

# FOME: DESIGUALDADES E AS POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS<sup>1</sup>

Maria Leidiana Mendes de Oliveira<sup>2</sup>

---

## RESUMO

Este artigo busca refletir como políticas compensatórias de combate à fome são pensadas e implementadas. Entende-se que o cerne da questão não é, de fato, enfrentando como o problema crônico que ele é. Mexer na estrutura é, por exemplo, fomentar políticas de erradicação da miséria, a geração de renda, proporcionando o acesso aos alimentos, políticas de educação e de saúde. Dado o momento da história em que vivemos, há cada vez mais a necessidade de se discutir o tema da fome. Buscamos tal compreensão a partir de uma perspectiva geográfica, não perdendo de vista o nosso processo de constituição enquanto país, já que a fome é um reflexo latente de uma formação desigual e não enfrentada como uma questão estrutural, na sua essência.

**Palavras-chave:** Geografia da Fome. Desigualdades. Problemas Estruturais. Políticas Compensatórias.

## ABSTRACT

This article seeks to reflect on how compensatory policies to fight hunger are designed and implemented. It is understood that the heart of the matter is not, in fact, faced as the chronic problem which it is. Changing the structure is, as an example, promoting policies to eradicate poverty, income generation by providing access to food, education and health policies. Given the moment in history in which we live, there is an increasing need to discuss the issue of hunger. This understanding is sought from a geographical perspective, not losing sight of our constitution process as a country, since hunger is a latent reflection of an unequal formation and is not faced as a structural issue, in its essence.

**Keywords:** Geography of Hunger. Inequalities. Structural Problems. Compensatory Policies.

---

1 Este artigo foi pensado inicialmente a partir de um capítulo da dissertação de mestrado defendida em 2013 junto à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da USP. Posteriormente vimos a necessidade de atualizá-lo e para isso buscamos dados e informações mais recentes que deram origem à tese de doutorado, defendida, também junto à USP, em maio de 2020.

2 Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Pesquisa as desigualdades socioespaciais, campo no qual está inserido o tema da fome. Estudou algumas políticas compensatórias de combate à fome, dentre as quais o programa Bom Prato na cidade São Paulo. Atualmente é professora substituta no Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS). E-mail: leidianamendes@gmail.com.

## FORMAÇÃO DO BRASIL E DESIGUALDADES

O problema da fome representa um processo constituído ao longo da nossa história, no caso específico do Brasil, o reflexo vigente de uma formação desigual, que deve ser interpretada e, conseqüentemente, discutida. Fazendo uma analogia, não somos um livro em branco, portanto, de alguma forma, o que vivemos hoje é consequência de um passado, e a fome não é diferente.

Entender o processo de formação territorial, histórica, econômica e social brasileira é também perceber a manutenção das desigualdades, que entendemos como reflexo da forma como o Brasil foi ocupado desde os primórdios.

Todos os processos que juntos formam o modo de produção — produção propriamente dita, circulação, distribuição, consumo — são histórica e espacialmente determinados num movimento de conjunto, e isto através de uma formação social (SANTOS, 2006a [1979]).

Milton Santos, em *Da totalidade ao lugar*, publicado em 1979, nos ajuda a entender o que aconteceu no Brasil e em outros países, inclusive nossos vizinhos. Para ele é fundamental entender como acontece a formação de um Estado-Nação: Um país, um espaço nacional, pode ser estudado como um sistema. Não se trata, entretanto, de um sistema de elementos, como na teoria clássica dos sistemas, mas de um sistema de estruturas (...) Um Estado-Nação é uma Formação Sócio-Econômica. Um Estado-Nação é uma totalidade” (ibidem, p. 43). Pois só assim é possível compreender suas desigualdades.

Caio Prado Júnior, em *História econômica do Brasil*, dá uma importante contribuição sobre a formação econômica e territorial brasileira quando mostra o caráter de exploração ao qual foi submetido nosso país desde o início de sua colonização. Exploração esta que vai desde a extração do pau-brasil até a exploração de nosso ouro e diamante. Neste sentido, ele diz:

Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde, ouro e diamantes; depois algodão e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras (...) Com tais elementos, articula-se uma organização puramente produtora, mercantil, constituir-se-á a colônia brasileira. (PRADO JR., 1956, p. 23.)

A partir desta colocação, é possível perceber claramente o processo desigual ao qual fomos submetidos desde o início, processo este que se mantém dominante através de séculos da formação brasileira e agravou profunda e totalmente as feições e a vida do país, particularmente na estrutura econômica.

Cada sociedade existe de acordo com seu tempo e cada uma é particular, portanto sua evolução deve ser entendida e discutida de forma específica. Logo, a sociedade brasileira deve ser entendida de maneira característica a partir de sua constituição desigual. Por isso: “É preciso definir a especificidade de cada formação, o que a distingue das outras” (SANTOS, 2006a [1979], p 25).

