vigisans 2020 e 2021/2022; PNAD Contínua 2023 e 2024.

Figura 9 – Gráfico da Evolução da proporção de domicílios em situação de segurança alimentar e insegurança grave – Brasil, 2004 a 2024

O reposicionamento da SAN no governo 2023-2025 não se limita à esfera doméstica: o Brasil voltou a ter voz ativa em fóruns internacionais de combate à fome. O presidente Lula, em discursos na ONU e no G20 em 2023, reafirmou o compromisso brasileiro com a Erradicação da Fome até 2030, retomando uma liderança global que o país exercera na década passada. Internamente, desafios persistem. Entre eles, destacam-se: reconstruir capacidades institucionais nos estados e municípios, uma vez que muitos CONSEAs locais e programas municipais foram desarticulados e demandam retomada); assegurar financiamento contínuo para os programas de SAN em um contexto fiscal ainda restritivo; e enfrentar novos problemas, como o avanço da insegurança alimentar qualitativa (obesidade e má alimentação), ao mesmo tempo em que se combate a fome clássica.

O CONSEA e o governo atual enfatizam a abordagem da Soberania Alimentar, vinculando a SAN a modelos sustentáveis de produção e ao fortalecimento da agricultura familiar e agroecológica, para reduzir dependências de cadeias globais e garantir alimentos saudáveis para a população (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023). Em outras palavras, há um esforço de reorientação estratégica da SAN pós-2023 que incorpora as dimensões de desenvolvimento local, sustentabilidade ambiental e valorização cultural das práticas alimentares, complementando o foco emergencial na fome.

O período 2023-2025 marca um novo ciclo de fortalecimento da Política de SAN no Brasil, recolocando o direito humano à alimentação adequada no centro das políticas públicas.

A evolução histórica demonstra que, sempre que houve vontade política e participação social organizada, o país logrou construir marcos legais e programas efetivos que reduziram a fome e a insegurança alimentar. Após um interregno de retrocessos recentes, o reposicionamento em curso sugere a retomada da integração intersetorial das ações (saúde, assistência, educação, agricultura), o resgate dos marcos normativos (LOSAN, SISAN, direito à alimentação) e a inovação com parceria da sociedade civil apontam para a reconstrução de um Brasil novamente empenhado em assegurar, de forma permanente, o acesso de todas e todos a uma alimentação adequada, saudável e como direito.

Os próximos anos serão decisivos para consolidar essa reconstrução e verificar seus impactos: os indicadores de 2025 já dão sinais iniciais de melhora com a retomada das políticas sociais, mas a erradicação da fome, meta assumida para 2030, exige persistência, investimento público contínuo e a coordenação de esforços em todos os níveis, sob a vigilância ativa da sociedade. A trajetória brasileira da SAN, com seus avanços notáveis e seus percalços, oferece valiosas lições sobre a importância de manter políticas de Estado estáveis, participativas e orientadas pelos direitos humanos, para que conquistas duradouras não sejam perdidas e para que o DHAA se torne, de fato, uma realidade inviolável.

3.2 Marco Normativo e Instrumentos de Implementação

A Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, que instituiu o Programa Cozinha Solidária, resultou da tramitação de duas proposições legislativas: o Projeto de Lei nº 491/2023, de autoria dos deputados federais Guilherme Boulos (PSOL-SP) e Pastor Henrique Vieira (PSOL-RJ), e o Projeto de Lei nº 2.920/2023, encaminhado pela Presidência da República. O PL nº 491/2023 foi apresentado em 13 de fevereiro de 2023 com o objetivo de estabelecer, em âmbito nacional, um programa permanente de oferta de refeições gratuitas voltado à população em situação de vulnerabilidade, tendo como fundamentos o direito à alimentação previsto no artigo 6º da CF/1988 e a promoção de práticas alimentares sustentáveis e saudáveis

A proposta definia as cozinhas solidárias como tecnologia social de enfrentamento da insegurança alimentar e previa a articulação entre Estado, sociedade civil e movimentos populares na estruturação dos equipamentos, priorizando o fornecimento de alimentos oriundos da agricultura familiar. Já o PL nº 2.920/2023 foi apresentado em 20 de julho do mesmo ano pela Presidência da República, sob relatoria de Boulos, e consolidou em um único texto

normativo a instituição tanto do Programa Cozinha Solidária quanto do novo formato do Programa de Aquisição de Alimentos, resultando na promulgação da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 em 20 de julho de 2023

Essa articulação entre proposições legislativas parlamentares e do Executivo reflete o reconhecimento da relevância das iniciativas populares, como as cozinhas solidárias surgidas em meio à pandemia, e sua integração ao marco legal das políticas públicas estruturantes de segurança alimentar no país.

A promulgação da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 integra a retomada das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, integrando inovações conceituais e continuidade em relação a programas anteriores, sinalizando o compromisso do Estado com a garantia do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2023). Trata-se de uma resposta à volta do país ao Mapa da Fome da ONU, realidade evidenciada por pesquisas que apontaram mais de 33 milhões de brasileiros em situação de fome em 2022 (Rede PENSSAN, 2022).

Diante desse cenário de insegurança alimentar, a Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023, resgata princípios e instrumentos consagrados no período do Fome Zero (2003), mas também incorpora aprendizados das iniciativas comunitárias surgidas na ausência de políticas nos anos anteriores. Em outras palavras, há um componente claro de continuidade com políticas passadas, ao mesmo tempo em que inova ao reconhecer e institucionalizar experiências sociais emergentes.

Do ponto de vista da continuidade, a lei refunda iniciativas interrompidas na última década, retomando diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Entre 2003 e meados da década de 2010, programas como os Restaurantes Populares e as Cozinhas Comunitárias foram expandidos sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social, integrando a Rede de Equipamentos Públicos de SAN para garantir refeições acessíveis à população vulnerável (Padrão; Aguiar, 2018).

Como já dito, essas ações contribuíram para a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, articulando o combate à fome a medidas de inclusão social e geração de renda (Antônio; Guerra, 2022). Contudo, a descontinuidade de políticas a partir de 2016 levou ao fechamento de equipamentos importantes, caso emblemático do Rio de Janeiro, onde os 16 restaurantes populares estaduais foram fechados em 2016, privando milhares de pessoas de sua principal refeição diária (Padrão; Aguiar, 2018).

A Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023, procura reverter esse quadro, recolocando a segurança alimentar como prioridade governamental e retomando programas estratégicos. Cozinhas solidárias, entendidas como espaços de preparo e oferta de refeições a preços simbólicos ou gratuitamente, voltam a receber apoio estatal, em articulação com políticas de assistência social e desenvolvimento rural (Brasil, 2023). Assim, a lei representa uma continuidade necessária das ações de combate à fome, restaurando a “responsabilidade do Estado mediante a implementação de políticas públicas capazes de garantir a realização” DHAA, previsto na Constituição Federal desde 2010 (Oliveira, 2020, p. 2).

Na prática, a Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023 resgatou e atualizou o arcabouço legal do PAA (que havia sido extinto em 2021), assegurando recursos orçamentários e ampliando seu público prioritário. Além de continuar promovendo a compra direta de alimentos da agricultura familiar para doação, o “novo PAA” incorporou objetivos de fornecimento de alimentação gratuita e de qualidade à população vulnerável, integrando-se de forma explícita às cozinhas comunitárias e bancos de alimentos (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

Já o Programa Cozinha Solidária, criado na mesma lei (Capítulo III da Lei 14.628), visa apoiar e expandir as iniciativas de cozinhas solidárias geridas por organizações sociais e prefeituras, fornecendo infraestrutura, insumos e financiamento contínuo para a oferta de refeições gratuitas a quem precisa (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023). Trata-se de uma inovação no sentido de reconhecer oficialmente, como política pública, as cozinhas emergenciais surgidas da sociedade civil durante a crise recente.

Conforme análise de Soares *et al.* (2025), essas cozinhas solidárias, originadas em movimentos sociais e consolidadas inicialmente no Fome Zero de 2003, foram agora institucionalizadas por lei e decreto (Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023, e Decreto 11.937/2024) exatamente pelo seu caráter estratégico no combate à fome nas periferias urbanas. As cozinhas solidárias oferecem não apenas alimentação de qualidade, mas promovem inclusão social, capacitação comunitária e práticas sustentáveis, e tiveram papel crucial durante a pandemia ao suprir a crescente demanda por alimentos emergenciais. Seu reconhecimento legal pelo PCS sinaliza o compromisso governamental em articular Estado e sociedade na resposta à fome.

O marco jurídico-normativo do Programa Cozinha Solidária constitui o núcleo do arranjo institucional examinado nesta tese porque nele se inscrevem as regras de entrada,

permanência e operação do arranjo triangular, bem como os instrumentos de apoio e os mecanismos de controle que condicionam a execução territorial.

A “normatividade, diz respeito à veiculação das políticas públicas de normas, regras e preceitos”, segundo Tomazini (2018). No PCS deve ser entendida como um conjunto escalonado de decisões: a lei institui objetivos e balizas; o decreto regula competências e diretrizes; e os atos infralegais, editais e comunicações operacionais detalham procedimentos, requisitos, fluxos e formas de evidência, organizando a vida administrativa do Programa e o modo pelo qual cozinhas comunitárias passam a operar.

A literatura de implementação adverte que, em políticas executadas por parcerias, esse escalonamento normativo tende a ampliar o peso de atos infralegais e rotinas administrativas, pois é nesse nível que se definem exigências documentais, prazos, sistemas, validações e consequências práticas do descumprimento (Ipea, 2020; Lotta, 2019).

Ao mesmo tempo, a Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023, inova ao incorporar o conceito de tecnologia social às cozinhas solidárias e ao fortalecer parcerias com a sociedade civil. No seu artigo 14, §2º, o texto legal estabelece explicitamente que “as cozinhas solidárias são tecnologia social”, ressaltando que essas iniciativas vão além da distribuição de alimentos, promovendo a cooperação comunitária, a inclusão social e o fortalecimento de redes locais (BRASIL, 2023).

Essa definição inovadora reconhece o valor das soluções construídas pelas próprias comunidades no enfrentamento da fome. Diferentemente das cozinhas comunitárias clássicas, àquelas concebidas como equipamentos públicos geridos pelo Estado, as cozinhas solidárias são fruto da mobilização popular, dos movimentos sociais e de organizações locais, constituindo-se em espaços de cidadania e participação social (Soares *et al.*, 2025).

O reconhecimento legal dessas iniciativas confere-lhes *status* institucional sem descaracterizar sua essência comunitária. Trata-se de uma inovação alinhada ao conceito de tecnologia social, entendido como “conjunto de práticas e metodologias replicáveis, desenvolvidas coletivamente pela comunidade, que apresentam soluções efetivas para problemas de insegurança alimentar” (BRASIL, 2024a, Art.3º, I).

Nesse sentido, a lei traz para o âmbito estatal práticas antes restritas à sociedade civil, buscando sinergias entre Estado e comunidades. Vale destacar que essa aproximação resulta da bem-sucedida experiência de cozinhas solidárias implementadas durante a pandemia de Covid-

19, cuja efetividade inspirou a formulação do programa nacional (Sanchez *et al.*, 2025; Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

A Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 inova ao legitimar juridicamente as cozinhas solidárias como política pública de combate à fome, preservando seu caráter participativo e inserindo-as numa estratégia governamental integrada. Outra inovação importante da lei é a integração explícita entre o Programa Cozinha Solidária e o Programa de Aquisição de Alimentos. Ao instituir simultaneamente a nova modalidade do PAA, a Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023, sinaliza a intenção de conectar a ponta do consumo, as cozinhas que oferecem refeições, com a ponta da produção na agricultura familiar que fornece alimentos (BRASIL, 2023).

Trata-se de resgatar e ampliar a função do PAA de destinar produtos de pequenos produtores para equipamentos de alimentação coletiva, reforçando o circuito curto de abastecimento. Essa integração não apenas dá sustentabilidade econômica às cozinhas (garantindo suprimento regular de alimentos *in natura*), como promove a economia solidária rural, ao priorizar compras da agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais (Soares *et al.*, 2025).

Com isso, a política amplia seu impacto, articulando segurança alimentar com geração de renda no campo, em consonância com o princípio da soberania alimentar. A Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 combina a continuidade de estratégias consagradas, reativando e ampliando uma rede pública de cozinhas e reintroduzindo mecanismos como o PAA, com inovações institucionais, como o reconhecimento das cozinhas solidárias como tecnologia social e a valorização das parcerias comunitárias.

No plano legal, o Programa é instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, que estabelece o Programa Cozinha Solidária, define finalidade e prevê modalidades de apoio voltadas à oferta de refeições e a ações correlatas. O Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024, ao regulamentar a lei, detalha diretrizes e organiza a atuação do MDS, incluindo o modo de apoio à oferta de refeições e a utilização de instrumentos administrativos para sua operacionalização (Brasil, 2023; Brasil, 2024). Para os fins desta pesquisa, o ponto decisivo é que a institucionalização das cozinhas solidárias ocorre mediante conformação a regras de apoio, seleção e acompanhamento, cujo desenho se completa por atos infralegais emitidos pelo MDS.

Complementando a Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023, o Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024, regulamenta detalhadamente o Programa Cozinha Solidária, definindo seus objetivos, conceitos, princípios, modalidades de atuação e mecanismos de implementação (BRASIL, 2024a).

Logo em seu Art. 1º, o decreto estabelece o objetivo central do programa: “fornecer alimentação gratuita e de qualidade à população, preferencialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, incluídas a população em situação de rua e em insegurança alimentar e nutricional” (Brasil, 2024a, Art.1º). Esse enunciado alinha-se ao direito humano à alimentação adequada, enfatizando tanto a gratuidade quanto a qualidade nutricional das refeições oferecidas aos grupos mais vulneráveis.

Além disso, o Art. 2º do decreto atribui ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome a execução do programa, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e determina que o PCS deverá articular-se com o conjunto de políticas públicas e iniciativas da sociedade civil relacionadas à segurança alimentar no território (Brasil, 2024a, Art.2º). Essa disposição já evidencia a preocupação em integrar as cozinhas solidárias à rede mais ampla de ações de SAN, evitando sobreposições e promovendo sinergias entre Estado e sociedade (Miranda; Silva, 2023).

O Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024 apresenta definições importantes para a compreensão do programa. Destaca-se a conceituação de tecnologia social no contexto das cozinhas solidárias. Conforme o Art. 3º, I, entende-se por tecnologia social o “conjunto de atividades, técnicas e metodologias replicáveis, desenvolvidas mediante processo coletivo da comunidade, que representam soluções efetivas de transformação social para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional” (Brasil, 2024a, Art.3º, I). Essa definição reforça elementos-chave como a replicabilidade, a participação coletiva e a busca de soluções de impacto social comprovado, características intrínsecas das cozinhas solidárias consolidadas enquanto movimento social (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

Em complemento, o decreto define cozinha solidária (Art. 3º, II) como uma tecnologia social de base popular, não estatal, estruturada pela comunidade local (coletivos, movimentos sociais e OSCs), cuja finalidade é produzir e ofertar refeições adequadas e saudáveis para populações vulneráveis, “com o apoio à comunidade por meio de outras atividades de interesse coletivo” (Brasil, 2024a, Art.3º, II). Essa definição legal diferencia as cozinhas solidárias das cozinhas comunitárias tradicionais: o Art. 3º, III conceitua cozinha comunitária como um

equipamento público de SAN, financiado com recursos públicos, destinado a produzir refeições gratuitas ou a baixo custo para vulneráveis indicados pela assistência social (Brasil, 2024a).

Ou seja, a normativa reconhece duas modalidades distintas, uma de iniciativa estatal (cozinha comunitária) e outra de iniciativa popular (cozinha solidária), deixando claro que o novo programa focaliza o apoio às iniciativas da sociedade civil. Essa distinção normativa evidencia a evolução conceitual: as cozinhas solidárias surgem como resposta comunitária e voluntária à fome, sobretudo durante a pandemia, enquanto as cozinhas comunitárias eram políticas públicas clássicas iniciadas pelo Estado (Soares *et al.*, 2025). O decreto incorpora ambas, mas privilegia o modelo solidário como inovação a ser fortalecida.

Outro ponto relevante são os princípios e diretrizes elencados no decreto. O Art. 4º explicita princípios do Programa Cozinha Solidária, entre os quais: “acesso à alimentação adequada e saudável, participação social na formulação, execução, acompanhamento e controle do programa, intersetorialidade e coordenação das ações relativas à SAN, e valorização da cultura alimentar local” (Brasil, 2024a, Art.4º, incisos I-IV). Esses princípios orientadores confirmam o caráter democrático, intersetorial e culturalmente sensível da política.

A participação social, por exemplo, deve garantir que os usuários, as comunidades e os movimentos envolvidos tenham voz ativa na gestão do programa, desde o planejamento até a fiscalização, o que responde à demanda por controle social efetivo das políticas públicas de alimentação. Contudo,

“Os limites impostos a essas instâncias pelo Poder Executivo, o seu real poder e autonomia em relação à esfera governamental, e a efetivação das atribuições legais, de decisão e de controle social, dão a dimensão clara do sentido e da direção da noção de participação social que o poder visa instituir”. (Teixeira, 2007, p. 160)

Já a intersetorialidade, elevada a princípio, reforça a necessidade de articular ações de diferentes setores (assistência social, saúde, educação, agricultura, trabalho) no enfrentamento da fome, evitando abordagens fragmentadas (Garajau; Afonso, 2016).

Essa diretriz atende às críticas de que políticas isoladas e setorializadas tendem a sobrepor esforços e falhar em enfrentar as causas multifatoriais da insegurança alimentar (Miranda; Silva, 2023). Por fim, a valorização da cultura alimentar assegura que o programa respeite hábitos e tradições locais, em consonância com o Guia Alimentar para a População Brasileira e com a perspectiva de direito humano à alimentação adequada que considera dimensões culturais e de dignidade (Oliveira, 2020).

O decreto também estabelece as modalidades de execução do programa, aprofundando o disposto na lei. Conforme o Art. 7º, o Programa Cozinha Solidária poderá ser implementado em três modalidades: (i) apoio à oferta de refeições pelas cozinhas solidárias em funcionamento; (ii) fornecimento de alimentos *in natura* e minimamente processados provenientes do PAA; e (iii) apoio à formação de colaboradores e à implementação de projetos formativos de interesse coletivo (Brasil, 2024a, Art.7º, incisos I-III).

Essas modalidades correspondem, respectivamente, a: (i) transferência de recursos para custeio e manutenção das cozinhas já existentes, ampliando sua capacidade de atendimento; (ii) integração direta com o PAA, garantindo o abastecimento regular das cozinhas com produtos frescos da agricultura familiar; e (iii) capacitações, oficinas e projetos educativos voltados ao aprimoramento do funcionamento das cozinhas e à geração de conhecimento local em segurança alimentar. Esse desenho tripartite evidencia que o PCS não se resume à entrega de comida pronta, mas possui também caráter estruturante e educativo. Por exemplo, o apoio formativo permitirá qualificar cozinheiros(as) e gestores comunitários em boas práticas nutricionais, sanitárias e de gestão, fortalecendo a sustentabilidade das iniciativas (Brasil, 2024a, Art.7º, III).

Já a modalidade de fornecimento de alimentos via PAA institucionaliza a ponte entre pequenos produtores e cozinhas, reduzindo a dependência apenas de doações irregulares e assegurando dietas mais balanceadas e culturalmente adequadas (Soares *et al.*, 2025). Com essas ações, o decreto abrange tanto o curto prazo, garantia imediata de refeições, quanto o médio prazo, construindo capacidades locais e cadeias de suprimento solidárias.

Em relação à gestão do programa, o decreto traz disposições que serão detalhadas em seção mais a frente, mas cabe destacar aqui alguns pontos-chave. O texto normativo prevê que o MDS poderá firmar parcerias e convênios com entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) e com organizações da sociedade civil para a execução do programa (Brasil, 2024a, Art.8º e Art.9º). Essas parcerias envolverão repasse de recursos tanto a entes públicos quanto a entidades privadas sem fins lucrativos denominadas entidades gestoras, previamente credenciadas, que atuarão diretamente na execução das cozinhas solidárias (Brasil, 2024a, Art.8º, II; Art.12).

