



## FOME, POLÍTICAS DA VIDA E TERRITÓRIO USADO: a situação alimentar em São Luís (MA)

Lívia Cangiano Antipon<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo analisa as implicações políticas e territoriais da assistência alimentar estatal e comunitária em São Luís (MA), discutindo como o direito humano à alimentação adequada se realiza em práticas e políticas territorializadas. Contextualiza as transformações das políticas públicas de segurança alimentar entre 2016 e 2025, nas escalas federal, estadual e municipal, marcadas por rupturas e reestruturações institucionais. A pesquisa, realizada entre 2019 e 2024, combinou observação participante, entrevistas e análise documental. Fundamenta-se nas noções de “políticas da vida” e “território usado”, destacando o protagonismo de mulheres negras nas periferias de São Luís e suas redes comunitárias. Argumenta que a efetivação do direito à alimentação requer integração entre Estado e sociedade e uma abordagem multiescalar partindo dos territórios.

**Palavras-chave:** fome; políticas da vida; território usado; periferias urbanas; São Luís (MA)

### HUNGER, POLITICS OF LIFE AND USED TERRITORY: the food situation in São Luís (MA)

### Abstract

The paper analyzes the political and territorial implications of state and community food assistance in São Luís (MA), discussing how the human right to adequate food is realized through territorialized practices and policies. It contextualizes the transformations of food security policies between 2016 and 2025 at the federal, state, and municipal levels, marked by ruptures and institutional restructurings. The research, conducted between 2019 and 2024, combined participant observation, interviews, and document analysis. It is grounded in the notions of “politics of life” and “used territory,” highlighting the protagonism of Black women in the peripheral areas of São Luís and their community networks. It argues that the realization of the right to food requires integration between the State and society and a multiscalar approach rooted in territories.

**Keywords:** hunger; politics of life; used territory; urban peripheries; São Luís (MA).

Artigo recebido em: 24/10/2025 Aprovado em: 21/05/2026

DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v30n1e27897>

---

<sup>1</sup> Pós-Doutoranda em Geografia Humana pela USP. Doutora em Geografia pela Unicamp. Professora no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Socioespacial e Regional (PPDSR) da UEMA. E-mail: liviacangiano@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

A fome e o risco de fome<sup>1</sup> no Brasil voltou ao centro do debate público nos últimos anos, revelando as contradições entre os marcos jurídicos que reconhecem a alimentação como um direito social e as dinâmicas socioespaciais que restringem o acesso cotidiano ao alimento, sobretudo nas periferias das metrópoles brasileiras. Em São Luís<sup>2</sup>, capital do Maranhão, essa contradição manifesta-se de forma aguda: de um lado, o desmonte de políticas nacionais voltadas ao combate à fome e o acesso ao alimento entre 2016 e 2022; de outro, a expansão de respostas estaduais e municipais (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, programas de transferência de renda) e a emergência de mobilizações comunitárias, sobretudo durante a pandemia de Covid-19 e, principalmente, em bairros periféricos e negros, que politizam a falta do alimento e produzem arranjos de provisão e cuidado.

Inserido neste debate, o artigo<sup>3</sup> investiga as implicações políticas e territoriais da assistência alimentar – estatal e comunitária – para a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA), articulando distintas escalas e instrumentos de política pública com práticas cotidianas e locais de organização política.

Objetivamos, primeiro, analisar como políticas e programas de combate à fome do Maranhão, em especial a rede de Restaurantes Populares e de Cozinhas Comunitárias, reconfiguram o acesso ao alimento e os usos do território em São Luís, considerando a distribuição espacial dos equipamentos e seus distintos públicos. Segundo, compreender como coletivos periféricos, majoritariamente liderados por mulheres negras, constroem políticas territorializadas, tensionando e complementando a ação estatal e produzindo repertórios próprios de ação, como mobilizações para arrecadação e distribuição de cestas básicas e refeições, autoconstrução e autogestão de cozinhas solidárias, ofertas de cursos de gastronomia popular para mulheres periféricas, combinando atendimento emergencial e formação de consciência política.

A pesquisa contou com as seguintes frentes metodológicas: (i) trabalho de campo (2019 - 2024) com observação participante (Geertz, 2008) e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e lideranças comunitárias, acompanhando rotinas de equipamentos de segurança alimentar e de coletivos de base popular e periférica que realizam assistência alimentar; (ii) análise documental de programas e normativas nas escalas federal, estadual e municipal, com ênfase em suas transformações entre 2016 e 2024, nas fontes orçamentárias e nos arranjos de execução; e (iii) tratamento, sistematização e organização dos dados de campo e institucionais em quadros comparativos dos distintos programas,

cartografias e gráficos com séries históricas de indicadores de segurança alimentar (Brasil e Maranhão), a partir de bases do IBGE (Segurança...,2004, 2010, 2013, 2023, 2025; Análise...2020), Rede Penssan (2021, 2022)<sup>4</sup>.

Ancoramos a discussão em três reflexões analíticas. A primeira é a noção de “políticas da vida” (Fassin, 2005), enfatizando as traduções materiais e morais do direito à alimentação no cotidiano urbano. A segunda é o “território usado” (Santos, 1996) e a centralidade das *horizontalidades* (Santos, 1996) – redes comunitárias de assistência alimentar produzindo sociabilidades a partir da produção de políticas cotidianas e infraestruturas ordinárias (Simoni, 2004) – para entender como políticas se territorializam em contextos periféricos da cidade. Assim, a partir das contribuições da Geografia, priorizamos como partido método pensar o território a partir de seus usos, pensar um território praticado (Ribeiro, 2013). É um imbricamento dinâmico entre objetos e ações, materialidades e usos feitos com elas e a partir delas, uma realização histórica, social e política abrigando os mais diversos sujeitos, cooperações e conflitos. Ora, conforme Ribeiro (2014, p. 382), “toda política além de pública é espacial, e o é em razão de se realizar em algum lugar e ser um híbrido de materialidades e ações”<sup>5</sup>.

A terceira, por sua vez, é a relação entre assistência e formação de consciência: enquanto a assistência alimentar – estatal ou comunitária – mitiga a fome e o risco de fome imediatos, os próprios sujeitos da ação (Ribeiro, 2013) (aqueles que doam e aqueles que recebem o alimento) reivindicam o poder de escolha, a qualidade e a adequação cultural dos alimentos ingeridos, demandando políticas que transcendam a gestão da escassez e enfrentem determinantes estruturais (Ribeiro Junior, 2021; Leme *et al*, 2022, Blanco *et al*, 2023) da formação socioespacial brasileira (Santos, 1977).

Ao combinar dados qualitativos (falas, trajetórias de coletivos, etnografia de equipamentos) e quantitativos (séries históricas e cartografias), propomos uma leitura integrada das implicações das políticas de segurança alimentar na escala local, oferecendo subsídios para decisões públicas que conciliem universalidade do direito, adequação socioterritorial e garantia do direito à existência.