Entendemos por desigualdade a combinação entre a pobreza estrutural e perversa com a riqueza altamente concentrada, implicando num paradoxo que

se reverte a cada dia em um cruel, persistente e agravante sistema de pobreza, com todas as suas consequências desumanas: a fome, as epidemias, a violência, que afeta toda população brasileira, mas, sobretudo, os mais pobres. (SOUZA, 1996 [1994], p. 26.)

É contraditório falar em famintos em um momento da história em que há um pujante desenvolvimento das novas tecnologias e uma crescente produção de alimentos. O avanço tecnológico e a modernização, de uma forma geral, chegam aos mais longínquos lugares, mas, mesmo com todo o desenvolvimento da ciência e da técnica, o drama da fome com toda a sua fatalidade continua presente na vida de muitos.

A formação enquanto país deve ser entendida a partir da feição de antigos processos e, no caso do Brasil, é preciso perceber a configuração de uma sociedade desigual, o acesso de poucos ao desenvolvimento.

Inferimos que o problema da fome não tem sido encarado com a devida seriedade: um problema estrutural. Ao longo da história, não tem sido tratado com a seriedade que merece, e isso resulta em políticas compensatórias que não enfrentam de fato o problema crônico. É urgente mexer na estrutura, fomentar políticas de erradicação da miséria, de geração de renda que possam proporcionar o acesso à comida, políticas de educação, de saúde, no caso brasileiro, o Sistema Único de Saúde – SUS. No Brasil, tanto o SUS quanto a rede de assistência social, cultura, lazer e o sistema de educação, foram criados em 1988 pela Constituinte promulgada naquele ano, visando o combate às desigualdades sociais no país.

## BRASIL: ORIGEM DAS POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS PARA ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

A partir do final da década de 1930 e início de 1940, teve início no Brasil a implementação das primeiras políticas compensatórias voltadas para a alimentação e a nutrição. É preciso compreender como estas discutiam o problema da fome. Para nos ajudar nesta tarefa, fizemos um levantamento das principais políticas compensatórias implementadas em nosso país.

Este levantamento compreende os anos 1939, com a criação do serviço central de alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões, e 2003, com a criação do programa Fome Zero e sua posterior incorporação ao programa Bolsa Família<sup>3</sup>, em 2004.

Tratamos a trajetória destas políticas em três momentos distintos, para uma melhor reflexão sobre o processo. O primeiro compreende os anos de 1930–1967; neste período são publicados os primeiros estudos de Josué de Castro sobre a fome, dentre os quais *Geografia da fome* (1946), o seu livro mais conhecido.

Ainda em meio a um difícil período ditatorial no Brasil, estas políticas voltam ao cenário nacional com mais força a partir da década de 1970. A partir daí tem início o segundo período, quando, em 1972, é criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)<sup>4</sup>.

O terceiro momento começa a ser delineado a partir da metade dos anos de 1980, mais precisamente em 1986, quando ocorrem as investidas de democratização e modernização da sociedade brasileira. Este período é marcado por tentativas de incorporação de técnicas de planejamento: nutricional e econômico do país. Este momento segue até 2003, quando é criado o programa Fome Zero.

Para um melhor entendimento sobre estes acontecimentos, buscamos auxílio em Octavio Ianni (1971), que nos ajuda no sentido de compreendermos como se deu este processo. Em seu livro *Estado e planejamento econômico no Brasil*, ele faz uma reflexão sobre as relações entre o Estado brasileiro e a economia, bem como uma análise das políticas adotadas

---

3 Este originou-se da unificação de outros programas, quais sejam: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação. Curiosamente, o programa Fome Zero não chegou a existir institucionalmente, fato que pode ser comprovado em pesquisas na legislação pertinente ao tema.

4 Tinha como objetivo assistir o governo na elaboração de “programas de assistência alimentar destinados a atender, prioritariamente, a população escolar de estabelecimentos oficiais de ensino do primeiro grau, gestantes, nutrízes, lactantes e população infantil até seis anos” (BRASIL, 1972, art. 3º), além de ser o responsável por “elaborar e propor ao Presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)” (ibidem, art. 2º, II).

pelos governos entre 1930 e 1970, período este que foi marcado pela implantação de algumas políticas compensatórias voltadas para a alimentação e nutrição. Segundo ele,

O exame dos conteúdos ideológicos e práticos da política econômica governamental pode esclarecer a maneira pela qual se organizam, funcionam e transformam as relações de dominação (políticas) e apropriação (econômicas) na sociedade brasileira. (IANNI, 1971, p. 4.)

Este período foi marcado por profundas transformações no país, dentre as quais destacaram-se o crescimento e hegemonia do setor industrial brasileiro. Este autor faz ainda um retrospecto das políticas econômicas adotadas pelo Estado brasileiro, que, segundo ele, foram mais significativas após a revolução de 1930, levando em conta as esferas da atividade econômica, dentre as quais: industrialização<sup>5</sup>, capital estrangeiro e força de trabalho (ibidem).