O modelo de governança é descentralizado e colaborativo, combinando esforços do governo federal, governos locais e OSCs, e buscando aproveitar a capilaridade das organizações já atuantes em cada território. Além disso, o decreto reforça que a execução dos contratos deve

preservar a autogestão e o autodesenvolvimento das cozinhas solidárias (Brasil, 2024a, Art.9º, §4º), uma cláusula importante para assegurar que a entrada de recursos públicos não suprima a autonomia e o protagonismo comunitário das iniciativas, aspecto essencial do conceito de tecnologia social (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

Para viabilizar a implementação efetiva do Programa Cozinha Solidária conforme os termos do decreto, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) editou normas complementares por meio da Portaria MDS nº 977, de 5 de abril de 2024. Essa portaria estabelece regras e procedimentos operacionais específicos, sobretudo no que tange ao cadastro, habilitação e apoio às cozinhas solidárias já existentes (MDS, 2024a).

Publicada no Diário Oficial da União em 8 de abril de 2024, junto com uma portaria correlata (Portaria MDS nº 978/2024) referente ao credenciamento de entidades gestoras, ela regulamenta pontos que o decreto deixou a cargo de ato ministerial. Em linhas gerais, a Portaria nº 977/2024 detalha os critérios e o processo de cadastramento e habilitação das cozinhas solidárias no âmbito do programa. Isso significa definir, por exemplo, quais documentos e informações cada cozinha deve fornecer para comprovar seu funcionamento e aderir ao PCS, bem como os parâmetros para avaliar se a cozinha cumpre os requisitos exigidos.

Nesse conjunto infralegal, destacam-se três eixos instrumentais. O primeiro é o eixo de cadastramento e habilitação das cozinhas. A Portaria MDS nº 977, de 5 de abril de 2024 estabelece regras e procedimentos para cadastramento e habilitação de cozinhas solidárias no sistema informatizado do Programa, definindo o cadastramento como condição necessária à habilitação e à participação. A habilitação passa a exigir demonstração de funcionamento por período mínimo, preenchimento de informações e compromisso com requisitos, incluindo conformidade com critérios sanitários locais e atendimento a públicos em vulnerabilidade, além de vincular a habilitação à possibilidade de participação em etapas de seleção conduzidas por entidade gestora (MDS, 2024a). Do ponto de vista do arranjo institucional, esse eixo transforma a cozinha comunitária em unidade administrável por meio de registro, padronização informacional e comprovação periódica de funcionamento, deslocando parte do esforço organizacional para a produção de evidências requeridas para permanecer no arranjo (Ipea, 2020; Lotta, 2019).

O segundo eixo é o de credenciamento de entidades gestoras. A Portaria MDS nº 978, de 5 de abril de 2024, dispõe sobre regras e procedimentos para credenciamento de entidades privadas sem fins lucrativos aptas a atuar como entidades gestoras do Programa, estabelecendo

requisitos de constituição, experiência em ações vinculadas à segurança alimentar e compromisso com princípios e diretrizes do Programa, além de organizar o procedimento de solicitação e análise em sistema (MDS, 2024b). O credenciamento cria uma camada intermediária institucional que passa a mediar o acesso das cozinhas ao apoio e a operar como instância de tradução entre exigências do órgão federal e práticas locais, reforçando a centralidade da entidade gestora na cadeia decisória e informacional (Ipea, 2020). Essa mediação, embora possa prover suporte administrativo e coordenação, tende a produzir assimetrias quando a cozinha executora depende da gestora para repasses, validações e regularizações.

O terceiro eixo é o da seleção de entidades gestoras e pactuação do apoio por instrumentos de parceria. O Edital de Chamamento Público MDS nº 14/2024 convoca organizações da sociedade civil, previamente credenciadas, para celebração de termo de colaboração, com base na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e no Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, visando implementar a modalidade de apoio à oferta de refeições por cozinhas solidárias em funcionamento.

O edital prevê repasse associado a número de refeições e estabelece parâmetros de execução, incluindo responsabilidades da entidade gestora na organização do apoio e na relação com cozinhas habilitadas no sistema do Programa (MDS, 2024c; Brasil, 2014; Brasil, 2016). No arranjo institucional, a combinação “credenciamento + chamamento + termo de colaboração” conforma o apoio intermediado: o Estado federal não se relaciona diretamente, em regra, com cada cozinha executora para fins de repasse, mas estrutura a execução por meio de uma entidade gestora, que administra recursos, contrata cozinhas e organiza rotinas de monitoramento e prestação de contas (MDS, 2024b; MDS, 2024c).

Do ponto de vista da análise de políticas públicas, essa arquitetura normativa produz duas implicações centrais para o problema desta tese. A primeira é a condicionalidade documental: ao articular cadastramento, habilitação, credenciamento e execução por termo de colaboração, o desenho tende a converter a continuidade do apoio em função do cumprimento de requisitos formais e da apresentação de evidências de funcionamento, o que reorienta rotinas internas da cozinha para produção de registros e respostas a demandas administrativas (MDS, 2024a; MDS, 2024c; Ipea, 2020).

A segunda é a instabilidade por regras infralegais e rotinas operacionais: em arranjos que dependem de portarias, sistemas e orientações administrativas, mudanças procedimentais e

novas exigências podem alterar, no curso da execução, as condições de permanência, ampliando custos administrativos e vulnerabilidades das cozinhas com menor capacidade de conformidade (Ipea, 2020).

A dinâmica normativa ainda se atualiza por atos posteriores. A Portaria MDS nº 1.096, de 1º de julho de 2025, por exemplo, institui modalidade de apoio à formação no âmbito do Programa, demonstrando que o desenho se completa por decisões infralegais que agregam instrumentos e reorganizam frentes de atuação (MDS, 2025). Ademais, atos administrativos de resultados e julgamentos de seleção, ao condicionarem celebração de parcerias à disponibilidade orçamentária e a requisitos de habilitação, também integram o desenho na medida em que modulam previsibilidade e temporalidade do apoio (MDS, 2024d).

Entre as normas complementares previstas, está a exigência de que as cozinhas interessadas realizem cadastro em sistema informatizado do MDS, a qualquer tempo, indicando um responsável legal (Brasil, 2024a, Art.10). A habilitação da cozinha fica condicionada ao cumprimento de requisitos mínimos, comprovados documentalmente, tais como: funcionamento prévio por pelo menos 6 meses; registros de frequência de atividades; compromisso de adequação às normas sanitárias locais; atuação comprovada junto a público vulnerável ou localização em território de vulnerabilidade; e adesão aos princípios do Programa e da PNSAN (Brasil, 2024a, Art.11, incisos I-V).

A portaria ministerial operacionaliza esses requisitos, padronizando os formulários de cadastro, os modos de comprovação (por exemplo, declaração de funcionamento assinada por parceiros locais, fotos, relatórios de atividades) e estabelecendo prazos e fluxos para análise dos pedidos de habilitação. Trata-se de garantir que o apoio governamental seja direcionado de forma transparente e criteriosa às iniciativas que de fato estão em atividade e possuem capacidade de executar os recursos com responsabilidade).

Ao mesmo tempo, procura-se não burocratizar excessivamente o acesso das cozinhas populares ao programa, muitas das quais informais ou sem personalidade jurídica própria. Por isso, a portaria provavelmente prevê orientações simplificadas e apoio técnico para que coletivos comunitários consigam se registrar e acessar os benefícios, reconhecendo suas especificidades (Sordi; Burigo; Oliveira, 2023).

A Portaria nº 977/2024 também disciplina aspectos financeiros e de prestação de contas, assegurando o bom uso dos recursos públicos e a fiscalização social. Segundo o decreto (Art.9º, §3º), cabe a ato do Ministro do MDS dispor sobre modelos de atendimento, valores de

referência, prestação de contas e instrumentos jurídicos a serem utilizados nas parcerias (Brasil, 2024a, Art.9º, §3º).

Assim, a portaria complementa a normativa definindo, por exemplo, qual o valor de referência de repasse por refeição ou por cozinha apoiada, limites de gastos financiáveis (insumos alimentares, gás de cozinha, pequenas reformas etc.), mecanismos de pagamento (como antecipação de 30% prevista em lei – Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023 , art.21, III) e formas de comprovação das despesas (notas fiscais, relatórios de execução, visitas técnicas) (BRASIL, 2023; MDS, 2024a).

Esses parâmetros uniformizam a execução em todo o território nacional, conferindo maior segurança administrativa ao programa. Por outro lado, a definição de valores de referência por portaria também permite certa flexibilidade para ajustes futuros conforme a variação de custos e aprendizados da fase inicial do PCS, sem necessidade de alterar o decreto ou a lei. A portaria pode, inclusive, instituir um comitê técnico ou instância de acompanhamento no âmbito do MDS para avaliar periodicamente a execução das cozinhas solidárias e propor melhorias normativas, reforçando a gestão adaptativa da política.

Importante notar que as normas complementares do MDS, a princípio, foram concebidas para preservar o caráter comunitário e emancipatório das cozinhas solidárias. Ao regulamentar o cadastro e a parceria com o poder público, evitou-se exigir das cozinhas requisitos inacessíveis ou onerosos. Por exemplo, em vez de demandar imediatamente adequações sanitárias complexas, optou-se por um “compromisso de adequação” progressiva (Brasil, 2024a, Art.11, III), reconhecendo que muitas cozinhas operam em estruturas simples. Do mesmo modo, a portaria contemplou que as cozinhas podem ser vinculadas a OSCs parceiras (como associações de moradores, instituições religiosas etc.) para fins de recebimento de recursos, quando elas próprias não possuem CNPJ ou conta bancária institucional. Essa maleabilidade normativa é fundamental para integrar o programa às realidades locais e incentivar a adesão de cozinhas espontâneas já em atividade no país, estimadas em mais de 2.000 unidades em 2023, e atualmente já conta com mais de 6730 registros, segundo dados do MDS (MDS, 2024site).

Os objetivos do Programa Cozinha Solidária estão intrinsecamente ligados à realização do direito à alimentação e ao enfrentamento das múltiplas dimensões da fome. Seu objetivo central, conforme delineado no decreto regulamentador, é “garantir refeições adequadas e

saudáveis às populações vulneráveis”, atacando diretamente o problema da desigualdade no acesso aos alimentos (Brasil, 2024a, Art.1º; Soares *et al.*, 2025, p.439-447).

Em outras palavras, busca-se assegurar que pessoas em situação de pobreza, insegurança alimentar grave ou em contextos de rua possam ter, pelo menos uma vez ao dia, uma refeição balanceada, segura do ponto de vista sanitário e culturalmente adequada, suprimindo uma necessidade humana básica. Trata-se de uma meta ambiciosa em um país onde 55,2% dos lares vivenciaram algum grau de insegurança alimentar em 2020 (Miranda; Silva, 2023).

Ao prover acesso imediato a comida de qualidade, o programa objetiva mitigar os efeitos mais perversos da fome, como a desnutrição, o comprometimento da saúde e da capacidade cognitiva enquanto medidas estruturantes de geração de renda e inclusão produtiva surtem efeito a longo prazo (Oliveira, 2020,).

No entanto, os objetivos do PCS não se restringem à dimensão emergencial de saciar a fome presente. Como política pública de natureza intersetorial, o programa visa também promover inclusão social, fortalecimento comunitário e desenvolvimento local sustentável (Soares *et al.*, 2025). Ao caracterizar as cozinhas solidárias como espaços de encontro e cooperação comunitária, o programa pretende alcançar objetivos socioeducativos, como o fortalecimento de vínculos de solidariedade e a mobilização social contra a fome.

Muitos desses espaços já funcionam como centros comunitários informais, onde além da refeição, os usuários compartilham informações, recebem orientações e participam de atividades coletivas (Sanchez *et al.*, 2025). O PCS capitaliza essa característica e estabelece, entre seus objetivos específicos, estimular a participação social e a educação alimentar. Isso pode ser depreendido do inciso IV do Art.3º do decreto, que descreve as cozinhas solidárias como iniciativas com “apoio à comunidade por meio de atividades de interesse coletivo” (Brasil, 2024a, Art.3º, II), e dos princípios de participação social e valorização da cultura alimentar (Brasil, 2024a, Art.4º).

Assim, espera-se que as cozinhas sirvam não apenas comida, mas também conhecimento, como por exemplo, através de oficinas culinárias, rodas de conversa sobre aproveitamento integral dos alimentos, hortas comunitárias vinculadas às cozinhas, fóruns, entre outros. Essa dimensão educativa visa empoderar os participantes, ampliando sua autonomia na busca por alimentação adequada e incentivando práticas alimentares saudáveis, o que por sua vez contribui para a realização plena do direito humano à alimentação (Oliveira, 2020).

Outro objetivo explícito do programa é integrar a ação de cozinhas solidárias a outras políticas de combate à fome, de forma a criar uma rede de proteção e promoção social mais efetiva. Nesse sentido, o PCS persegue metas de articulação programática: por exemplo, conectar-se ao Programa de Aquisição de Alimentos para dinamizar a distribuição de produtos agrícolas para as cozinhas, ou vincular-se a programas de assistência social para identificar beneficiários prioritários (Brasil, 2023; Soares *et al.*, 2025).

A Portaria MDS nº 977, de 5 de abril de 2024 enfatiza o cadastramento de cozinhas que atuem diretamente com públicos em vulnerabilidade ou situadas em territórios vulneráveis (MDS, 2024a), o que demonstra o objetivo de focalizar o programa onde há maior necessidade e, ao mesmo tempo, de conectá-lo com as redes locais de assistência. Uma meta importante, ainda que não quantificada explicitamente na lei, é expandir gradualmente a cobertura geográfica das cozinhas solidárias apoiadas.

O portal gov.br do MDS chegou a projetar, em 2024, a existência de mais de 2.000 cozinhas solidárias em funcionamento no Brasil (Portal Gov.br, 2024), indicando o potencial de escala. Atualmente, já são mais de 6.700 cozinhas solidárias mapeadas. Demonstrando que há muitas outras iniciativas menores, espalhadas em periferias urbanas e comunidades rurais. O programa almeja alcançar essas iniciativas difusas, integrando-as e fortalecendo-as. Nesse sentido, uma meta implícita seria aumentar significativamente o número de cozinhas apoiadas e a quantidade de refeições oferecidas por dia em âmbito nacional.



Figura 10 – Mapa de Cozinhas Solidárias Mapeadas pelo MDS em janeiro 2026.

Apesar do número de Cozinhas Solidárias mapeadas ultrapassar 6.700, o número de cozinhas habilitadas no PCS representa cerca de 18% desse total.



Figura 11 – Mapa de Cozinhas Solidárias Registradas pelo MDS em janeiro 2026.

Se tomarmos como parâmetro a meta de cobertura, poderíamos inferir que o PCS objetiva, nos próximos anos, apoiar milhares de cozinhas e beneficiar diretamente milhões de pessoas. Tais metas quantitativas certamente dependerão da mobilização de recursos e parcerias, mas servem de horizonte para o planejamento do programa.

No tocante aos resultados esperados, pode-se sumarizar os objetivos do PCS em termos de impactos sociais: redução dos índices de insegurança alimentar grave nas comunidades atendidas; melhoria das condições nutricionais e de saúde dos usuários; aumento da estabilidade alimentar (regularidade das refeições) entre populações de rua ou em extrema pobreza; fortalecimento das redes de economia solidária (via compras da agricultura familiar e envolvimento de cooperativas locais); e estímulo ao protagonismo comunitário e à consciência cidadã sobre o direito à alimentação (De Sordi, Burigo; Oliveira, 2023; Guerra; Antônio, 2022).

Esses objetivos qualitativos refletem a natureza do programa como tecnologia social de garantia de direitos: espera-se não apenas alimentar, mas também transformar contextos sociais, gerando empoderamento e emancipação. Por exemplo, ao receber apoio governamental, muitas cozinhas solidárias poderão se estruturar como cooperativas ou associações formais, gerando ocupação e renda para mulheres cozinheiras das comunidades (Soares *et al.*, 2025).

Esse é um objetivo derivado, porém relevante: promover equidade de gênero e inclusão econômica, dado que a maioria das pessoas à frente das cozinhas são mulheres, frequentemente, das camadas populares. Ao remunerar dignamente essas trabalhadoras, diretriz apontada como necessária por Soares *et al.* (2025) e incorporada no orçamento do programa, o PCS contribui para sua autonomia financeira e reconhecimento profissional.

3.3 Desenho da Política Pública e Distribuição de Responsabilidades

É relevante destacar que a efetividade da implementação de uma política pública, bem como a qualidade de sua avaliação posterior, depende fundamentalmente de um arranjo institucional bem estruturado, que considere com precisão as relações de causa e efeito definidas na etapa de formulação. Em contextos marcados por restrições orçamentárias e escassez de recursos, um desenho técnico adequado fornece fundamentos consistentes para justificar e viabilizar o apoio institucional necessário à sua execução. Nesse sentido, “o passo do desenho da política detalha as decisões a serem tomadas, os recursos a serem mobilizados e as ações previstas para que a proposta se concretize e seja devidamente monitorada, avaliada e, quando preciso, revista” (Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1, 2018)

A governança do Programa Cozinha Solidária foi desenhada de forma colaborativa e descentralizada, reconhecendo a necessidade de envolver múltiplos atores na execução de uma política intersetorial. No âmbito federal, a coordenação estratégica cabe ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que atua como órgão gestor do programa (MSD, 2024).

O MDS é responsável por formular as normas (como as portarias mencionadas), alocar os recursos orçamentários federais, estabelecer instrumentos de parceria e monitorar a implementação em todo o país. Contudo, a efetivação local do PCS depende fortemente de parcerias com entes federativos subnacionais e com a sociedade civil, o que confere ao programa um caráter de governança multinível e participativa.

Conforme o Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024, a execução do programa pode se dar por diferentes caminhos institucionais (Brasil, 2024a, Art.8º-9º). Uma via é o repasse de recursos do MDS diretamente a estados, Distrito Federal, municípios ou consórcios públicos,

por meio de convênios, para que apoiem as cozinhas solidárias de suas regiões (Brasil, 2024a, Art.8º, I). Nesses casos, os governos locais assumem a gestão operacional do apoio, contratando ou subsidiando cozinhas em seus territórios. Isso permite aproveitar estruturas administrativas já existentes (secretarias de assistência social ou de segurança alimentar estaduais/municipais) e adequar as ações às realidades regionais. Outra via é o repasse direto a entidades gestoras sem fins lucrativos credenciadas (Brasil, 2024a, Art.8º, II).

Aqui, o MDS seleciona por chamada pública OSCs com experiência em segurança alimentar para atuarem como intermediárias: elas recebem os recursos federais e os empregam na manutenção de cozinhas solidárias, que podem ser geridas pelas próprias comunidades. Essa modelagem remete aos instrumentos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (MROSC), privilegiando a colaboração com organizações da sociedade civil.

A vantagem desse arranjo é mobilizar a expertise e capilaridade de OSCs já engajadas na temática, muitas vezes surgidas dos próprios movimentos sociais. Por exemplo, redes como a Central de Movimentos Populares, a própria MTST ou associações comunitárias de bairro podem ser credenciadas como gestoras, agilizando a implementação nos locais onde atuam. A portaria MDS nº 978/2024 especificou critérios para esse credenciamento, exigindo, entre outros, experiência mínima em ações de SAN e compromisso com os princípios do programa (MDS, 2024b, Art.13). Trata-se de assegurar que as entidades parceiras tenham legitimidade e capacidade para gerir recursos públicos de modo transparente e eficiente.

Uma inovação importante na governança é a possibilidade de contratação direta de cozinhas solidárias pelos entes públicos, prevista no decreto (Brasil, 2024a, Art.9º). Estados e municípios podem contratar cozinhas solidárias em funcionamento para fornecer refeições, mediante pagamento, formalizando o que antes era uma ação voluntária em um serviço público conveniado. Essa contratação preserva a autogestão das cozinhas (Brasil, 2024a, Art.9º, §4º), ou seja, as cozinhas continuam sendo geridas pela comunidade/movimento, mas recebem recursos para ampliar seu alcance.

Esse modelo de parceria público-comunitária configura um arranjo de cogovernança inédito, pois reconhece-se a cozinha solidária não estatal como parte da rede pública de segurança alimentar, sem estatizá-la. Na prática, isso se dá via termos de colaboração ou contratos conforme o MROSC, com metas de refeições a oferecer e prestação de contas simplificada (Brasil, 2024a, Art.9º, §3º; Padrão; Aguiar, 2018). Dessa forma, a governança do PCS, deveria promover o protagonismo local, haja vista que as comunidades seguem decidindo

como gerir a cozinha, participando do programa de modo horizontal e não apenas como beneficiárias passivas. Há, contudo, desafios nessa coordenação: exigir-se-á dos gestores públicos flexibilidade e compreensão da dinâmica comunitária para que as parcerias fluam sem excessiva burocratização (Garajau; Afonso, 2016).