O artigo está organizado em três momentos. Nos dois primeiros, contextualizamos a trajetória recente das políticas de segurança alimentar, tanto na escala federal quanto no Maranhão e em São Luís, buscando demonstrar como essas políticas se moveram e se transformaram a partir das conjunturas políticas do país, revelando o caráter estrutural da fome e das desigualdades que a produzem. No terceiro momento, partindo do reconhecimento dos limites dessas políticas institucionais, analisamos como são feitas políticas cotidianas por coletivos periféricos e de mulheres negras de São Luís, as quais produzem respostas concretas à violação do direito à alimentação e constroem, em seus territórios, formas próprias

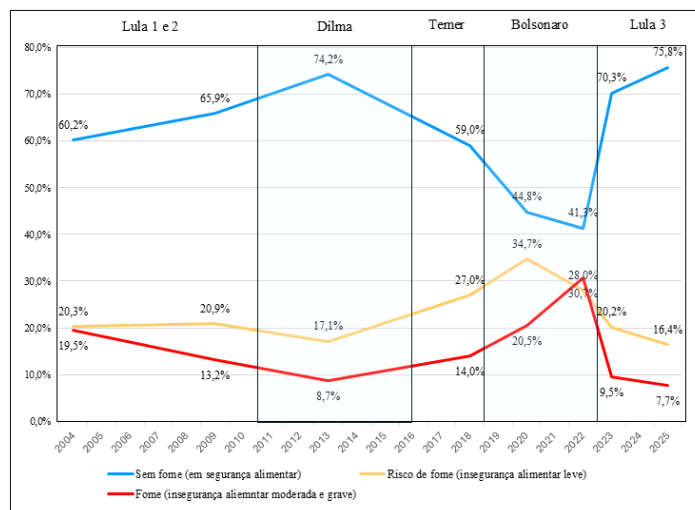
de ação política. Concluímos ressaltando a importância de compreender as políticas públicas por meio do uso do território – enquanto espaço de mediação, conflito e possibilidade – e da integração entre Estado e sociedade, condição indispensável para a efetivação do direito humano à alimentação adequada.

## **2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: avanços, rupturas e reestruturações**

A política de segurança alimentar e nutricional brasileira é um dos exemplos mais emblemáticos de construção de um direito social articulado entre Estado e sociedade civil (Consea, 2010; Maluf, 2013; Leme et. al, 2022). Instituída como dever constitucional desde 2010, sua consolidação dependeu de décadas de mobilização e da criação de instrumentos institucionais, programas e leis, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) (Brasil, 1993), o Programa Fome Zero (PFZ), em 2003 (Belik, 2012; Blanco, 2022), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan – 11.346/2006) (Brasil, 2006), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) (Brasil, 2006), que estrutura, além do Consea, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) (Brasil, 2007) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) (Brasil, 2010).

Entretanto, o período compreendido entre 2016 e 2022 revelou um processo de desmonte dessas políticas. O golpe político-institucional de 2016, que destituiu do poder a presidenta Dilma Rousseff (PT), eleita democraticamente em 2014, seguido da extinção do Consea em 2019, pelo então presidente Jair Bolsonaro (Brasil, 2019), e dos cortes orçamentários em programas estruturantes como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Aragão; Oliveira, 2021; Lopes, 2021), representou uma ruptura com o paradigma de políticas de combate à fome até então articulado. Essas discontinuidades, somada à deterioração das condições de trabalho e renda da população no período (IBGE, 2017; 2023), resultaram no aumento de risco de fome e de fome (Gráfico 1) em território nacional.

Gráfico 1 – Evolução dos índices de segurança alimentar, risco de fome e fome no Brasil, 2004-2025



Fonte: Segurança [...] (2004, 2010, 2013, 2023, 2025); Análise [...] (2020); Rede Penssan (2021, 2022)  
Elaboração: Ribeiro Junior, 2024; Livia Antipon, 2025

Entre 2004 e 2013 – nos dois governos Lula e parte do governo Dilma – notadamente em razão de políticas específicas para a segurança alimentar, como o PFZ, e de medidas de transferência de renda, caso do Bolsa Família (Vasconcelos *et al.*, 2023), o país reduziu a fome de 19,5% para 8,7% da população, mas, após 2016, os índices voltaram a crescer: 14% em 2018, 20,5% em 2020 e 30,7% em 2022, o que correspondia a cerca de 33 milhões de brasileiros em situação de fome (Rede Penssan, 2022). Trata-se, conforme Blanco (2022), de uma “gestão da fome”, em que o Estado, ao restringir ações e políticas estruturantes, administra a carência alimentar ao invés de erradicá-la, reproduzindo desigualdades que atingem desproporcionalmente as populações negras e periféricas (Segurança [...], 2025) no Brasil.

É somente a partir de 2023, já no governo Lula III, que observamos uma reestruturação do arcabouço institucional (Quadro 1) por meio, também, do plano *Brasil Sem Fome*, o qual restituiu o Consea (Brasil, 2023a) e a Caisan (Brasil, 2023b).

Quadro 1 – Reestruturação dos programas de combate à fome no Brasil– governo Lula III, 2023-2025

PROGRAMAS	DESCRIÇÃO
Inclusão Produtiva Rural	<b>Rede Brasileira de Banco de Alimentos (RBBA)</b> Articula bancos de alimentos públicos e privados para reduzir desperdício e promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).
	<b>Comida no Prato</b> Ação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome para mobilizar e gerenciar doações de alimentos destinados a Programas de Segurança Alimentar e Nutricional, especificamente a entidades socioassistenciais, bancos de alimentos e outros equipamentos que atendam pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
	<b>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</b> Compra alimentos da agricultura familiar, destinando-os à rede pública e a pessoas em insegurança alimentar, estimulando economia local e hábitos saudáveis.
	<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b> Garante alimentação escolar saudável e fomenta a compra de produtos da agricultura familiar, fortalecendo economias locais <sup>5</sup> .

Inclusão Produtiva Urbana	Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana	Incentiva produção sustentável de alimentos em áreas urbanas, com foco em segurança alimentar, inclusão social e geração de renda.
Programa Cozinha Solidária	- Produz e distribui refeições gratuitas em territórios vulneráveis, com gestão comunitária e apoio público e privado <sup>6</sup> ; - Mais de 2 mil cozinhas solidárias em funcionamento no Brasil, ofertando refeições e serviços a populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional, organizando uma grande rede de solidariedade; - Recursos destinados: 30 milhões de reais.	
Alimentação Saudável	Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades – Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades	Amplia o acesso e a oferta de alimentos saudáveis nos centros urbanos, articulando políticas intersetoriais de saúde, educação e assistência social.
	Ambiente Escolar	Promove alimentação adequada nas escolas, prevenindo má nutrição e doenças crônicas por meio de regulamentações e ações educativas.
	Cesta Básica Saudável de Alimentos	Define composição nutricional e culturalmente adequada da cesta básica, priorizando alimentos in natura e da agricultura familiar.
	Alimentação Saudável nas Juventudes	Incentiva alimentação saudável em universidades e espaços de juventude.
Brasil Sem Fome	Estruturado em três eixos: renda e cidadania; alimentação da produção ao consumo; e mobilização social contra a fome.	
	Volta do CONSEA e do CAISAN	
	Regulamentação do Programa Cozinha Solidária.	
	Regulamentação da Cesta Básica Saudável de Alimentos.	
	Instituição da PNAAB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento da agricultura familiar, formando estoques estratégicos;</li> <li>- Abastecimento descentralizado: democratização e valorização do varejo de pequeno porte;</li> <li>- Redução de perdas e desperdícios;</li> <li>- Fortalecimento de iniciativas populares de abastecimento alimentar por meio da formação de redes solidárias de produção, comercialização, distribuição e consumo;</li> <li>- Plano Nacional de Abastecimento Alimentar: instrumento de consolidação da política, pois delibera sobre todas as ações produzidas neste âmbito.</li> </ul>
	Direcionamento dos princípios, objetivos, eixos estratégicos e diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar.	
	Instituição da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades.	
MONITORAMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de conferências nacionais;</li> <li>- Subsídios para a produção de pesquisas.</li> </ul>	

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), 2025.