Sendo assim, Octavio Ianni discute as principais políticas governamentais e a forma como estas chegavam à sociedade, bem como a participação do Estado, através de políticas econômicas e de incentivo. Neste sentido,

o Executivo dispunha de bases constitucionais, recursos financeiros, condições organizatórias e pessoal especializado para atuar. Assim, ele podia modificar ou propor novos objetivos, diretrizes, técnicas e órgãos relativos às relações e estruturas econômicas do país. Seja quanto aos diversos setores econômicos (agricultura, minerações, divisão social do trabalho, indústria, comércio, moeda), seja quanto às várias forças produtivas (capital, tecnologia, força de trabalho, divisão social do trabalho), o Executivo sempre desfrutou de ampla capacidade e margem de ação. (...)

Nos anos posteriores à Revolução de 1930, alteraram-se as funções e a própria estrutura do Estado brasileiro. Devido à derrota, ainda que parcial, das oligarquias dominantes até então, pelas novas classes sociais urbanas, a Revolução exprimiu as rupturas estruturais a partir das

---

5 E nesse momento de crescimento industrial que é pensada a primeira política para alimentação e nutrição que tinha como principal objetivo melhorar a alimentação, neste caso específico a do trabalhador da indústria. Em 1940 é criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social-SAPS. É também neste momento que são introduzidos os cursos de nutrólogos no Brasil, que posteriormente se tornaram cursos de nutrição.

quais se tornou possível reelaborar as relações entre o Estado e a sociedade.(IANNI, 1971, pp. 7 e 14.)

Nesse momento é criado o primeiro restaurante para operários da indústria vinculados ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, ligado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Portanto, é crível inferir que essas políticas são criadas a partir da necessidade vigente do capitalismo.

Nos anos de 1930 a 1945, o governo brasileiro, sob Getúlio Vargas, adotou uma série de medidas econômicas e realizou inovações institucionais que assinalaram, de modo bastante claro, uma fase nova nas relações entre Estado e o sistema político-econômico. Todavia, as medidas econômico-financeiras adotadas, as reformas político-administrativas realizadas e a própria reestruturação do aparelho estatal, não foram o resultado de um plano preestabelecido. E, muito menos, foram o resultado de um estudo objetivo e sistemático das necessidades reais das condições preexistentes. O próprio desenrolar das soluções adotadas após 1930 mostra o governo foi respondendo aos problemas e dilemas conforme eles apareciam no seu horizonte político, por injunção de interesses e pressões econômicos, políticos, sociais e militares. Às vezes as pressões e os interesses — principalmente econômicos e financeiros — eram de origem externa. (ibidem, pp. 14-5.)

Dentre as medidas econômicas adotadas pelo governo, também foram implantadas algumas de cunho social, e é neste sentido que o pensamento do autor corrobora a nossa ideia de que a ação do poder público, aqui exemplificada na criação dos restaurantes populares, como “soluções” que iam surgindo de acordo com as necessidades correntes. Neste sentido,

a política salarial fazia parte da política operária. E esta, por sua vez, exprimia o caráter das relações entre a classe dominante e os assalariados, principalmente o proletariado industrial. Afinal de contas, a política salarial diz respeito tanto ao mercado de força de trabalho como à produção de lucro: isto é, à produção do capital. (IANNI, 1971, p. 101.)

Concordamos com a ideia do autor, pois entendemos que a fome não foi encarada de forma adequada a sua gravidade e profundidade; não foi enfrentada como um problema de caráter estrutural, necessitando, portanto, de ações que buscassem resolver o problema em sua origem.

## POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS E A FOME: ENTENDENDO SUAS CONFIGURAÇÕES

O Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps)<sup>6</sup>, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, emerge justamente no momento em que a industrialização brasileira toma corpo. Este serviço tinha como objetivo “propiciar aos trabalhadores [da indústria] alimentação adequada e barata” (BRASIL, 1940, art. 2º).

Em 1941, seguindo a ideia de encontrar soluções à medida que o “problema aparece”, o Saps foi reorganizado e, a partir de então, incluiu-se a família do trabalhador da indústria. O Serviço funcionou de 1940 até 1967, quando foi extinto. Sendo assim, inferimos que

A questão da espacialidade, da territorialidade brasileira, é sempre deixada de lado nas discussões políticas brasileiras e nas formulações e dos planos e das políticas públicas. Os discursos produzidos sobre estas questões insistem em ignorar que as características essenciais da economia brasileira, ou, melhor dizendo, a formação sócio-espacial brasileira, a formação do território brasileiro, é produto das relações sociais no Brasil. A sociedade e o espaço brasileiro devem ser considerados concomitantemente. (SOUZA, 1995, p. 25.)

Durante cinco anos, o país fica sem uma política específica para alimentação e nutrição, justamente no período entre 1967 e 1972, correspondente ao auge do regime militar brasileiro. Mais tarde, o Brasil contou com o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)<sup>7</sup>, que funcionou entre 1972 e 1997, tendo como principal objetivo “assistir o Governo na formação de uma política nacional de alimentação e nutrição” (BRASIL, 1972, art. 2º, 1).

Em 1973, foi instituído no país o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan)<sup>8</sup>, subordinado ao Inan, que tinha “a finalidade de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e, conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, *índices de produtividade* e de renda” (BRASIL, 1973, art. 1º, grifo nosso). Assim sendo, entendemos, então que o interesse e a preocupação com a alimentação da população era, também, uma preocupação direta com a produtividade dos trabalhadores.

