IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR: MAPEAMENTO DO PROGRAMA COZINHAS SOLIDÁRIAS

Palavras-Chave: FOME, INSEGURANÇA ALIMENTAR, PROGRAMA COZINHAS SOLIDÁRIAS

Autores(as):

PABLO FANTINATTI MEDINA, IE - UNICAMP

Profª. Drª. IVETTE LUNA, IE - UNICAMP

INTRODUÇÃO:

A primeira aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) ocorreu no ano de 2004 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Os resultados do questionário apontaram um índice de Segurança Alimentar (SAN) de aproximadamente 65% dos domicílios brasileiros contra 14% em Insegurança Alimentar Leve, 12% em Insegurança Alimentar Moderada e 9% em Insegurança Alimentar Grave conforme dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, 2024).

À época, o governo Lula estava em seu segundo ano do primeiro mandato e havia recentemente implementado o Programa Fome Zero, um agregador de políticas públicas de combate à fome - tal como o Programa Cartão Alimentação (PCA), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - e que daria origem ao Programa Bolsa Família em anos posteriores. Os efeitos benéficos de tais políticas já se mostraram presentes nos resultados da aplicação seguinte em 2009 com um aumento no índice de SAN para aproximadamente 70% e queda na INSAN moderada (8%) e grave (6,6%), o que explica inclusive o aumento da INSAN leve (16%). A tendência de queda nos índices de INSAN permaneceu até 2013, ano em que a ONU retirou o Brasil do Mapa da Fome, o que é considerado um marco do país nesta área.

Os anos seguintes, no entanto, seriam caracterizados pela retomada desses indicadores a patamares cada vez mais elevados devido à “deterioração das condições políticas e econômicas do país [...] e a intensificação dos retrocessos em políticas públicas e a condução omissiva da crise sanitária” (MDS, 2024). Os piores indicadores aparecem, portanto, no auge da pandemia de COVID-19, quando os principais jornais estampavam em suas capas as “filas de ossos”. Neste cenário, surgem as Cozinhas Solidárias por iniciativa da sociedade civil e dos movimentos sociais – mais notadamente pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Inspirados nas experiências dos *comedores comunitários* argentinos, os voluntários arrecadam doações em espécie ou alimentos *in natura* e passam a distribuir refeições gratuitas para a população em vulnerabilidade social (SORDI, 2023). A iniciativa se consolida

aos poucos com aproximadamente 50 unidades e passa a abranger 14 estados brasileiros, sendo reconhecida como uma importante política de combate à fome em março de 2024, quando o Decreto nº 11.937/2024 entra em vigor e estabelece o Programa Cozinhas Solidárias (PCS). Segundo o texto do decreto, o intuito do PCS é apoiar as entidades já existentes que prestam serviços de alimentação saudável e gratuita para população em vulnerabilidade social através de três eixos:

I. Apoio à oferta de refeições: auxílio para cobrir as despesas de custeio, pessoal, manutenção e demais investimentos;

II. Fornecimento de alimentos in natura e minimamente processados: diretamente entregues pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

III. Apoio à capacitação dos colaboradores e parceiros: projetos de formação para o aprimoramento do funcionamento das Cozinhas Solidárias.

METODOLOGIA:

Esta pesquisa foi aprovada em meados de janeiro de 2025, quando se estabeleceu contato institucional com a equipe do Programa Cozinhas Solidárias. O retorno ocorreu em março com a disponibilização da base de dados do MDS através da Coordenadoria Geral de Equipamentos de Segurança Alimentar.

Durante o primeiro mês, foi feito um levantamento bibliográfico sobre o tema de INSAN e coleta dos dados mais recentes através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc de 2023). Em seguida, foi feita uma análise exploratória dos dados disponibilizados pelo MDS através do Python. A base continha inicialmente 5.971 registros e, após tratamento inicial, foram identificadas 624 duplicatas. Nestes casos, optou-se por manter apenas o registro mais atual conforme a data de envio para análise.

Em seguida, foram selecionadas as variáveis relativas à identificação e à localização das unidades (Nome da Cozinha; Bairro; Município; UF); à sua atual situação (Em funcionamento ou Retiradas; Dias de operação); ao seu cadastro no MDS (Habilitadas ou Não Habilitadas) e ao total do público atendido e sua caracterização (Público Atendido; Público Total).

A base limpa continha, portanto, 5.347 registros, dos quais 2.595 estavam ativas com funcionamento normal e 1.284 com funcionamento reduzido, enquanto 966 não estavam mais operando e 503 não registraram valores para a variável sobre funcionamento. Durante a pesquisa, foi possível identificar que uma das estratégias do MTST se baseia na abertura de cozinhas emergenciais que operam por tempo determinado e que compõe, portanto, uma parte das que já não mais estão em operação – não há dados disponíveis, no entanto, para melhor qualificar esta categoria.