Elaboração: Livia Antipon, 2025.

Tal reorganização e reestruturação de programas, conselhos e políticas apresentados no quadro acima resultam, por um lado, na recente saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2025) e, por outro, na redução de 2,2 milhões de lares em condição de fome ou risco de fome (Segurança [...], 2025).

Ainda de acordo com esse levantamento mais recente do IBGE, 75,8% dos domicílios brasileiros encontram-se hoje sem fome, enquanto 4,5% ainda convivem em risco de fome e 3,2% com fome. Embora esses avanços representem um marco importante na recuperação de políticas públicas voltadas ao combate à fome no país, é preciso reconhecer que o problema persiste de forma desigual no território nacional: o fenômeno atinge de modo mais severo mulheres (59,4%), pessoas pretas e pardas

(70,4%) e habitantes das regiões Norte e Nordeste, onde respectivamente 37,7% e 34,8% dos domicílios estão em risco de fome e fome (Segurança [...], 2025)<sup>7</sup>.

Esses dados reforçam a compreensão de que a fome no Brasil possui cor, gênero e lugar, evidenciando também, como argumenta Ribeiro Junior (2021; 2025), a natureza estrutural desse fenômeno, que, ao mesmo tempo em que ultrapassa as distintas conjunturas políticas, revela os limites das políticas públicas diante de um sistema econômico que historicamente produz e reproduz espaços desiguais no país.

O desafio, contudo, reside na territorialização efetiva dessas diretrizes. Como evidenciam os dados empíricos apresentados nas seções seguintes, a cobertura dos equipamentos públicos de alimentação no Maranhão e em São Luís, como os Restaurantes Populares, as Cozinhas Comunitárias e o Bancos de Alimentos, revela não apenas desigualdades socioespaciais, mas também as tentativas de o Estado construir mecanismos de proteção social em regiões historicamente negligenciadas. Ao mesmo tempo, nas violações e lacunas dessas ações estatais, emergem arranjos locais e coletivos, a partir da organização de políticas territorializadas, que reafirmam, pela prática, o direito à existência, por meio da luta pela alimentação adequada.

### **3 A SITUAÇÃO ALIMENTAR URBANA DE SÃO LUÍS: políticas estatais e infraestruturas de acesso**

A configuração da situação alimentar em São Luís é resultado da sobreposição entre processos históricos de urbanização desigual e estratégias recentes de combate à fome (Antipon, 2024). A cidade, marcada por profundas desigualdades, sobretudo raciais, tornou-se um lugar importante de implementação de políticas estatais de promoção da segurança alimentar, bem como de organização de movimentos comunitários e sociais em articulação para responder a essas precariedades estruturais e cotidianas.

O Quadro 2 sintetiza os principais programas de segurança alimentar do estado e do município, organizados a partir do trabalho de campo e de visitas técnicas em órgãos públicos do Maranhão realizadas entre 2019 e 2024.

**Quadro 2 – Programas do estado do Maranhão e de São Luís para o combate à fome, 2025**

ESTADO (Maranhão)	DESCRIÇÃO
Doação de Cestas Básicas	Entrega de cestas básicas em diferentes municípios do Maranhão, especialmente em resposta a eventos como a pandemia de Covid-19 e enchentes. Inicialmente, os principais beneficiados foram os trabalhadores ambulantes de São Luís.

<b>Banco de Alimentos</b>	O equipamento público localizado na Ceasa, criado com base na Lei Estadual nº 10.152/2024 (Losan), integra o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão, com foco na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Seu principal objetivo é reduzir o desperdício de alimentos nos processos de produção, transporte e comercialização, por meio de ações educativas e do reaproveitamento de sobras. Em 2020, contou com 56 empresas doadoras e arrecadou 167 toneladas de alimentos, destinados a entidades assistenciais e a equipamentos públicos como Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias.
<b>Restaurantes Populares</b>	Em 2025, o Maranhão consolidou a maior rede de Restaurantes Populares do Brasil, com 200 unidades integradas ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), geridas em parceria entre estado e municípios. Esses equipamentos oferecem refeições completas e balanceadas por R\$ 1,00, no almoço e jantar, atendendo a diversos públicos, como trabalhadores, moradores de bairros periféricos, pessoas em situação de rua, idosos e mulheres com crianças. Abastecidos pelo Banco de Alimentos, agricultura familiar e empresas fornecedoras, os restaurantes têm grande demanda: só em 2021, nos bairros Liberdade, Coroado e Anjo da Guarda, foram servidas mais de 3.500 refeições diárias.
<b>Cozinhas Comunitárias</b>	As Cozinhas Comunitárias, assim como os Restaurantes Populares, oferecem refeições diárias e nutricionalmente balanceadas, mas de forma totalmente gratuita. O acesso é regulado por critérios definidos pelos CRAS, pelas Secretarias Municipais de Assistência Social e pela Sedes, priorizando pessoas em risco de fome, inscritas no CadÚnico, beneficiárias do Bolsa Família e integrantes de comunidades tradicionais. Atualmente, o Maranhão possui duas unidades: a Cozinha Comunitária Quilombola Marudá, em Alcântara – a primeira em território quilombola no Brasil – que oferece 200 refeições diárias, e a unidade do bairro Bequimão, em São Luís, com 400 refeições por dia.
<b>Centros de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional (Cresan's)</b>	O Maranhão possui 29 equipamentos, inaugurados entre 2019 e 2020, localizados em municípios de baixo IDH, que oferecem de 200 a 500 refeições diárias a grupos em situação de vulnerabilidade, como pessoas em situação de rua, desempregados, idosos e comunidades tradicionais.
<b>Programa Vale Gás</b>	Criado em 2021 durante a pandemia, o Programa Vale Gás atende automaticamente 119 mil famílias do Maranhão cadastradas no CadÚnico e sem renda nos últimos dois anos, oferecendo três vales para recarga de botijões de gás de 13 kg.
<b>Programas Mais Renda e Minha Renda</b>	O <b>Programa Mais Renda</b> beneficia 2 mil trabalhadores da alimentação e beleza em 14 municípios do Maranhão, oferecendo capacitação e kits com uniformes e equipamentos, como carrinhos para venda de comida. Já o <b>Programa Minha Renda</b> , focado no comércio de alimentação, oferece auxílio de R\$500, capacitação e equipamentos para armazenamento e transporte, atendendo trabalhadores populares cadastrados no CadÚnico, com 20% das vagas reservadas a pessoas com deficiência e mulheres em situação de violência doméstica.
<b>Programa de Aquisição de Alimentos Leite (PAA-Leite)</b>	Desde março de 2020, o programa apoia a agricultura familiar no Maranhão, principalmente na produção e distribuição de leite, por meio da supervisão municipal, construção de usinas de beneficiamento, entrega de caminhões refrigerados e equipamentos para processamento do leite.
<b>Projeto Social Formando e Cozinhando</b>	Projeto coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), qualifica pessoas de baixa renda com experiência na cozinha, oferecendo aulas técnicas e práticas. Em 2022, formou 60 alunos em São Luís, incluindo 10 reservados para o público LGBTQIA+. Em 2023, expandiu para formar 200 pessoas em seis municípios do Maranhão.
<b>Programa Maranhão Livre da Fome</b>	O programa oferece transferência mensal de R\$ 200, via cartão exclusivo para compra de alimentos, a famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita abaixo de R\$ 218. Famílias com crianças de 0 a 6 anos recebem um adicional de R\$ 50 por criança. O programa também inclui capacitação profissional e entrega de kits de trabalho para promover autonomia financeira. Os beneficiários são identificados pelo governo e precisam fazer pré-cadastro no CRAS para receber o benefício.
<b>MUNICÍPIO (São Luís)</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>Programa de Aquisição de Alimentos</b>	O programa incentiva a produção e distribuição de alimentos da agricultura familiar maranhense, comprando-os sem licitação a preços regionais e distribuindo-os a redes de assistência social que atendem pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar.
<b>Banco de Alimentos</b>	Desde 2013, o Banco de Alimentos de São Luís recebe doações de empresas, conta com nutricionistas para avaliar os alimentos e distribuí-los a entidades sociais, creches, asilos e unidades de saúde que atendem pessoas em vulnerabilidade alimentar.
<b>Cozinha Escola Comunitária</b>	Equipamento que atende pessoas em vulnerabilidade alimentar e que são assistidas pelas redes socioassistenciais da cidade. Há informações de que são fornecidas 200 refeições por dia nesse espaço.
<b>Atendimento Nutricional</b>	Concede avaliação e acompanhamento nutricional em ações pontuais organizadas pela Secretaria Municipal de Segurança Alimentar (Semsas).
<b>Programa do Peixe na Mesa</b>	Programa inaugurado durante a pandemia, arrecada e distribui peixe fresco para a população em condição de vulnerabilidade social, beneficiários do Bolsa Família e inscritos no CadÚnico, em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semcas) e os CRAS.