6 Esta autarquia foi criada pelo Decreto-Lei no 2.478, de 5 de agosto de 1940.

7 Instituído pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972.

8 O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) foi instituído pelo Decreto-LEI no 72.034 - 30 de março de 1973.



Percebe-se ao longo dos anos que as políticas para alimentação e nutrição acabam por ser “misturadas” a outras políticas do governo. É o caso, por exemplo, da criação, em 1982, do Fundo de Investimento Social (Finsocial)<sup>9</sup>, sustentado por uma nova contribuição social, “destinada a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, e amparo ao pequeno agricultor” (BRASIL, 1982, art. 1º). Como se vê, aqui a alimentação aparece ao lado de outras necessidades da população.

Aqui aparece a palavra “assistencial”, que remete ao assistencialismo e que, portanto, corrobora a ideia de que essas políticas, de certa maneira, não tinham como principal objetivo resolver o problema de forma estrutural.

Neste sentido, houve por muito tempo no Brasil estímulos necessários para a implementação de programas oficiais do governo que tinham como objetivo a concessão de incentivos fiscais e de mercado.

A partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, o tema (da fome) volta à pauta de discussões nos países, porém, com uma nova perspectiva de discussão: a da segurança alimentar, que se deve, principalmente, à realização, em Brasília, da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o tema “Fome: uma questão Nacional”, em julho de 1994, um ano após a criação Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea<sup>10</sup>).

Os anos 90 também foram marcados pela mobilização da sociedade civil em torno da questão da fome e da miséria, cuja expressão maior foi o Movimento da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, comandado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Nesse contexto, em 1993, criou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) no governo Itamar Franco e elaborou-se o Plano de Combate à Fome e à Miséria. (DEL PORTO, 2006, p.3.)

Entre os objetivos desta conferência, estava o de introduzir o debate sobre conceito de segurança alimentar e nutricional, considerado um importante componente de um projeto nacional transformador da realidade que produz e reproduz a fome, a miséria e a exclusão. (Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 1994).

---

9 Este fundo foi criado pelo Decreto Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982.

10 Criado pelo Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993.



Este debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional-SAN<sup>11</sup>, ganha força e a discussão sobre a fome volta à baila. Mesmo assim, as políticas continuaram sendo compensatórias e praticadas de forma descentralizada. (VASCONCELOS, 2005).

Em “Políticas de combate à fome no Brasil”, publicado em 2001, Walter Belik, José Graziano da Silva e Maya Takagi, traçam um perfil das políticas para o combate à fome no Brasil, que segundo eles estão divididas em três momentos distintos.

Até os anos 30, os problemas de abastecimento estavam associados à questão da oferta de alimentos para a população que crescentemente se dirigia às metrópoles. Deste período até o final dos anos 80, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação e as políticas se voltaram para a regulação de preços e controle da oferta. Finalmente com o início dos anos 90, os problemas de abastecimento passaram a ser combatidos, supostamente, através da desregulamentação do mercado na esperança de que o crescimento econômico pudesse proporcionar renda, emancipando as famílias pobres e alcançando a cidadania. (BELIK; SILVA ; TAKAGI, 2001 p. 119.)

Assim sendo, observamos que tais políticas não buscavam resolver o problema em sua origem, de modo que remediavam apenas temporariamente o problema. Em “Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica”, Carlos Augusto Monteiro faz a seguinte ponderação:

A luta contra a fome, ou ao que resta desse problema no país, igualmente se beneficiará do combate à pobreza. Contudo, as evidências (...) indicam que ações específicas de combate à fome, em particular ações de distribuição de alimentos (diretamente ou através de créditos ou cupons), deveriam ser empregadas no Brasil de modo focalizado. (MONTEIRO, 2003, p. 19.)

---

11 “A segurança alimentar e nutricional [SAN] consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (BRASIL, 2006, art. 3º). E esta abrange “a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda”(ibidem, art. 4º, I).

Ainda seguindo a ideia das medidas paliativas implementadas pelo governo, é criado em 1993 o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), que tinha a finalidade de socorrer, com distribuição de cestas básicas, a população carente atingida pela seca no norte de Minas Gerais e no Nordeste.

O Programa Comunidade Solidária<sup>12</sup>, criado em 1995, substituiu o Prodea em âmbito nacional, e tinha como objetivo: coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispunha de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.

No período 1995–1998, o Programa Comunidade Solidária constituiu-se, de fato, no principal referencial governamental das ações do governo federal voltadas para o enfrentamento das situações agudas de pobreza. Mas, não só o programa passou por modificações expressivas, como outras opções (de) políticas de enfrentamento da pobreza foram se sucedendo após 1998. (DEL PORTO, 2006, p. 4.)

