

# Cozinhas Solidárias e Direito à Cidade: dos movimentos sociais à política pública, uma análise a partir da Cozinha da Lapa, Rio de Janeiro

## Enzo Bello

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Docente da Faculdade de Direito da UFF e do PPGDC/UFF. Coordenador do Grupo de Extensão e Pesquisa Crítica do Direito no Capitalismo (CriDiCa-UFF). ORCID: 0000-0003-3923-195X.

## Fernanda Artimos de Oliveira

Mestre pelo programa de pós-graduação em Ciências Médicas da Universidade Federal Fluminense (PPGCM-UFF). Integrante do Grupo de Extensão e Pesquisa Crítica do Direito no Capitalismo (CriDiCa-UFF). ORCID: 0000-0003-0334-5875.

## Renata Piroli Mascarello

Doutoranda pelo programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD-UFRJ). Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (PPGD-UCS). Integrante do Grupo de Extensão e Pesquisa Crítica do Direito no Capitalismo (CriDiCa-UFF). ORCID: 0000-0001-6310-4614.

---

**Resumo:** Este texto objetiva apresentar e analisar o processo sociopolítico de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias no Brasil como espaços de sociabilidade anticapitalista e promoção do direito à cidade, nos vieses do acesso à moradia digna e à segurança alimentar, mediante prestações materiais concedidas a pessoas em situação de grave vulnerabilidade socioeconômica no espaço urbano. O ponto de partida é a experiência da Cozinha Solidária organizada por um conjunto de movimentos sociais (MTST, MUCA e MPA), universidades e entidades não governamentais, no bairro da Lapa, cidade do Rio de Janeiro. O desenvolvimento chega até a recente institucionalização desse modelo como política pública pelo governo federal (Lei nº 14.628/2023): o Programa Cozinha Solidária. A metodologia adotada tem como referencial epistemológico o materialismo histórico e dialético e como referencial teórico-metodológico a teoria crítica da sociedade capitalista, assumindo perfil multidisciplinar com eixo na categoria “direito à cidade”. A pesquisa tem natureza qualitativa e adota raciocínio indutivo e dedutivo. As técnicas de pesquisa empregadas são as de revisão bibliográfica, análise documental e observação participante. As fontes primárias são dados extraídos de pesquisas e documentos estatais de entidades da sociedade civil; já as fontes secundárias são artigos e livros acadêmicos, brasileiros e estrangeiros.

**Palavras-chave:** Cozinhas Solidárias. Direito à cidade. Moradia e alimentação. MTST. Rio de Janeiro.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 A Cozinha Solidária da Lapa, Rio de Janeiro: relato de experiência – 3 O processo de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias: da mobilização popular à política pública – 4 O direito à cidade entre transformação social e institucionalização estatal – 5 Conclusões – Referências

---

# 1 Introdução

A eclosão da pandemia da covid-19 entre 2020 e 2022 desencadeou uma grave crise sanitária e humanitária global, levando 125 milhões de brasileiros(as), 58,7% da população, à insegurança alimentar nos mais variados níveis de gravidade, sendo 59 milhões em insegurança leve, 31 milhões em insegurança moderada e 33 milhões em insegurança grave<sup>1</sup> – pior cenário desde a criação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), entre 2003 e 2004. Entre os anos de 2020 e 2021, o Censo do IBGE<sup>2</sup> registrou um aumento recorde da pobreza no Brasil, período em que 62,5 milhões de pessoas (29,4% da população) foram consideradas pobres, dentre as quais 17,9 milhões (8,4% da população) estavam no contingente abaixo da linha de pobreza, segundo critérios estabelecidos pelo Banco Mundial.<sup>3</sup> Em 2021, o índice de Gini (indicador socioeconômico de concentração de renda) chegou a 0,544, segundo maior patamar da série iniciada em 2012.<sup>4</sup>

Em 2022 a população em situação de rua nas cidades brasileiras atingiu a marca de 281.400 pessoas, contabilizando o aumento de 211% em uma década, conforme estimativa do IPEA.<sup>5</sup> Esses índices embasaram decisão liminar do STF,<sup>6</sup> que em julho de 2023 declarou “um estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil”.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*: relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>2</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 1º ago. 2023.

<sup>3</sup> BANCO MUNDIAL. *Fact Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines*. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>4</sup> IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 1º ago. 2023.

<sup>5</sup> IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 14 jun. 2023.

<sup>6</sup> Em decisão liminar monocrática, proferida em 25.07.2023 na ADPF nº 976, o ministro relator, Alexandre de Moraes, determinou que Estados, Distrito Federal e Municípios: (i) observem, imediata e independentemente de adesão formal, as diretrizes do Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua; (ii) garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes, inclusive com apoio para seus animais; e (iii) proíbam o recolhimento forçado de bens e pertences, a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua e o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra essa população.

<sup>7</sup> BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 1º ago. 2023

Esse cenário de aumento da insegurança alimentar, pobreza e desigualdade social no Brasil, impulsionado pela pandemia, certamente impactou os índices de insegurança e precariedade habitacional. Em pesquisa encomendada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional,<sup>8</sup> o Brasil tinha um déficit habitacional de 5,876 milhões de moradias em 2019; após a pandemia, estima-se que a situação tenha se agravado.

Dentre tantos esforços, a oferta de refeições prontas e gratuitas para aqueles(as) que estivessem em algum grau de insegurança alimentar, realizadas principalmente por organizações da sociedade civil (esta e outras categorias teóricas correlatas serão apresentadas adiante), vem surgindo como um modo de lidar materialmente com essa conjuntura, de um ponto de vista popular. Existentes como uma prática nos assentamentos e ocupações urbanas, com a pandemia as Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) expandiram suas atividades a pessoas que não eram integradas aos territórios ou mesmo ao movimento, objetivando “fazer o que o Estado não faz”,<sup>9</sup> no sentido de garantir o mínimo de segurança alimentar através da aproximação afetuosa com todas as pessoas envolvidas, sejam voluntários(as) engajados(as) na preparação das refeições, sejam beneficiários(as) que carecem desse equipamento político. Por meio desse princípio, espaços, pessoas e relações sociais assumem outros significados, que são incorporados, de modo formal ou não, pelo direito e pela cidade; enfim, pelo direito à cidade.<sup>10</sup>

Em 2023, chegaram a 46 as Cozinhas Solidárias funcionando no Brasil,<sup>11</sup> a maioria sem investimento público, apenas com a contribuição solidária de voluntários(as) e apoiadores(as) em financiamento coletivo.<sup>12</sup> Presentes em 13 Estados e no Distrito Federal, até abril de 2023 distribuíram gratuitamente mais de 1,7 milhão de marmitas e mais de 1,4 tonelada de alimentos, com o trabalho de 85 “cozinheiras de luta”.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil; 2016-2019*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalNoBrasil20162019v1.0.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

<sup>9</sup> Trata-se de um lema do MTST que expressa a mais importante das características de um movimento social, a autonomia (especialmente em relação ao Estado); porém não se exclui o desejo de se fazer o projeto realizado com a cooperação do poder público, sem que este dirija as ações políticas do movimento social. Eis uma demonstração daquilo que Gramsci, nos “Cadernos do Cárcere. Vol. 3” (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007), entendia como articulação entre sociedade civil e sociedade política, na luta pela construção de hegemonia, categorias explicadas ao longo do texto.

<sup>10</sup> HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

<sup>11</sup> COZINHAS SOLIDÁRIAS. MTST. São 46 Cozinhas Solidárias nas periferias do Brasil. Mais de 1,9 milhão de marmitas servidas. 2023. Bio do Instagram: @cozinhasolidariasmtst. Disponível em: <https://www.instagram.com/cozinhasolidariasmtst/?hl=pt-br>. Acesso em: 14 ago. 2023.

<sup>12</sup> MTST. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto. *Cozinha Solidária – O Projeto*. 2023. Disponível em: <https://www.cozinhasolidaria.com/o-projeto/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>13</sup> PERLES, Ana Paula. Apresentação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpasf/apresentacoes-em-eventos/ApresentaoAnaPaulaPerles.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2023.

Com base no exposto, este artigo tem como objetivo geral apresentar e analisar o processo sociopolítico de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias no Brasil como espaços de sociabilidade anticapitalista e de promoção do direito à cidade. Isso no viés do acesso à moradia digna e à segurança alimentar, mediante prestações materiais fornecidas a pessoas em situação de grave vulnerabilidade socioeconômica no espaço urbano.