Na sequência, por inconsistência nos dados de cadastro entre as categorias funcionamento e dias da semana, foram eliminados 1.256 registros correspondentes à categoria Situação = Retirada. Isso ocorreu, pois os registros constavam como em funcionamento normal ou reduzido, mas não

apresentavam valores para os dias em funcionamento. Dessa forma, das 3.789 unidades registradas em funcionamento, optou-se por trabalhar apenas com as consideradas ativas, compondo um total de 2.623 unidades. A partir desta nova tabela, foram gerados os resultados apresentados na sessão seguinte utilizando a função PIVOT TABLE do Excel. Por fim, foi feita uma análise comparativa entre os resultados obtidos e os dados da PNADc coletados inicialmente.

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

Após tabulação dos resultados, constatou-se que o Rio Grande do Sul (RS) é o estado com maior número de unidades em funcionamento – 489 das 2.623, correspondente a 18,64%. Em seguida está o Ceará (CE) com 431 unidades (16,43%); São Paulo (SP) com 424 (16,16%); Rio de Janeiro com 343 (13,08%) e Bahia com 156 (6%). Estes estados são responsáveis por aproximadamente 70% das unidades em atividade. Quando segmentado por municípios, São Paulo aparece em primeiro lugar com 255 unidades (9,7%) seguido por Porto Alegre com 205 (7,8%), Rio de Janeiro com 178 (6,8%), Fortaleza (6,3%) e Salvador com 62 (2,4%). Todas os demais possuem menos de 50 unidades, conforme pode ser visto na Tabela 1.

Quantidade de Cozinhas	Número de Municípios	Porcentagem
Municípios com 1 unidade	340	58,1
Entre 2 e 5 unidades	168	28,7
Entre 5 e 10 unidades	38	6,5
Entre 10 e 20 unidades	17	2,9
Entre 20 e 30 unidades	9	1,5
Entre 30 e 40 unidades	4	0,7
Entre 40 e 50 unidades	4	0,7
Acima de 50 unidades	5	0,9
Total de Municípios	**585**	**100**

Tabela 1 - Produzida a partir da base de dados disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, 2025).

É interessante observar que as 5 capitais listadas anteriormente possuem 866 unidades, o que correspondem a 33% das unidades do programa; enquanto o restante está majoritariamente distribuído em municípios com apenas 1 (12,9%) ou de 2 a 5 unidades (16,4%), o que totaliza apenas 769 cozinhas (29,3%). Quando analisadas com relação à situação, 1.831 unidades estão em funcionamento normal e 792 com carga horária reduzida (Tabela 2). Em sua maioria, as cozinhas funcionam 5 dias na semana (725 unidades, 27,6%); seguida por aquelas cujo funcionamento ocorre apenas em 1 dia da semana (494 unidades, 18,8%).

Dias em funcionamento	Carga horária reduzida	Funcionando normalmente	Total
5 vezes por semana	61	664	725
1 vez por semana	240	254	494
2 vezes por semana	128	174	302
3 vezes por semana	115	178	293
Blank	51	84	135
6 vezes por semana	17	89	106
6 a 7 vezes por semana	10	86	96
7 vezes por semana	11	74	85
4 a 5 vezes por semana	14	67	81
Quinzenalmente	32	41	73
4 vezes por semana	20	49	69
Uma vez ao mês	35	32	67
1 a 3 vezes por semana	31	23	54
Somente em dia de eventos	27	16	43
TOTAL	**792**	**1831**	**2623**

Tabela 2 - Produzida a partir da base de dados disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, 2025).

Para aferir a inserção do Programa nas unidades em atividade, utilizou-se o indicador “Status” e foi possível constatar que a maior parte das cozinhas ainda está apenas mapeada (41%), isto é, não tiveram seu cadastro preenchido por completo e, portanto, não estão aptas a receber o auxílio do PCS (Tabela 3). Das 962 unidades habilitadas, 69,5% estão presentes nos estados do Ceará (200 unidades), São Paulo (159), Rio Grande do Sul (144), Rio de Janeiro (114) e Bahia (51). Os mesmos cinco estados também respondem por 68,4% das cozinhas mapeadas: RS (203), SP (176), RJ (168), CE (127) e BA (64). Todos os demais possuem menos de 50 unidades em ambas as categorias.

Status	Número de Unidades	Porcentagem
Mapeada	1079	41,1
Habilitada	962	36,7
Não Habilitada	360	13,7
Homologada para habilitação	120	4,6
Em análise	102	3,9
Total	**2623**	**100**

Tabela 3 - Produzida a partir da base de dados disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, 2025).