O Fome Zero surgiu enquanto um projeto que visava suprir uma lacuna importante na agenda da política brasileira: a falta de uma política nacional de combate à fome. Entre as propostas desse programa estava a distribuição de cupons, que em tese deveria substituir a doação de cestas básicas. Estas teriam um caráter estritamente emergencial, como em casos de calamidades públicas. No entanto, não se restringia a estes cupons, pois se previa a realização de uma reforma agrária.

O projeto era formado por um conjunto de propostas divididas em três grupos:

- 1) Políticas emergenciais específicas para atender todas as famílias vulneráveis, com distribuição de cupons de alimentos, cestas básicas de caráter emergencial e criação de estoques alimentares de segurança;
- 2) Políticas complementares, com efeitos para a diminuição da

---

12 O Programa Comunidade Solidária, portanto, previsto como programa assistencial baseado na parceria com a sociedade civil, conciliaria ações permanentes e emergenciais/assistenciais nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento, infra-estrutura e alimentação. Contaria, também, com um sistema de avaliação para garantir sua eficácia e permitiria auditoria e o controle social. Foi instituído por meio do Decreto Presidencial nº 1.366, de 12/01/1995, que estabeleceu sua composição e competências (DEL PORTO, 2006, p. 9). Foi instituído pela Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, como primeira medida de Fernando Henrique Cardoso, recém-eleito presidente da República.

vulnerabilidade das famílias, através do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade;

3) Políticas de ações locais, geralmente em parcerias com a sociedade civil, de atendimento à população carente. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Em 2003, após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, que foi um dos seus idealizadores, o programa Comunidade Solidária foi substituído pelo programa Fome Zero, que sofreu diversas modificações em sua proposta inicial e, posteriormente, foi incorporado ao Programa Bolsa Família.

Ainda em 2003 foi criado, em âmbito nacional, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNNA)<sup>13</sup>, com suas ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

A partir da realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, o Estado consolidou o reconhecimento da necessidade de implementação de uma política pública de segurança alimentar e nutricional fortemente apoiada na participação da sociedade brasileira. (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2009).

Entendemos que a grande diferença do Fome Zero em relação às políticas anteriores está no fato de que ele foi pensado para resolver o problema da fome na sua estrutura; e não somente de forma emergencial, e tinha como objetivo medidas estruturais; no entanto, e em caráter de urgência, seria fornecido “o cartão de alimentação” para as famílias muito pobres, possibilitando-lhes comprar os alimentos de que necessitavam. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Mesmo tendo sido pensado como uma política estrutural, o programa Fome Zero não conseguiu atingir os objetivos propostos, em grande parte pelas modificações sofridas ao longo de sua implementação.

Inferimos que as principais políticas voltadas para a alimentação, a nutrição e consequente o combate à fome implantadas no Brasil nas últimas décadas, não tiveram resultados consistentes por que estes só serão alcançados quando de fato estas não forem apenas compensatórias.

---

13 Criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Tem suas ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

## O RESTAURANTE BOM PRATO COMO UMA POLÍTICA COMPENSATÓRIA

Abaixo, o cartaz (figura 1) de divulgação elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) para o ano de 2019, dedicado ao Dia Mundial da Alimentação, comemorado em 16 de outubro desde 1989. Soa irônica a existência de uma data especial para um tema tão delicado, principalmente quando parte da população sequer tem acesso ao mínimo para se alimentar.

Destacamos a prática e o contraditório: uma proposta de dieta saudável não tem impacto direto na vida de pessoas que não têm o que comer. Como é possível alcançar o objetivo de *hambre cero* falando de escolhas saudáveis, quando a discussão deveria ser sobre o em vez de discutir o acesso a comida para todos.

**Figura 1.** Dia Mundial da Alimentação – FAO, 2019<sup>14</sup>.



Fonte: FAO (<http://www.fao.org/world-food-day/communication-toolkit/es/>).

14 Cartaz de divulgação do Dia Mundial da Alimentação. Produzido pela FAO em 2019, mostra um breve resumo do trabalho da organização e de alguns parceiros para incentivar uma alimentação saudável.

Propomos neste artigo entender os restaurantes populares e o acesso a alimentos como uma política compensatória. Discorreremos, por exemplo, sobre a criação destes equipamentos — o Bom Prato — na cidade de São Paulo, além de sua dinâmica e objetivos como política de enfrentamento da fome.

Para tal entendimento visitamos alguns restaurantes e dialogamos, tanto com aqueles que utilizam o serviço quanto com pessoas do poder público que participaram da implementação do projeto. Essas experiências e vivência foram fundamentais para entender o funcionamento de alguns desses equipamentos e serviços fornecedores de alimentos.

Para entender sobre os restaurantes populares como política compensatória de combate à fome, buscamos agentes do setor público que estiveram ligados de forma direta à criação dos equipamentos, bem como como representantes da sociedade civil que são responsáveis pela administração de alguns desses restaurantes.

O objetivo principal destas conversas foi entender como se deu a criação e, posteriormente, a dinâmica de funcionamento destes equipamentos na cidade de São Paulo, bem como os seus objetivos como política de enfrentamento da fome.