No item 2 é apresentado relato de experiência empírica envolvendo a Cozinha Solidária da Lapa, bairro central da cidade do Rio de Janeiro, que congrega um conjunto de movimentos sociais (MTST, MUCA e MPA), além de universidades e entidades do terceiro setor. A proposta é apresentar elementos da formação, organização e funcionamento da Cozinha, enquanto um modelo contra-hegemônico de produção e distribuição de alimentos e, sobretudo, como uma prática de cidadania e concretização de direitos sociais de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, de insegurança alimentar e/ou de falta ou precariedade de moradia.

No item 3 é demonstrado e analisado o processo de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias, da sua origem nos movimentos sociais à institucionalização em lei federal como política pública. O desenvolvimento parte das iniciativas do MTST (em conjunto com outros movimentos sociais) e chega até a recente institucionalização desse modelo como política pública pelo governo federal, a partir dos Projetos de Lei nº 491/2023<sup>14</sup> <sup>15</sup> e nº 2.920/2023,<sup>16</sup> <sup>17</sup> e sua conversão na Lei nº 14.628/2023,<sup>18</sup> que prevê o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária (PCS).

No item 4 é analisado e problematizado o direito à cidade como eixo da práxis das Cozinhas Solidárias – no horizonte da sua institucionalização – e como categoria teórica contemporânea relativa a lutas urbanas, em diálogo com outras

<sup>14</sup> O PL nº 491 foi proposto no dia 13.02.23 e teve como autores os Deputados Federais Pastor Henrique Vieira (PSOL-RJ) e Guilherme Boulos (PSOL-SP), sendo este designado para a relatoria. Ressalta-se que Boulos é histórico militante e coordenador nacional do MTST.

<sup>15</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023 de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>16</sup> O PL nº 2.920 foi proposto no dia 02.06.23 pela Presidência da República e teve como relator o Deputado Federal Guilherme Boulos (PSOL-SP).

<sup>17</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.920/2023 de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2367064>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>18</sup> BRASIL. *Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm). Acesso em: 10 ago. 2023.

como sociedade civil e sociedade política,<sup>19</sup> terceiro setor,<sup>20</sup> ocupações urbanas,<sup>21</sup> direito insurgente,<sup>22</sup> direito à agroecologia.<sup>23</sup> A proposta é verificar como a realidade social proporciona novos elementos para a atualização histórica dessas categorias teóricas e como estas podem servir para a análise das possibilidades do Programa Cozinha Solidária, na perspectiva do direito à cidade. Isso em termos de concretização dos seus objetivos imediato (institucional) e mediato (não institucional), respectivamente, de redução/eliminação da insegurança alimentar e de promoção da reforma urbana.

A estrutura deste texto, em coerência com os referenciais epistemológico e teórico-metodológico adotados, tem como diretriz a totalidade social<sup>24</sup> e adota como ponto de partida a dimensão da pseudoconcreticidade,<sup>25</sup> que vem a ser relacionada dialeticamente com os planos teórico e normativo, de maneira a proporcionar elementos para uma (re)construção da realidade social concreta.

A metodologia empregada tem como referencial epistemológico o materialismo histórico e dialético, e teórico-metodológico a Teoria Crítica da sociedade capitalista,<sup>26 27</sup> assumindo perfil multidisciplinar (com eixo na categoria “direito à cidade”) e perpassando diversas áreas do conhecimento. A pesquisa tem natureza qualitativa e adota raciocínio indutivo e dedutivo. As técnicas de pesquisa empregadas são as de revisão bibliográfica, análise documental e observação participante.<sup>28</sup> As fontes primárias são dados extraídos de pesquisas e documentos estatais de entidades da sociedade civil; já as fontes secundárias consistem em artigos e livros acadêmicos, brasileiros e estrangeiros.

Além dos motivos antes expostos, em termos da atualidade e relevância das questões sociais, econômicas e políticas abordadas, este artigo tem como justificativa a proposta de impulsionar o debate sobre as Cozinhas Solidárias na área do Direito, através de uma abordagem multidisciplinar, crítica e, de certa forma,

<sup>19</sup> GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

<sup>20</sup> MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2014.

<sup>21</sup> TRINDADE, Thiago Aparecido. *Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade*. Jundiaí: Paco, 2017.

<sup>22</sup> PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 145-164.

<sup>23</sup> LEONEL JR., Gladstone. *Direito à agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

<sup>24</sup> MARX, Karl. O método da economia política. In: *Idem. Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 54-61.

<sup>25</sup> KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

<sup>26</sup> MARX, Karl. O método da economia política. In: *Idem. Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 54-61.

<sup>27</sup> HORKHEIMER, Max. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: *Os Pensadores*. Rio de Janeiro: Abril, 1983, p. 125-162.

<sup>28</sup> Este texto apresenta e analisa questões predominantemente oriundas de vivência em pesquisa empírica na Cozinha Solidária da Lapa (RJ) e em parte identificadas a partir de referências bibliográficas.

inédita. Isso porque, até a finalização da escrita deste texto,<sup>29</sup> em pesquisa bibliográfica<sup>30</sup> não foram encontrados artigos científicos publicados sobre as Cozinhas Solidárias do MTST em periódicos acadêmicos brasileiros da área de Direito. Tal ocorreu somente em periódicos das áreas de Geografia,<sup>31</sup> <sup>32</sup> Sociologia<sup>33</sup> e Gestão Urbana,<sup>34</sup> além de capítulos e livros na área de Urbanismo,<sup>35</sup> <sup>36</sup> bem como um Trabalho de Conclusão de Curso da área de Psicologia.<sup>37</sup>

## 2 A Cozinha Solidária da Lapa, Rio de Janeiro: relato de experiência

No dia 26 de novembro de 2021 foi inaugurada mais uma Cozinha Solidária entre as 46 atualmente existentes em todo o país;<sup>38</sup> desta vez, na Rua da Lapa, nº 45, região central da cidade do Rio de Janeiro/RJ, no segundo andar de um imóvel que servia apenas como depósito da Associação dos Trabalhadores [Informais dos Arcos] da Lapa (ATIAL).<sup>39</sup> A cozinha se concretizou a partir da parceria entre diversos movimentos sociais: além do MTST, são parceiros o Movimento Unido dos Camelôs

<sup>29</sup> Agosto de 2023.

<sup>30</sup> A pesquisa bibliográfica foi realizada em três bases de dados (Portal Capes, Scielo e Google Acadêmico) e os resultados foram obtidos pela busca dos seguintes termos-chave: “cozinhas solidárias”, “movimento dos trabalhadores sem teto”, “cozinhas solidárias & MTST”.

<sup>31</sup> LUNARDON, Kauan Arthur Fonseca. “Cozinhando o/em Comum”: Elementos da produção diferencial do espaço na ação de cozinhas comunitárias durante a pandemia de covid-19. *GEOgraphia*, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2023.v25i54.a52345>.

<sup>32</sup> LUNARDON, Kauan Arthur Fonseca. Cozinhas comunitárias e práticas socioespaciais de resistência: entre a luta cotidiana e os horizontes de transformação. *Revista Tamoios*, São Gonçalo (RJ), v. 19, n. 2, p. 100-117, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2023.76240>.

<sup>33</sup> SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 1-21, 2023a. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.

<sup>34</sup> NAKANO, Anderson Kazuo; GONÇALVES, Thiago Andrade. Os espaços representacionais das ocupações urbanas na intersecção entre as lutas macro e micropolíticas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, p. 1-14, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210281>. Acesso em: 9 ago. 2023.

<sup>35</sup> SIQUEIRA, Lucimar Fátima; ALMEIDA, Nicole Leal. Os sistemas alimentares – mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre. In: MARX, Vanessa; FEDOZZI, Luciano Joel; CAMPOS, Heleniza Ávila (org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*. Porto Alegre. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 211-231.

<sup>36</sup> ROCHA, Danielle de Melo; JARDIM, Felipe. Segurança alimentar na perspectiva do direito à cidade. Redes de Solidariedade no enfrentamento ao Covid-19 no Recife. In: SOUZA, Maria Ângela de A.; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo (org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade Recife*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 229-243.

<sup>37</sup> OLIVEIRA, Samia. *O estômago é um órgão político: resistência, combate à fome e vínculos de solidariedade em cozinhas solidárias na pandemia de covid-19*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Psicologia). São Paulo. Faculdade de Ciências Humanas e da Saúde da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2022.

<sup>38</sup> MTST. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto. *Cozinha Solidária – O Projeto*. 2023. Disponível em: <https://www.cozinhasolidaria.com/o-projeto/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>39</sup> SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 12, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.