Por fim, embora tenha ficado evidente que as cinco capitais dos estados citados acima concentram boa parte das unidades ativas do programa – como já havia sido mencionado no primeiro parágrafo desta sessão –; deve-se atentar para o fato de que estes respondem por apenas 0,9% dos 585 municípios em que há unidades de Cozinhas Solidárias. Para qualificar, portanto, como estão localizadas dentro dos estados, optou-se por segmentar as unidades conforme municípios da Região Metropolitana de seus respectivos estados seguindo a classificação do IBGE. A Tabela 4 mostra que o Ceará é o estado com maior número de municípios atendidos (79) e, em sua maioria, não pertencem à região metropolitana. Na sequência está o estado de São Paulo, cuja maioria pertence à região metropolitana e destoa dos demais seis estados classificados logo abaixo – onde, em sua maioria, os municípios atendidos não estão na região metropolitana.

UF	Municípios em RM	Municípios fora de RM	Total
CE	27	52	79
SP	44	26	70
BA	12	47	59
RS	16	32	48
MG	9	36	45
RJ	17	19	36
PA	5	25	30
PI	3	26	29
PB	18	7	25
PE	8	15	23
AL	12	10	22
GO	11	8	19
PR	12	4	16
SC	12	0	12
SE	4	8	12
RN	4	7	11
DF	3	7	10
MA	6	4	10
MT	3	5	8
ES	3	3	6
AM	2	2	4
TO	2	1	3
AP	2	0	2
MS	1	1	2
RR	2	0	2
AC	0	1	1
RO	0	1	1
Total	**238**	**347**	**585**

Tabela 4 - Produzida a partir da base de dados disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, 2025).

É interessante observar que, embora os dados da PNADc 2023 não permitam que a análise acerca da localização dos domicílios em INSAN seja segmentada conforme situação do município (urbano metropolitano; urbano não-metropolitano; rural) para todo o país; é possível que isso seja feito para as sete unidades da federação (UF) com mais de 200 mil domicílios em situação de INSAN grave: São Paulo (523 mil), Bahia (339), Pará (264), Pernambuco (233), Minas Gerais (227), Rio de Janeiro (209) e Ceará (208). Verifica-se, então, que nos estados do Sudeste, a fome possui maior presença na região metropolitana do Rio de Janeiro enquanto em São Paulo

se divide de maneira equilibrada entre área urbana metropolitana e não metropolitana e em Minas Gerais prevalece em áreas não metropolitanas. As áreas rurais possuem pouca expressividade nos dados para esta região, embora para os estados do Nordeste cheguem a 16% em Pernambuco, 21% no Ceará e 25% na Bahia; seu maior valor está no Pará (36%). Ainda assim, a região metropolitana também se sobressai sob as demais em Pernambuco e no Ceará (43% em ambas), ficando abaixo das não metropolitanas somente na Bahia (32% RM contra 43% não-metropolitana).

CONCLUSÕES:

A INSAN, portanto, se apresenta de diversas formas devido às diferentes características socioeconômicas de cada região. Os dados da PNADc de 2023 apontaram que a fome está majoritariamente presente nas regiões urbanas metropolitanas em número absoluto de domicílios e o mapeamento desta pesquisa mostrou que em sua maioria os aparelhos de combate à fome do PCS estão presente nas capitais, o que parece estar em linha com o afirmado anteriormente. Isso não exclui a necessidade de uma maior abrangência territorial por parte das Cozinhas Solidárias, que também estão presentes em um número maior de municípios não metropolitanos (347) do que metropolitanos (238). Deve ser reconhecido o importante esforço do PCS para mapear e garantir apoio financeiro às iniciativas populares de combate à fome e, principalmente, o trabalho de tantos voluntários que se solidarizam diariamente com os mais vulneráveis. Ainda há muito a ser feito em termos de combate à insegurança alimentar, mas importantes feitos já começam a ser alcançados: no dia 22 de julho de 2025, a ONU divulgou o novo relatório State of Foood Insecurity (SOFI) 2025 e retirou novamente o Brasil do Mapa da Fome.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Decreto 11.937 de 05 de março de 2024. Dispõe sobre a implementação do Programa Cozinhas Solidárias. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 162, n. 45, p. 01, 6 mar. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11937.htm. Último acesso: 07/05/2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Monitoramento da Fome no Brasil: análises preliminares dos resultados da EBIA NA PNADC 2023. Brasília, março/2024. Disponível em: https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/BSF/principais-resultados.html. Último acesso: 29/07/2025.

_____. Plano Brasil sem Fome. Disponível em: Brasil Sem Fome — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Último acesso: 04/05/2025

SORDI, Denise. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): Solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). Artigo Científico na **Revista Mundos do Trabalho**, Florianópolis, v. 15, p. 1-21, 2023.