É importante destacar que, na época da implementação desta política no estado de São Paulo, vivia-se muita pressão no governo por campanhas contra a fome, como, por exemplo, a do Betinho. Neste contexto:

Os anos 90 também foram marcados pela mobilização da sociedade civil em torno da questão da fome e da miséria, cuja expressão maior foi o Movimento da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, comandado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Nesse contexto, em 1993, criou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) no governo Itamar Franco e elaborou-se o Plano de Combate à Fome e à Miséria. (DEL PORTO, 2006, p. 3.)

É preciso, então, discutir essas políticas neste artigo, falando especificamente do restaurante Bom Prato e do Programa Vivalite<sup>15</sup>, como pontapé inicial de políticas compensatórias de combate à fome no

---

15 O Projeto Estadual do Leite “VIVALEITE” foi instituído em 1999, sob a coordenação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Seu principal objetivo era melhorar as condições nutricionais de crianças de famílias pobres e auxiliar de forma simultânea o escoamento da produção de leite de pequenos produtores do estado.

estado de São Paulo. No caso do Bom Prato, que surgiu em 1999/2000, foi pensado inicialmente para o morador em situação de rua e para pessoas em busca de emprego, que muitas vezes têm dificuldade de pagar o transporte de deslocamento para as regiões centrais e, muitas vezes, também, não têm nenhum recurso para a alimentação.

Em 2000, a Secretaria de Agricultura, tinha uma área que cuidava da questão do escoamento/abastecimento da cidade, com conceitos e foco no cooperativismo, ou seja, no pequeno produtor rural. Essa área tinha um viés social, produtor-consumidor. O principal objetivo do projeto quando da criação do restaurante Bom Prato era atender a população em situação de rua e desempregados de uma forma digna, com uma alimentação de qualidade.

No momento de implementação desse projeto, o então governador, Mário Covas, e o secretário da Agricultura, José Carlos de Souza Meirelles, se envolveram diretamente no programa. Quando este ficou basicamente desenhado, sanadas as questões financeiras e burocráticas internas do governo, levou-se um mês para a execução do programa. Isso nos leva a pensar que quando o gestor público está convencido da importância e da necessidade de um projeto, o Estado se torna muito ágil.

A proposta inicial era ir além de oferecer um prato de comida e incluía oferecer empregos, serviços de saúde e emitir documentos, daí o papel fundamental das entidades sociais. Oferecia-se um prato de comida, mas o objetivo da parceria com as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) era a inclusão social desse cidadão.

O critério para a escolha do nome Bom Prato surgiu de uma forma espontânea no grupo de trabalho, pois queriam algo que deixasse claro que, apesar de barata, era uma comida boa e de qualidade.

A própria iniciativa de cobrar um valor simbólico estava relacionada à questão da dignidade da pessoa, no sentido de fazê-la se sentir cliente, como pode-se visualizar na foto 2, que apresenta o banner do Restaurante Bom Prato, que indica o valor de R\$ 1,00 para almoço e R\$ 0,50 para café da manhã.



**Foto 1.** Cartaz do Restaurante Bom Prato.



Foto da autora, fevereiro de 2019.

Ainda quanto à questão da dignidade da pessoa, os móveis, o modo de organização da cozinha e a dinâmica de distribuição das refeições possuem um padrão comum a todas as unidades, de modo a manter uma qualidade na cocção e consumo dos alimentos, com destaque para as normas de limpeza, não só da cozinha, mas também do salão de refeições, como como podemos ver na foto 2 a seguir:



**Foto 2.** Estrutura do Restaurante Bom Prato - Cidade Ademar.

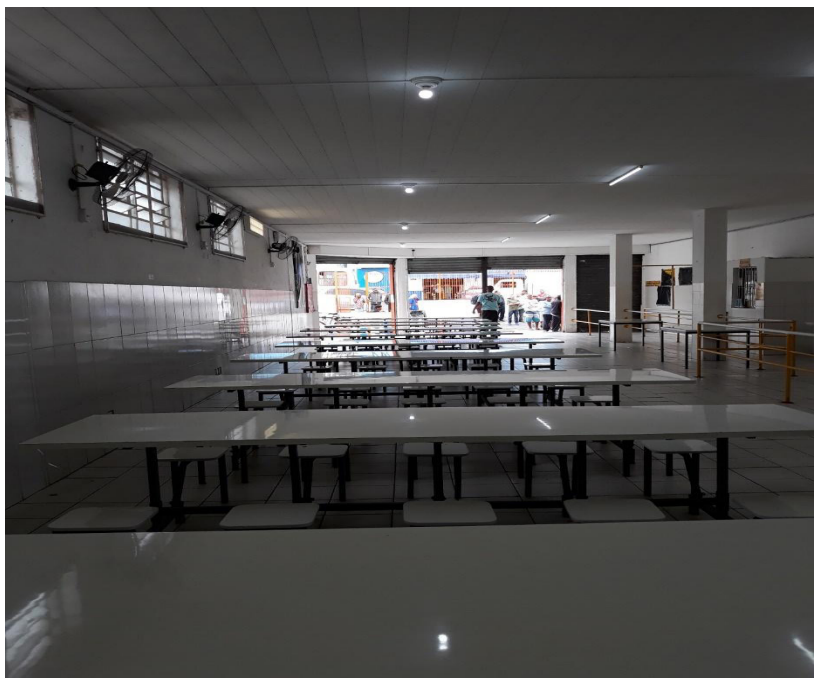


Foto da autora, março de 2019.