(MUCA) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), tendo cada um desses coletivos uma tarefa principal, passando pela produção e oferta de alimentos (MPA), gestão e preparo das refeições (MTST) e distribuição da comida (MUCA). Embora frequentemente os(as) militantes do MUCA e do MTST se confundam em suas atribuições, o MTST é o responsável por treinar e designar um(a) coordenador(a) de cozinha, o principal encarregado por arrecadar fundos capazes de sustentar o projeto e por articular os movimentos parceiros; por outro lado, ressalta-se que a ATIAL, responsável por ceder o imóvel, é como uma espécie de braço do MUCA.

A Cozinha Solidária da Lapa é chefiada por uma coordenadora de cozinha e administrada conjuntamente por um dirigente designado apenas para essa tarefa, o que não exclui a participação de outras pessoas na execução de afazeres com os(as) voluntários(as). Fechada nos finais de semana e às segundas-feiras – neste dia, para reuniões com movimentos parceiros, “balanço de estoque [...] e avaliações das atividades”<sup>40</sup> – entre o final de 2021 e o decorrer de 2022, a rotina do espaço foi evoluindo e as refeições (na imensa maioria, almoços) chegando até mais pessoas. Nas terças-feiras, o público-alvo era de entregadores(as) de aplicativos e o ponto de encontro variava entre o Largo da Carioca e a Estação do metrô da Cinelândia, locais em que os(as) trabalhadores(as) costumavam ficar por serem próximos das estações de aluguel de bicicletas. Nas quartas-feiras, dia de maior produção da semana, os alimentos eram distribuídos para a população de rua, que, muito presente na região, ia até a Cozinha para buscar sua “quentinha”. Nas quintas e sextas-feiras, os(as) beneficiados(as) eram os(as) camelôs e os pontos de encontro eram, nos dias respectivos, os da Rua Uruguaiana e do Largo da Carioca, locais estratégicos para o comércio popular e/ou informal; nas sextas-feiras, também eram garantidos jantares para os(as) trabalhadores(as) vinculados(as) à ATIAL.

Embora existam ou tenham existido outras Cozinhas no Estado do Rio de Janeiro,<sup>41</sup> a unidade da Lapa se distingue por não se localizar em meio a uma comunidade, pelo seu público variável e pela presença de universitários(as). Sobre este último grupo, aliás, destacam-se três cursos, que, sob orientação de seus respectivos docentes em conjunto com seus(suas) orientandos(as), realizaram pesquisas e projetos de extensão naquele local, quais sejam: Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO),<sup>42</sup> Nutrição e Ciências

<sup>40</sup> SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 14, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.

<sup>41</sup> Como exemplo, tem-se a Niterói (desde 2019, com funcionamento em outro formato) e Petrópolis (em 2022, de caráter emergencial); segundo Sordi (2023, p. 7) foi a experiência de São Gonçalo (de 2017 a 2021) que serviu como embrião para o que seria o projeto nacional das Cozinhas Solidárias.

<sup>42</sup> Entre as atividades universitárias, destaca-se a do Serviço Social da UNIRIO. Nas quartas-feiras pela manhã, bem antes de ser servido o almoço, era montada uma banquinha onde café da manhã gratuito era



Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A articulação com as instituições de ensino promove a troca de saberes e o envolvimento de estudantes e pesquisadores(as) com a empiria das práticas sociais, além de, por vezes, possibilitar que permaneçam na Cozinha, mesmo após o encerramento dos projetos acadêmicos, atuando enquanto voluntários(as).

O financiamento do projeto era realizado por meio de intensas campanhas de arrecadação via doações (*crowdfunding*), especialmente divulgadas em redes sociais e vinculadas a plataformas virtuais,<sup>43</sup> nas quais pode ser feita prestação de contas com transparência aos(às) contribuintes. Também eram aceitas doações de alimentos feitas individualmente ou por meio de uma parceria com o Samba Independente dos Bons Costumes (SIBC), cuja plateia poderia optar pela aquisição de um ingresso mais barato ao trazer, em contrapartida, um quilo de alimento destinado à Cozinha da Lapa. Entretanto, talvez a maior fonte de renda fosse oriunda de verbas públicas: por meio da Lei nº 8.972/020, o Estado do Rio de Janeiro obteve autorização para transferir até R\$ 20 milhões do Fundo Especial da Assembleia Legislativa à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para custear projetos de enfrentamento ao coronavírus.

A Fiocruz fez uma chamada pública nesse sentido, mas optou por convocar iniciativas que buscassem ações emergenciais de enfrentamento à pandemia e seus efeitos *nas favelas do Rio de Janeiro*, oportunidade em que o projeto da Cozinha Solidária da Lapa foi aprovado.<sup>44</sup> Esse montante foi essencial para a aquisição de alimentos do MPA (cultivados por camponeses(as), muitos oriundos da agricultura familiar e sem uso de agrotóxicos, que costumam ter o valor elevado e ser inacessíveis para a maioria da população). Isso demonstra ser possível que pessoas de baixa ou nenhuma renda tenham acesso à segurança alimentar e a refeições balanceadas e totalmente saudáveis – assim como fez com que a “conexão roça e favela” deixasse de ser um desejo para se tornar realidade.

Feita essa breve e geral descrição do seu funcionamento, é possível tentar traçar uma rotina da Cozinha da Lapa, pelo menos no transcorrer do ano de 2022. O espaço costumava abrir por volta das 8h20min, quando a coordenadora da cozinha chegava, seguida pela carga do MPA. Nesse primeiro momento, os alimentos eram separados e calculados, verificando-se se poderia ou não faltar comida para a demanda de cada dia; ao mesmo tempo, algumas panelas já estavam no

---

distribuído à população de rua. Na oportunidade, as estudantes conversavam com as pessoas, ouvindo suas demandas de forma atenta e humanizada como parte do processo formativo do curso.

<sup>43</sup> A campanha de arrecadação pode ser acessada no *site* <https://apoia.se/cozinhasolidaria>, onde, além de realizar as doações, os(as) apoiadores(as) têm acesso à prestação de contas.

<sup>44</sup> O projeto intitulado “Solidariedade sem Veneno – Conexão Roça e Favela para o Combate à Fome no Contexto da Covid-19” foi selecionado para receber a quantia de até R\$150.000,00 conforme consta em todos os editais referentes ao processo de seleção pública.



fogo, tanto para cozinhar o arroz como para preparar o café. Assim que os(as) voluntários(as) chegavam, era feita uma “cadeia de produção” conforme o material entregue pelos(as) camponeses(as); alguns alimentos eram preparados para serem servidos no mesmo dia, enquanto outros eram armazenados para serem utilizados em outro momento; o preparo consistia em limpeza, corte e, quando fosse o caso, cozimento dos alimentos, geralmente vegetais e tubérculos.

Após horas de manejo, por volta das 12h as marmitas eram montadas em outra cadeia de produção em que uma pessoa era responsável por cada etapa: primeiro vinha o feijão por baixo, seguido pelo arroz por cima; depois, era colocado um pedaço de carne e um tubérculo; por fim, alguma hortaliça refogada encerrava a refeição, mas não a tarefa; ainda era necessário alguém para fechar a embalagem onde seria servido o alimento. Uma vez montadas, com o devido cuidado, elas eram colocadas em caixas onde seriam entregues ao seu público-alvo, após os(as) voluntários(as) e militantes fazerem sua refeição. As “quentinhas” costumavam ser transportadas por um(a) militante do MUCA e outro(a) do MTST por meio de um triciclo tipicamente utilizado por camelôs; enquanto eles(as) faziam as entregas, quem ficava na cozinha arcava com a limpeza de pratos, talheres, panelas, pia, chão. O trabalho, que costumava iniciar por volta das 8h30min, encerrava até às 17h – pelo menos para os(as) voluntários(as), pois já aconteceu de militantes ficarem até tarde da noite para concluir a limpeza.

Por mais que seja uma entre as mais de 40 cozinhas existentes no país, a Cozinha Solidária da Lapa possui seus diferenciais, como os aspectos espaciais e de ampliação de pessoas envolvidas (sobretudo os(as) beneficiários(as)); contudo, dois elementos merecem destaque. O primeiro se refere à localidade: por se tratar de um espaço político situado na região central da cidade, as pessoas que passam por lá (entre militantes, voluntários(as), estudiosos(as) e público-alvo) possuem trajetórias muito diferentes, trazendo uma pluralidade de histórias, bagagens e valores, por um lado diversos, mas que, por outro, convergem em uma causa e um projeto que vai muito além de alimentar o *outro*, essa figura tão alheia ao *nós*. Trata-se de um projeto de ressignificar espaços, relações e práticas sociais que fazem com que o *nós* e o *outro* se tornem um só, um sujeito político que não se sustenta pela mera caridade ou filantropia, mas pela comida saudável, conversa afetuosa, escuta atenta, disputa da consciência.