**Fonte:** Trabalho de Campo (São Luís, 2019-2024); Visitas Técnicas: Semapa (2022); SAF (2022); Setres (2022); Sedes (2022, 2023 e 2024); Banco de Alimentos – Ceasa (2022); Prefeitura de São Luís.

**Elaboração:** Antipon, 2025

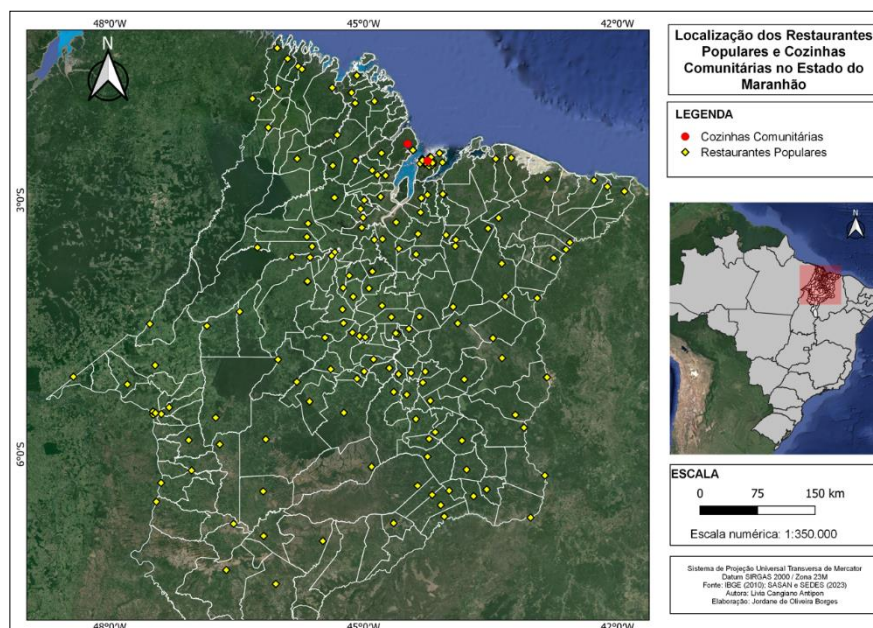
No nível estadual, destacam-se os equipamentos urbanos que servem ou doam refeições. O Maranhão, sob a gestão de Flávio Dino e Carlos Brandão (2015–2022), expandiu vertiginosamente a rede de Restaurantes Populares e criou Cozinhas Comunitárias, consolidando uma das mais amplas infraestruturas públicas de segurança alimentar da América Latina, voltada especialmente às populações em situação de vulnerabilidade.

A magnitude dessa rede é expressiva: entre 2015 e 2025, o número de Restaurantes Populares aumentou de 6 para 200 unidades, e foram inauguradas duas Cozinhas Comunitárias públicas – uma em Alcântara, no povoado quilombola de Marudá, e outra em São Luís, no bairro periférico do

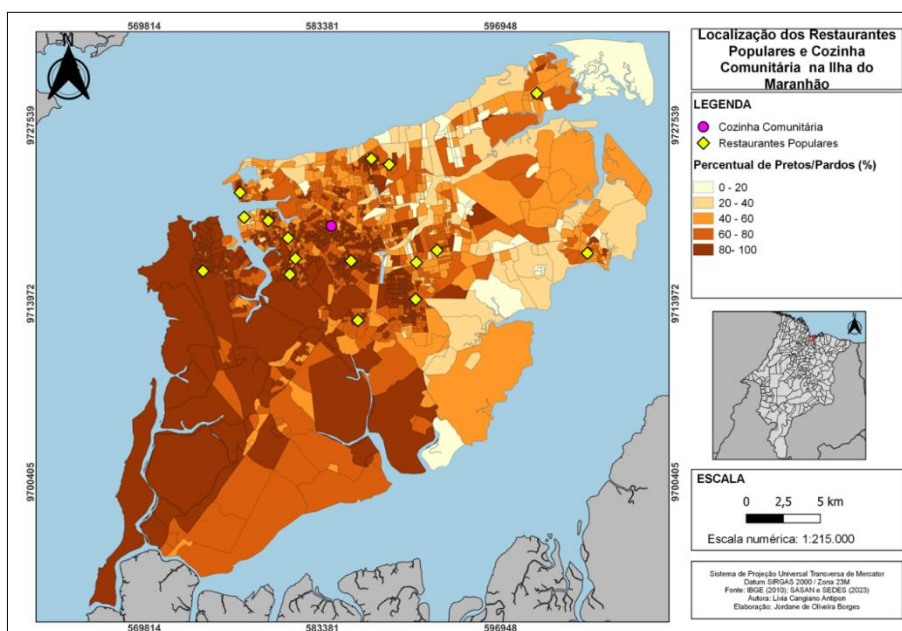
## FOME, POLÍTICAS DA VIDA E TERRITÓRIO USADO: a situação alimentar em São Luís (MA)

Bequimão. Esses equipamentos, abastecidos pelo Banco de Alimentos e pela agricultura familiar via PAA, oferecem refeições completas a R\$ 1,00 ou gratuitamente, dependendo do público-alvo. O impacto territorial dessas políticas é revelado pelos Mapas 1 e 2, que demonstram tanto a cobertura estadual quanto a concentração metropolitana em áreas de vulnerabilidade e maior presença de população negra.