Uma especificidade do Bom Prato é a de ter uma clientela frequente, ou seja, em todos os dias é comum encontrar as mesmas pessoas esperando em fila a abertura do restaurante para o almoço. Algumas pessoas tomam o café da manhã e já ficam próximas ao local, esperando o horário da próxima refeição.

É a psicosfera<sup>16</sup> criada em torno desta política compensatória, a proximidade espacial gera usos do território assentados no cotidiano, com relações de amizade, pessoas “guardam lugar” na fila umas às outras.

Interessante reparar a aderência da localização dos Restaurantes Bom Prato e os rendimentos da população, no caso, daqueles 50% a 100% que têm rendimentos de 1 a 3 salários mínimos. Logo, o Bom Prato não atende como política de combate à fome apenas aqueles realmente necessitados, já que, na realidade brasileira, dois salários mínimos não configuram ausência total de condição de alimentar-se.

Quanto ao funcionamento do Bom Prato, o quadro 1 apresenta dados do relatório do segundo período de 2018 sobre as 22 unidades, estando

---

16 Psicosfera, reino das ideias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido, também faz parte desse meio ambiente, desse entorno da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário. Constitui-se na nova conformação das mentes, para a aceitação das novas condições da existência, a começar pela imersão no consumo. É um dado de superestrutura, essencial (SANTOS, 2006(a) [1979]. pp. 225-6).

disponível no site eletrônico da Secretaria de Desenvolvimento Social da cidade de São Paulo<sup>17</sup>.

Destacamos quais as organizações responsáveis por administrar cada uma das unidades, bem como a quantidade mínima prevista de refeições consumidas diariamente, que é estabelecida pela própria secretaria.

É importante ressaltar que a quantidade de refeições reais vendidas, ou consumidas, implica no repasse ou não de verba para cada organização responsável. Caso a meta diária não seja alcançada, a organização é responsabilizada por arcar com o custo daquele dia.

Tratar de um tema muito delicado, que merece mais atenção e tem metas a serem atingidas, nos faz refletir sobre o valor da vida humana. O ser que sente fome é reduzido a um número que, posteriormente, será discutido, ou não, em uma planilha.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/bomprato>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

**Quadro 1.** Bom Prato - Organização responsável e quantidades diárias de refeições previstas.

UNIDADE	ORGANIZAÇÃO RESPONSÁVEL	QUANTIDADE DE REFEIÇÕES DIÁRIAS	
		CAFÉ DA MANHÃ	ALMOÇO
25 de março	Instituto Beneficente Israelita “Ten Yad”	300	1.800
Brás	Instituto PROPAV	300	2.000
Brasilândia	Instituto PROPAV	140	1.100
Campo Limpo	Social Bom Jesus	300	1.400
Campos Elíseos	Raízes – Organização da Sociedade Civil	300	1.200
Capão Redondo	Projeto Povo da Periferia	200	1.200
Cidade Ademar	APOIO <sup>18</sup> – Associação de Auxílio Mútuo Região Leste	300	1.250
Grajaú	IDESC – Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Cultural	300	1.500
Guaianases	Associação da Donas de Casa de Guaianases	150	200
Heliópolis	APOIO – Associação de Auxílio Mútuo Região Leste	150	1.200
Itaim Paulista	Associação Popular de Saúde	100	1.400
Itaquera	Associação Comunitária Sempre Viva	300	1.500
Lapa	Fundação Comunidade da Graça	300	1.600
Limão	Instituto PROPAV	300	1.300
Paraisópolis	Associação da Vida Verde Topybol	300	1.200
Perus	Associação comunitária Azarias	300	1.200
Santana	CROPH – Coordenação Regional das Obras de Promoção Humana	300	1.320
Santo Amaro	Associação Comunitária Sempre Viva	500	2.240
São Mateus	Comunidade Cantinho da Paz	300	1.600
Tucuruvi	IDESC – Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Cultural	300	1.200
Vila Nova Cachoeirinha	Sociedade Amigos do Jardim Tobias e Primavera	300	1.250

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social do município de São Paulo - Prestação de contas do 2º Período de 2018.

18 As visitas aos restaurantes foram feitas sob tutela dessa associação, em um dos dois restaurantes geridos por ela — Cidade Ademar e Heliópolis. Todas as fotos reproduzidas neste artigo foram tiradas no primeiro restaurante mencionado.

É preciso destacar que a política do Bom Prato dinamiza e constitui um círculo espacial de cooperação que não foi estudado aqui, mas pela observação da prática dessa política é possível afirmar que esse programa dinamiza um processo produtivo localizado. Contudo, não é possível identificar se essa é — e talvez não seja — uma ação proposital do governo do estado para que ocorra um circuito espacial produtivo.