O segundo ponto que merece destaque é a viabilidade do projeto como política pública. A Cozinha da Lapa articula vários movimentos sociais, materializando, ainda que de forma simbólica, um dos lemas do próprio MTST, que é teto (MTST), trabalho (MUCA) e pão (MPA). Um projeto como esse, na prática, só garante o “pão”; mas é essa 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 que considere o plantio, o armazenamento, a preparação e a distribuição de refeições como uma grande cadeia de relações sociais não mercantis e de possibilidades de se ter também o teto e o trabalho, o que o MTST entendeu ser possível, em grande escala, apenas com o apoio do Estado.

Por fim, vale mencionar que a Cozinha da Lapa realizou, em novembro de 2022, evento de confraternização envolvendo militantes, voluntários(as) e apoiadores(as) para celebrar um ano de atividades, ocasião em que foram distribuídas por volta de 300 quentinhas. Ressalta-se que, no ano de 2022, foi distribuído um total estimado de 15.400. Em seguida, iniciou-se um período de recesso, para descanso, reorganização e planejamento das atividades do ano seguinte. A Cozinha da Lapa ficou fechada durante quase todo o primeiro semestre de 2023 em razão de problemas estruturais, abrindo esporadicamente para a realização de cursos de formação do MTST. A partir de julho, o espaço voltou a funcionar apenas às quartas-feiras e de forma improvisada, em razão, além das questões físicas, do encerramento do repasse de verbas oriundas da chamada pública da Fiocruz, fazendo com que a manutenção do projeto se dê apenas por doações.

### 3 O processo de formação e desenvolvimento das Cozinhas Solidárias: da mobilização popular à política pública

Denise de Sordi,<sup>45</sup> historiadora e autora de trabalhos de referência sobre as Cozinhas Solidárias, tem desenvolvido sua pesquisa abordando o contexto e o processo de formação de um projeto nacional que partiu das cozinhas comunitárias das ocupações do MTST. Dos relatos colhidos em mais dois anos pesquisando o campo, a partir da narrativa de militantes e voluntários(as), ela descreve o local onde funciona a cozinha como um elemento vital para a sobrevivência do movimento. O espaço da cozinha é identificado como “o primeiro a ser erguido em uma ocupação”; e, uma vez erguido, é ali que se dá a interlocução dos sujeitos por meio de assembleias, que se tomam as principais decisões e que se criam as condições mínimas para os(as) ocupantes organizarem a luta coletiva.

A autora ainda relata a passagem do modelo das cozinhas comunitárias das ocupações para o projeto nacional das Cozinhas Solidárias como um desdobramento espontâneo, uma releitura do espaço da cozinha comunitária enquanto espaço central de um processo de luta forjado na organização coletiva. Compreende, ainda, um fenômeno proveniente de “uma aposta política”, que, ao aproveitar a capilaridade e visibilidade do movimento, busca adequar o projeto original do MTST a um

<sup>45</sup> SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 4-12, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.

novo eixo de intervenção, ampliando a pauta da moradia, conectando-a à fome e à precarização do trabalho.

Essa virada de orientação estratégica, que passa a ter as Cozinhas Solidárias como elemento central das ações do MTST, nasceu lado a lado das lutas sociais travadas durante a pandemia da covid-19. As ações que se apresentaram num primeiro momento, como “engenharias de urgência”, vão além da filantropia, enquanto criam soluções para as necessidades sociais e mobilizam sujeitos. Estes que, ao terem acesso à alimentação adequada, acessam recursos básicos para a subsistência, criam laços de pertencimento e participam da ocupação de novos territórios.

Como mencionado, as atividades realizadas nas dezenas de Cozinhas Solidárias do MTST espalhadas pelo Brasil não se restringem à distribuição de alimentos. Seus entornos constituem também locais de luta, resistência, sociabilidade, cultura, reivindicação e implementação de direitos, para a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica e/ou de rua. Cada Cozinha é única e traduz contextos, histórias e características próprias.

Sordi<sup>46</sup> percebe no contexto das Cozinhas Solidárias do MTST uma janela histórica de oportunidades para efetivá-las como programas oficiais de fomento à segurança alimentar, pois, “testadas” em nível nacional, vêm apresentando resultados integrados, sustentáveis e positivos. Diferentemente de formas já conhecidas de distribuição de alimentos à população vulnerável, como cozinhas comunitárias, ligadas ao chamado Terceiro Setor<sup>47 48</sup> (grupos comunitários, religiosos, associações de bairro), e a experiência institucionalizada do Programa Restaurante Popular<sup>49</sup> – que comercializa refeições a preços módicos –, as atividades realizadas nesses espaços não se restringem ao valor humanitário da emergência da fome. O elemento crucial nesta forma de organização popular é o entrelaçamento de uma rede comunitária que une campo e cidade, sendo a pobreza combatida de “ponta a ponta” enquanto viabiliza o direito humano à alimentação adequada,<sup>50</sup> numa lógica e dinâmica contra-hegemônica.

<sup>46</sup> SORDI, Denise de. As Cozinhas Solidárias como política de combate à fome e à pobreza. *Brasil de Fato* [on-line]. 2023. Disponível em: <https://www.brasiledefato.com.br/2023/02/12/cozinhas-solidarias-como-politica-de-combate-a-fome-e-a-pobreza>. Acesso em: 15 jun. 2023.

<sup>47</sup> Trata-se de categoria que se refere a instituições que lidam com a “questão social” (categoria central na área do Serviço Social) num viés neoliberal, com a transferência (privatização) de incumbências e recursos públicos para entidades com a forma de pessoas jurídicas de direito privado, (supostamente) sem fins lucrativos, para que estas prestem serviços públicos sociais à população em nome do Estado. Nesse sentido, durante os governos FHC, foram editadas as Leis federais nº 9.367/98 e 9.790/1999, que criaram, respectivamente, as figuras das Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

<sup>48</sup> MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2014.

<sup>49</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual do Programa Restaurante Popular*. 2004. Disponível em: [https://bvmsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto\\_logico\\_restaurante\\_popular.pdf](https://bvmsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf). Acesso em: 15 jun. 2023.

<sup>50</sup> CONTI, Irio Luiz; PIOVESAN, Flavia (coord.). *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Essa janela já era percebida pelo MTST, um movimento com longa trajetória de lutas em torno de políticas habitacionais;<sup>51</sup> por conta disso, assim que assumiu o cargo, o deputado federal Guilherme Boulos (PSOL-SP), liderança forjada no movimento sem-teto, protocolou o Projeto de Lei (PL) nº 491/2023, que institui o Programa Cozinha Solidária (PCS). O empenho para propor uma política pública a partir das oportunidades abertas pelas Cozinhas Solidárias para a remodelação dos programas e políticas sociais de combate à pobreza e à fome foi concretizado por meio de um arranjo institucional que agrega o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esta ferramenta, após anos de instabilidade normativa,<sup>52</sup> vinha retomada pelo PL nº 2.920/2023, de autoria do Poder Executivo e com relatoria de Guilherme Boulos.

Em seu relatório, com voto pela aprovação do projeto, o deputado federal apresentou um substitutivo que incluía grande parte do texto de sua autoria,<sup>53</sup> conduzindo, desta maneira, a aprovação tanto do PAA quanto do PCS, assim como estabelecendo o vínculo direto entre as duas políticas – mais uma vez, trazendo materialidade na relação entre “favela e roça”. Com a “adição” do PL nº 491/2023, o PL nº 2.920/2023 foi convertido na Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, marco que recria o PAA do Governo Federal (garantindo a compra de alimentos produzidos por cooperativas, agricultores urbanos e periurbanos) e institui também o Programa Cozinhas Solidárias, que tem como inspiração e ponto de partida o projeto das Cozinhas Solidárias do MTST.<sup>54</sup> Embora o PAA seja de grande importância, como o principal objeto desta pesquisa diz respeito às Cozinhas Solidárias, apresenta-se

<sup>51</sup> BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos?* Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci, 2012.

<sup>52</sup> Inicialmente, o PAA foi instituído pela Lei nº 10.696/2003 (que trata da repactuação de dívidas de crédito rural), sofreu alterações pela Lei nº 12.512/2011 (que criou o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais), e ambas foram regulamentadas pelo Decreto nº 7.775/2012. Anos mais tarde, as leis foram revogadas pela Lei nº 14.284/2021 (que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil) e o decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.880/2021 (que regulamentou o Programa Alimenta Brasil). Em 2023, o PAA foi retomado pela Medida Provisória nº 1166/2023 (que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos), cuja vigência foi encerrada em 20 de julho de 2023, e regulamentado pelo Decreto nº 11.476/2023.