**Mapa 1 – Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias, Maranhão, 2024**



**Mapa 2 – Restaurantes Populares e Cozinha Comunitária, Ilha do Maranhão, 2024**



Embora, como observamos no Mapa 2, os Restaurantes Populares estejam presentes em boa parte do estado (176 de 217 municípios), constata-se uma concentração nas microrregiões do Pindaré, Médio Mearim, Itapecuru Mirim, Codó, Presidente Dutra e Alto Mearim e Grajaú, além da presença nos 29 municípios com os menores IDH do estado, a exemplo de Fernando Falcão e Marajó do Sena, os dois municípios com os índices mais baixos do Maranhão<sup>8</sup>.

Por sua vez, o Mapa 3 revela que, em três municípios que compõem a Ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar e Raposa), os dezesseis Restaurantes Populares e a Cozinha Comunitária localizam-se nos bairros mais empobrecidos e negros da região. Em São Luís, a Cozinha Comunitária, como já indicado, localiza-se no bairro Bequimão, e os doze Restaurantes Populares encontram-se nos bairros periféricos Cidade Operária, Anjo da Guarda, Sol e Mar, Coroado, Maiobão, Liberdade, São Francisco, João de Deus, São Raimundo, Coroadinho e João Paulo, e no Núcleo Central, haja vista a sua centralidade periférica (Antipon, 2024).

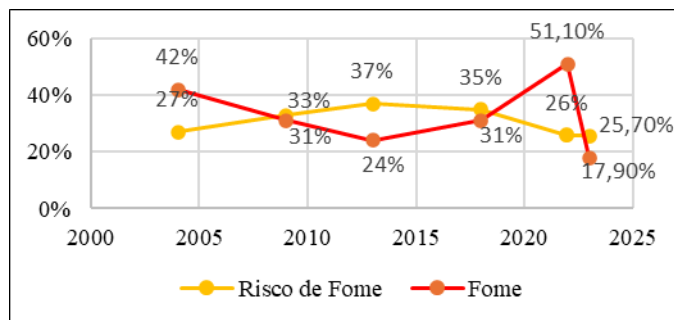
É importante problematizar que tais localizações evidenciam, duplamente, o fator racial do fenômeno da fome e a tentativa do estado de remediar a violação de direitos que subjuga historicamente esses mesmos sujeitos negros e suas periferias. Nesse sentido, Ribeiro (2014, p. 388), traçando caminhos paralelos com os de Blanco (2022), admite que “muitas políticas públicas não têm outro objetivo senão a gestão de desajustes produzidos por outras políticas setoriais numa sociedade em perpétuo desequilíbrio”.

Assim, a leitura das representações tanto de uma cartografia que aponta a localização de Restaurantes Populares em municípios de menores IDH do estado, quanto de outra que explicita a correlação entre fome, raça, periferia e centralidade periférica na região de São Luís, revela o papel central do território usado (Santos, 1996) “no processo de formulação, consolidação e difusão dos programas e ações governamentais e das ações dos grupos sociais diretamente envolvidos ou implicados nas políticas públicas” (Ribeiro, 2014, p. 382).

Os programas estaduais e municipais apresentados dialogam com as políticas federais retomadas em 2023 (Quadro 1), alinhando-se a objetivos de redução de pelo menos 5% ao ano nos índices municipais de fome e de ampliação das compras da agricultura familiar. Essa articulação, além de reafirmar o importante papel dos “circuitos locais” (Aubri; Chiffolleau, 2009) de produção e da estruturação de cadeias curtas de abastecimento urbanas – ainda um grande desafio para São Luís, uma vez que boa parte de seu abastecimento interno vem de outros estados brasileiros Antipon, 2024) – corroborou para a nítida redução, sobretudo, dos índices de fome no estado. Embora ainda inegavelmente altos (43,60% da

população vive em risco de fome e fome), tais números foram os menores na última série histórica registrada para o Maranhão desde 2004 (Gráfico 2).

**Gráfico 2** – Evolução dos índices de risco de fome e fome no Maranhão, 2004-2023<sup>9</sup>



Fonte: Segurança [...] (2004, 2010, 2013, 2023); Análise [...] (2020); Rede Penssan (2021, 2022).  
Elaboração: Antipon, 2025.

As políticas públicas de alimentação em São Luís, exemplificadas pelos Restaurantes Populares, desempenham papel fundamental para viabilizar o consumo cotidiano de alimentos a preços acessíveis para parcela significativa da população vulnerabilizada. Conforme relato de uma interlocutora de campo, a alta dos preços dos alimentos, especialmente da carne, torna inviável cozinhar em casa, tornando esses equipamentos essenciais para sua alimentação diária e garantia de sua segurança alimentar. Contudo, o acesso a esses serviços é marcado por obstáculos explicitamente relacionados à precariedade da infraestrutura urbana e o controle territorial de facções criminosas nas periferias, que tornam o deslocamento até determinados locais oneroso ou inviável para muitas famílias, reforçando as desigualdades no alcance dessas políticas.

Além do acesso físico, os relatos coletados em campo evidenciam uma crítica contundente sobre a insuficiência das políticas em reconhecer a diversidade cultural e as demandas específicas das comunidades negras e empobrecidas, que buscam não apenas alimento barato, mas dignidade e autonomia na escolha alimentar. Como destaca uma das interlocutoras da pesquisa, residente do Coroadinho – uma das maiores periferias do país – o Estado falha em dialogar com esses sujeitos para compreender seus hábitos e preferências alimentares. Assim, a luta não é apenas pelo acesso à comida, mas pelo reconhecimento do direito à alimentação como parte da construção de uma cidadania plena (Santos, 1987), que respeite, sobretudo, a soberania alimentar<sup>10</sup>, denunciando o caráter muitas vezes limitantes das políticas atuais.

Embora esta pesquisa reconheça a relevância e o papel fundamental das políticas do Estado no combate à fome, pela promoção da cidadania e da possibilidade de acesso ao alimento, é essencial salientar que, justamente a partir da falta, dos limites e das violações do mesmo Estado, uma série de lutas urbanas emergem. Ou seja, políticas territorializadas conduzidas por atores da sociedade civil pelo direito à alimentação são traçadas nos interstícios do que entendemos como espaço banal, este lugar onde “cooperação e conflito são a base da vida em comum, onde há um “cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições” (Santos, 1996, p. 322).

Logo, reconhecendo o que Raffestin (1993) tratou como *multidimensionalidade do poder* e que o território usado, em sua essência, se constitui desta característica, a seguir demonstraremos como a situação alimentar urbana de São Luís também é conformada pela ação de grupos, sobretudo periféricos e liderados por mulheres negras, que produzem políticas cotidianas pelo direito à alimentação a partir dos e para os seus lugares.

#### **4 AS POLÍTICAS DA VIDA COTIDIANA:** coletivos periféricos, práticas comunitárias e combate à fome

A situação alimentar de São Luís não pode ser compreendida apenas pela ótica da ação estatal. Em paralelo aos programas governamentais, desenvolve-se uma complexa rede de coletivos comunitários e movimentos sociais que, a partir das periferias urbanas, produzem respostas concretas à fome e reivindicam o direito à alimentação como um direito à existência. Essa articulação popular, majoritariamente liderada por mulheres negras e periféricas, ressignifica a assistência alimentar, transformando-a em campo de produção de consciência política.