Os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reativados em 2023, podem desempenhar um papel importante na governança, monitorando e assessorando a implementação do PCS nas três esferas. O CONSEA nacional e os conselhos estaduais/municipais, compostos por representantes governamentais e da sociedade civil, são espaços de participação que devem acompanhar as metas do programa, sugerir ajustes e dar transparência às ações. Assim, a governança incorpora também um aspecto de controle social (Custódio *et al.*, 2011)

No que se refere ao financiamento, o Programa Cozinha Solidária é majoritariamente financiado pelo Orçamento Geral da União, alocado na unidade orçamentária do MDS/SESAN. A Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, em seu texto, já indica as fontes de recursos e autorizações necessárias, inclusive alterando legislação orçamentária para permitir a destinação de verbas às cozinhas (BRASIL, 2023).

Não obstante, a efetiva disponibilização de recursos depende da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da priorização política dada ao programa em cada exercício. No primeiro ano de implementação (2024), o Governo Federal aportou recursos iniciais no valor de R\$ 36.025.718, para cadastrar e apoiar cozinhas piloto em todas as regiões, tendo sido destinado crédito extraordinário para o lançamento do PCS, oriundos do Ministério da Fazenda via MDS (Portal Gov.br, 2024).

Ademais, a integração com o PAA traz consigo recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ou do próprio MDS, já que o PAA foi incorporado à mesma lei. Assim, parte do financiamento se dá *in natura*: alimentos adquiridos pelo PAA com orçamento específico são repassados às cozinhas, reduzindo a necessidade de aporte financeiro direto para compra de alimentos (Soares *et al.*, 2025). Esse arranjo orçamentário integrado reforça a sustentabilidade do programa e justifica politicamente o investimento, ao gerar ganhos duplos, uma vez que fortalece a agricultura familiar e alimenta os vulneráveis.

É importante mencionar que o decreto e as portarias estabelecem a possibilidade de complementação financeira por entes locais e parcerias privadas. Embora o programa seja nacional, nada impede, ao contrário, estimular-se que estados e municípios destinem recursos

próprios para ampliar o número de cozinhas apoiadas ou aumentar o valor *per capita* repassado. Alguns estados já possuíam programas similares, como cozinhas comunitárias estaduais, que podem ser alinhados ao PCS. Uma governança financeira colaborativa, com cofinanciamento, seria desejável para aumentar o alcance. Além disso, organizações internacionais, empresas e doadores privados podem contribuir.

A legislação permite, por exemplo, que as entidades gestoras e as cozinhas solidárias recebam doações privadas ou usem *crowdfunding* para complementar os recursos públicos, desde que aplicados na finalidade do programa. No entanto, o núcleo duro do financiamento é público e precisa ser previsível.

Uma sugestão recorrente no campo da SAN é vincular parte do orçamento ou criar fundo específico, para blindar o programa de oscilações políticas e econômicas (Rahal; Porto; Muchagata, 2024). Embora ainda não haja fundo legal para o PCS, o SISAN conta com a Câmara Interministerial de SAN, que pode articular recursos de diferentes ministérios (Saúde, Educação, via PNAE, Cidadania, via Bolsa Família etc.) para sinergias orçamentárias.

Transparência e *accountability* no uso do dinheiro público são elementos essenciais da governança financeira. A portaria 977/2024 estabelece procedimentos de prestação de contas proporcionais ao montante recebido e ao tipo de parceria (MDS, 2024a). Por exemplo, para convênios com prefeituras, exige-se relatório financeiro e de desempenho (número de refeições servidas, público atendido); para recursos a OSCs, segue-se o MROSC, com prestação de contas por resultado. Ferramentas on-line, como o portal “cozinhasolidaria.digital” criado pelo MDS divulgam dados em tempo real das cozinhas cadastradas e dos valores repassados, o que robustece a confiança social no programa. Adicionalmente, mecanismos de fiscalização externa, tais como Tribunais de Contas, Ministério Público, e controle social (conselhos) integram a governança, devendo acompanhar a correta aplicação das verbas e o cumprimento das metas pactuadas.

A arquitetura institucional do Programa Cozinha Solidária, conforme o marco normativo e seus instrumentos de operacionalização, conforma um arranjo triangular no qual se distribuem funções de regulação, mediação e execução territorial. Na literatura de implementação, políticas operadas por parcerias exigem atenção à forma como competências são repartidas e como fluxos de informação e recursos são estruturados, porque é nesses elementos que se situam assimetrias, gargalos decisórios e vulnerabilidades de continuidade (Ipea, 2020; Lotta, 2019).

No caso do Programa, o triângulo se organiza, em termos gerais, da seguinte maneira: (i) o MDS, como órgão federal responsável, define regras, organiza sistemas, credencia e seleciona entidades gestoras e estabelece parâmetros do apoio; (ii) a entidade gestora, enquanto parceira selecionada, administra recursos, operacionaliza repasses e acompanhamento, contrata e apoia cozinhas executoras; e (iii) a cozinha executora realiza a oferta de refeições no território, mobilizando recursos locais e produzindo evidências e informações requeridas para sustentar sua permanência no circuito de apoio (MDS, 2024a; MDS, 2024b; MDS, 2024c).

A cadeia decisória do arranjo não é linear, mas escalonada. No vértice federal, decisões estruturantes incluem: definição do desenho e de suas atualizações infralegais; parametrização do sistema informatizado; estabelecimento de critérios de cadastramento, habilitação e credenciamento; definição de modalidades de apoio e de parâmetros de execução; e condução de chamamentos e resultados (MDS, 2024a; MDS, 2024b; MDS, 2024c; MDS, 2025). Na camada intermediária, a entidade gestora assume decisões operacionais que, na prática, podem ser decisivas para a continuidade territorial: seleção e organização da rede de cozinhas apoiadas, formalização de vínculos e rotinas de transferência, exigências de comprovação e prazos internos, validação documental e encaminhamento de regularizações junto ao sistema Transferegov.br⁹ e ao órgão federal, bem como elaboração de relatórios e prestação de contas no âmbito do termo de colaboração (MDS, 2024c; Brasil, 2014; Brasil, 2016). No nível territorial, a cozinha executora decide sobre gestão cotidiana da oferta, organização de insumos e equipes, articulação comunitária e respostas a variações de demanda, mas o faz sob condicionantes externos ligados a repasses, validações e exigências de evidência, o que reconfigura sua autonomia nos termos definidos na seção 2.1 (MDS, 2024a; Lotta, 2019; Ipea, 2020).

Nesse arranjo, os pontos de controle são o mecanismo por meio do qual o desenho se converte em governança prática. O primeiro ponto de controle é o registro e qualificação formal de participantes por meio de sistema informatizado: cadastramento e habilitação de cozinhas, com requisitos de funcionamento e compromisso com critérios, e credenciamento de entidades gestoras, com requisitos de experiência e regularidade institucional. O segundo ponto de

⁹ O Transferegov.br constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. (Portal Transferegov.gov, 2026)

controle é a pactuação por instrumentos de parceria, que, no caso do edital, é materializado no termo de colaboração sob o regime do MROSC, com definição de objeto, metas, plano de trabalho, procedimentos de monitoramento e regras de prestação de contas. O terceiro ponto de controle reside na produção e circulação de informações: relatórios, registros de funcionamento, evidências de oferta e demais elementos documentais que sustentam validações, regularizações e continuidade do apoio, operando como condição prática para permanência e previsibilidade. O quarto ponto de controle é a capacidade de modular o fluxo financeiro diante de inconsistências e pendências, seja por bloqueios, suspensões, reprogramações ou exigências de saneamento documental, o que, no plano empírico, pode introduzir incerteza e induzir estratégias de mitigação no território, conforme indicado na hipótese H4 (MDS, 2024a; MDS, 2024c; Ipea, 2020).

Nesse cenário, o Edital de Chamamento Público MDS nº 14/2024 constitui um instrumento concreto de operacionalização desse marco jurídico, convocando entidades da sociedade civil para a implantação e manutenção de cozinhas solidárias em territórios vulnerabilizados, com aporte de recursos públicos e definição de obrigações de gestão, prestação de contas e controle social. Embora o edital tenha abrangência nacional, o presente estudo concentrou-se em iniciativa localizada no município do Rio de Janeiro, com foco na Cozinha Solidária do GEID, vinculada ao Instituto Socioeducacional Reaprender (ISR), habilitada junto ao MDS sob o código CS016988 (ISR, 2024).

O arranjo institucional previsto pelo edital, e concretizado no caso analisado, envolve a atuação de uma entidade gestora intermediária, responsável por administrar os recursos repassados pelo MDS, celebrar contratos com as cozinhas selecionadas e acompanhar a execução física e financeira das atividades. No caso da Cozinha Solidária do GEID, essa função é desempenhada pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Humano, entidade privada sem fins lucrativos que figura como “entidade gestora contratante” no Contrato de Parceria firmado com a Cozinha Solidária do GEID (ISR, 2024).

Desse modo, o Edital MDS nº 14, de 5 de junho de 2024 pode ser compreendido como uma peça de um mosaico normativo e institucional que desloca as cozinhas solidárias de uma atuação exclusiva no campo dos movimentos sociais para uma condição híbrida, em que permanecem enraizadas em seus territórios, mas passam a operar sob regras de política pública, com metas, indicadores, prestações de contas e avaliação de resultados (Bello; Oliveira; Mascarello, 2023; Teles; Brandão; Lopes, 2025).

A literatura de implementação sugere que controles e rotinas de responsabilização são componentes esperados em políticas de apoio, mas seus efeitos variam conforme proporcionalidade, previsibilidade e capacidade de suporte oferecida aos executores. Quando o controle se organiza predominantemente por conformidade documental e por validações externas, tende a crescer a dependência da unidade executora em relação a instâncias intermediárias, ampliando assimetria informacional e reduzindo margem de incidência sobre decisões críticas de continuidade, especialmente em organizações comunitárias com estrutura administrativa enxuta (Lotta, 2019; Ipea, 2020).

É nesse ponto que a hipótese da assimetria decisória se conecta ao desenho do Programa: a entidade gestora opera como mediadora indispensável para repasses e para regularizações, e o MDS permanece como instância que define regras e valida condições de operação, produzindo uma cadeia na qual a cozinha executora executa, mas decide pouco sobre parâmetros e temporalidades do apoio que condicionam sua regularidade territorial à capacidade de aderir ou não o contrato proposto e publicado junto ao Edital (MDS, 2024c; Ipea, 2020).

Do ponto de vista dos resultados territoriais, essa arquitetura tende a reconfigurar a autonomia e a continuidade territorial por dois vetores combinados. Primeiro, pela dependência financeira e procedimental: a cozinha passa a depender de repasses e de validações para sustentar regularidade da oferta, o que a torna sensível a atrasos, inconsistências e exigências supervenientes. Segundo, pela reorientação de rotinas internas: a manutenção do apoio passa a demandar produção contínua de evidências e organização de conformidade, deslocando tempo e recursos organizacionais para tarefas administrativas que, embora conectadas à responsabilização, podem tensionar capacidades locais de execução e de resposta comunitária. Esses efeitos são examinados no estudo de caso não como atributos subjetivos das organizações, mas como resultados esperados de um desenho que estrutura governança e coordenação por requisitos formais e por mediação institucional.

3.4 Estado da arte sobre o Programa Cozinha Solidária

No que se refere ao Programa Cozinha Solidária, a revisão integrativa da literatura teve como propósito situar o trabalho no conjunto de formulações já produzidas acerca do PCS e de sua passagem de iniciativas comunitárias para política pública formalizada. A sistematização evidenciou que, no período considerado, há ainda pouca produção científica dedicada

especificamente ao Programa, o que se relaciona à novidade do marco normativo e à expansão recente das ações vinculadas à política, com operacionalização intensificada a partir de 2024.

Nesse cenário, o PCS se apresenta como campo emergente de investigação no meio acadêmico, abrindo espaço para estudos que articulem a experiência acumulada pelas cozinhas comunitárias com a análise jurídico-institucional de seu enquadramento como política de segurança alimentar em fase de consolidação.

A revisão aqui proposta assume que a institucionalização normativa não esgota a compreensão do fenômeno, porque as cozinhas solidárias podem ser descritas, simultaneamente, como práticas sociais territorializadas e como objeto de regulação estatal, articulando dinâmicas de organização coletiva, provisão material de refeições e disputas sobre direitos no espaço urbano.

Nesse enquadramento, a função do estado da arte consiste em reconstruir o que a produção selecionada efetivamente examina quando trata do Programa Cozinha Solidária, quais categorias privilegia e quais dimensões tende a deixar em segundo plano, sobretudo quando a pesquisa de doutorado desloca o foco para o arranjo institucional e para a implementação concreta no território.

Para transformar essa finalidade em pergunta de revisão, a pesquisa adota uma formulação que espelha o problema de pesquisa da tese, sem presumir que a literatura já responda, por si, às hipóteses levantadas. Assim, a pergunta de revisão é formulada nos seguintes termos, como diretriz analítica do texto: de que modo os trabalhos disponíveis caracterizam cozinhas solidárias e a sua institucionalização como política pública, quais aspectos da implementação e da infraestrutura são enfatizados e quais elementos permanecem pouco explorados quando o foco se desloca para governança e efeitos territoriais do programa na Segurança Alimentar e Nutricional.

Os autores Sanchez *et al.* (2025), ao analisarem quatro iniciativas de inovação social em segurança alimentar na cidade de São Paulo, destacam ações que combinam a distribuição de refeições preparadas, cestas básicas e formatos híbridos, como as “cestas abertas” que ampliam a autonomia das famílias na escolha dos alimentos. Embora o estudo se concentre em outro território, o artigo mostra que as cozinhas e iniciativas correlatas compartilham a característica de articular produção de alimentos, redes de solidariedade e participação comunitária em resposta à emergência alimentar (Sanchez *et al.*, 2025).

O artigo de Bello, Oliveira e Mascarello (2023) ocupa posição central nesse percurso ao analisar o surgimento sociopolítico das cozinhas solidárias no Brasil a partir da experiência empírica da Cozinha Solidária da Lapa, no Rio de Janeiro, acompanhando seu desenvolvimento até a criação do Programa Cozinha Solidária pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Com base em pesquisa qualitativa que combina observação participante, análise documental e revisão bibliográfica, os autores adotam um referencial crítico, associado ao materialismo histórico-dialético e à categoria do Direito à Cidade, relacionando a prática territorial e os três eixos fundamentais contidos na exposição de motivos do Projeto de Lei nº 491/2023: ‘(i) “entrega de comida com alto valor nutricional de graça para quem não tem o que comer”; (ii) geração de empregos formais e renda no campo e na cidade, dentro e fora das cozinhas; e (iii) integração do campo e da cidade, respectivamente, por meio do cultivo e do consumo, mas também pela troca de saberes e tecnologias’ (Bello; Oliveira; Mascarello, 2023, p. 95).

Um achado relevante para esta tese é a constatação de que “essa ação é muito prejudicada sem o auxílio financeiro do poder público, justificando a necessidade de se tornar uma política pública” (Bello; Oliveira; Mascarello, 2023, p. 103). Ao mesmo tempo, o texto caracteriza a institucionalização como um processo ambivalente: se, por um lado, ela oferece viabilidade material e fôlego financeiro, por outro, introduz previsões normativas e mecanismos de controle que podem restringir dimensões consideradas positivas da prática original. A descrição de interrupções temporárias na oferta de refeições da Cozinha da Lapa, associadas a restrições materiais e reorganizações internas, fornece evidência empírica relevante para a discussão sobre vulnerabilidade operacional e continuidade territorial (Bello; Oliveira; Mascarello, 2023). Apesar disso, o artigo não detalha os fluxos administrativos de repasse, validação e bloqueio na implementação cotidiana, lacuna que esta tese busca enfrentar ao deslocar o foco para o nível operacional do arranjo institucional.

Em chave distinta, mas complementar, o trabalho de Almeida (2024) opera como referência normativa e constitucional para o PCS. A autora articula a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, construindo um discurso de justificação jurídico-política que vincula segurança alimentar, direito à saúde, direito à vida, sustentabilidade urbana e defesa do meio ambiente (Almeida, 2024). Nesse enquadramento, políticas públicas são compreendidas como resultado da combinação entre atores, atos e normas, orientadas à realização de prestações estatais devidas aos indivíduos.

A centralidade do enfrentamento da fome, da promoção de cidades inclusivas e do uso sustentável dos recursos naturais encontra expressão nas metas dos ODS 2 e 11 da Agenda 2030 da ONU, em diálogo com os arcabouços jurídicos brasileiros que afirmam a dignidade da pessoa humana, os objetivos fundamentais da República previstos na CF/1988, a proteção do meio ambiente para as gerações futuras e os direitos à igualdade material, à saúde e à sustentabilidade urbana.

Nesse contexto, segundo Almeida (2024, p. 26) não haveria “dúvida de respectiva compatibilidade com as diretrizes do recém instituído Programa Cozinha Solidária”, ao estruturar uma política pública de segurança alimentar que mobiliza, entre outros instrumentos, o uso de alimentos oriundos da agricultura familiar, com foco na redução das desigualdades, na promoção da saúde, na melhoria das condições de vida, na proteção ambiental e na realização das funções sociais da cidade voltadas ao bem-estar de seus habitantes. Contudo, o trabalho não examina o arranjo triangular nem os mecanismos administrativos cotidianos de execução, permanecendo no plano da fundamentação jurídico-constitucional.

A revisão integrativa conduzida por Teles, Brandão e Lopes (2025) oferece uma visão panorâmica do campo de estudos sobre cozinhas solidárias no Brasil, sintetizando a produção existente em bases acadêmicas. Os autores identificam que a literatura tem se concentrado em experiências urbanas específicas, com ênfase na atuação emergencial, nas redes comunitárias e na autonomia local em territórios vulnerabilizados, como Rio de Janeiro, Salvador, Distrito Federal e Curitiba (Teles; Brandão; Lopes, 2025).

O texto reconhece a regulamentação do Programa Cozinha Solidária como avanço institucional no reconhecimento dessas práticas, contudo “identificou reduzida publicação científica sobre o tema no período do estudo, que pode estar atribuída à recente formalização e expansão das iniciativas relacionadas à política pública” (Teles; Brandão; Lopes, 2025, p. 11).

Os autores ressaltam que “experiências mapeadas demonstram que tais iniciativas extrapolam a assistência imediata, constituindo espaços de construção coletiva voltados à promoção da segurança alimentar e nutricional em territórios marcados por vulnerabilidades socioeconômicas” (Teles; Brandão; Lopes, 2025, p. 14). Por sua própria natureza sintética, contudo, o trabalho não aprofunda os mecanismos administrativos do Programa nem descreve o funcionamento concreto do triângulo decisório na implementação.

O estudo de Iamamoto *et al.* (2025) acrescenta uma dimensão empírica fundamental ao mapear cozinhas solidárias a partir de indicadores de vulnerabilidade social, com base em

instrumento de cadastramento vinculado ao MDS. Os resultados indicam forte concentração das cozinhas em capitais ou áreas próximas, com presença reduzida em municípios classificados com alta ou muito alta vulnerabilidade, revelando assimetrias territoriais relevantes (Iamamoto *et al.*, 2025). O texto também destaca que precariedades de infraestrutura e limitações de informática afetam a capacidade produtiva e a qualidade das refeições, conectando diretamente essas condições materiais à continuidade territorial e à capacidade de resposta das cozinhas. A baixa inserção das cozinhas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é apontada como problema, com recomendação de ampliação do apoio e fortalecimento da agricultura de pequena escala.

Além disso, o estudo afirma que “está em posição de propor recomendações e diretrizes concretas para cada território brasileiro, contribuindo com a construção de instrumentos normativos e auxiliando o poder público a organizar e estruturar”, remetendo ao art. 20 da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, o que sustenta a discussão sobre centralidade infralegal do Programa (Iamamoto *et al.*, 2025, p. 15). Ainda assim, o levantamento não reconstrói o encadeamento micro de exigências documentais, prazos e bloqueios na execução diária, aspecto central para o problema desta tese.

A dissertação de Waksman (2025) descreve a base normativa do PCS, a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, o Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024, as portarias ministeriais e o edital de chamamento público, com especial atenção à figura da entidade gestora. A autora explicita que o decreto regulamenta a execução do Programa no âmbito do MDS e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), definindo formalmente categorias como entidade gestora e instituição formadora, contudo o foco se dá no tensionamento das relações entre identidades de trabalhadores(as) e militantes, diante da atuação dos sujeitos sociais na Cozinha Solidária da Lapa, organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) (Waksman, 2025).