<sup>53</sup> Esse processo legislativo (PL nº 491/2023), a pedido do relator, teve audiência pública (instrumento/ espaço de participação popular) na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, da Câmara dos Deputados, tendo sido convidados(as) representantes dos seguintes órgãos públicos e organizações da sociedade civil: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Projeto Quebrada Alimentada; e Cozinha Solidária de Sol Nascente – Ceilândia (DF).

<sup>54</sup> BRASIL. *Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm). Acesso em: 10 ago. 2023.

adiante um estudo mais minucioso dos principais pontos a estas referentes no PL nº 491/2023.<sup>55</sup>

Na exposição de motivos do Projeto de Lei nº 491/2023,<sup>56</sup> consta que o Programa Cozinha Solidária possui três eixos fundamentais: (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. Na mesma linha, o programa possui, ao menos, duas etapas: a de implementação e a de expansão; embora o PL não descreva o segundo momento, consta que, na primeira fase, as unidades das Cozinhas Solidárias devem se concentrar nas periferias das regiões metropolitanas das cidades, que consistem em espaços urbanos onde há maior número populacional, proporcionando segurança alimentar de forma imediata e emergencial a quem tiver qualquer obstáculo para tanto, como “falta de gás, de alimento ou de estrutura”.<sup>57</sup> De igual forma, o programa almeja dar continuidade a práticas já existentes, como a ressignificação da relação com a comida, que vai “desde o cuidado com a horta que alimenta e gera significados culturais, a partir das práticas de cultivo e preparação de alimentos e, ainda, cria laços com seus usuários”.<sup>58</sup>

Sobre os seus eixos, para fazer a *entrega de comida com alto valor nutricional*, as refeições devem seguir o Guia Alimentar para a População Brasileira,<sup>59</sup> “respeitando as características culturais e hábitos alimentares da região e a partir de alimentos *in natura* ou minimamente processados”.<sup>60</sup> Seguir o guia indicado significa, além de optar por alimentos mais saudáveis, estar atento à quantidade de óleos, gorduras, sal e açúcar utilizados;<sup>61</sup> ter cuidado ao escolher, conservar e

<sup>55</sup> Optou-se por abordar a “Exposição de motivos” porque, além de esse ser o momento do processo legislativo em que se apresentam as intenções e objetivos gerais da futura norma jurídica (permitindo averiguar se estão alinhadas com a materialidade), diversos detalhes acerca das CS deverão ser regulamentados pelo Poder Executivo; portanto, um estudo completo sobre a efetividade do Programa deve ser feito após sua completa regulamentação e início de execução.

<sup>56</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>57</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>58</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>59</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf). Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>60</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>61</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 50.

manipular os alimentos;<sup>62</sup> comer com regularidade, em ambientes apropriados e em companhia de outras pessoas;<sup>63</sup> desenvolver, exercitar e partilhar conhecimentos e habilidades culinárias;<sup>64</sup> ser crítico em relação à publicidade, especialmente de alimentos ultraprocessados;<sup>65</sup> entre outras sugestões que, como se pode notar, abarcam o momento da escolha, da preparação e, só então, do consumo. Nesse sentido, é possível considerar que existe um caminho pavimentado para a concretização de um direito à agroecologia.<sup>66</sup>

O caso prático exposto neste artigo aponta para a viabilidade dessas estratégias. Mesmo com recursos muitas vezes limitados, a Cozinha Solidária da Lapa/RJ, por meio de sua coordenadora, faz pouco uso de óleos, gorduras, sal e açúcar, assim como esbanja alimentos frescos colhidos por pequenos(as) agricultores(as); o manejo é sempre cuidadoso e feito com o menor desperdício possível, e o que sobra é destinado à compostagem; a refeição é montada com calma (em contraposição ao ritmo mais acelerado do preparo e cozimento) e em conjunto; a coordenadora ensina todas as suas táticas aos(às) voluntários(as) e estes(as), uma vez que pegam o jeito, repassam as instruções aos(às) novatos(as) ou esquecidos(as). Não é só o ato de comer que importa, é todo o processo que vai do cultivo, escolha, manejo, montagem do prato, oferta, construção e manutenção de um local agradável para esse preparo e posterior saboreio da refeição, armazenamento e encaminhamento dos resíduos inutilizados. Todo o processo é pensado enquanto prática coletiva, cuidadosa e estratégica no campo político.

De volta aos eixos fundamentais, a *geração de empregos e renda no campo e na cidade*, o PSC, desde sua primeira apresentação, está atrelado ao PAA, o que significa estar ligado a uma ferramenta historicamente vinculada ao fomento da agricultura familiar, da ampliação e democratização do acesso a esses alimentos, bem como do seu abastecimento. Seguindo essa linha, o PCS se compromete em comprar de forma progressiva alimentos advindos da agricultura familiar, “priorizando assentamentos, quilombolas, indígenas e alimentos orgânicos e agroflorestais”,<sup>67</sup> assim como estruturar sistemas de abastecimento locais, contribuindo para o fortalecimento da economia local – seja pela injeção direta de dinheiro, seja

<sup>62</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 89.

<sup>63</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 101.

<sup>64</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 124.

<sup>65</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF, 2014. p. 124.

<sup>66</sup> LEONEL JR., Gladstone. *Direito à agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

<sup>67</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.



pela economia decorrente da redução de custos com frete – e, portanto, “para o enfrentamento e superação da vulnerabilidade social no campo”.<sup>68</sup>

Na cidade, os empregos são gerados diretamente nas unidades das Cozinhas Solidárias. Os autores do Projeto de Lei nº 491/2023 afirmam que, conforme a “experiência mostra”, as cozinhas coletivas e comunitárias são empregos de baixo grau de complexidade, portanto “podendo absorver o público mais vulnerável e de baixa escolaridade, [...] inclusive o mesmo público que hoje apresenta maiores índices de fome”.<sup>69</sup> De fato, a vivência dentro da Cozinha Solidária da Lapa/RJ mostra que seus(suas) principais envolvidos(as), entre articuladores(as) e coordenadores(as), são pessoas com histórias e trajetórias acadêmicas muito singelas, mas que exercem seus ofícios com cuidado e dedicação. Especificamente no que concerne ao cultivo (campo) e ao manejo (cidade), a Cozinha Solidária da Lapa/RJ permite a contratação de uma cozinheira, uma mulher negra de baixa escolaridade,<sup>70</sup> e de toda uma rede de agricultores(as) cuja escolaridade é mais variável, mas não há ninguém em situação financeira que vá além das condições mínimas de dignidade.

A *integração do campo e da cidade*, por fim, sintetiza o que já foi exposto, reafirmando a potência dessa correlação – bem ressaltada por Lefebvre,<sup>71</sup> – sobretudo no que o campo pode contribuir com a cidade, no sentido de partilhar uma cultura de feiras, quintais, hortas urbanas e periurbanas,<sup>72</sup> permitindo que as próprias famílias produzam parte de seus alimentos e incorporem as práticas de manejo, armazenamento e descarte das Cozinhas Solidárias no seu cotidiano. Incentivar o trabalho camponês fortalece todos os movimentos populares por ele atrelados; ainda, conforme exposto, em depoimento<sup>73</sup> de um agricultor de pseudônimo Juca,<sup>74</sup> o contato do urbano com o rural traz conhecimento sobre o ciclo produtivo do alimento e, especialmente, impacta na relação entre consumidores e produtores. A proximidade entre produtor e consumidor dá outro significado à relação social “transação”, que deixa de ser uma mera compra – transação, no sentido da forma mercadoria<sup>75</sup> – para se tornar um laço de confiança e, em alguns

<sup>68</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>69</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>70</sup> Por questões éticas (e até mesmo políticas) e para preservação da identidade, propositadamente não são mencionados neste texto os nomes das pessoas.

<sup>71</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004. p. 73-75.

<sup>72</sup> BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. p. 9. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>73</sup> Depoimento obtido durante observação participante realizada no âmbito de pesquisa de tese de doutorado, ainda inédita.

<sup>74</sup> MPA. Movimento dos Pequenos Agricultores. *Depoimento de “Juca”*. Rio de Janeiro, 5 dez. 2022.