Entre 2021 e 2024, acompanhamos três experiências coletivas que, de alguma forma, se organizaram para o combate à fome em São Luís: o *Núcleo de Educação Comunitária* (Neduc), o *Coletivo Mulheres Negras da Periferia* que atua na *Casa das Pretas* e a ONG *Mulheres em Ação*. Esses grupos operam em bairros periféricos como Coroadinho e Vila dos Nobres, organizando hortas comunitárias, autogestão de cozinhas solidárias, mutirões, doações de cestas básicas e refeições prontas, além de cursos de gastronomia popular e autonomia financeira voltados para as mulheres residentes das periferias de São Luís. Além de mitigar a fome, essas práticas consolidam espaços de formação política e de fortalecimento das identidades negras periféricas, em diálogo com redes como a *Central Única das Favelas* (CUFA), o *G10 Favelas* e universidades públicas do Maranhão.

Tais ações comunitárias expressam o que reconhecemos ser a produção de políticas cotidianas em lugares violados pelo Estado. Esses lugares configuram-se como espaços que permitem a produção de políticas a favor da vida de forma territorializada porque são, sobretudo, pensadas e colocadas em prática por sujeitos que vivem o “chão” da cidade: lideranças, presidentas de área, representantes de bairros compõem a rede de operacionalização das ações dos coletivos. São elas que, ao viverem igualmente o cotidiano periférico, chegam em lugares de difícil acesso da urbe e constataam, entre outros aspectos, as condições de vulnerabilidade alimentar em que vivem muitas famílias, mas também os desejos diante da escassez. Conhecer, adentrar e viver a São Luís “profunda” são elementos estruturantes de suas ações:

*[...] se a gente vai liberar o nosso aluno para ficar em casa, será que ele vai comer? Será que essa família terá condições de alimentar esses alunos? Será que a casa está bem? O pai está bem? A mãe está bem? [...] Foi aí que a gente começou a entender que não era apenas pegar a cesta e entregar a cesta. Essas pessoas tem gás para cozinhar? Eles estão em lugares distantes, muitas vezes de invasões recentes. Quando íamos nas casas, não tinha parede na casa. Então, se não tem parede, não tem fogão, não tem geladeira, não tem nada. Então do que adianta eu entregar uma cesta básica se eles não tem condições de cozinhar? Então a gente precisou organizar uma cozinha comunitária para entregar as marmítas, ou seja, comidas já prontas para a doação. E a gente organizou mesmo a gente não tendo nada, entendeu? A gente instituiu um grupo de voluntários chamados “presidentes de área”. Eu organizo esse chamamento de lideranças pela rede social, vou na igreja, nos terreiros. Então conseguimos fazer as conexões certas. [...]. Nós levávamos a comida em cada área. O que a gente queria era doar um alimento bem feito, gostoso, quentinho e usar produto da terra. Na reunião com os voluntários, nós perguntávamos o que a gente queria comer? Porque nós moramos e vivemos aqui. Então nós comemos o que essas pessoas também comem (Interlocutora em Trabalho de Campo – Coroadinho, janeiro de 2022).*

Assim, tais “políticas da vida”, como denomina Fassin (2005), são políticas que organizam as fronteiras morais entre zoé – a vida biológica que precisa se nutrir – e bios – a vida social e relacional. Segundo o autor, há “*une nouvelle problématisation de la vie qui s’opère*”, não mais para regulá-la ou normalizá-la, mas para compreender como ela se inscreve de forma ambígua e incerta no cerne dos sistemas de valores e das economias morais e políticas (Fassin, 2006, p. 45). Tal perspectiva permite observar como, em São Luís, os movimentos comunitários produzem políticas que operam sobre a materialidade da sobrevivência, mas também sobre a dignidade, o pertencimento e a autonomia das pessoas.

A política, assim, enquanto exercício do poder, não deve ser considerada apenas como um vetor de *verticalidades* (Santos, 1996), em sentido unilateral *Estado-sujeitos*. Ela é instituída também pelas *horizontalidades* (Santos, 1996), por difusas ações de sujeitos ordinários (Das, 2007) e seus poderes de agência em movimento pela produção de ações a partir de suas experiências vividas no espaço herdado.

Como reflete Gilmore (2024, p. 334), “as pessoas podem e realmente *criam* poder através (...) do desenvolvimento de capacidades nas organizações”, e quando essas capacidades são combinadas em alinhamentos mais amplos, “o movimento acontece”. Assim, o que emerge dessas práticas é uma política situada – uma política dos lugares – que redefine o próprio sentido do agir político, não como representação, mas como exercício cotidiano de pertencimento, criação e manutenção da vida.

A “gestão” da fome, antes centralizada pelo Estado, é deslocada para outros lugares, onde sujeitos historicamente subalternizados tornam-se produtores de alternativas e não apenas beneficiários. A organização dos movimentos pelo direito à alimentação a partir dessas relações de cooperação entre os sujeitos historicamente viventes da experiência da precariedade urbana traduz também uma forma “orgânica” de ação e combate contra a fome na cidade.

Há, portanto, na organização política dessas mulheres uma produção de consciência a respeito delas mesmas como protagonistas da ação para a formação e prática política a partir do e no território. O corpo – feminino e negro, no caso – seria “a sede privilegiada da resistência política e da política emancipatória”, pois sua “existência diária é moldada por meio de uma relação muitas vezes traumática e conflituosa com a dinâmica da acumulação do capital” (Harvey, 2004, p. 30 e 73-74).

Tal consciência coletiva, gerada a partir de atos solidários tanto das mulheres que organizam os movimentos quanto dos sujeitos que se beneficiam deles, revelou-lhes os processos estruturantes que determinam a existência da fome para além das crises conjunturais tão presentes no Brasil. Foi nos espaços de organização e preparo dos alimentos a serem doados, nas filas para receber essas doações, nos movimentos para arrecadação de fundos, nos encontros em cozinhas e hortas comunitárias, nas aulas de gastronomia ou nas discussões sobre autonomia feminina que, juntas, entenderam o fator estrutural da crise, das precárias condições atuais de sobrevivência e de uma necessária projeção de outros futuros. Há na vivência individual e coletiva das mais diversas carências uma potencialidade para a organização política em seu sentido cotidiano.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise das políticas e práticas de promoção da segurança alimentar em São Luís revela que o fenômeno da fome no Brasil contemporâneo é, antes de tudo, um problema estrutural. A coexistência entre programas estatais – como a rede de Restaurantes Populares do Maranhão– e as iniciativas comunitárias de combate à fome conduzidas por coletivos periféricos, sobretudo liderados por

mulheres negras, mostra que o *Direito Humano à Alimentação Adequada* (DHAA) não se efetiva apenas pela via normativa, mas pela capacidade das políticas públicas dialogarem com as práticas e saberes produzidos nos territórios.

Reconhecemos a relevância e o papel fundamental das ações do Estado – sejam elas no âmbito municipal, estadual e, sobretudo, federal – na elaboração e implantação de políticas para garantir o acesso ao alimento e assegurar o direito à alimentação presente na Constituição brasileira. No entanto, ficam claras no percurso estudado as lacunas e violações da instituição, seja conjunturalmente ou estruturalmente, evidenciando a multidimensionalidade do poder, o qual também emerge das lutas urbanas pelo acesso à alimentação e, portanto, pelo direito à existência.

A análise dessas políticas reconhecidas como *territorializadas* a partir de três movimentos de assistência alimentar organizados por mulheres negras e periféricas de uma das maiores favelas no Brasil permitiu pensar que os espaços de ações coletivas da vida cotidiana são importantes lugares de tomada de consciência e de produção de resistências contra a instituída precarização de vidas periféricas e negras.