O texto também registra que as cozinhas solidárias se organizam a partir de uma lógica distinta da empresa capitalista: não visam lucro, não operam por meio da mercantilização do alimento e não estabelecem, como regra, relações de trabalho fundadas na troca monetária. Waksman (2025, p. 47) afirma que “o direito do trabalhador, aqui não menciono o direito do trabalho, mas do trabalhador, enquanto direito protetor e garantidor de condições mínimas de trabalho, mas como impulsionador do acesso aos demais direitos sociais”, deixou de ser contemplado na legislação do PCS.

O artigo de Braga e Lima (2024), por sua vez, contribui ao introduzir a categoria de “democracia alimentar” a partir de estudo qualitativo com duas cozinhas solidárias em Manaus. As autoras destacam a diversidade do público atendido e a centralidade de atores com forte vínculo militante e conhecimento das realidades locais na provisão do serviço, reforçando dimensões de autonomia, participação e decisão comunitária (Braga; Lima, 2024).

Essa abordagem oferece linguagem analítica relevante para discutir como processos de institucionalização podem tensionar prioridades territoriais e práticas participativas. Contudo, o estudo não foi concebido para explicar o arranjo federal do Programa nem seus mecanismos administrativos, permanecendo fora do eixo de implementação normativa (Braga; Lima, 2024).

Por fim, a dissertação de Grabois (2025) examina os significados político-espaciais das cozinhas solidárias vinculadas ao MTST, com foco empírico nas cozinhas da Lapa e do Sapê. O trabalho identifica o Programa Cozinha Solidária como instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 e regulamentado pelo Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024, em articulação com o PAA e sob inserção institucional no MDS. O enfoque, contudo, é predominantemente político-espacial e voltado às práticas do movimento, com menor detalhamento técnico dos fluxos administrativos e do triângulo decisório enquanto mecanismo de controle e validação (Grabois, 2025).

O objetivo é compreender a relação entre a ação prática cotidiana e contextos sociopolíticos mais amplos, investigando que sentidos políticos e espaciais esses espaços de ocupação expressam no território e que horizontes de ação coletiva projetam, concluindo com um diálogo entre a experiência de investigação militante e dois campos de debate contemporâneos na geografia dos movimentos sociais: a produção do comum e o território como categoria da prática política. O autor traz para o debate “o potencial político das Cozinhas pelas práticas que não só agem “no espaço”, mas “com o espaço”, na medida em que as finalidades das ações tentam responder a questões espaciais” (Grabois, 2025, p. 187).

Em conjunto, essa literatura delinea um campo que reconhece a relevância social, territorial e normativa das cozinhas solidárias e do PCS, mas que ainda apresenta lacunas importantes quanto à análise do arranjo institucional em operação, especialmente no que se refere aos mecanismos administrativos, às condicionalidades documentais e às assimetrias decisórias produzidas pela intermediação. É nesse espaço analítico que se insere a contribuição desta tese.

4 TENSÕES DESENHO-IMPLEMENTAÇÃO E AMBIVALÊNCIA DO APOIO ESTATAL NO PROGRAMA COZINHA SOLIDÁRIA

O presente capítulo tem por finalidade interpretar criticamente os achados empíricos do estudo de caso à luz do referencial teórico desenvolvido ao longo da tese, avaliando os efeitos do arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária sobre a organização, a continuidade territorial e a capacidade de resposta das cozinhas solidárias enquanto iniciativas voltadas à garantia do direito humano à alimentação adequada. Diferentemente dos capítulos anteriores, que se concentraram na narrativa participante da implementação do Programa, na reconstrução normativa e na descrição do arranjo institucional, esta etapa assume um caráter conclusivo e interpretativo, orientado pela articulação entre regras formais, práticas de implementação e resultados observados no território.

A análise aqui empreendida parte da premissa de que políticas públicas não se esgotam em seus enunciados normativos, mas se materializam por meio de arranjos institucionais específicos, rotinas administrativas, fluxos decisórios e mecanismos de controle que produzem efeitos concretos sobre os atores envolvidos e sobre os territórios nos quais operam. Nesse sentido, o foco do capítulo recai sobre a relação entre o arranjo institucional do PCS, estruturado a partir da modalidade de apoio e operacionalizado por um arranjo triangular envolvendo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a entidade gestora e as cozinhas executoras, e os resultados territoriais associados à garantia da oferta alimentar.

Para fins analíticos, denomina-se “gramática normativa-gerencial” o conjunto de regras, instrumentos e rotinas de implementação que organizam o acesso ao apoio e a permanência no Programa, incluindo circuitos de validação, exigências documentais, formas de registro e prestação de contas, prazos operacionais e comunicações infralegais que orientam o cumprimento de requisitos e modulam o fluxo financeiro.

Retoma-se, assim, a questão central que orienta a tese: de que modo a mutação das cozinhas solidárias, de iniciativas comunitárias autônomas organizadas de baixo para cima para sua institucionalização como política pública centralizada e regulada de cima para baixo, reconfigura a autonomia organizacional, a continuidade territorial e a capacidade de resposta dessas iniciativas, afetando a efetividade do DHAA. As hipóteses formuladas ao longo do trabalho, relativas à assimetria decisória do arranjo triangular, à condicionalidade documental

como mecanismo de governança, à instabilidade produzida por regras infralegais móveis e à fricção entre desenho e implementação materializada em atrasos e bloqueios, operam, neste capítulo, como chaves interpretativas para a leitura do caso, permitindo compreender padrões estruturais para além de episódios isolados.

A argumentação desenvolvida sustenta que a institucionalização das cozinhas solidárias constitui um processo ambivalente. Por um lado, a incorporação dessas iniciativas à política pública amplia sua escala de atuação, sua visibilidade institucional e seu acesso a recursos financeiros. Por outro, a forma como o apoio é desenhado e implementado introduz novos condicionamentos administrativos, desloca centros decisórios para fora do território e expõe as cozinhas a riscos de descontinuidade associados à dependência de fluxos financeiros condicionados e a validações externas. Essa ambivalência não decorre de falhas pontuais de execução, mas das escolhas estruturais de arranjo institucional e dos instrumentos de governança adotados, o que justifica a formulação de proposições normativo-analíticas voltadas ao aprimoramento do Programa.

Embora a análise se baseie em um estudo de caso situado, as conclusões aqui apresentadas não se orientam por pretensão de generalização estatística. O caso da Cozinha Solidária do GEID/ISR é mobilizado como dispositivo analítico para examinar mecanismos institucionais associados ao desenho e à implementação de políticas públicas estruturadas por apoio e por arranjos triangulares. Nesse sentido, as interpretações e proposições formuladas têm alcance analítico-explicativo, sendo pertinentes a contextos institucionais análogos, sem prejuízo das especificidades territoriais de cada experiência.

No caso do ISR, a implementação do programa foi marcada por atrasos e, posteriormente, pela suspensão dos repasses financeiros vinculados ao termo de colaboração, afetando não apenas a Cozinha Solidária do GEID, mas um conjunto de cozinhas submetidas ao mesmo arranjo contratual mediado por entidade gestora. A interrupção do fluxo de recursos exigiu a adoção de estratégias emergenciais no território, como renegociação com fornecedores, reprogramação de despesas e mobilização de reservas institucionais para assegurar a continuidade da oferta alimentar. Esse cenário evidenciou a dependência estrutural das cozinhas em relação à regularidade dos repasses e a transferência, para a ponta executora, dos riscos decorrentes de instabilidades administrativas.

Paralelamente, a experiência revelou o aumento das exigências documentais e a reconfiguração dos critérios de prestação de contas, com a introdução de novos requisitos,

solicitações de evidências e ajustes sucessivos nos procedimentos administrativos. Tais exigências ampliaram os custos burocráticos da execução, demandando reorganização interna, capacitação das equipes e dedicação contínua à produção de registros e à comunicação com a entidade gestora e com o MDS. A ausência de comunicação clara sobre os motivos dos bloqueios e a circulação de informações incompletas contribuíram para tensionar as relações entre os atores envolvidos, fragilizando a governança do programa no território.

Ao mesmo tempo, a inserção do ISR no Programa Cozinha Solidária ampliou sua visibilidade institucional e sua capacidade de atendimento, reforçando seu papel como tecnologia social articulada a redes locais de proteção social. Essa dupla dimensão, ampliação de capacidades e produção de vulnerabilidades, sintetiza a ambivalência do apoio estatal e evidencia a tensão entre desenho e implementação que orienta este capítulo. A análise do caso permite, assim, compreender como escolhas de desenho institucional se traduzem em efeitos concretos no território, condicionando a autonomia das cozinhas, a continuidade da oferta alimentar e, em última instância, a efetividade do DHAA.

Para desenvolver esse argumento, o capítulo se inicia com a reconstrução da genealogia territorial das cozinhas solidárias, resgatando sua emergência como respostas comunitárias organizadas à insegurança alimentar. Em seguida, qualifica essas experiências como tecnologias sociais, cuja lógica de funcionamento antecede e tensiona sua posterior incorporação estatal. A partir dessa base, analisa-se a mutação institucional decorrente da transformação da tecnologia social em política pública, identificando os padrões de tensão entre desenho e implementação e a ambivalência do apoio. Por fim, são apresentadas proposições de ajustes no arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária, orientadas pela busca de maior previsibilidade, transparência, proporcionalidade do controle e suporte administrativo, com vistas à ampliação da efetividade territorial do DHAA.

4.1. A Cozinha Solidária como Tecnologia Social

As cozinhas solidárias emergem, no contexto brasileiro recente, como respostas territoriais organizadas a déficits persistentes e agravados de acesso à alimentação, especialmente em cenários marcados pelo aumento da insegurança alimentar e pela fragilização de políticas públicas de proteção social. Essas iniciativas não se originam como extensões do Estado, mas como práticas coletivas construídas por movimentos sociais, organizações comunitárias, grupos religiosos e redes locais de solidariedade, mobilizando recursos materiais,

trabalho voluntário e vínculos sociais preexistentes para assegurar a oferta de refeições a populações em situação de vulnerabilidade (Zangirolani *et al.*, 2025).

A genealogia das cozinhas solidárias está diretamente associada a processos de ação coletiva enraizados no território. Trata-se de iniciativas que se estruturam a partir do reconhecimento local de necessidades concretas e da capacidade de articulação de atores comunitários, que transformam espaços cotidianos, como sedes de associações, centros comunitários e equipamentos religiosos, em pontos de produção e distribuição de alimentos. Nessa perspectiva, a cozinha solidária não se reduz a um local físico de preparo de refeições, mas constitui um arranjo socioterritorial no qual se combinam práticas de cuidado, organização coletiva e a construção de legitimidade social (Grabois, 2025).

O território, nesse contexto, não pode ser compreendido como mero suporte geográfico da política ou como cenário neutro de intervenção estatal. Ao contrário, ele é produzido socialmente por meio de relações, práticas e usos compartilhados, que conferem sentido às iniciativas e sustentam sua continuidade no tempo. As cozinhas solidárias se inserem em redes locais que articulam moradores, lideranças comunitárias, doadores, voluntários e beneficiários, criando circuitos de confiança e reciprocidade que viabilizam a manutenção da oferta alimentar mesmo em condições de escassez de recursos formais (Grabois, 2025). Essa produção territorial é central para compreender por que tais iniciativas conseguem operar de forma continuada antes de qualquer reconhecimento jurídico ou apoio governamental.

A continuidade territorial das cozinhas solidárias, em sua fase pré-institucional, decorre menos de garantias normativas e mais da capacidade adaptativa das organizações comunitárias. Essa continuidade se expressa na flexibilidade para ajustar volumes de produção, cardápios, dias de funcionamento e estratégias de captação de recursos conforme as variações de demanda e de disponibilidade material. O funcionamento cotidiano dessas cozinhas depende de uma lógica de gestão situada, orientada por conhecimento prático do território e por decisões tomadas no âmbito local, sem a intermediação de instâncias administrativas externas (Zangirolani *et al.*, 2025).

Esse caráter territorialmente enraizado das cozinhas solidárias ganha relevo quando situado no contexto mais amplo da crise alimentar vivenciada no país. O agravamento da insegurança alimentar, evidenciado por levantamentos nacionais que apontam a ampliação do número de domicílios em situação de insegurança alimentar grave, cria um ambiente no qual iniciativas comunitárias passam a desempenhar papel central na provisão alimentar,

especialmente em áreas periféricas e em territórios historicamente marcados por desigualdades socioeconômicas (Rede PENSSAN, 2022). Nesse cenário, as cozinhas solidárias se consolidam como respostas concretas à insuficiência ou à ausência de políticas públicas contínuas e territorialmente capilarizadas.

A partir dessa consolidação territorial, as cozinhas solidárias passam a ocupar um lugar de visibilidade crescente no debate público sobre segurança alimentar. Sua atuação prática, aliada à capacidade de mobilização social e à articulação com redes mais amplas de movimentos e organizações, contribui para que essas experiências sejam progressivamente reconhecidas como referências no enfrentamento da fome. Esse reconhecimento não se dá inicialmente por meio de instrumentos jurídicos formais, mas por sua presença cotidiana no território e pela legitimidade construída junto às comunidades atendidas (Zangirolani *et al.*, 2025).

É nesse ponto que se delineia a transição das cozinhas solidárias do campo das práticas comunitárias para o campo das políticas públicas. A emergência de uma janela política associada à retomada do tema da segurança alimentar na agenda governamental cria condições para que essas iniciativas sejam incorporadas a programas estatais, como ocorre com a instituição do Programa Cozinha Solidária. Contudo, essa incorporação não se dá sem tensões, uma vez que envolve a tradução de práticas territoriais flexíveis em formatos normativos e administrativos padronizados, processo que será examinado nas seções seguintes.

A reconstrução da genealogia territorial das cozinhas solidárias, portanto, cumpre uma função analítica central neste capítulo. Ela permite estabelecer um ponto de partida a partir do qual se tornam inteligíveis as reconfigurações produzidas pela institucionalização, evidenciando que a autonomia organizacional, a continuidade territorial e a capacidade de resposta dessas iniciativas são atributos construídos historicamente no território, antes de sua inscrição no desenho formal da política pública (Grabois, 2025; Zangirolani *et al.*, 2025). Essa base é indispensável para compreender os efeitos do arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária e para formular proposições orientadas à ampliação da efetividade territorial do DHAA. Destaca-se o papel das redes e movimentos sociais na governança. O PCS nasceu em diálogo com movimentos como o MTST e organizações reunidas na Ação da Cidadania e no CONSEA. Esse *background* se reflete num desenho de governança que procura institucionalizar a parceria Estado-sociedade. Conforme mencionado, há representantes da sociedade civil nos conselhos gestores. Ademais, as cozinhas solidárias por sua própria natureza têm gestão comunitária; assim, a decisão sobre cardápios, dinâmica de atendimento,

envolvimento de voluntários continua sendo deliberada localmente pelos coletivos, ainda que inseridos num programa maior. Essa autonomia local é componente crucial para o sucesso, a literatura indica que políticas de segurança alimentar funcionam melhor quando há participação da sociedade nas decisões e controle democrático (Padrão; Aguiar, 2018).

Nesse sentido, a governança do PCS se assemelha a um “mosaico descentralizado”, onde o Governo Federal fornece o suporte e as diretrizes gerais, mas a execução se molda à realidade de cada território por meio dos atores locais. Esse modelo, embora desafiante, tende a ser mais resiliente, pois envolve a comunidade como guardiã e corresponsável pela política (Garajau; Afonso, 2016).

A compreensão das cozinhas solidárias como tecnologias sociais constitui um passo analítico decisivo para interpretar sua posterior incorporação ao arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária. A categoria “tecnologia social” não se refere a dispositivos técnicos no sentido estrito, mas a arranjos organizacionais e práticas coletivas orientadas à resolução de problemas sociais concretos, construídas em contextos territoriais específicos e sustentadas por processos de aprendizado coletivo, adaptação situada e reconhecimento social (Preiss; Schneider; Souza, 2020). Nesse enquadramento, a cozinha solidária se apresenta como uma solução socioterritorial que articula saberes locais, recursos comunitários e formas próprias de coordenação para garantir o acesso regular à alimentação.

Preiss, Schneider e Souza (2020), ao abordar tecnologia social destaca que tais soluções emergem, em regra, fora do Estado e do mercado, a partir da mobilização de atores locais que desenvolvem respostas práticas a necessidades não atendidas por políticas públicas ou por serviços formais. Essas respostas se estabilizam ao longo do tempo na medida em que demonstram capacidade de funcionamento continuado, adequação às condições locais e reconhecimento por parte das comunidades envolvidas. A tecnologia social, portanto, não se define apenas por sua intenção normativa, mas por sua operação cotidiana e por sua capacidade de produzir efeitos socialmente valorizados no território.

No caso das cozinhas solidárias, essa caracterização permite compreender que sua legitimidade pública antecede qualquer certificação estatal. A legitimidade decorre do uso social reiterado, da confiança construída entre organizadores e beneficiários e da inserção das cozinhas em redes locais de proteção social informal. A oferta regular de refeições, a articulação com outras iniciativas comunitárias e a capacidade de resposta a situações emergenciais produzem reconhecimento social que sustenta a continuidade dessas práticas mesmo em

contextos de escassez de recursos financeiros formais (Freitas; Sampaio; Avelino, 2023). Esse reconhecimento, ainda que não juridicamente formalizado, confere às cozinhas solidárias um estatuto público no território, na medida em que elas passam a ser percebidas como referências locais de cuidado e acolhimento.

Outro elemento central da caracterização da cozinha solidária como tecnologia social reside em sua capacidade adaptativa. Diferentemente de programas estatais estruturados por regras rígidas e procedimentos padronizados, as cozinhas solidárias operam com elevado grau de flexibilidade organizacional. Essa flexibilidade se expressa na possibilidade de ajustar horários de funcionamento, volumes de produção, cardápios e estratégias de mobilização de recursos conforme as condições materiais disponíveis e as demandas do território. Trata-se de uma racionalidade prática orientada por decisões situadas, tomadas a partir do conhecimento direto das dinâmicas locais e das necessidades dos públicos atendidos (Freitas; Sampaio; Avelino, 2023).

A literatura que articula tecnologia social e políticas públicas destaca que essas soluções socioterritoriais constituem repertórios de inovação social que, ao serem reconhecidos e incorporados pelo Estado, tensionam os modos tradicionais de formulação e implementação de políticas. A incorporação de tecnologias sociais a programas governamentais envolve um processo de tradução institucional, no qual práticas originalmente flexíveis e baseadas em relações informais precisam ser convertidas em formatos compatíveis com instrumentos administrativos, sistemas de informação, critérios de monitoramento e mecanismos de controle (Gapinski; Freitas, 2016). Esse processo de tradução não é neutro, pois implica redefinições na lógica de funcionamento das iniciativas incorporadas.

Ao tratar a cozinha solidária como tecnologia social, torna-se possível compreender que sua transformação em política pública não corresponde simplesmente à ampliação de recursos ou à formalização de práticas já existentes. Trata-se, antes, de uma mutação institucional que altera os critérios de legitimidade, os tempos de decisão e os modos de coordenação. Enquanto tecnologia social, a cozinha solidária se orienta prioritariamente pela resposta territorial a necessidades concretas; enquanto política pública, ela passa a operar sob uma racionalidade jurídico-administrativa, na qual a continuidade da oferta se vincula ao cumprimento de requisitos formais e à validação por instâncias externas ao território (Gapinski; Freitas, 2016).

Essa mutação envolve ganhos e perdas que precisam ser analisados de forma articulada. Por um lado, a incorporação estatal pode ampliar a escala de atuação das cozinhas, garantir acesso a recursos financeiros regulares e integrá-las a estratégias mais amplas de segurança alimentar. Por outro, a padronização procedimental e a centralidade de instrumentos administrativos tendem a reduzir a margem de decisão local, deslocando o eixo da organização da prática para a conformidade com regras e fluxos definidos fora do território. Quando esse processo ocorre sem mecanismos adequados de preservação da capacidade adaptativa local, há risco de descaracterização das soluções socioterritoriais e de enfraquecimento de seus atributos originais (Gapinski; Freitas, 2016).

No contexto das cozinhas solidárias, essa tensão se manifesta de forma particularmente sensível, uma vez que a continuidade da oferta alimentar depende de decisões cotidianas e de respostas rápidas a variações de demanda e de recursos. A lógica da tecnologia social permite lidar com essas variações por meio de ajustes informais e negociações locais; já a lógica da política pública tende a subordinar tais ajustes a procedimentos formais e a prazos administrativos, o que pode introduzir rigidez em um campo marcado por alta volatilidade social e econômica (Freitas; Sampaio; Avelino, 2023).