<sup>75</sup> PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.



casos, de amizade e solidariedade.<sup>76</sup> A refeição deixa de ser mera mercadoria e se apresenta como alimentação. É dessa relação que se informa, se disputa consciência e se viabiliza a permanência do campesinato.<sup>77</sup>

Nesse sentido, tem-se uma ilustração prática da formulação de Marx<sup>78</sup> a respeito das categorias teóricas “alienação”, “fetichismo da mercadoria” e “emancipação” (ou “desalienação”). A primeira designa a separação (ou “estranhamento”) entre o ser humano e (i) a natureza, (ii) as relações sociais, (iii) o produto de seu trabalho e (iv) o próprio ser humano. A segunda denota a reificação de relações sociais concretas, escamoteadas de forma subjacente à mercadoria. Já a terceira representa a “desalienação”, uma ruptura com essa objetificação, geralmente ocultada no plano da aparência e nem sempre identificada no âmbito da essência do fenômeno social.<sup>79</sup> <sup>80</sup> As relações sociais aqui descritas buscam, na medida do possível, romper com essas lógicas, aproximando pessoas e o fruto do seu trabalho por outros mediadores que não necessariamente o dinheiro; mas, como já referido, o afeto e a luta política. O projeto de lei do PCS almeja manter e institucionalizar esses pressupostos, pelo menos é o que sugere sua carta de intenções presente na sua “Exposição de motivos”. O desafio, no atual momento, é fazer com que essa prática seja aprimorada pela sua formalização enquanto uma política pública; a institucionalidade, contudo, não é garantia de implementação concreta e ampla dos objetivos da norma jurídica e da política pública que ela própria elabora e propõe, sendo, muitas vezes, um potencial limitador da práxis então autônoma.

#### 4 O direito à cidade entre transformação social e institucionalização estatal

Como já mencionado anteriormente, a experiência da Cozinha Solidária da Lapa/RJ e o texto com as motivações para a lei do PCS na forma de uma política pública apontam para uma abrangência de direitos que perpassam todo o curso do processo de produção e circulação do alimento, desde seu plantio até o ato de comer. Nessa cadeia, percebe-se que não se trata de qualquer alimentação e qualquer atividade laboral: o alimento é produzido como forma de frear o êxodo rural e é cultivado sem agrotóxicos e servido com insumos variados; esses insumos são abastecidos e armazenados em pequena escala, o que permite estarem presentes em vários locais da cidade; o esforço que mantém essa rede é remunerado, garantindo que se combata a fome também pela geração de emprego e renda.

<sup>76</sup> LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

<sup>77</sup> MPA. Movimento dos Pequenos Agricultores. *Depoimento de “Juca”*. Rio de Janeiro, 5 dez. 2022.

<sup>78</sup> MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.

<sup>79</sup> BELLO, Enzo. *A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos*. Caxias do Sul: EducS, 2013. p.117-162.

<sup>80</sup> KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

Esses exemplos demonstram que, mais do que “pão” e “trabalho”, essa é uma prática essencialmente ligada à cidade (teto e sociabilidade) – e, por isso, inevitável abordar como as Cozinhas Solidárias podem ser parte de algo maior representado por esse direito.

Embora já fosse reivindicado em relação a ocupações urbanas para fins de moradia,<sup>81</sup> a partir das Jornadas de junho de 2013 o direito à cidade passou de uma categoria teórica proposta na década de 1960 por um sociólogo francês<sup>82</sup> – manejada mais em áreas como Urbanismo, Geografia e Sociologia Urbana, e pouco ou nada conhecida na área do Direito até recentemente – a um mote político de catalização de lutas urbanas, grupos sociais e demandas por direitos. Com a sua difusão no campo de pesquisas do Direito, o direito à cidade passou a ser assimilado em sentido diverso ao proposto por Lefebvre.<sup>83</sup> Este concebeu o direito à cidade como horizonte de superação da sociabilidade e urbanização capitalistas, baseadas no valor de troca, para que um possível modelo de cidade pós-capitalista fosse construído com base no valor de uso; portanto, sem a exploração de mais-valor e sua dinâmica de segregação socioespacial produtora de isotopias e heterotopias.

No campo teórico, com base na sua leitura de Lefebvre, em texto publicado originariamente em 2008, David Harvey<sup>84</sup> considera o direito à cidade com uma dimensão sociopolítica e também como uma espécie de guarda-chuva de direitos (individuais e coletivos), sob o qual a transformação urbana muda subjetividades e vice-versa. No âmbito jurídico-político, os encontros vintenários das Conferências ONU Habitat (1976, Vancouver; 1996, Istambul; 2016, Quito) e outros espaços da dita sociedade civil transnacional (como o Fórum Social Mundial) têm produzido documentos<sup>85</sup> que se pretendem normativos, servindo de base para um entendimento do direito à cidade como espécie de direitos humanos,<sup>86</sup> como direito fundamental<sup>87 88</sup> ou como novos direitos

<sup>81</sup> TRINDADE, Thiago Aparecido. *Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade*. Jundiaí: Paco, 2017.

<sup>82</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.

<sup>83</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.p. 105-108.

<sup>84</sup> HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.p 27-66.

<sup>85</sup> Por exemplo: a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de 2002; a Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, de 2000; e a Carta da Cidade do México (o direito a construir a cidade que sonhamos), de 2009.

<sup>86</sup> PLATAFORMA DHESCA BRASIL. *Direito humano à cidade*. Coleção cartilhas de direitos humanos. Vol. VI. 2. ed. Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-à-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

<sup>87</sup> Considerando que o direito à cidade supostamente estaria contemplado pela Constituição Federal de 1988 (nos artigos 182 e 183, que tratam da Política Urbana, especialmente no “princípio da gestão democrática das cidades”), seria possível entendê-lo presente também na legislação infraconstitucional urbanística (a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e Planos Diretores Municipais Participativos; a Lei nº 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana; a Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole; entre outras).

<sup>88</sup> BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O Direito à Cidade e os Novos Direitos Urbanos como Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (org.). *Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 231-252.

urbanos de cidadania.<sup>89</sup> Em suma, no limite, o direito à cidade caminharia para uma intersecção ou mesmo sobreposição ao normativismo do Direito Urbanístico.

Esse descolamento entre a complexidade teórica e filosófica da categoria “direito à cidade” para uma apropriação jurídica acaba por tornar as noções de *direito* e *cidade* demasiadamente taxativas e fetichizadas, como se o espaço urbano fosse apenas constituído por infraestrutura, equipamentos públicos e vias de acesso. Tal movimento decorre de uma premissa de que o direito à cidade precisa ser reconhecido, ainda que na sua condição mais esvaziada, porque assim passa a ser uma prerrogativa estatal enquanto freio e contrapeso das ações do mercado. Em momentos de crise (seja ela política, sanitária e/ou econômica), é nas cidades que seus efeitos se acirram, como bem demonstra a demanda que motivou as Cozinhas Solidárias; esses efeitos, não raro, decorrem de gestões públicas e privadas que buscam proteger os anseios socioeconômicos existentes na lógica capitalista de relações sociais, em detrimento de qualquer outra necessidade, mesmo que seja humana e vital. Esse esforço, reitera-se, é privado e público,<sup>90</sup> logo, carece de ação ou omissão do Estado; por outro lado, existe um imaginário<sup>91</sup> de que esse mesmo Estado possa ser um mediador entre sociedade e mercado em prol de necessidades sociais, tendo em vista que a hegemonia capitalista, por sua natureza, não tem interesse em efetivá-las.

É nessa chave dialética que ocorre o reconhecimento dos direitos: por um lado, uma institucionalidade que reproduz as relações sociais e os anseios capitalistas e, por outro, é a que os retém. Nessa dinâmica, utiliza-se o Direito nas suas mais variadas formas (desde a elaboração de leis até contenciosos judiciais) como uma tática, ora de forma mais crítica, ora nem tanto. Nessa seara surge, por exemplo, o direito insurgente,<sup>92</sup> numa expectativa de curto, médio e longo prazo de luta por direitos que considera o contexto capitalista atual e o pós-capitalista. Em suma, sendo o direito insurgente uma tática transitória, que vai do seu uso à sua negação, o caminho a ser percorrido possui os seguintes elementos: combate,

<sup>89</sup> BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa, 2003. p. 124-129.

<sup>90</sup> Cabe ressaltar, com Gramsci, nos “Cadernos do Cárcere. Vol. 3” (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007), que aqui se entende a separação “público e privado” como uma ficção moderna/liberal, tendo quanto à dinâmica social no máximo fins didático-explicativos e, no caso do Direito, operacionais. Pachukanis, em “Teoria geral do direito e marxismo” (São Paulo: Boitempo, 2017, p. 112), por exemplo, entendia que o “direito público pode existir apenas como representação da forma jurídica privada na esfera da organização política, senão ele deixará de ser direito”. Já Poulantzas, em “O Estado em crise” (Rio de Janeiro: Graal, 1977), considera o Estado uma condensação material de relações sociais, sendo estas hegemonicamente pautadas por premissas e interesses capitalistas. Portanto, as relações sociais capitalistas se desenvolvem cotidianamente na institucionalidade estatal, ainda que mediante formas diversas das adotadas no mercado.