As ações de combate à fome exercidas por tais movimentos são fortalecidas tanto pela solidariedade comunitária, construída através das identidades coletivas daqueles lugares quanto pela integração política forjada pela violência do processo de urbanização e por suas crises cíclicas e estruturais. A escassez alimentar, assim, constitui um meio de politização da vida.

Desse modo, conforme Ribeiro (2014, p. 390), o território usado, entendido como base material que induz e concretiza as lutas sociais, pode ser compreendido como condicionante da produção de políticas públicas sob três dimensões interligadas: os constrangimentos e facilitadores advindos do território herdado e de seu arranjo espacial pretérito; o território praticado no presente, apropriado de forma desigual por diferentes atores, com racionalidades, intencionalidades e projetos distintos; e, por fim, o território usado como totalidade, perspectiva necessária à ação política capaz de articular e coordenar intervenções, superando as limitações de políticas de caráter setorial e fragmentado.

Assim, a situação geográfica maranhense aponta para três diretrizes fundamentais: (i) fortalecer a reestruturação institucional e federativa das políticas de segurança alimentar, com base na ampliação dos repasses orçamentários, na coordenação intersetorial e na articulação entre os entes federativos, garantindo que os compromissos assumidos no âmbito nacional se traduzam em ações efetivas e territorializadas; (ii) produzir políticas de segurança e soberania alimentar reconhecendo as especificidades culturais e espaciais dos territórios, sobretudo os periféricos e negros; e, por fim,

(iii) reafirmar a alimentação como prática política, que ultrapassa a dimensão biológica e inscreve-se como meio de formação da consciência pelo direito à vida digna, ao poder de escolha e ao pertencimento.

Tais diretrizes devem reconhecer e integrar as experiências populares e comunitárias como parte constitutiva da política pública, produzindo arranjos cooperativos entre Estado e sociedade civil. Trata-se, assim, de reafirmar o papel do Estado como indutor e articulador das políticas, mas em diálogo permanente com os sujeitos que, nos territórios, produzem cotidianamente práticas de soberania e segurança alimentar, ou seja, lutam pelo direito às suas valiosas existências.

## REFERÊNCIAS

ANÁLISE da segurança alimentar no Brasil. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

ANTIPON, Livia Cangiano. O circuito espacial produtivo da alimentação escolar e a fome oculta na cidade de Campinas/SP. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 291-310, 2018b. DOI: <https://doi.org/10.54446/bcg.v8i2.374>. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletim-campineiro/article/view/2702>.

ANTIPON, Livia Cangiano. **Direito ao território, direito à existência**: a situação alimentar em São Luís (MA). Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual de Campinas, 2024.

ARAGÃO, Ana Luisa.; OLIVEIRA, Adriano Rodrigues de. Por que o Estado importa: A destruição do PAA e o retorno do Brasil ao mapa da fome. **Jornal UFG**. Goiânia, 19 de maio de 2021.

AUBRI, C.; CHIFFOLEAU, Y. Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine: histoire, évolution en cours et questions actuelles. **Innovations Agronomiques**, v. 5, p. 53-97, 2009.

BARONE, Luis Antonio; SILVA, Anderson Antonio da; MELAZZO, Everaldo Santos. Políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: o caso do Território Rural do Pontal do Paranapanema/SP. **Revista NEAGRO**, Presidente Prudente/SP, v. 1, p. 6-16, 2013.

BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 19, n. 2, p. 94–110, 2012.

BLANCO, Lis Furlani.; LEME, Adriana Salay.; ANTIPON, Livia Cangiano.; RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa. Fome, assistência alimentar e direitos no Brasil: políticas da vida cotidiana na pandemia. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 24, n. 96, p. 196–211, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.405, de 1º de janeiro de 2023**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 jan. 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11405.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11405.htm). Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.422, de 28 de fevereiro de 2023.** Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 fev. 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11422.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11422.htm). Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 jan. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4582.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm). Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007.** Institui a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 nov. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6273.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6273.htm). Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.346/2006, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Plano Nacional de SAN (PLANSAN). *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 ago. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm). Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993.** Cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 abr. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D0807.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0807.htm). Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e institui a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 set. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm). Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e extingue o CONSEA. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º jan. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm). Acesso em: 15 out. 2025.

CONSEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada – indicadores e monitoramento: da Constituição de 1988 aos dias atuais.** Brasília, nov. 2010. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio-consea.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

DAS, Veena. **Life and Words: violence and the descent into the ordinary.** Berkeley: University of California Press, 2007.

FASSIN, Didier. La biopolitique n'est pas une politique de la vie. **Sociologie et Sociétés**, Montreal, v. 38, n. 2, p. 35-48, 2006.

FASSIN, Didier. **Le sens de la santé.** Anthropologie des politiques de la vie. Anthropologie médicale: ancrages locaux, défis globaux. Québec: Les Presses de l'Université Laval; Paris: Anthropos, 2005.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GILMORE, Ruth Wilson. **Califórnia Gulag**: prisões, crise do capitalismo e abolicionismo penal. Tradução de Bruno Xavier. São Paulo: Igrá Kniga, 2024.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. Edições Loyola: São Paulo, 2004.

HOLT-GIMÉNEZ, Eric. Food security, food justice, or food sovereignty? **Institute for Food and Development Policy**, [S. l.], v. 16, n. 4, p. 1-4, 2010.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2020.

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102052>. Acesso em: 17 jun. 2024.

IBGE. Mais de dois milhões de lares saem da insegurança alimentar em 2024. **Agência de Notícias**, 10 out. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44728-mais-de-dois-milhoes-de-lares-saem-da-inseguranca-alimentar-em-2024>. Acesso em: 15 out. 2025.

LEME, Adriana Salay; RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa; BLANCO, Lis Furlani; ANTIPON, Livia Cangiano (orgs.). **Fome e assistência alimentar na pandemia**.: Sefras Ação Social Franciscana. São Paulo: Paulus, 2022.

LOPES, Heloísa Santos Molina. Contribuições do PNAE e da logística dos pequenos no contexto alimentar da pandemia de covid-19. **Boletim de Políticas Públicas/OIPP** Nº12 abril.

MALUF, Renato. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional. In: Rocha, C., Burlandy, L.; Magalhães, R. (eds.). **Segurança alimentar e nutricional**: Perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas pública. Rio de Janeiro: SciELO – Editora FIOCRUZ. doi:10.7476/9788575415849, 2013.

MARANHÃO. **Restaurante Popular**: resultados e impactos. São Luís: Seplan/Imesc/Fapema, 2024. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/src/upload/avaliacaopreliminar/Restaurantes%20Populares.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Brasil sai do Mapa da Fome da ONU**: conquista histórica reflete políticas públicas eficazes. Gov.br / MDS, Brasília, 28 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/brasil-sai-do-mapa-da-fome-da-onu-conquista-historica-reflete-politicas-publicas-eficazes>. Acesso em: 15 out. 2025.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REDE PENSSAN. VIGISAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

REDE PENSSAN. VIGISAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2022. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

RIBEIRO, Luis Henrique Leandro. Contribuições da geografia às políticas públicas: território usado como condicionante dos programas de fitoterapia do Sistema Único de Saúde (SUS). **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 34, n. 2, p. 381-397, 2014.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. v. 2.

RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa. A fome como processo e a reprodução social capitalista. **Boletim Paulista De Geografia**, 1(105), 15–39, 2021.

RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa. Fora do mapa, ainda com fome. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 13 ago. 2025. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/fora-do-mapa-ainda-com-fome/>. Acesso em: 17 out. 2025.

SALLES-COSTA, Rosana; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; PASQUIM, Elaine Martins; PAULA, Nilson Maciel de; LIGNANI, Juliana de Bem; GROSSI, Mauro Eduardo Del; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; MEDEIROS, Maria Angélica Tavares de; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; MALUF, Renato. Rise and fall of household food security in Brazil, 2004 to 2022. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, n. 1, p. 1-4, 2023.

SANTOS, Milton. A formação socioespacial como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**. n. 54, 1977.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 1987.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SEDES - SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Mapa de Combate à Fome no Maranhão – Diagnóstico da Insegurança Alimentar e Nutricional no Estado**. São Luís: SEDES, 2025. Disponível em: <https://combateafome.ma.gov.br/assets/pdf/mapa-geral.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.

SEGURANÇA alimentar. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad\\_2004\\_v25\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_2004_v25_br.pdf). Acesso em: 10 jul. 2024.

SEGURANÇA alimentar. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283162>. Acesso em: 10 jul. 2024.

SEGURANÇA alimentar. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad\\_2004\\_v25\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_2004_v25_br.pdf). Acesso em: 10 jul. 2024.

SEGURANÇA alimentar. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

SEGURANÇA alimentar. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/17270-pnad-continua.html?edicao=44654&t=publicacoes>. Acesso em: 22 out. 2025.

SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 1-21, jan./jun. 2012.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 21, 2013. p. 549-570.

SIMONE, AbdouMaliq. People as infrastructure: intersecting fragments in Johannesburg. **Public Culture**, 16(3), pp.407–429, 2004.

STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE, 2006.

VASCONCELOS, F., MACHADO, M. L., MEDEIROS, M. A., NEVES, J., RECINE, E., PASQUIM, E. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista De Nutrição**, 32, 2023.

## Notas

<sup>1</sup> Para Ribeiro Junior (2021, p. 16), “toda definição de fome traz consigo um posicionamento teórico e político acerca da realidade, o que explica a existência de debates e disputas em torno de sua definição e mensuração”. Fugindo do eufemismo, da ocultação e do subdimensionamento do fenômeno, como ensina o autor citado, esta pesquisa entende tal fenômeno como um processo social e escolhe usar os termos *fome* e *risco de fome*, em vez das definições “insegurança alimentar leve” (risco de fome) e “insegurança alimentar moderada e grave” (fome). A título de elucidação, ao propor uma releitura das definições do fenômeno, Ribeiro Junior (2021, p. 22) expressa que essa escolha se deve, entre outros motivos, ao fato de o termo “insegurança alimentar” não carregar os sentidos corporificados da dor e da angústia em se conviver com a fome ou estar na iminência dela.

<sup>2</sup> Núcleo da região metropolitana da Grande São Luís, possui 1.037.775 habitantes (IBGE, 2022).

<sup>3</sup> Artigo derivado da Tese de Doutorado “Direito ao Território, Direito à Existência: a Situação Alimentar em São Luís (MA)” (Antipon, 2024) com financiamento Fapesp (Processo 2019/13511-0).

<sup>4</sup> Embora essas pesquisas realizadas durante a pandemia de Covid-19 pela Rede Penssan não tenham sido conduzidas pelo IBGE, as escolhas metodológicas são as mesmas que as do Instituto em questão. Assim, conforme apontam Salles-Costa *et al.* (2023, p. 1): “Brazil was one of the pioneers in using an experienced-based measure (the Brazilian Food Insecurity Scale – EBIA) for national food insecurity monitoring. The Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) provides information on food insecurity since 2004, however, the last estimates available are from 2018. To fill the information gap on food security in Brazil

## FOME, POLÍTICAS DA VIDA E TERRITÓRIO USADO: a situação alimentar em São Luís (MA)

*during the COVID-19 pandemic, the Brazilian Research Network on Food Sovereignty and Security (Rede PENSSAN) conducted two national surveys (December 2020 and April 2022). All surveys (2004, 2013, and 2018, by IBGE; 2020 and 2022, by Rede PENSSAN) are comparable in terms of sampling design and methodology to estimate food security and levels of food insecurity. Their findings were widely spread by national media and showed the important role of the scientific community in shedding light on social problems”.*

<sup>5</sup> Corroboram com o autor e avançam no debate sobre a importância de se levar em consideração a categoria território na produção de políticas públicas Barone, Silva e Melazzo (2013), Silva (2012; 2013) e Steinberger (2013).

<sup>5</sup> Em pesquisas anteriores (Antipon, 2018) alertamos para os obstáculos (sobretudo logísticos e financeiros) de inserção da agricultura familiar no PNAE.

<sup>6</sup> Caso, por exemplo, do Projeto Quebrada Alimentada, coordenado por Adriana Salay Leme. O projeto, que iniciou suas atividades durante a pandemia de Covid-19, em 2020, distribuiu marmitas e cestas básicas aos moradores da zona norte de São Paulo e, recentemente, cadastrou-se no Programa Cozinha Solidária, compondo as cozinhas que estão em ação no combate à fome no país (informações cedidas em entrevista com Leme, em junho de 2024).

<sup>7</sup> Segundo o IBGE (Segurança [...], 2025, s/p), “Os percentuais mais altos de domicílios em insegurança alimentar foram no Pará (44,6%), Roraima (43,6%), Amazonas (38,9%), Bahia (37,8%), Pernambuco (35,3%), Maranhão (35,2%), Alagoas (35%) e Sergipe (35%). Já os estados com nível grave de insegurança alimentar mais alto foram Amapá (9,3%), Amazonas (7,2%) e Pará (7,0%)”.

<sup>8</sup> Um dos critérios para a instalação desses equipamentos é de que eles estejam nos 30 municípios com os mais baixos IDH do Maranhão (Plano Mais IDH). Atualmente, apenas um município desse Plano, Santana do Maranhão, não conseguiu instalar o Restaurante. “Os 29 Restaurantes do Mais IDH têm capacidade diária de 11.875 refeições, sendo 7.150 no almoço e 4.725 no jantar. Os municípios com maiores capacidades de atendimento são: Aldeias Altas (750), Araióses (750) e Arame (750)” (Maranhão, [2024], p. 5).

<sup>9</sup> Ao contrário do Gráfico 1 (escala Brasil), os dados referentes aos índices de fome e risco de fome em 2020, realizados pela Rede Penssan, e 2025, pelo IBGE, não foram computados para as unidades da federação. Recentemente a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social do Maranhão (SEDES) lançou o relatório “*Mapa de Combate à Fome no Maranhão. Diagnóstico da Insegurança Alimentar e Nutricional do Estado*” (SEDES, 2025) com índices atualizados. No entanto por questões metodológicas, priorizamos a série realizada apenas pelas duas instituições mencionadas.

<sup>10</sup> Com base em Holt-Giménez<sup>1</sup> (2010) e Leme *et al.* (2022), compreendemos a soberania alimentar como um “princípio que norteia movimentos sociais e organizações que lutam pelo direito dos povos de controlar como os alimentos são produzidos e comercializados em uma sociedade” (Leme *et al.*, 2022, p. 95).