A produção de legitimidade pública também se reconfigura nesse processo. Enquanto tecnologia social, a legitimidade da cozinha solidária se ancora na relação direta com a comunidade e no reconhecimento de sua utilidade prática. Com a institucionalização, passa a coexistir uma legitimidade derivada do enquadramento normativo e do cumprimento de exigências administrativas. Essa coexistência não é isenta de tensões, pois a conformidade formal pode se tornar critério predominante de reconhecimento institucional, relativizando o peso da legitimidade construída no território (Preiss; Schneider; Souza, 2020). Tal deslocamento tem implicações diretas para a autonomia organizacional das cozinhas e para sua capacidade de incidir sobre decisões que afetam sua continuidade.

Assim, a caracterização da cozinha solidária como tecnologia social cumpre, nesta tese, uma função analítica fundamental. Ela permite estabelecer um contraste claro entre a lógica de funcionamento das iniciativas em sua fase pré-institucional e a racionalidade que passa a orientá-las após sua incorporação ao Programa Cozinha Solidária. Esse contraste não visa opor de forma simplificada comunidade e Estado, mas evidenciar que a transformação de uma tecnologia social em política pública envolve escolhas de arranjo institucional que produzem efeitos concretos sobre a organização das práticas, sobre a distribuição de poder decisório e

sobre os resultados territoriais associados à garantia do DHAA (Freitas; Sampaio; Avelino, 2023; Gapinski; Freitas, 2016).

A partir desse enquadramento, torna-se possível examinar, nas seções seguintes, os impactos nas cozinhas solidárias no momento em que a tecnologia social é formalmente convertida em política pública. Esse deslocamento não se limita à formalização jurídica ou ao incremento de recursos, pois reorganiza lógicas de funcionamento, centros decisórios e mecanismos de coordenação, com efeitos diretos sobre autonomia organizacional, continuidade da oferta alimentar e capacidade de resposta no território (Lotta, 2019). É nesse ponto que se intensificam as tensões entre desenho e implementação, e que a ambivalência do apoio se revela como elemento estruturante do funcionamento do Programa Cozinha Solidária, tema que será desenvolvido a seguir.

4.2. Arranjos, Instrumentos e Efeitos Territoriais

Nos termos propostos por Lotta (2019), a implementação constitui uma fase decisiva do ciclo de políticas públicas porque é nesse “momento em que os planos formulados se tornarão realidade”, sob forte influência da atuação dos burocratas e dos instrumentos de ação estatal (Lotta, 2019, p. 11). Por isso, os estudos de implementação se orientam por uma questão central: por que existem diferenças entre objetivos planejados e resultados alcançados, e quais processos decisórios explicam essa transformação no curso da execução. A ambição analítica desse campo é “abrir a caixa preta” da concretização das políticas, identificando decisões tomadas em diferentes pontos da cadeia e as consequências que elas produzem sobre a política “em ação” (Lotta, 2019, p 13).

Um primeiro pressuposto estruturante, sistematizado por Lotta, consiste em recusar a separação rígida entre “formulação e implementação”. Em vez de fases estanques, trata-se de processos decisórios contínuos, distribuídos ao longo de uma cadeia na qual múltiplos atores “quem formula (e decide)” e “quem implementa (e executa)” em momentos distintos da política (Lotta, 2019, p. 18).

O ponto decisivo, nessa leitura, não é distinguir formuladores e executores como blocos homogêneos, mas compreender quais decisões são tomadas em cada camada, como elas se articulam, e em que medida podem ser questionadas, alteradas ou redecididas no percurso da implementação. Esse deslocamento analítico é particularmente relevante para políticas

estruturadas por instrumentos complexos e por arranjos que distribuem competências entre níveis e organizações, pois desloca o olhar para a arquitetura decisória e para os mecanismos que modulam o alcance efetivo das decisões centrais (Lotta, 2019).

O segundo pressuposto é o reconhecimento de que os processos decisórios são complexos e se organizam em “ambientes ao mesmo tempo de múltiplas camadas e múltiplos níveis”. Lotta (2019, p. 18) recupera a distinção proposta por Hupe e Hill entre processos multi-layering e multi-level, destacando que, na prática, políticas públicas convivem simultaneamente com decisões distribuídas em diferentes camadas e em diferentes níveis, exigindo que a análise da implementação acompanhe as formas variadas de coordenação entre atores. O efeito metodológico dessa premissa é que a implementação não pode ser explicada por um único *locus* decisório ou por um único tipo de racionalidade institucional, pois envolve articulações paralelas, hierárquicas e interdependentes que reconfiguram a política à medida que ela é operacionalizada (Lotta, 2019, p).

O terceiro pressuposto afirma a natureza interativa do processo de implementação. Para Lotta, (2019, p. 19), a execução contemporânea de políticas públicas envolve uma constelação de atores que podem estar dentro ou fora do Estado, serem estatais ou não estatais, formais ou informais, interagindo em arranjos multiorganizacionais que defendem diferentes perspectivas e valores. Nesse contexto, compreender implementação implica mapear quem são esses atores, como interagem e de que modo atuam sobre decisões e rotinas que materializam a política (Lotta, 2019). Esse ponto se torna ainda mais sensível diante do envolvimento crescente de organizações não estatais em processos de execução, o que desloca a análise para mecanismos de coordenação, mediação e *accountability* que operam na interface Estado–sociedade (Lotta, 2019).

O quarto pressuposto, por sua vez, enfatiza a multiplicidade de fatores que interferem na implementação. A execução não depende apenas de normas e objetivos formais, mas é influenciada por condicionantes de sistemas mais gerais, como formato do Estado, crenças e valores sociais e culturas políticas, por dimensões organizacionais e por características dos indivíduos que atuam na política (Lotta, 2019, p. 19). Com isso, a implementação passa a ser compreendida como processo sensível a combinações específicas entre arranjo institucional, capacidades organizacionais e contextos de ação, razão pela qual modelos explicativos que ignoram esses condicionantes tendem a produzir leituras incompletas do que ocorre na política “em funcionamento” (Lotta, 2019).

Esses pressupostos convergem para um elemento constitutivo decisivo: os estudos de implementação se dedicam a compreender “a política como ela é”, e não apenas como deveria ser ou como está prevista em normas e documentos oficiais (Lotta, 2019, p. 20). Isso significa investigar para além do formal, do oficial e do normativo, buscando desvendar os processos decisórios tal como ocorrem, os atores efetivamente envolvidos e as conclusões produzidas no curso da execução. A consequência dessa orientação é que a implementação se torna espaço privilegiado para observar como instrumentos, rotinas e interações reconfiguram objetivos e produzem resultados que podem divergir do desenho original sem que essa divergência seja automaticamente interpretada como falha, mas como efeito de dinâmicas decisórias e institucionais próprias da execução (Lotta, 2019).

Com base nesses fundamentos, Lotta (2019) sistematiza diferentes recortes analíticos recorrentes nos estudos de implementação. Um primeiro conjunto de pesquisas se dedica à atuação de burocratas envolvidos nos processos decisórios, buscando compreender práticas, interações, comportamentos e formas de decisão, e tomando como variável de interesse a diferença na ação individual ou organizacional da burocracia. Um segundo conjunto desloca o foco para os fatores que explicam a variação dessas práticas e comportamentos, tratando-os como variáveis dependentes e investigando variáveis independentes como dimensões organizacionais e institucionais, sistemas de incentivo, dimensões morais e sociais, sistemas nacionais e tecnologias, entre outras. Um terceiro conjunto, por fim, concentra-se nos resultados decorrentes dessas diferenças de atuação, analisando como variações de práticas e comportamentos influenciam resultados da política tanto no plano organizacional quanto no plano dos usuários, envolvendo dimensões de inclusão, exclusão e estigmas.

Mesmo dentro desses eixos, Lotta (2019) destaca que persiste diversidade de recortes, com estudos que priorizam a implementação a partir dos arranjos institucionais, examinando como estruturas de governança e capacidades estatais condicionam coordenação e execução (Lotta, 2019; Gomide; Pires, 2014), e outros que observam a implementação a partir dos instrumentos, entendendo que instrumentos carregam racionalidades e produzem efeitos próprios sobre práticas e resultados. Essa sistematização fornece, portanto, um mapa conceitual que permite escolher um foco analítico compatível com o objeto da pesquisa: investigar implementação demanda explicitar quais dimensões serão observadas, atores, fatores explicativos, resultados, arranjos ou instrumentos, e em que medida esse recorte permite

compreender os mecanismos que transformam o desenho normativo em prática territorial (Lotta, 2019, p. 21).

A presente pesquisa adota como enquadramento analítico uma abordagem de implementação orientada pelos arranjos institucionais e pelos instrumentos de política pública, afastando-se de modelos que privilegiam exclusivamente a variação individual da atuação burocrática. O foco central não recai sobre a discricionariedade como fenômeno isolado, nem sobre a análise micro de comportamentos individuais, mas sobre a forma como o arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária estrutura possibilidades de ação, distribui poder decisório e produz efeitos territoriais.

Considerando o objeto e a hipótese desta pesquisa, o foco analítico adotado insere-se no campo dos estudos de implementação orientados pelos arranjos institucionais e pelos instrumentos de política pública. O interesse central não recai sobre a variação individual de comportamento burocrático, mas sobre como o arranjo institucional, materializado em instrumentos de apoio, condicionalidades documentais, fluxos decisórios e mediações organizacionais, estrutura as possibilidades de ação dos atores territoriais e produz efeitos sobre autonomia, continuidade e capacidade de resposta. Assim, a implementação é analisada como processo institucionalmente configurado, no qual regras, instrumentos e arranjos de governança moldam práticas e resultados, em interação com contextos locais.

Para Gomide e Pires (2014), compreender a relação entre instituições democráticas e políticas públicas exige deslocar a análise do plano abstrato do “ambiente institucional” para o exame do processo concreto de implementação. É nesse nível que se observa, de forma empiricamente verificável, como burocracias do Poder Executivo interagem com mecanismos de controle e participação política, o que justifica um enfoque analítico centrado nos arranjos institucionais de implementação (Gomide; Pires, 2014, p. 19).

Nessa perspectiva, “os arranjos de políticas públicas definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores” (Gomide; Pires, 2014, p. 19). Em torno de cada política se articulam organizações com mandatos, recursos e instrumentos legais, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre governo, sistema político e sociedade, além de obrigações de transparência, prestação de contas e controle. Por isso, os autores sustentam que

a relação entre instituições e desenvolvimento deve ser analisada sobretudo a partir dos arranjos de políticas específicas (Gomide; Pires, 2014).

Assim, arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que organizam a coordenação de atores e interesses na implementação de uma política pública específica, dotando o Estado de capacidade de execução. Nesse sentido, “são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas” (Gomide; Pires, 2014, p. 20).

Em contexto democrático, essa capacidade se compõe de duas dimensões: a técnico-administrativa, ligada às competências burocráticas para produzir ações coordenadas e orientadas a resultados, e a política, associada à habilidade de ampliar interlocução, negociar com atores sociais, processar conflitos e prevenir captura por interesses específicos. No caso brasileiro, a consolidação democrática impõe requisitos adicionais de inclusão, *accountability* e controle de resultados, exigindo capacidades estatais que ultrapassam a mera profissionalização burocrática e dependem da qualidade dos arranjos de implementação (Gomide; Pires, 2014).

A análise dos arranjos institucionais de implementação do Programa Cozinha Solidária permite investigar de que modo a gramática normativa-gerencial que estrutura a política organiza a coordenação entre atores, distribui poder decisório, produz capacidades ou bloqueios e interage com contextos territoriais concretos. Esse foco desloca a atenção do plano exclusivamente normativo para a dinâmica relacional e procedimental que sustenta a execução do programa, revelando como fluxos decisórios, validações, condicionalidades e regras infralegais móveis conformam o cotidiano das cozinhas solidárias.

No desenho do PCS, observa-se a constituição de um arranjo triangular que articula, de um lado, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, como órgão concedente e responsável pela formulação normativa e pelo controle; de outro, as entidades gestoras, responsáveis pela celebração e execução do termo de colaboração e pela intermediação administrativa; e, na ponta, as cozinhas solidárias executoras, incumbidas da produção e distribuição das refeições. Esse arranjo não se limita a uma repartição formal de funções, mas estrutura a coordenação por meio de instrumentos jurídicos, sistemas digitais, planos de trabalho e fluxos de prestação de contas que conectam níveis federais e territoriais em cadeia decisória. A coordenação, assim, ocorre por intermédio de dispositivos de validação

documental, de análise técnica e de liberação condicionada de parcelas, os quais materializam a lógica gerencial do programa.

A distribuição do poder decisório no interior desse arranjo revela assimetrias relevantes. O MDS concentra competência normativa e capacidade de definir critérios de habilitação, de financiamento e de prestação de contas, além de editar regras infralegais que podem reconfigurar procedimentos ao longo da execução. As entidades gestoras, por sua vez, exercem papel estratégico de mediação, pois consolidam informações das cozinhas, submetem relatórios ao Ministério e administram o fluxo financeiro. Já as cozinhas executoras dispõem de autonomia operacional restrita, circunscrita à gestão local da produção de refeições, mas dependem de decisões tomadas em níveis superiores quanto à liberação de recursos e à validação de documentos. Essa assimetria informacional e decisória torna visível que a capacidade de incidência direta das cozinhas sobre o curso do programa é limitada, ainda que sua atuação seja central para a materialização do direito à alimentação no território.

No plano das capacidades, o arranjo institucional pode produzir efeitos ambivalentes. De um lado, a inserção no PCS amplia a escala de atuação das cozinhas, oferece reconhecimento institucional e cria canais formais de financiamento e articulação com outras políticas públicas, fortalecendo a capacidade de planejamento e de expansão do atendimento. De outro, o mesmo arranjo introduz custos de conformidade associados a relatórios mensais detalhados, registros fotográficos, comprovação de infraestrutura, certificações e uso de plataformas digitais, o que exige capacitação administrativa e reorganização interna das equipes. A depender da previsibilidade dos repasses e da estabilidade das regras, esses mecanismos podem operar como dispositivos de fortalecimento institucional ou, inversamente, como bloqueios que pressionam o fluxo de caixa, geram sobrecarga administrativa e ampliam a dependência de decisões externas.

Os mecanismos de condicionalidade constituem elemento estruturante desse modelo. A liberação de parcelas está vinculada ao cumprimento de requisitos formais e à regularidade da prestação de contas; alterações nos critérios de envio de informações ou a identificação de pendências podem resultar em bloqueios temporários de recursos. Nesse contexto, a política é implementada por meio de uma sequência de validações sucessivas, análise do plano de trabalho, conferência de relatórios, verificação de evidências documentais, que condicionam a continuidade financeira à conformidade administrativa. Tais condicionalidades, embora justificadas pela necessidade de controle do gasto público, produzem efeitos territoriais

concretos quando a suspensão de repasses impacta a continuidade das refeições, exigindo das cozinhas estratégias de mitigação, como mobilização de reservas, renegociação com fornecedores e ativação de redes solidárias.

A interação entre esse arranjo institucional e os contextos territoriais é decisiva para compreender seus efeitos. No caso do Instituto Socioeducacional Reaprender e da Cozinha Solidária do GEID, a inserção em um território periférico insular, com forte enraizamento comunitário e rede prévia de programas socioeducativos, confere capacidade adicional de absorver choques temporários e reorganizar recursos. Contudo, essa capacidade não elimina a vulnerabilidade estrutural decorrente da dependência de fluxos financeiros condicionados e da intermediação por entidade gestora. O arranjo, portanto, opera como mediador entre a racionalidade normativa federal e a prática cotidiana da cozinha, traduzindo exigências gerenciais em rotinas territoriais que combinam produção de refeições, registro documental e articulação política.

Ao enfatizar os fluxos decisórios, os bloqueios, as validações e as regras infralegais móveis que reconfiguram a execução ao longo do tempo, a análise dos arranjos institucionais do PCS evidencia que a implementação não é mero cumprimento de norma, mas processo dinâmico de negociação entre níveis de governo, entidades intermediárias e executores locais. Nesse processo, a gramática normativa-gerencial estrutura o campo de possibilidades da política: define quem decide, quem valida, quem executa e sob quais condições os recursos circulam.

A experiência concreta do PCS, tal como observada no caso do ISR, demonstra que a efetividade do direito humano à alimentação adequada depende não apenas da existência formal do programa, mas da capacidade do arranjo institucional de coordenar atores, distribuir responsabilidades de modo equilibrado e minimizar bloqueios que, no território, se traduzem em risco de descontinuidade do serviço.

Lascoumes e Les Galès (2012) propõem deslocar a análise das políticas públicas do plano exclusivo dos objetivos para o exame dos meios pelos quais a ação governamental é materializada, isto é, para a “instrumento da ação pública”, entendida como “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (Lascoumes; Les Galès, 2012, p. 21).

Essa abordagem não se limita a indagar por que um instrumento é escolhido em detrimento de outro, pois exige considerar os efeitos produzidos por tais escolhas, sobretudo quando políticas e programas mobilizam, de modo combinado, instrumentos legislativos e reguladores, econômicos e fiscais, de convenção e incentivo, informativos e de comunicação, tornando rara a configuração monoinstrumental e recolocando a questão da coordenação entre instrumentos (Lascoumes; Les Galès, 2012).

Nessa jaez, a noção de instrumento de ação pública permite superar leituras funcionalistas, por “considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas” (Lascoumes; Les Galès, 2012, p. 21). Com isso, o instrumento deixa de ser visto como meio neutro e passa a ser compreendido como “um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (Lascoumes; Les Galès, 2012, p. 21).

Ao enfatizar como regras de direito, normas técnicas e instrumentos contábeis formatam a ação coletiva, atuando como “pilotos invisíveis”, os autores mostram que os instrumentos produzem padrões de coordenação, vigilância e controle que incidem diretamente sobre a forma de implementação e sobre as relações entre Estado e atores executores ou destinatários (Lascoumes; Les Galès, 2012).

A análise da implementação do Programa Cozinha Solidária sob a ótica dos instrumentos de política pública permite compreender como o arranjo institucional da iniciativa molda a ação das organizações executoras, condicionando práticas, formatos de gestão e possibilidades de autonomia.

Os instrumentos adotados, como o Edital MDS nº 14, de 5 de junho de 2024, os contratos de parceria fundamentados na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e nas Portarias nº 977 e nº 978/2023, e os sistemas digitais de prestação de contas, não se limitam a operacionalizar o programa: eles expressam uma racionalidade normativa e gerencial que estrutura e orienta o modo de funcionamento das cozinhas solidárias, tanto na esfera administrativa quanto na política.

Segundo Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos carregam consigo representações do mundo social e concepções sobre o papel do Estado e da sociedade civil. Nesse sentido, os mecanismos de controle e monitoramento do PCS não apenas asseguram a legalidade formal do gasto público, mas também disciplinam as organizações conveniadas,

impondo rotinas, formatos documentais, padrões de comprovação e fluxos decisórios que delimitam os graus de iniciativa local e interferem diretamente na continuidade e sustentabilidade das ações.

Esse caráter não neutro dos instrumentos revela-se, por exemplo, nas exigências sucessivas de atualização documental, localização georreferenciada das cozinhas, atestados de funcionamento emitidos por órgãos ou conselhos, e inserção em sistemas digitais com prazos rígidos e exigências de layout específicos.

O controle se intensifica com a exigência de imagens em formatos determinados, dados individualizados dos beneficiários com CPF, comprovações de cursos em plataformas federais e listas de presença com frequência nominal, práticas que, embora visem garantir a transparência, acabam gerando assimetrias entre as capacidades operacionais das organizações envolvidas. Na prática, observa-se que a gramática normativa-gerencial adotada pelo programa molda relações de subordinação entre o ente gestor intermediário e as cozinhas solidárias, como evidenciado na relação entre o Instituto Nacional de Desenvolvimento Humano e o Instituto Socioeducacional Reaprender, entidade executora da Cozinha Solidária GEID.

A burocratização excessiva, associada a atrasos de repasse, falhas de comunicação e fluxos de controle opacos, compromete a previsibilidade das ações e expõe as cozinhas a riscos operacionais. Isso confirma que os instrumentos, longe de serem meros meios técnicos, são dispositivos de poder que estruturam a política em seus aspectos substantivos e cotidianos.

A incorporação das cozinhas solidárias ao Programa Cozinha Solidária desencadeia uma mudança institucional que desloca iniciativas comunitárias organizadas de baixo para cima para um regime de política pública estruturado “de cima para baixo”. Esse deslocamento não se limita à formalização jurídica ou ao incremento de recursos, pois reorganiza lógicas de funcionamento, centros decisórios e mecanismos de coordenação, com efeitos diretos sobre autonomia organizacional, continuidade da oferta alimentar e capacidade de resposta no território (Gomes, 2019, p. 44).