O mundo encontra-se organizado em subespaços articulados dentro de uma lógica global. Não podemos mais falar de circuitos regionais de produção. Com a crescente especialização regional, com inúmeros fluxos de todos os tipos, intensidades e direções, temos que falar de circuitos espaciais da produção. (SANTOS, 2012 [1988], pp. 55-6.)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste artigo foi oferecer uma perspectiva geográfica sobre o problema da fome, um tema bastante complexo, vasto e de múltiplas perspectivas. O resgate histórico da formação territorial brasileira facilitou uma análise das muitas desigualdades que ainda afetam a vida de milhões de brasileiros cotidianamente, permitindo inferir que estas são na verdade reflexo de um processo desigual e contraditório, ao qual se juntam decisões políticas desastrosas que muito pouco direcionam soluções concretas para quem de fato sofre tão grave problema.

É interessante observar a constituição das políticas compensatórias no Brasil e perceber que estas não têm um caráter efetivo, sendo pensadas em sua grande maioria de forma ligeira, com vistas imediatistas de possíveis soluções do problema, com uma intencionalidade única e com caráter emergencial no combate à fome, jamais estrutural.

A dinâmica observada na política do Bom Prato nos permite inferir que este é um programa que estabelece círculos espaciais de cooperação, ainda que não seja um programa realizado com essa abordagem de visão totalizante, até porque foram descritos os processos perversos vivenciados pelos indivíduos cotidianamente assistidos por essa política, bem como pelas organizações sociais pressionadas para cumprir metas. Difícil conceber que pessoas continuem com fome em frente aos restaurantes mesmo quando estes não atingem a meta diária.

A escolha dos restaurantes populares como instrumento de política de combate à fome se deu por se tratar de uma ação mais imediata contra o problema, de acordo com as circunstâncias da cidade, no contexto eleitoral do início dos anos 2000.

No intuito de investigar o cotidiano das pessoas com fome e seu cotidiano, construímos esta abordagem sobre o impacto causado na cidade. Por esse motivo, selecionamos o programa do Bom Prato, que é uma iniciativa do governo estadual, verificando sua aplicação.

Por fim, entendemos ser necessária e urgente uma mudança nas relações sociais, como um caminho possível para a resolução de tão grave problema, pois a fome já tem uma solução técnica, faltando, portanto, uma solução política efetiva, com soluções concretas que pensem de fato as pessoas que passam fome e que neste momento de agruras mundial tendem a aumentar.

## REFERÊNCIAS

- BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. “Políticas de combate à fome no Brasil”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, pp. 119-29, dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400013)>.
- BANDONI, Daniel Henrique. *Índice de qualidade da refeição de empresas cadastradas no programa de alimentação do trabalhador na cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- BRASIL. Poder Executivo Federal. *Decreto-Lei nº 2.478*, de 05/08/1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 1940.
- \_\_\_\_\_. Poder Legislativo Federal. *Lei nº 5.829*, de 30/11/1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)... *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 dez. 1972.
- \_\_\_\_\_. Poder Executivo Federal. *Decreto nº 72.034*, de 30/03/1973. Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)... *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 abr. 1973.
- \_\_\_\_\_. Poder Executivo Federal. *Decreto-lei nº 1.940*, de 25/05/1982. Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)... *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 maio 1982.

- BRASIL. Poder Legislativo Federal. *Lei nº 11.346*, de 15/09/2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)... *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 set. 2006.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar; SECRETARIA executiva nacional da ação da cidadania. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília: Consea, 1995. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>>.
- DEL PORTO, Erick Brigante. *A trajetória do Programa Comunidade Solidária 1995–2000*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. *Relatório da situação da fome no mundo*. S.l., 2003.
- IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.
- MONTEIRO, Carlos Augusto. “A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17 n. 48, pp. 7-20, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200002)>.
- OLIVEIRA, Maria Leidiana Mendes de. *Geografia da fome: a expressão dramática da desigualdade sócio-espacial brasileira*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Combate à fome e políticas compensatórias: restaurantes populares na cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1956.
- SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006(a) (1979).
- \_\_\_\_\_. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2006(b) (1996).
- \_\_\_\_\_. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia*. São Paulo: Hucitec, 2012 (1988).
- \_\_\_\_\_. *Pobreza Urbana*. São Paulo: Edusp, 2005 (1979).
- SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio

- Galvão de (org.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília, Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i3023p/i3023p.pdf>>.
- SOUZA, Maria Adélia de. “Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação”. In \_\_\_\_; SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1996 (1994). \_\_\_\_\_. *Política e território: a geografia das desigualdades*. Texto elaborado para o Fórum Brasil em Questão, organizado pela UnB e apresentado na mesa-redonda “A diversidade regional brasileira”. Brasília, 5 jun. 2002.
- VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. *Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida*. *Hist. cienc. saúde*, Manguinhos, v.11, n. 2, pp. 259-77, ago. 2004.
- YAZBEK, Maria Carmelita. *Fome Zero: uma política social em questão*. *Saúde e sociedade*, v. 12, n. 1, pp. 43-50, jan.-jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/07.pdf>>.