<sup>91</sup> É exatamente essa a concepção liberal de Estado, apontada e criticada por Engels em “A origem da família, da propriedade privada e do Estado” (São Paulo: Boitempo, 2019).

<sup>92</sup> PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de. (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 145-164.

releitura, assimetria, dualidade e negação.<sup>93</sup> Os termos são quase autoexplicativos, mas cabe uma breve exposição acerca de cada ponto, com base nos autores.

O *combate* (uso combativo do Direito) está atrelado à literalidade da lei e se refere ao enfrentamento e reivindicação dentro do que a ordem jurídica prevê; a *releitura* procura ir além do texto literal, utilizando-se de estratégias interpretativas para aplicar a norma, por vezes, de forma mais ampla e que abarque mais demandas; a *assimetria* não tem um caráter processual, mas de resgate e disputa do que é entendido como justo para além das previsões consolidadas, relacionando o Direito com subculturas jurídicas (como o direito de favela) e até as não culturas jurídicas (quilombagem e aldeamento jurídico indígena); a *dualidade* parte para a organização política e confronto direto com a ordem hegemônica num contexto em que há “condições equivalentes na disputa”<sup>94</sup> e, portanto, começa a delinear um horizonte revolucionário; e a *negação* (uso negativo ou desuso do Direito) representa o socialismo jurídico,<sup>95</sup> etapa em que já está se consolidando o Estado e o direito socialista e, por isso, estão encerradas as relações sociais capitalistas, assim como o direito e seu uso, pois retomar o segundo seria voltar ao primeiro

O direito à cidade, nos moldes atuais no Brasil, parece presente no combate (do ponto de vista normativo), na releitura (processual) e na assimetria (acadêmica). Esses esforços fizeram, respectivamente, com que direitos como à moradia e ao transporte alcançassem a condição de direitos sociais (art. 6º, *caput*, CF/88), com que a função social relativizasse o caráter absoluto da propriedade privada (art. 5º, XXIII, CF/88), e o direito de favela passasse a ser estudado enquanto uma forma jurídica; ou seja, todo empenho vem no sentido de trazer o direito à cidade para a ordem “legítima” por meio de uma acepção restrita de que a forma jurídica é tão somente o que pode ser previsto e mediado pelo Estado. A “dependência” do Direito Urbanístico (na sua eficácia literal, interpretada ou pelo reconhecimento de formas marginais) impõe mediadores e limitantes incapazes de fazer com que ele exerça sua aptidão, pelo menos aquela pensada por Lefebvre<sup>96</sup> – e, nesse sentido, cabe recordar o alerta de Bernard Edelman<sup>97</sup> sobre o ocorrido com a greve.

Como argumenta o pensador francês (discípulo de Louis Althusser e integrante da famosa Escola Crítica do Direito da década de 1970, junto com Michel Miaille), originariamente uma prática insurgente, anticapitalista e criminalizada, a greve teve arrefecido (quicã, perdido?) seu potencial questionador e transformador

<sup>93</sup> PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de. (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 149-156.

<sup>94</sup> PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de. (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 154.

<sup>95</sup> ENGELS, Friedrich. *O socialismo jurídico*. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

<sup>96</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.

<sup>97</sup> EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. São Paulo: Boitempo, 2016.

da sociabilidade capitalista quando descriminalizada, incorporada e regulamentada pelo Estado capitalista. Este introduziu uma série de normas jurídicas cuja aplicação por aparelhos ideológicos de Estado<sup>98</sup> – tribunais e outras instituições – passou a inviabilizar na prática movimentos paredistas que pudessem afrontar os grandes capitalistas, diante de multas elevadas e outras formas de punição a militantes e dirigentes sindicais. Aliás, contribuem para isso recorrentes medidas legislativas como a contrarreforma trabalhista de 2017, que esvaziou os sindicatos ainda mais economicamente e desmobilizou a classe trabalhadora.

Pazello e Ribas,<sup>99</sup> acerca do direito insurgente, avisam que “Na América Latina contemporânea, mesmo os mais avançados processos de luta social contra o capitalismo não sugerem, em lugar algum, uma dualidade de poderes”, quiçá as outras características. Diante da conjuntura do Brasil, seria esse horizonte reformista a perspectiva para o direito à cidade? Ser esvaziado de sentido político e potencial transformador quando instrumentalizado por meio de normas jurídicas e políticas públicas? Essa é uma questão – ainda sem resposta, mas com algumas tendências identificadas – que permeia os temas tratados neste estudo, em especial o Programa Cozinhas Solidárias, que recentemente institucionalizou em âmbito estatal práticas até então criadas e desenvolvidas por movimentos sociais de perfil anticapitalista, junto a pessoas e grupos sociais vulneráveis socioeconomicamente, no horizonte da “reforma urbana” (leia-se, superação da sociabilidade urbana capitalista).

As Cozinhas Solidárias do MTST surgiram de forma dinâmica, como ações políticas concretas voltadas a, ao menos minimizar, de modo imediato, a emergência da fome em um período de crise sanitária, econômica e social. A manutenção do projeto apenas por meio de financiamento coletivo voluntário confere a essas cozinhas um caráter transitório e instável. A produção está condicionada às variações e incertezas de doações, que determinam o ritmo do funcionamento, o número de refeições servidas (e pessoas atendidas) ou a própria viabilidade das suas atividades. A questão do financiamento é crucial para a continuidade de uma estrutura de qualidade, capaz de produzir mais refeições de modo seguro, contínuo, sem sobressaltos e atingindo o maior número de pessoas. Mas, enquanto aguardam a implementação de uma política pública, as Cozinhas Solidárias que ainda estão “de pé” buscam sobreviver por tempos difíceis e incertos, conforme relatado em Lima,<sup>100</sup> sem investimento público, contando apenas com a contribuição solidária de voluntários(as) e apoiadores(as).

<sup>98</sup> ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

<sup>99</sup> PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 154.

<sup>100</sup> LIMA, Camila. Cozinhas Solidárias no Ceará devem distribuir até 100 mil refeições por dia. *Brasil de Fato* [on-line]. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/08/cozinhas-solidarias-no-ceara-devem-distribuir-ate-100-mil-refeicoes-por-dia>. Acesso em: 12 ago. 2023.

As Cozinhas Solidárias, portanto, não possuem uma finalidade revolucionária como, originariamente, o direito à cidade; elas assumidamente se colocam como garantia de necessidades vitais e impactam muito mais as relações interpessoais e “interespaciais” (de campo e cidade) do que o combate à fome, de forma generalizada. Ao mesmo tempo, e em outra contraposição ao direito à cidade, essa ação é muito prejudicada sem o auxílio financeiro do poder público, justificando a necessidade de se tornar uma política pública. Com a institucionalização, as Cozinhas Solidárias, por um lado, se viabilizam e ganham mais fôlego para suas finalidades e meios para tanto; por outro, afastam-se ainda mais do direito à cidade no sentido de Lefebvre,<sup>101</sup> ficando restritas às previsões e controles normativos que podem, inclusive, limitar as partes positivas do projeto. O dilema entre efetividade e limitação faz com que não exista uma “saída” fácil, pois, na atual conjuntura, parece ser uma questão de tudo ou nada.

A iniciativa viabilizada pelo Programa Cozinhas Solidárias, proposto pelo governo federal e previsto na Lei nº 14.628/2023, permitirá que, pela primeira vez na história do Brasil, construa-se uma rede de cozinhas com distribuição gratuita e perene de refeições para a população socioeconomicamente vulnerável. Isso para além das experiências avulsas e temporárias de “restaurantes populares”, mantidos por governos estaduais e municipais, ou cozinhas comunitárias criadas por organizações não governamentais, que integram o Terceiro Setor, como cooperativas, organizações religiosas ou associações.

Ao que parece, há um impasse em que é ruim com o Estado (pelos limites que esse vínculo impõe às práticas sociais) e pior sem ele (considerando a necessidade material dessa parceria). Esse dilema faz com que os(as) protagonistas das lutas urbanas que permeiam as Cozinhas Solidárias acabem cedendo, restringindo seus desejos e reivindicações, como se não houvesse alternativa a não ser essa aliança com o poder público – e, de fato, para quem tem fome e pressa, talvez não exista alternativa. Atenta-se, nesse sentido, para que o Programa Cozinhas Solidárias não faça com a práxis social o mesmo que foi feito com o direito à cidade, cujo reconhecimento jurídico e, portanto, institucional fez com que se ficasse apenas na seara do possível. O resultado de ter esse direito dentro dos parâmetros da sociabilidade capitalista, sem qualquer perspectiva criativa de médio ou longo prazo, faz com que as táticas jurídicas pareçam ser a única alternativa – e para quem se propõe a fazer a luta social e a disputa categorial, não se pode falar em fim de linha tão rapidamente.