Segundo Lotta (2019) de implementação indica que a distância entre desenho e implementação não deve ser lida como desvio contingente, mas como produto da interação entre regras formais, capacidades organizacionais e contextos territoriais diversos. Em políticas baseadas em instrumentos de apoio e parcerias com organizações da sociedade civil, essa interação tende a se intensificar, dada a necessidade de traduzir práticas locais em formatos administrativos padronizados e coordenar múltiplos atores institucionais.

No Programa Cozinha Solidária, essa tradução se realiza por meio de um arranjo triangular que articula o MDS, a entidade gestora e as cozinhas executoras, introduzindo mediações entre o território, e o centro decisório da política. O enquadramento das cozinhas como objeto de política pública se materializa em normas legais, decretos, editais e atos infralegais que definem critérios de habilitação, instrumentos de repasse, obrigações administrativas e mecanismos de monitoramento, convertendo decisões situadas e ajustes informais em planos de trabalho, relatórios, registros em sistemas e evidências documentais padronizadas (Bello; Oliveira; Mascarello, 2023).

Esse processo implica mudança de racionalidade. Enquanto a tecnologia social se organiza em torno da resposta a necessidades concretas identificadas no território, a política pública opera sob racionalidade jurídico-administrativa que vincula a continuidade do apoio ao cumprimento de requisitos formais. Com isso, a legitimidade antes ancorada no reconhecimento comunitário e na regularidade da oferta passa a ser mediada por critérios de conformidade normativa e procedimental, avaliados por instâncias externas à cozinha executora (Gapinski; Freitas, 2016).

A implementação do PCS produz um padrão de tensão entre desenho formal e implementação territorial, que se manifesta, em primeiro lugar, nas assimetrias decisórias e informacionais do arranjo triangular. A dependência das cozinhas executoras em relação à entidade gestora para acesso a recursos, validação documental e mediação com o órgão federal concentra poder decisório em instâncias intermediárias e reduz a capacidade das cozinhas de incidir sobre decisões que condicionam sua continuidade operacional (Lotta, 2019). Esse padrão é reforçado pela condicionalidade documental como mecanismo de governança: a permanência do apoio depende da apresentação e validação de documentos, relatórios e evidências de funcionamento, cumprimento de exigências administrativas e sanitárias e aderência a orientações vigentes. Essas exigências não se limitam a requisitos técnicos, pois operam como instrumentos que distribuem custos, riscos e capacidades de acesso de modo desigual entre atores (Herd; Moynihan, 2018).

Outrossim, a análise da implementação do PCS na Cozinha Solidária do Geid revelou uma inversão relevante na lógica do arranjo administrativo originalmente desenhado. A entidade gestora, remunerada com o percentual de 15% do valor global do plano de trabalho para desempenhar funções de gestão e suporte administrativo, deveria absorver a complexidade burocrática inerente ao apoio, funcionando como instância de mediação técnica entre o MDS e

as cozinhas executoras. Contudo, na prática observada, parcela significativa desse ônus foi deslocada para as próprias cozinhas, que passaram a arcar com exigências documentais, correções procedimentais e interlocuções administrativas que extrapolam sua função principal de oferta territorial de alimentação. Essa inversão compromete a racionalidade do arranjo triangular e reintroduz assimetrias no interior da política.

O prejuízo à efetividade territorial do DHAA torna-se ainda mais evidente quando, diante de irregularidades identificadas na prestação de contas da entidade gestora — especialmente relacionadas à sua atividade administrativa, o MDS opta pelo bloqueio dos recursos destinados às cozinhas executoras. Tal medida, embora juridicamente compreensível sob a lógica do controle financeiro, produz efeitos desproporcionais no território, pois interrompe a continuidade da oferta alimentar a populações vulneráveis que não participaram da irregularidade constatada.

Em vez de acionar mecanismos normativos que permitissem o redirecionamento da gestão intermediária ou a substituição da entidade gestora por meio de instrução normativa específica, a solução adotada incidiu diretamente sobre a ponta executora, transferindo ao território os custos da falha administrativa.

A ausência de comunicação clara por parte do MDS acerca dos motivos do bloqueio agravou esse cenário. O déficit de transparência institucional abriu espaço para que a entidade gestora atribuisse, ao longo de meses, às próprias cozinhas a responsabilidade pelos entraves nos repasses.

Essa dinâmica não apenas aprofundou assimetrias informacionais, como também tensionou relações de confiança entre os atores envolvidos, fragilizando a governança da política. A combinação entre bloqueio indiscriminado de recursos, ausência de mecanismos de recomposição e opacidade comunicacional evidencia como escolhas de implementação podem potencializar a ambivalência do apoio estatal, comprometendo sua finalidade última: garantir, de forma contínua e territorialmente efetiva, o direito humano à alimentação adequada.

Nesse contexto, a capacidade administrativa torna-se variável crítica para a continuidade do apoio. Cozinhas com menor estrutura organizacional e menor familiaridade com procedimentos burocráticos tendem a enfrentar maiores dificuldades de conformidade, ampliando vulnerabilidades a atrasos, notificações de inconsistência e bloqueios temporários de repasses. Esses efeitos decorrem da interação entre exigências intensivas e capacidades

institucionais desiguais no território, e não de descumprimento deliberado (Herd; Moynihan, 2018; Lotta, 2019).

A tensão se agrava quando a implementação depende de atos infralegais e orientações operacionais sujeitas a alterações, produzindo um regime de regras móveis que exige adaptações contínuas para manter o acesso ao apoio. Nesse sentido, esse tipo de instabilidade amplia custos de conformidade e dificulta o planejamento de médio prazo, especialmente em iniciativas territorialmente enraizadas que dependem de previsibilidade mínima para organizar rotinas (Tomazini; Leite, 2016; Tomazini, 2018). Importa sublinhar que os efeitos descritos não são atribuídos a falhas individuais, mas à interação entre escolhas de arranjo institucional, instrumentos infralegais e capacidades organizacionais desiguais, conforme discutido nos estudos de implementação.

Os efeitos territoriais desse padrão se materializam em atrasos de repasse, suspensões condicionadas à regularização documental, reprogramações de despesas e negociações emergenciais para manter a oferta. Em um campo no qual a regularidade da provisão alimentar é condição para a garantia do DHAA, esses mecanismos reintroduzem incerteza financeira e operacional, com impactos sobre o funcionamento cotidiano das cozinhas e sua relação com as comunidades atendidas (Tomazini, 2018).

Nesse quadro, o apoio opera de forma ambivalente. Por um lado, amplia acesso a recursos, confere reconhecimento institucional e integra as cozinhas a estratégias de segurança alimentar, com potencial de ampliar escala e consolidar presença formal no território (Ipea, 2020). Por outro, introduz condicionamentos que expõem as unidades executoras a riscos de descontinuidade: fluxos financeiros condicionados, validações centralizadas e instabilidade infralegal tornam a continuidade vulnerável a fatores externos ao controle direto das cozinhas, sobretudo quando atrasos ou bloqueios não são acompanhados de mecanismos institucionais de recomposição (Lotta, 2019; Ipea, 2020). Essa ambivalência deve ser compreendida como efeito estrutural do desenho, que combina apoio, controle intensivo e governança mediada, e não como contradição ocasional decorrente de falhas pontuais. Ao buscar fortalecer iniciativas territoriais, o apoio redefine termos de autonomia e reintroduz incertezas que, na forma pré-institucional, eram atenuadas pela flexibilidade organizacional e por decisões situadas (Gapinski; Freitas, 2016; Freitas; Sampaio; Avelino, 2023).

Esse diagnóstico desloca o debate do plano da avaliação normativa simplificada para a análise dos mecanismos institucionais em operação. O problema não reside na pertinência do

apoio estatal, mas na forma como ele é desenhado e implementado e nos efeitos que produz sobre continuidade territorial e efetividade do DHAA. É a partir desse enquadramento que se justificam proposições de ajustes orientadas por previsibilidade, transparência, proporcionalidade do controle e suporte administrativo, desenvolvidas na seção seguinte.

4.3 Mitigação da ambivalência do apoio no arranjo institucional, em favor da efetividade territorial do DHAA

As proposições apresentadas nesta seção partem do diagnóstico construído nas seções anteriores, segundo o qual os efeitos observados na implementação do Programa Cozinha Solidária decorrem menos de falhas pontuais de execução e mais de escolhas estruturais de arranjo institucional. Sustenta-se que ajustes no desenho podem reduzir assimetrias decisórias, diminuir incertezas operacionais e recompor a relação entre coordenação estatal e capacidades territoriais, ampliando a efetividade do direito humano à alimentação adequada nos contextos locais.

Nesse sentido, as proposições visam mitigar a ambivalência do apoio, isto é, o fato de que o mesmo arranjo que pode fortalecer a ação territorial por meio de recursos e reconhecimento institucional também pode produzir vulnerabilidades associadas a mediações, condicionalidades e instabilidades operacionais.

As proposições desenvolvidas nesta seção não assumem natureza legislativa nem pretendem formular comandos jurídicos inovadores. Tratam-se de proposições normativo-analíticas, construídas a partir da literatura sobre arranjo institucional e implementação de políticas públicas, orientadas à identificação de critérios de racionalidade institucional compatíveis com o marco jurídico vigente e com os objetivos do Programa Cozinha Solidária (Lotta, 2019).

Consistem, antes, em orientações analíticas fundamentadas que incidem sobre instrumentos, fluxos decisórios e mecanismos de governança já existentes, com o objetivo de reequilibrar a relação entre controle administrativo e continuidade territorial da oferta alimentar. O foco recai sobre quatro eixos: previsibilidade financeira e segurança de fluxo; transparência e rastreabilidade; proporcionalidade do controle e simplificação inteligente; e suporte administrativo contínuo.

A previsibilidade financeira emerge como categoria central para a continuidade territorial das cozinhas solidárias em contextos de política pública baseada em apoio. A capacidade de planejamento das unidades executoras depende da existência de parâmetros temporais minimamente estáveis para a liberação de recursos, especialmente quando a política incide sobre serviços contínuos, como a oferta regular de refeições (Gomide; Pires, 2014).

No caso analisado, a incerteza associada a atrasos e bloqueios de repasses reintroduz vulnerabilidades que o apoio estatal deveria mitigar. Nesse sentido, propõe-se que o arranjo institucional incorpore mecanismos explícitos de previsibilidade, como calendários de repasse previamente definidos e publicamente comunicados, associados a critérios objetivos para eventual suspensão do apoio. A existência de parâmetros claros tende a reduzir assimetrias informacionais e a limitar a margem de incerteza enfrentada pelas cozinhas, permitindo maior estabilidade na organização das rotinas territoriais.

Adicionalmente, destaca-se a importância de mecanismos de recomposição de fluxo em situações de bloqueio temporário decorrente de pendências administrativas da entidade gestora. A ausência desses mecanismos transfere integralmente para o território os custos da instabilidade institucional, afetando diretamente a continuidade da oferta alimentar. A introdução de dispositivos que permitam recomposição parcial ou escalonada do apoio, condicionada à regularização em curso, pode reduzir efeitos territoriais adversos sem eliminar a função de controle associada ao apoio.

A previsibilidade financeira e a segurança de fluxo não se restringem a categorias administrativas. No contexto da política de segurança alimentar, constituem condições institucionais para a realização territorial do DHAA, na medida em que a interrupção ou a instabilidade da oferta compromete a regularidade do acesso à alimentação por populações em situação de vulnerabilidade.

O segundo eixo de ajuste incide sobre a governança do intermediário no arranjo triangular do Programa Cozinha Solidária. Arranjos mediados por organizações intermediárias demandam mecanismos robustos de transparência e rastreabilidade para evitar concentração opaca de poder decisório e ampliação de assimetrias informacionais entre os níveis da política (Provan; Kenis, 2008).

No caso analisado, a posição da entidade gestora como mediadora entre o órgão federal e as cozinhas executoras confere a essa instância papel central na circulação de informações,

na validação de documentos e na comunicação de pendências. A ausência de parâmetros objetivos e de canais estruturados de comunicação tende a dificultar, por parte das cozinhas, a compreensão das razões específicas que motivam atrasos ou exigências adicionais, ampliando a dependência de interlocuções informais e reativas (Gomide; Pires, 2014).

Propõe-se, assim, o fortalecimento de mecanismos de transparência ativa no âmbito da governança do intermediário, com a sistematização e a publicização de critérios de análise, fluxos decisórios e prazos de resposta. A rastreabilidade de pendências administrativas, por meio de registros acessíveis e atualizados, tende a reduzir incertezas e a permitir que as cozinhas ajustem suas rotinas com maior previsibilidade, sem comprometer a função de monitoramento da política.

O terceiro eixo de proposições refere-se à necessidade de reequilibrar os mecanismos de controle associados ao apoio, à luz do princípio da proporcionalidade e da literatura sobre ônus administrativos. Estudos sobre implementação indicam que exigências uniformes aplicadas a contextos organizacionais desiguais tendem a produzir efeitos regressivos, penalizando unidades com menor capacidade administrativa e ampliando vulnerabilidades territoriais (Lotta, 2019). Nesse sentido, propõe-se a adoção de uma lógica de controle orientada por risco, na qual exigências documentais e procedimentais sejam diferenciadas conforme o porte da cozinha, o histórico de regularidade e a complexidade das operações realizadas.

A padronização de evidências, associada à redução de exigências repetitivas e à consolidação de informações já disponibilizadas em sistemas, constitui outro ajuste relevante. A multiplicação de solicitações similares, sem coordenação entre instâncias, amplia custos de conformidade e desloca recursos organizacionais das atividades-fim para tarefas administrativas, com efeitos indiretos sobre a continuidade da oferta territorial (Lotta, 2019).

O quarto eixo de proposições incide sobre a necessidade de incorporar, de forma estruturada, mecanismos de suporte administrativo contínuo às cozinhas solidárias. Políticas baseadas em parcerias pressupõem não apenas controle, mas também investimento em capacidades dos parceiros, especialmente quando estes operam em contextos territoriais marcados por restrições organizacionais e financeiras (Gomide; Pires, 2014; Bichir, 2020). No caso do Programa Cozinha Solidária, a complexidade dos procedimentos administrativos, fiscais e de prestação de contas sugere a necessidade de apoio técnico permanente, e não apenas de orientações pontuais.

A capacitação tempestiva, associada à disponibilização de canais de suporte acessíveis, tende a reduzir assimetrias informacionais e a prevenir a produção de pendências que posteriormente se convertem em bloqueios ou suspensões do apoio (Ipea, 2020). Adicionalmente, o tratamento institucional de entraves fiscais e documentais recorrentes, por meio de orientações padronizadas e soluções administrativas compatíveis com a realidade das organizações comunitárias, pode contribuir para recompor a relação entre controle e continuidade territorial. Esse tipo de ajuste reconhece que a efetividade do DHAA depende não apenas da existência formal de políticas públicas, mas da capacidade de seus desenhos institucionais dialogarem com as condições concretas de operação no território.

Como extensão do eixo de suporte administrativo contínuo, propõe-se a abertura de uma agenda ainda não enfrentada de modo aprofundado, voltada a aproximar a universidade das tecnologias sociais que operam no território, para além de sua função tradicional de produção de conhecimento. A partir das evidências analisadas, sustenta-se a pertinência de uma atuação universitária estruturada como mecanismo de suporte jurídico-administrativo contínuo às cozinhas solidárias, orientada à redução de assimetrias informacionais e à mitigação de entraves institucionais recorrentes.

Nesse sentido, indica-se a possibilidade de elaboração de uma proposta operacional de criação de um programa vinculado ao Departamento de Direito Aplicado (DDA), por meio do Centro de Assistência Jurídica da UFF (CAJUFF), voltado à prática jurídica orientada ao atendimento das cozinhas solidárias. Tal programa poderia oferecer apoio sistemático às instituições e às pessoas responsáveis pela gestão dessas cozinhas, abrangendo a regularização documental, a análise de editais e contratos de parceria, a organização da documentação de prestação de contas e a elaboração de ofícios para comunicação com a entidade gestora e com o MDS. Essa iniciativa permitiria articular formação acadêmica, extensão universitária e fortalecimento institucional no território, contribuindo para reequilibrar relações assimétricas e qualificar a interação entre políticas públicas e tecnologias sociais.

As proposições apresentadas indicam que a ampliação da efetividade territorial do DHAA, no âmbito do Programa Cozinha Solidária, requer ajustes que incidam sobre previsibilidade, governança, proporcionalidade do controle e suporte jurídico-administrativo. Tais ajustes não implicam o abandono da lógica de apoio ou dos mecanismos de controle associados, mas sua reconfiguração analítica à luz dos efeitos observados na implementação. Ao recompor o equilíbrio entre coordenação estatal e capacidades territoriais, o arranjo

institucional pode reduzir vulnerabilidades, mitigar riscos de descontinuidade e fortalecer a contribuição das cozinhas solidárias para a garantia do direito à alimentação nos territórios em que atuam.

Embora os documentos oficiais não tenham fixado metas numéricas rígidas, a consulta ao Portal “Painel de Monitoramento do Plano Brasil Sem Fome” indica que os principais indicadores atualmente disponibilizados para o Programa Cozinha Solidária se concentram no valor total do apoio financeiro federal repassado em determinado período e na quantidade agregada de refeições servidas no mesmo intervalo. Tais informações, embora relevantes para o acompanhamento da execução orçamentária e da produção física do programa, não oferecem subsídios suficientes, por si sós, para avaliar sua efetividade em termos de impacto social ou redução da insegurança alimentar nos territórios atendidos.

Além disso, o exame da nota técnica intitulada Monitoramento da Fome no Brasil: análises preliminares dos resultados da EBIA na PNAD Contínua 2024 não estabelece vinculação direta entre os dados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e a atuação do PCS, o que limita inferências sobre resultados atribuíveis ao programa em relação aos objetivos de combate à fome e promoção do direito à alimentação adequada.

Por se tratar de etapa da implementação da política pública e diante da ausência de dados detalhados disponibilizados pelo MDS, propõe-se, como agenda futura de pesquisa, desenvolver um estudo voltado à mensuração do desenvolvimento do Programa Cozinha Solidária com base em um conjunto de indicadores específicos. Entre os indicadores propostos, destacam-se: a quantidade mensal de refeições distribuídas; o volume de alimentos oriundos do PAA destinados às unidades; o número de colaboradores capacitados nas cozinhas; e a evolução dos níveis de insegurança alimentar nas localidades atendidas. Esses elementos configuram metas operacionais que, acompanhadas de forma sistemática, podem contribuir para o monitoramento qualificado da implementação e dos efeitos da política pública nos territórios de atuação.

Pertinente, ainda, como desdobramento analítico, a realização de estudo complementar comparativo entre o ciclo do Edital de Chamamento Público MDS nº 14/2024 e o ciclo inaugurado pelo Edital de Chamamento Público MDS nº 01/2026, iniciado em 09 de fevereiro de 2026, com o objetivo de identificar alterações no arranjo institucional do Programa Cozinha Solidária (PCS). Tal comparação permitiria examinar se e em que medida houve ajustes nos

critérios de habilitação, nos mecanismos de repasse, nas regras de prestação de contas, na governança do intermediário e nos dispositivos de monitoramento e controle.

A análise poderia verificar, por exemplo, se o novo ciclo incorporou mecanismos de maior previsibilidade financeira, aperfeiçoamentos na transparência e rastreabilidade de pendências, redefinições nas responsabilidades da entidade gestora ou instrumentos de mitigação de bloqueios generalizados. Ao contrastar os dois editais à luz da literatura sobre arranjos institucionais e instrumentação da ação pública, seria possível avaliar se o PCS evoluiu no sentido de reduzir assimetrias decisórias e riscos de descontinuidade territorial, contribuindo para maior efetividade do DHAA, ou se manteve padrões estruturais que reproduzem a ambivalência do apoio identificada na fase anterior de implementação.

5 CONCLUSÃO

A presente tese partiu de um problema delimitado no campo da Segurança Alimentar e Nutricional e do direito humano à alimentação adequada: compreender como a gramática normativa-gerencial que estrutura o Programa Cozinha Solidária tensiona, reconfigura ou limita os modos comunitários de organização e as respostas às necessidades territoriais, tomando como estudo de caso a Cozinha Solidária do Instituto Socioeducacional Reaprender, na Ilha do Governador, Rio de Janeiro. A partir de uma estratégia metodológica ancorada na pesquisa participante, combinada à análise documental do marco normativo, dos instrumentos de parceria e dos registros de implementação, buscou-se conectar arranjo institucional, rotinas administrativas e efeitos territoriais por meio de cadeias causais explicitadas. A conclusão que ora se apresenta não se limita a reiterar descrições já desenvolvidas ao longo do trabalho; ao contrário, sintetiza demonstrativamente os achados empíricos, avaliando em que medida confirmam, qualificam ou reformulam a hipótese inicialmente formulada.

A primeira reflexão recai sobre a natureza daquilo que se denominou “gramática normativa-gerencial”. A investigação demonstrou que o Programa Cozinha Solidária se estrutura por meio de instrumentos de apoio condicionados, operacionalizados em um arranjo triangular que articula o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a entidade gestora e a cozinha executora. Esse arranjo é sustentado por sistemas digitais de cadastramento e validação, exigências documentais padronizadas, planos de trabalho, metas quantitativas e mecanismos de monitoramento e prestação de contas proporcionais ao montante repassado. Longe de constituírem meros dispositivos técnicos neutros, tais instrumentos conformam uma racionalidade específica de ação pública, fundada em critérios de controle, verificabilidade, rastreabilidade e conformidade formal.

A análise documental e empírica revelou que esses instrumentos operam como dispositivos estruturantes da política, redefinindo prioridades organizacionais, temporalidades decisórias e margens de autonomia no território. A continuidade do apoio passa a depender do cumprimento de requisitos formais e da capacidade de produzir evidências compatíveis com os padrões estabelecidos pelo centro decisório, deslocando parte substantiva da energia organizacional para a gestão da conformidade.

O segundo ponto consistiu na reconstrução dos modos comunitários de organização territorial anteriores e concomitantes à institucionalização do Programa. O caso do Instituto Socioeducacional Reaprender evidenciou que a cozinha solidária não emerge como simples executora de uma política pública, mas como experiência comunitária preexistente, construída a partir de redes locais de solidariedade, mobilização voluntária e articulação com serviços públicos. Sua lógica organizacional é relacional, flexível e responsiva às variações concretas da demanda alimentar, integrando a produção de refeições a práticas socioeducativas, acolhimento e encaminhamentos. A legitimidade da ação decorre do reconhecimento comunitário e da regularidade do atendimento, não da certificação formal por instâncias externas.

Nesse sentido, o território não se apresenta como espaço vazio de implementação, mas como *locus* de produção normativa própria, no qual decisões sobre dias de funcionamento, composição de cardápio, estratégias de captação e articulação em rede são tomadas com base em conhecimento situado e em vínculos de confiança. Essas capacidades territoriais constituem patrimônio organizacional acumulado, cuja preservação é condição para a efetividade concreta do DHAA.

É no encontro entre essas duas racionalidades, a gerencial-normativa e a relacional-comunitária, que se evidencia o terceiro ponto da conclusão: a demonstração da tensão estrutural que confirma, com qualificações, a hipótese de trabalho. A pesquisa partiu da premissa de que a gramática normativa-gerencial, ao privilegiar padronização, controle e mensuração de resultados, entraria em tensão com os modos comunitários de organização alimentar, produzindo processos de adaptação e, potencialmente, esvaziamento da autonomia territorial. Os achados empíricos confirmam essa hipótese ao demonstrar que as condicionalidades documentais e os fluxos decisórios escalonados do arranjo triangular geram assimetrias relevantes.

A exigência de cadastramento em sistema informatizado, a comprovação de funcionamento por meio de registros padronizados, a dependência de validações externas para liberação de parcelas e a possibilidade de atualização de regras por atos infralegais móveis introduzem instabilidade procedimental. Episódios de atrasos de repasse, notificações de inconsistência e reprogramações financeiras não se revelaram desvios pontuais, mas manifestações previsíveis de um desenho que concentra poder decisório fora do território e condiciona a continuidade da oferta alimentar a circuitos de validação externos.

Ao cadenciar os acontecimentos, como a edição da Lei nº 14.628/2023, a regulamentação pelo Decreto nº 11.937/2024, a publicação do Edital MDS nº 14/2024, a formalização das parcerias, a fase de implementação inicial, a ocorrência de inconsistências nos repasses, a instauração de auditoria pela Controladoria-Geral da União, a suspensão dos recursos e as subseqüentes tentativas de regularização, a cadeia de eventos permite evidenciar a dinâmica processual da política pública. Mais do que uma representação cronológica, trata-se de instrumento analítico que torna visíveis os pontos de inflexão, os momentos de bloqueio e as reconfigurações institucionais, contribuindo para a compreensão da interação entre desenho normativo e prática de implementação no território.

A tensão identificada não decorre de má-fé ou incompetência dos atores envolvidos, mas de uma incompatibilidade estrutural entre racionalidades distintas. De um lado, a política pública, enquanto política de apoio, demanda mecanismos de responsabilização e transparência no uso do recurso público, sob pena de fragilizar sua legitimidade democrática. De outro, a tecnologia social comunitária opera com temporalidades e critérios de decisão que priorizam a resposta imediata à necessidade alimentar e a preservação de vínculos locais. Quando a lógica de controle e conformidade se sobrepõe à lógica da necessidade territorial, a política tende a reorientar rotinas internas da cozinha para a produção de registros, relatórios e evidências, deslocando tempo e energia da execução direta. A hipótese da assimetria decisória do arranjo triangular e da condicionalidade documental como mecanismo central de governança mostrou-se, portanto, empiricamente consistente.

Todavia, a conclusão também evidencia que o território não é instância passiva diante desse enquadramento. A quarto eixo argumentativo refere-se aos processos de adaptação, negociação e reconfiguração observados no estudo de caso. A Cozinha Solidária do GEID desenvolveu estratégias de internalização das exigências administrativas, reorganizando fluxos internos, designando responsáveis por registros e aprimorando sua capacidade de interlocução com a entidade gestora. A experiência acumulada em parcerias anteriores e a inserção no Fórum de Cozinhas Solidárias do Rio de Janeiro ampliaram o repertório institucional disponível, permitindo compartilhar informações e mitigar riscos.

Essas estratégias revelam plasticidade organizacional e capacidade de aprendizado administrativo, indicando que a institucionalização não produz apenas bloqueios, mas também novos recursos e competências. Contudo, tais ganhos não eliminam a tensão estrutural; apenas a deslocam e a reconfiguram. A adaptação implica custos administrativos adicionais e depende

de capacidades prévias que nem todas as cozinhas possuem, o que pode aprofundar desigualdades internas ao ecossistema de implementação.

Ao longo da tese, o DHAA foi mobilizado como categoria jurídico-empírica que articula deveres estatais de garantia de acesso regular e permanente a alimentos adequados com resultados territoriais concretos. A efetividade do direito, no caso analisado, manifesta-se na continuidade da oferta alimentar, na capacidade de resposta às especificidades locais e na preservação de margens de autonomia decisória que permitam ajustar a política às necessidades concretas. Quando a dependência de fluxos financeiros condicionados e de validações administrativas concentradas introduz instabilidade, a continuidade territorial pode ser comprometida por atrasos, bloqueios ou exigências supervenientes. Nessa hipótese, o direito corre o risco de ser reduzido à sua dimensão formal de entrega mensurável, comprimindo seu conteúdo material de adequação, dignidade e inserção em redes de proteção social. A conclusão sustenta que a efetividade do DHAA não se esgota na contagem de refeições servidas, mas requer arranjo institucional capaz de garantir previsibilidade, proporcionalidade do controle e reconhecimento das capacidades territoriais.

No plano teórico, a tese oferece contribuição específica ao conceituar “gramática normativa-gerencial” como categoria analítica capaz de integrar instrumentos, condicionalidades, mecanismos de monitoramento, formas de mensuração e tecnologias administrativas sob um mesmo enquadramento interpretativo. Ao demonstrar empiricamente o funcionamento do arranjo triangular e suas assimetrias decisórias, a pesquisa avança no debate sobre instrumentos de política pública e governança em contextos de apoio. Em vez de tratar a distância entre desenho e implementação como desvio contingente, a análise reconstrói essa distância como produto esperado da interação entre regras formais, capacidades organizacionais e contextos territoriais diversos. O modelo analítico desenvolvido, que conecta arranjo institucional, rotinas administrativas e efeitos territoriais por cadeias causais explicitadas, podendo ser replicado para o exame de outras políticas baseadas em parcerias com organizações da sociedade civil.

A contribuição empírica também merece destaque. Em um campo ainda marcado pela escassez de estudos sistemáticos sobre a recente institucionalização do Programa Cozinha Solidária, a tese fornece reconstrução processual detalhada da adesão, das pactuações, das capacitações, das exigências supervenientes e dos episódios de instabilidade vivenciados no território. Ao incorporar o testemunho participante como recurso metodológico controlado, o

trabalho transforma experiência situada em fonte de inferência analítica, distinguindo o que é específico do caso estudado e o que tende a se repetir como padrão no ecossistema de implementação. Essa estratégia metodológica reforça a possibilidade de produzir conhecimento jurídico-institucional ancorado em evidências territoriais, superando análises meramente normativas ou avaliações genéricas de sucesso e fracasso.

No plano das implicações institucionais, a conclusão não se orienta por prescritivismo simplificador, mas por proposições normativo-analíticas coerentes com os achados. O problema identificado não reside na presença do Estado ou na necessidade de mecanismos de controle, mas na forma específica de institucionalização do apoio. Ajustes no arranjo institucional podem reduzir assimetrias e mitigar riscos de descontinuidade sem abdicar da responsabilização. Entre esses ajustes, destacam-se a ampliação da previsibilidade financeira por meio de calendários claros e critérios transparentes de suspensão e recomposição de repasses; a simplificação e proporcionalidade das exigências documentais, especialmente para cozinhas de menor porte; e o reconhecimento formal das capacidades territoriais como elemento integrante do desenho, incorporando mecanismos de escuta e retroalimentação sistemática. A descentralização de determinados níveis decisórios e a estabilização de regras infralegais ao longo do ciclo de execução podem contribuir para diminuir a instabilidade associada a mudanças procedimentais frequentes.

A síntese interpretativa final que emerge desta pesquisa é que o Programa Cozinha Solidária representa tentativa relevante de institucionalizar, em escala nacional, uma tecnologia social nascida no território. Essa mutação, da iniciativa *bottom-up* à política pública *top-down*, é intrinsecamente ambivalente. De um lado, amplia recursos, visibilidade e articulação intersetorial; de outro, introduz condicionamentos administrativos que podem fragilizar a autonomia e a continuidade territorial. A tensão identificada não é acidente de percurso, mas traço estrutural do encontro entre racionalidades distintas. O desafio que se impõe não é escolher entre norma e comunidade, entre controle e autonomia, mas redesenhar instrumentos de modo que o apoio estatal amplifique, e não substitua, a capacidade territorial de produzir respostas adequadas à fome. A efetividade do direito humano à alimentação adequada, nesse contexto, depende menos da multiplicação de requisitos formais e mais da construção de arranjos institucionais que equilibrem responsabilização e confiança, controle e reconhecimento, padronização e sensibilidade territorial.

A partir do caso empírico estudado, verificou-se que a Cozinha Solidária do Instituto Socioeducacional Reaprender cumpriu integralmente as etapas formais previstas no desenho do Programa: realizou cadastro no sistema ministerial, foi regularmente habilitada, integrou o Plano de Trabalho de entidade gestora credenciada pelo MDS e apresentou prestação de contas em conformidade com os critérios documentais e prazos estabelecidos, observando rigorosamente a gramática normativa-gerencial que condiciona o acesso e a permanência no apoio. Não obstante essa conformidade formal, a partir do segundo mês de execução contratual os repasses financeiros foram interrompidos, sem comunicação clara e tempestiva quanto às razões, prazos de regularização ou critérios de recomposição do fluxo. A descontinuidade não se restringiu à unidade estudada, alcançando as 23 cozinhas vinculadas ao Plano de Trabalho do INADH, o que evidencia que o problema não decorreu de falha individualizada de execução, mas de fragilidade sistêmica no circuito decisório e financeiro do arranjo triangular.

Esse episódio torna empiricamente visível a hipótese central da tese: mesmo quando as cozinhas executoras cumprem integralmente as exigências documentais e operacionais impostas pelo Programa, a concentração de poder decisório e de controle do fluxo financeiro em instâncias externas ao território pode produzir instabilidade material da oferta alimentar, revelando que a observância da conformidade formal não é, por si, garantia de continuidade territorial nem de efetividade do direito humano à alimentação adequada.

Ao retornar ao problema de pesquisa e à hipótese formulada, conclui-se que a gramática normativa-gerencial do Programa Cozinha Solidária, tal como desenhada e implementada no período analisado, tensiona estruturalmente os modos comunitários de organização alimentar, reconfigurando a autonomia e condicionando a continuidade territorial da oferta. Essa conclusão não invalida o Programa enquanto política pública, mas indica que sua consolidação exige aprimoramentos institucionais orientados por evidências produzidas no território. A tese, assim, reafirma a centralidade do Direito como ferramenta crítica de análise de políticas públicas e contribui para o debate sobre como institucionalizar tecnologias sociais sem esvaziar sua potência transformadora.

REFERÊNCIAS

AÇÃO DA CIDADANIA. Relatório anual 2022. Rio de Janeiro: Ação da Cidadania, 2023. Disponível em: <https://www.acaodacidadania.org.br/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; ROSA, Júlia Gabriele Lima da. **Desenho de políticas públicas: guia prático**. 1. ed. Porto Alegre: Jacarta, 2025.

ALMEIDA, Amanda Nogueira. **Segurança alimentar na trilha da proteção de direitos humanos**. Cidades Verdes, v. 12, n. 36, 2024, p. 73–85. DOI: 10.17271/2317860420245110. Disponível em: <https://doi.org/10.17271/2317860420245110>. Acesso em: 24 jan. 2026.

ALVES, Kelly Poliany de Souza; JAIME, Patricia Constante. **A Política Nacional de Alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 19, n. 11, p. 4331-4340, 2014.

ARAÚJO, Fábio Resende de; SANTOS, Diego Fiel; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. **O direito humano à alimentação adequada promovido por políticas de acesso a alimentos: o caso da unidade Natal-RN do Projeto Café do Trabalhador**. *Revista de Políticas Públicas*, v. 15, n. 2, , 2011, p. 267–276. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/842>. Acesso em: 17 fev. 2026.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BELLO, Enzo; ARTIMOS DE OLIVEIRA, Fernanda; PIROLI MASCARELLO, Renata. Cozinhas Solidárias e Direito à Cidade: dos movimentos sociais à política pública. Uma análise a partir da Cozinha da Lapa, Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 17, p. 83–108, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/871>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BICHIR, Renata Mirandola. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela Spanghero; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9862/1/Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20e%20atua%C3%A7%C3%A3o%20de%20gestores%20p%C3%BAblicos.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2026.

BICHIR, Renata Mirandola; PEREIRA, Guilherme Nunes; GOMES, Maria Laura. **Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo**. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 40, p. 57–79, 2021. DOI: 10.25091/s01013300202100010010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/rY7ThPXFsgYzcCcrZMYzmp/>. Acesso em: 17 fev. 2026.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. **O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais**. Revista Eletrônica Gestão e Sociedade, v. 5, n. 11, 2011, p. 121-136.

BOTTOMORE, Tom. **Cidadania**. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (org.). Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p. 73-74.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues; BORGES, Maristela Corrêa. **A pesquisa participante: um momento da educação popular**. *Revista de Educação Popular*, Uberlândia, v. 6, n. 1, 2008. DOI: 10.14393/REP-2007-19988. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/reveducpop/article/view/19988>. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União, 25 jul. 1985.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: http://https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.608, de 1998**. Dispõe sobre o serviço voluntário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19608.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003**. Conversão da MP nº 113/2003. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007**. Altera a Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) para incluir a Defensoria Pública entre os legitimados à sua propositura, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 16 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar no âmbito da educação básica (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União, 05 fev. 2010.

BRASIL., **de 31 de julho de 2014**. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 24 jan. 2026.

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 e revoga dispositivos legais. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024**. Regulamenta o Programa Cozinha Solidária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 mar. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11937.htm. Acesso em: 20 jan. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: <https://books.google.com/books?id=K7vPAAAAQBAJ>. Acesso em: 24 jan. 2026.

BURLANDY, Luciene. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, n. 3, p. 851–860, 2009. DOI: 10.1590/S1413-81232009000300020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300020>. Acesso em: 24 jan. 2026.

BURLANDY, Luciene. **Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. 2003. Tese (Doutorado em Saúde Pública) — Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

BURLANDY, Luciene.; SALLES-COSTA, Rosana. **Políticas de segurança alimentar e nutricional e a rede de proteção social no Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASA CIVIL (Brasil); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. v. 1. Brasília, DF: Ipea, 2018. 192 p.

CASA CIVIL (Brasil); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. v. 2. Brasília, DF: Ipea, 2018.

CASTILHOS, A.; SILVA, T. N. da. **Governança aplicada às tecnologias sociais para populações em situação de risco socioeconômico associada ao paradigma da sustentabilidade**. Administração Pública e Gestão Social, v. 12, n. 2, 2020. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351562414008>. Acesso em: 05 nov. 2025.

CASTRO, Josué de. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CONCEIÇÃO, A. Cozinhas solidárias e políticas de segurança alimentar na Amazônia: desafios e perspectivas. [S.l.: s.n.], 2024. Disponível em: arquivo institucional da autora.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA) (Brasil). Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: CONSEA, 2004.

CORRÊA, Leonardo (org.). **Diálogos sobre o direito humano à alimentação adequada**. Juiz de Fora, MG: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

CRUZ, V. C. Das Lutas por Redistribuição de Terra às Lutas pelo Reconhecimento de Territórios: uma nova gramática das lutas sociais?. In: Henri Acselrad. (Org.). **Cartografia social, terra e território**. 1ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013, v. 1, p. 119-176.

DAGNINO, R. (Org.). *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. 2. ed., rev. e ampl. Campinas, SP: Komedi/IG/UNICAMP, 2010. Disponível em: https://cdt.unb.br/images/CEDES/2010_FERRAMENTA_TEC_SOCIAL_LIVRO.pdf. Acesso em: 05 nov. 2025.

DEDECCA, C.; BARBIERI, C. V. Fome Zero e pilotos para a política social. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 95–123, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19848>. Acesso em: 05 nov. 2025.

DIRANI, L. S.; BUONOMO, R. P. Cozinhas Solidárias do MTST e acesso à alimentação adequada e saudável: um diagnóstico. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://bdta.abcd.usp.br/item/003194795>. Acesso em: 24 abr. 2025.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO/ONU). Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Rome: FAO, 2004. Disponível em: <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e00.htm>. Acesso em: 24 jan. 2026.

FREITAS, Christiana Soares de; SAMPAIO, Rafael Cardoso; AVELINO, Daniel Pitangueira. Proposta de Análise Tecnopolítica das Inovações democráticas. Texto para Discussão n. 2848. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP). Seminário celebra Centenário do Reiki: saiba mais sobre a terapia

complementar. Informe ENSP, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/53349>. Acesso em: 30 mar. 2026.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). Chamada Pública 2021 – Chamada Pública para Apoio a Ações Emergenciais de Enfrentamento à COVID19 nas Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. Disponível em: <https://fiocruz.br/chamada-publica-para-apoio-acoes-emergenciais-junto-populacoes-vulneraveis-2021>. Acesso em: 24 abr. 2025.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). Resultado Preliminar - Chamada Pública para Apoio a Ações de Saúde Integral nas Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2024. Disponível em: <https://fiocruz.br/documento/2024/04/resultado-preliminar-da-chamada-publica-para-apoio-acoes-de-saude-integral-nas>. Acesso em: 24 abr. 2025.

GAPINSKI, Ecinoely Francine Przybycz; FREITAS, Carlos Cesar Garcia. Tecnologia social e órgãos públicos municipais: realidades e potencialidades. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 12, n. 25, p. 19–37, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/3805>. Acesso em: 05 nov. 2025.