Assim como no panorama do direito insurgente, não se pode perder de vista que a efetivação de direitos por meio de políticas públicas é contraditória e deve

<sup>101</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.

ser vista como tal, sempre almejando avançar de modo que as práticas sejam cada vez mais autônomas e radicais. No exercício das Cozinhas Solidárias como política institucional, é preciso atentar para se garantir o hoje, ao mesmo tempo em que se pode construir e imaginar coletivamente o amanhã, sobretudo pela sua transitoriedade, pois se almeja o fim da fome e da insegurança alimentar. Assim, o que virá depois? O que ocorrerá com as dinâmicas sociais e com as pessoas que se cruzaram? O futuro, como dito, é incerto e deve ser pensado em conjunto; no entanto, ele precisa ser de avanço, na medida em que se supera um desafio, outros passam a surgir e carecem de respostas à sua altura.

## 5 Conclusões

Direito à cidade entre transformação social e institucionalização estatal. Em linhas gerais, essa é uma questão recorrente há algum tempo. No caso das Cozinhas Solidárias, há/haveria arrefecimento da luta pela reforma urbana / direito à cidade / cidade do valor de uso / cidade pós-capitalista? Com base na experiência empírica, é possível considerar que ao menos parte das pessoas beneficiárias das refeições assumiria algum grau de consciência política, identificação ideológica e até engajamento coletivo? Poderia se esperar alguma devolutiva colaborativa para a causa ou elas se limitariam a receber as refeições? O que esperar do Programa Cozinhas Solidárias?

Essas são questões postas no atual momento e que ainda não podem ser respondidas, diante da necessidade do advento dos fatos sociais a ocorrerem a partir das iniciativas apresentadas e analisadas neste estudo. Não obstante, há temas já evidenciados que permitem considerações como a expectativa de que o Programa Cozinhas Solidárias, da Lei nº 14.628/2023, consolide-se enquanto política pública de Estado (portanto, *perene*), estruturada, nascida de uma articulação social pioneira, emancipatória, inclusiva e democrática, entre sociedade civil e sociedade política (no sentido gramsciano). Isso mediante diálogo com as demandas oriundas das ruas, das ocupações, das comunidades de baixa renda, das pessoas excluídas dos centros de decisão, que têm fome e sofrem com a espoliação de seus direitos sociais urbanos, mas que, em essência, consistem em sujeitos políticos encarnados em indivíduos e grupos sociais que estão em processo de lutas urbanas e resistência política.

Uma política pública erguida sobre um modelo de produção e consumo de alimentos saudáveis – contraposto ao mercantilista do agronegócio –, que une o campo à cidade, traçando uma diretriz para o planejamento e a reconstrução de programas de segurança e soberania alimentar que deverão ser elaborados no futuro. E, sobretudo, que o enfrentamento à alarmante insegurança alimentar ocorra mediante política de Estado, dotada de apoio social, robustez e orçamento, com



perenidade em mandatos futuros, sem que sua existência seja descontinuada e desarticulada pelas oscilações circunstanciais de determinado governo e/ou por interesses eleitoreiros.

---

**Solidarity kitchens and right to the city: from social movements to public policy, an analysis from the Lapa kitchen, Rio de Janeiro**

**Abstract:** This paper introduces and analyzes the sociopolitical process of raising and development of the Supportive Kitchens in Brazil, as spaces of anti-capitalist sociability and implementation of the right to the city. The goal is to provide dignified habitation and food safety, through material provisions granted to people in situation of serious socioeconomic vulnerability in urban space. The starting point is the experience of the Solidarity Kitchen organized by a pool of social movements (MTST, MUCA and MPA), universities and non-governmental entities, in Lapa neighbourhood, city of Rio de Janeiro. The development arrives until its recent institutionalization as a public policy by the Federal Government (Statute nº 14.628/2023): the Supportive Kitchen Program. The methodology adopted has as epistemological referential the historical and dialectical materialism, and as theoretical-methodological guidelines the Critical Theory of capitalist society, with multidisciplinary profile and axle in the category "Right to the City". The research has qualitative nature and adopts inductive and deductive reasoning. The techniques of research used are bibliographic review, documentary analysis and participant observation. Primary sources are data extracted from researches and documents provided by State and civil society entities; secondary sources are Brazilian and foreign academic papers and books.

**Keywords:** Solidarity Kitchens. Right to the city. Habitation and food. MTST. Rio de Janeiro.

---

## Referências

- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O Direito à Cidade e os Novos Direitos Urbanos como Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (org.). *Curso de Direito à Cidade: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 231-252.
- BANCO MUNDIAL. *Fact Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines*. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- BELLO, Enzo. *A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos*. Caxias do Sul: EducS, 2013.
- BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa, 2003.
- BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto*. São Paulo: Scortecci, 2012.
- BRASIL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 1º ago. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm). Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)*, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/consultorio-na-rua/arquivos/2012/politica-nacional-de-atencao-basica-pnab.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. *Guia Alimentar Para a População Brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília, DF. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual do Programa Restaurante Popular*. 2004. Disponível em: [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto\\_logico\\_restaurante\\_popular.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf). Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.920/2023 de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2367064>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 491/2023, de 13 de fevereiro de 2023*. Institui o Programa Cozinha Solidária, que dispõe sobre a distribuição de alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluindo a população em situação de rua, visando a promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional, de assistência social, efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348641>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COZINHAS SOLIDÁRIAS. MTST. São 46 Cozinhas Solidárias nas periferias do Brasil. Mais de 1,9 milhão de marmitas servidas. 2023. Bio do Instagram: @cozinhasolidariasmtst. Disponível em: <https://www.instagram.com/cozinhasolidariasmtst/?hl=pt-br>. Acesso em: 14 ago. 2023.

CONTI, Irio Luiz; PIOVESAN, Flavia (coord.). *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENGELS, Friedrich. *O socialismo jurídico*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil; 2016-2019*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalnoBrasil20162019v1.0.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HORKHEIMER, Max. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: *Os Pensadores*. Rio de Janeiro: Abril, 1983, p. 125-162.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 1º ago. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil*. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 14 jun.2023.

- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.
- LEONEL JR., Gladstone. *Direito à agroecologia: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- LIMA, Camila. Cozinhas Solidárias no Ceará devem distribuir até 100 mil refeições por dia. *Brasil de Fato* [on-line]. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/08/cozinhas-solidarias-no-ceara-devem-distribuir-ate-100-mil-refeicoes-por-dia>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto; PERIOTO; Julia Navarro; FARIA, Leticia. O direito à cidade como feixe de direitos fundamentais. *Revista Culturas Jurídicas*, Ahead of Print, v. 10, 2023 (no prelo). Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/issue/view/2438>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- MPA. Movimento dos Pequenos Agricultores. *Depoimento de “Juca”*. Rio de Janeiro, 5 dez. 2022.
- MARX, Karl. O método da economia política. In: *Idem. Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 54-61.
- MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2014.
- MTST. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto. *Cozinha Solidária – O Projeto*. 2023a. Disponível em: <https://www.cozinhasolidaria.com/o-projeto/>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente: (des)uso tático do direito. In: KASHIURA JR., Celso; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso de (org.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2015, p. 145-164.
- PERLES, Ana Paula. Apresentação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpasf/apresentacoes-em-eventos/ApresentaoAnaPaulaPerles.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2023.
- PLATAFORMA DHESCA BRASIL. *Direito humano à cidade*. Coleção cartilhas de direitos humanos. Vol. VI, 2. ed. Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-à-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil*: relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- SORDI, Denise de. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). *Mundos do Trabalho*, Florianópolis, v. 15, p. 1-21, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2023.e92392>.
- SORDI, Denise de. As Cozinhas Solidárias como política de combate à fome e à pobreza. *Brasil de Fato* [on-line]. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/02/12/cozinhas-solidarias-como-politica-de-combate-a-fome-e-a-pobreza>. Acesso em: 15 jun. 2023.

TRINDADE, Thiago Aparecido. *Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade*. Jundiaí: Paco, 2017.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BELLO, Enzo; OLIVEIRA, Fernanda Artimos de; MASCARELLO, Renata Pirolí. 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, ano 9, n. 17, p. 83-108, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART04.RJ

---