GARAJAU, Narjara Incalado; AFONSO, Maria Lúcia Miranda. Articulação intersetorial como estratégia de gestão na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: análise do Programa Cozinha Comunitária. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 23, n. esp., p. 1065-1079, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8635603>. Acesso em: 05 nov. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GRABOIS, Gabriel Fornaciari. **Cozinhas Solidárias do MTST-RJ: SIGNIFICADOS POLÍTICO-ESPACIAIS**. 2025. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/390991905_Cozinhas_Solidarias_do_MTST-RJ_sentidos_politico-espaciais_de_uma_pratica_insurgente_de_combate_a_fome. Acesso em: 22 jan. 2026.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva; ANTÔNIO, Renan. Cozinhas comunitárias enquanto estratégia política de segurança alimentar, nutricional e combate à fome: uma revisão da literatura. *J Manag Prim Health Care*, Recife, v. 14, p. e036, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/jmphc.v14.1264>. Acesso em: 5 nov. 2025.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva; BEZERRA, Aída Couto Dinucci; CARNUT, Leonardo. Da fome à palatabilidade estéril: “espassando” ou “diluindo” o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil? **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 127, out./dez. 2020. p. 1231–1245. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202012721>. Acesso em: 05 nov. 2025.

GURGEL, Aline do Monte *et al.* Insegurança alimentar e estratégias governamentais no contexto da Covid-19 no Brasil. **Revista de Saúde Coletiva**, 2020. Disponível em: base SciELO.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. 329 p.

HERD, Pamela; MOYNIHAN, Donald. **Administrative burden: Policymaking by other means**. New York: Russell Sage Foundation, 2018. Disponível em: <https://www.russellsage.org>. Acesso em: 24 jan. 2026.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HUNGRIA, Mariangela (org.). **Segurança alimentar e nutricional: o papel da ciência brasileira no combate à fome**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2024.

IAMAMOTO, Mariana Oliveira *et al.* **Análise das Cozinhas Solidárias nas regiões brasileiras: uma porta de entrada para Segurança Alimentar e Nutricional em territórios vulnerabilizados**. SciELO Preprints, 2025. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.11376. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.11376>. Acesso em: 20 jan. 2026.

INFOMONEY. TCU recomenda suspensão de repasses a ONG suspeita de fraude no Cozinha Solidária. 2025. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/tcu-recomenda-suspensao-de-repasses-a-ong-suspeita-de-fraude-no-cozinha-solidaria/>. Acesso em: 15 fev. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), **Governança, controle e capacidades estatais em políticas por parcerias**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2026.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (IFRJ). Edital Integrado Ensino, Pesquisa, Inovação e Extensão 2021/2022/2023/2024 e ações formativas. Rio de Janeiro, 2021-2024. Disponível em: <https://portal.ifrj.edu.br/editais/integrado>. Acesso em: 15 fev. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (INADH); INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER (ISR). Contrato de Parceria – Cozinha Solidária do GEID (CS016988). Rio de Janeiro, 5 dez. 2024a.

INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER (ISR). Relatório de Atividades do ISR 2022 ISR. Rio de Janeiro, RJ, 2022. Disponível em: https://linktr.ee/institutosreaprender?utm_source=ig&utm_medium=social&utm_content=link

_in_bio&fbclid=PAb21jcAQQKR9leHRuA2FlbQIxMQBzcnRjBmFwcF9pZA81NjcwNjczNDMzNTI0MjcAAacisRvTPzBLYKcuOJX1BN95Kksn8V0WgFlprsxOGPHMOwwKnhBK-XuRj97bg_aem_L7lMImn4sZY5HfVv9nyFzA. Acesso em: 15 nov. 2025.

INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER (ISR). Relatório de Atividades do ISR 2024. Rio de Janeiro, RJ, 2024a. Disponível em: https://linktr.ee/institutosreaprender?utm_source=ig&utm_medium=social&utm_content=link_in_bio&fbclid=PAb21jcAQQKR9leHRuA2FlbQIxMQBzcnRjBmFwcF9pZA81NjcwNjczNDMzNTI0MjcAAacisRvTPzBLYKcuOJX1BN95Kksn8V0WgFlprsxOGPHMOwwKnhBK-XuRj97bg_aem_L7lMImn4sZY5HfVv9nyFzA. Acesso em: 15 nov. 2025.

INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER. Relatório de Prestação de Contas 2024. Rio de Janeiro, 2024b. Disponível em: arquivo pessoal da autora.

INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER (ISR). Relatório mensal atualizado – setembro de 2025. Rio de Janeiro, RJ, 2025a. Disponível em: arquivo pessoal da autora.

INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER (ISR). Registro diário – setembro de 2025. Rio de Janeiro, RJ, 2025b. Disponível em: arquivo pessoal da autora.

INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER. Ofício s/n ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Humano – INADH. Ref.: Atraso no repasse de recursos financeiros – Contrato de Parceria nos termos das Portarias MDS nº 977 e nº 978 e Lei 13.019, conforme previsão no Edital de Chamamento Público nº 14, de 5 de junho de 2024. Rio de Janeiro, 17 fev. 2025c.

INSTITUTO SOCIOEDUCACIONAL REAPRENDER (ISR). Diagnóstico de Desenvolvimento Institucional, Rio de Janeiro: ISR, 2025d.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia D. E.; CHAIBUB, Juliana R. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questões estruturantes da assistência social no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2009. p. 185-214.

JUNQUEIRA, Antonio Hélio; MORETTI, Sérgio Luiz do Amaral. **Comunidade que Sustenta a Agricultura (CSA):** tecnologia social de venda direta de alimentos e de revalorização das identidades alimentares territoriais. Estudos Sociedade e Agricultura, v. 26, n. 3, p. 517-538, out. 2018.

KAITEL, Cristiane Silva. **A efetividade e a elaboração legislativa do direito à alimentação: política pública, educação e gestão participativa**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-A89LDS>. Acesso em: 05 nov. 2025.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. Revista Pós Ciências Sociais, Maranhão, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LEÃO, Marília (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2013.

LESSA, Renato, *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1996.

LIGNANI, Juliana de Bem *et al.* Relação entre indicadores sociais e insegurança alimentar: uma revisão sistemática. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 23, e200068, 2020.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 36, 2021, p. 1–41. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2026.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Implementação à Brasileira: 18 Anos de Relação Polivalente com o Desenho das Políticas. **Journal of Public Policy and Government**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 72–96, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/jppg/article/view/94660>. Acesso em: 24 jan. 2026.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980. Disponível em: <https://www.russellsage.org/publications/street-level-bureaucracy>. Acesso em: 24 jan. 2026.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas públicas: os agentes estatais em ação**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

LUNARDON, Kauan Arthur Fonseca. A. Cozinhas comunitárias e práticas socioespaciais de resistência: entre a luta cotidiana e os horizontes de transformação. **Revista Tamoios**, v. 19, n. 2, 2023, p. 100–117. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/tamoios/article/view/76240>. Acesso em: 24 abr. 2025.

LUSTOSA, Marta Moeckel Amaral; PEITER, Gleyse Maria Couto; OLIVEIRA, José Carlos de. Soberania alimentar, movimentos sociais, cidadania e processo emancipatório. **Revista Scientiarum Historia**, v. 1, art. 9, dez. 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.51919/revista_sh.v1i0.41. Acesso em: 05 nov. 2025.

MADRUGA, Samanta Winck; MACHADO, Beatriz Oliveira Blackman; OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. Quem são os usuários da Cozinha Solidária? Estudo sobre desigualdades na garantia da segurança alimentar e nutricional a partir da experiência da comunidade do Sol

Nascente – Distrito Federal, Brasil. Revista de Nutrição, [S. l.], v. 37, 2024. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/nutricao/article/view/12767>. Acesso em: 8 fev. 2026.

MAGALHÃES, Rosana. **A regulação de alimentos no Brasil**. Revista Direção Sanitária, São Paulo, v. 17, n. 3, 2016/2017, p. 113-133. DOI: 10.17058/rd.v17i3.6554[4]. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdisan/article/view/127780>. Acesso em: 05 nov. 2025.

MARTINS, Valter. O modelo de proteção social brasileiro: notas para a compreensão do desenvolvimento da seguridade social. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 137-158, jan./jun. 2011. DOI: 10.5102/rbpp.v1i1.1237. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/46855>. Acesso em: 5 nov. 2025..

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (Brasil). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/secretaria-especial-igualdade-racial/planos-e-relatorios>. Acesso em: 5 nov. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (Brasil). Portaria MDS nº 977, de 5 de abril de 2024a. Estabelece regras e procedimentos para o cadastro e habilitação de cozinhas solidárias no âmbito do Programa Cozinha Solidária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 abr. 2024. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Programa_Cozinha_Solidaria/Legislacao/Portaria_MDS_N_977_DE_5_DE_ABRIL_DE_2024.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (Brasil). Portaria MDS nº 978, de 5 de abril de 2024b. Dispõe sobre procedimentos complementares para parcerias no âmbito do Programa Cozinha Solidária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 abr. 2024. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Programa_Cozinha_Solidaria/Legislacao/Portaria_MDS_N_978_DE_5_DE_ABRIL_DE_2024.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (Brasil). Edital de Chamamento Público MDS nº 14/2024: Programa Cozinha Solidária. Diário Oficial da União: seção 3, Brasília, DF, 2024c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-de-chamamento-publico-mds-n-14/2024-563615093>. Acesso em: 8 fev. 2026

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). Resultado definitivo do Edital de Chamamento Público MDS nº 14/2024 – Programa Cozinha Solidária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 2024d. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglefindmkaj/https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoe

s_e_Programas/Acesso_a_Alimentos_e_a_Agua/Programa_Cozinha_Solidaria/Editais_de_Ch
amada_Publica/Resultado_definitivo_Edital_14_2024.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). Edital Convocação Adicional do Edital de
Chamamento Público MDS Nº 14/2024 – Programa Cozinha Solidária. Diário Oficial da
União, Brasília, DF, 15 out. 2024e. Disponível em: chrome-
extension://efaidnbmnnnibpcajpcglefindmkaj/https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoe
s_e_Programas/Acesso_a_Alimentos_e_a_Agua/Programa_Cozinha_Solidaria/Editais_de_Ch
amada_Publica/Retificacao_Edital_14_2024.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). Extrato de Termo de Colaboração Código 969331.
Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 dez. 2024f. Seção 3, p. 34.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). Programa Cozinha Solidária. Brasília, DF, 2024g.
Disponível em: [https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-a-
agua/programa-cozinha-solidaria](https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-a-agua/programa-cozinha-solidaria). Acesso em: 16 fev. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). Oficina orientativa sobre o Edital “Programa Cozinha
Solidária” (13 jun. 2024). YouTube, 2024h. Disponível em:
https://www.youtube.com/watch?v=fSES7xeg_Ec. Acesso em: 8 fev. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). Instrução Normativa nº 59/SESAN/MDS sobre
prestação de contas no âmbito do Programa Cozinhas Solidárias. Diário Oficial da União,
Brasília, DF, 2025a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). MDS suspende termo de colaboração de quatro
entidades do Programa Cozinha Solidária. Brasília, 2025b. 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](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: 15 fev. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). MDS reforça fiscalização e transparência sobre o
Programa Cozinha Solidária. Brasília, 2025c. Disponível em: [https://www.gov.br/mds/pt-
br/mds-reforca-fiscalizacao-e-transparencia-sobre-o-programa-cozinha-solidaria](https://www.gov.br/mds/pt-br/mds-reforca-fiscalizacao-e-transparencia-sobre-o-programa-cozinha-solidaria). Acesso em:
15 fev. 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). Portaria MDS nº 1.096, de 1º de julho de 2025. Institui
a Modalidade de Apoio à Formação no âmbito do Programa Cozinha Solidária. Diário Oficial
da União, Brasília, DF, 2 jul. 2025d. Disponível em: <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>,
código 05152025070200028.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS). Comunicado às Cozinhas Solidárias do Programa Cozinhas Solidárias. Brasília, DF, 2025e.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS) (Brasil). SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Brasília, DF: MDS, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/sisan>. Acesso em: 10 nov. 2025.

MIRANDA, Sílvia Helena Galvão de; SILVA, Marcelo Cândido da (org.). **Propostas de combate à fome e à insegurança alimentar**: relatório final. Piracicaba, SP: ESALQ/USP, 2023. DOI: 10.11606/978-65-87391-44-1.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; NICOLETTI, Milenna. O trânsito das questões da agenda pública para a governamental: a institucionalização da segurança alimentar nas políticas públicas. **Revista Baru – Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 2, n. 2, p. 176-189, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/5271>. Acesso em: 5 nov. 2025.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) 2006: relatos, fatos históricos e processo de elaboração. *Tempus – Actas de Saúde Coletiva*, [S. l.], v. 11, n. 4, 2018, p. Pág. 59–75. DOI: 10.18569/tempus.v11i4.2243. Disponível em: <https://www.tempus.unb.br/index.php/tempus/article/view/2243>. Acesso em: 14 fev. 2026.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. Comida e aspectos simbólicos na perspectiva de políticas públicas para o cumprimento do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 27, e020025, 2020, p. 1-10. DOI: 10.20396/san.v27i0.8658090. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8658090>. Acesso em: 5 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Nova York, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 12**: o direito humano à alimentação adequada (Art. 11). Genebra, 1999. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-12-right-adequate-food>. Acesso em: 24 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Disponível em <http://www.dudh.org.br>. Acesso em: 24 jan. 2026

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL SRI SATHYA SAI DO BRASIL. **Organização Sai.** Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.sathyasai.org.br/organizacao/>. Acesso em: 15 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Alimentação saudável.** [s. d.]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/alimentacao-saudavel>. Acesso em: 23 mar. 2025.

PADRÃO, Susana Moreira; AGUIAR, Odaleia Barbosa de. Restaurante popular: a política social em questão. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, e280319, 2018. DOI: 10.1590/S0103-73312018280319. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312018280319>. Acesso em: 5 nov. 2025.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social:** aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; RESENDE, Luis Fernando de Lara; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 12, jun./dez. 1995, p. 19-38. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4017/2/PPP_n12_Comunidade.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.

PREISS, Potira; SCHNEIDER, Sergio; SOUZA, Gabriela Coelho-de- (org.). **A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Secretaria de Comunicação Social. Mapa da Fome da ONU: insegurança alimentar severa cai 85% no Brasil em 2023. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/07/mapa-da-fome-da-onu-inseguranca-alimentar-severa-cai-85-no-brasil-em-2023>. Acesso em: 24 abr. 2025

PREFEITURA RIO (Rio de janeiro). Assistência Social. Prefeitura abre inscrições para o cartão Prato Feito Carioca. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2022. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/prefeitura-abre-inscricoes-para-o-cartao-prato-feito-carioca/> . Acesso em: 5 nov. 2025.

PREFEITURA RIO (Rio de janeiro). Prefeitura lança o programa Prato Feito Carioca, política pública de combate à fome. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2022a. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/prefeitura-lanca-o-programa-prato-feito-carioca-politica-publica-de-combate-a-fome/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

PREFEITURA RIO (Rio de janeiro). Prefeitura lança o programa Prato Feito Carioca, política pública de combate à fome. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2022a. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/prefeitura-lanca-o-programa-prato-feito-carioca-politica-publica-de-combate-a-fome/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

PREFEITURA RIO (Rio de Janeiro). Prato Feito Carioca. Secretaria Municipal de Trabalho e Renda, 2024a. Disponível em: <https://trabalho.prefeitura.rio/prato-feito/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

PREFEITURA RIO (Rio de Janeiro). Prato Feito Carioca já distribuiu 3,7 milhões de refeições gratuitas para moradores da cidade. Secretaria Municipal de Trabalho e Renda, 2024b. Disponível em: <https://prefeitura.rio/trabalho-e-renda/prato-feito-carioca-ja-distribuiu-37-milhoes-de-refeicoes-gratuitas-para-moradores-da-cidade/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

RAHAL, Lilian; PORTO, Erick Brigante Del; MUCHAGATA, Márcia. Para tirar o Brasil do mapa da fome: a retomada das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diálogos Socioambientais**, v. 7, n. 18, 2024, p. 30-33. Disponível em: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/dialogossocioambientais/article/view/506>. Acesso em: 5 nov. 2025.

RANGEL, Tauã. O programa banco de alimentos como instrumento de concreção do direito humano à alimentação adequada. **Lex Humana**, Petrópolis, v. 8, n. 2, 2016, p. 120-136. Disponível em: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1263>. Acesso em: 5 nov. 2025.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil – II VIGISAN**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. ISBN 978-65-87504-50-6. Disponível em: <https://redepenssan.org.br/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

REZENDE, Fernando (org.). **Anna Peliano: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social** / Organizador:— Brasília: IPEA, 2022

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. The implementation of public policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, p. 538-560, 1980. DOI: 10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>. Acesso em: 24 jan. 2026.

SALLES-COSTA, Rosana *et al.* **Sistemas alimentares: fome e insegurança alimentar e nutricional no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.

SANCHEZ, Beatriz *et al.* Inovações sociais e segurança alimentar em São Paulo em tempos de Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025, p. 1-19. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/92675>. Acesso em: 5 nov. 2025.

SANTARELLI, Mariana; BURITY, Valéria, *et al.* **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. Brasília: FIAN Brasil, 2017. 75 p.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, 2006. 1 v. ISBN 85-256-0052-0.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. 2 v. ISBN 85-256-0052-0.

SARTI, Flávia Mori *et al.* Análise custo-efetividade aplicada a políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias.

Revista de Gestão & Políticas Públicas, v. 3, n. 2, 2013, p. 368-386.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, Denise Oliveira *et al.* Cozinhas solidárias em terreiros da RIDE-DF: a experiência do Projeto Ecoilê. **Cadernos do OBHA**, Brasília, v. 5, n. 1, ago. 2024, p. 150-181.

SOARES, Fabiano Jorge *et al.* Tecnologia social para a garantia da segurança alimentar nos centros urbanos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 30, e92673, FGV EAESP: 2025.

SOARES, Sônia. Análise do direito humano à alimentação adequada: um direito social e político. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, Brasil, v. 19, n. 2, 2018 p. 36–54. DOI: 10.11606/issn.2316-9044.v19i2p36-54. Disponível em:

<https://revistas.usp.br/rdisan/article/view/152569>. Acesso em: 14 fev. 2026.

SORDI, Denise de. As Cozinhas Solidárias como política de combate à fome e à pobreza.

Brasil de Fato, 12 fev. 2023. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2023/02/12/cozinhas-solidarias-comopolitica-de-combate-a-fome-e-a-pobreza>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SORDI, Denise de; BURIGO, André; OLIVEIRA, Daniela. “**Na cozinha, não há só comida**”: Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar nas experiências de Cozinhas Solidárias na Argentina, Colômbia, Uruguai e Brasil – síntese e apontamentos para a regulamentação do Programa Nacional Cozinha Solidária (PNCS). Rio de Janeiro; Brasília: Fiocruz; VPAAPS/GEREB, 2023. Disponível em:

<https://portal.fiocruz.br/documento/relatorio-na-cozinha-nao-ha-so-comida>. Acesso em: 5 nov. 2025.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein (São Paulo)**, v. 8, n. 1, 2010, p. 102-106.

TELES, José Guilherme Campos; BRANDÃO, Marcelo Luiz Lima; LOPES, Rosane Gomes Alves Lopes. Cozinhas solidárias no Brasil: uma revisão integrativa de literatura. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 17, n. 5, 2025. DOI: 10.55905/cuadv17n5-004. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/cuadv17n5-004>. Acesso em: 22 jan. 2026.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, jun. 2016, p. 13-30. DOI: 10.1590/1678-987316245801. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245801>. Acesso em: 5 nov. 2025.

TOMAZINI, Carla. As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, 2018, p. 25–37.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS (OHCHR). **Special Rapporteur on the right to food**. [s. l.: s. n.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-food>. Acesso em: 10 nov. 2025.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **General Comment No. 12: The right to adequate food (Art. 11)**. 1999. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-12-right-adequate-food>. Acesso em: 24 jan. 2026.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, 2003, p. 51-60. DOI: 10.1590/S0104-12902003000100006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100006>. Acesso em: 24 jan. 2026.

VESCO, Ari Dal (org.). **Fundamentos do Terceiro Setor**: entidades sem fins lucrativos. Mafra, SC: Editora da UnC, 2020. Disponível em: https://uni-contestado-site.s3.amazonaws.com/site/biblioteca/ebook/Fundamentos_do_Terceiro_Setor.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.

WAKSMAN, Juliana Pieruccetti Sengès. **O trabalho no Programa Cozinha Solidária no Rio de Janeiro: identidade, trabalho e militância**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2025. Disponível em: <https://ppgdc.uff.br/wp-content/uploads/sites/310/2025/05/O-trabalho-no-programa-Cozinha-Solidaria-no-Rio-de-Janeiro-identidade-trabalho-e-militancia.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2026..

ZANGIROLANI, Rafael *et al.* Cozinhas solidárias, movimentos sociais e políticas públicas de alimentação no Brasil contemporâneo. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 28, n. 1, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 10 nov. 2025.