Revista de História Comparada
ISSN: 1981-383X
Ano 20 – Edição 20 – Número 01

ALIMENTAÇÃO URBANA E FORMAS DE GOVERNAR:

CARESTIA, FOME E INTERVENÇÃO ESTATAL NO RIO DE JANEIRO REPUBLICANO

Rômulo de Paula Andrade*
Camila Oliveira da Silva**

Resumo: Este artigo analisa as formas de intervenção em torno da alimentação urbana no Rio de Janeiro em dois momentos históricos distintos: a experiência social da carestia na década de 1890 e os debates em torno da fome e da subalimentação nas décadas de 1930 e 1940, especialmente através da atuação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Sob uma perspectiva de História Comparada diacrônica, colocamos essas conjunturas em relação por meio de um referencial comum, observando os sujeitos e instrumentos envolvidos na formulação e no enfrentamento dos problemas alimentares. Por meio da análise de periódicos e documentos administrativos, examinamos como se constituíram, em cada conjuntura, formas específicas de agenciamento do governo alimentar, nas quais se articularam alimentação, trabalho e intervenção pública na capital federal do Brasil republicano.
Palavras-chave: Alimentação Urbana; Carestia; Fome; Governo Alimentar; Rio de Janeiro.

Abstract: This article analyzes forms of intervention concerning urban food in Rio de Janeiro at two distinct historical moments: the social experience of food scarcity in the 1890s and the debates surrounding hunger and undernutrition in the 1930s and 1940s, particularly through the activities of the Social Welfare Food Service (SAPS). From a diachronic comparative history perspective, we place these contexts in relation through a common analytical framework, examining the actors and instruments involved in the formulation of and responses to food-related problems. Through the analysis of periodicals and administrative records, we examine how specific forms of food governance assemblage were constituted in each context, articulating food, labor, and public intervention in the federal capital of republican Brazil.
Keywords: Urban food; Food scarcity; Hunger; Food Governance; Rio de Janeiro.

* Professor do Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde (PPGHCS – COC/Fiocruz); Pesquisador CNPq.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4384-5105; E-mail: romulopa@gmail.com

**Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da Casa de Oswaldo Cruz (PPGHCS – COC/Fiocruz), com bolsa de financiamento pela mesma instituição.
ORCID: https://orcid.org/0009-0005-8366-8659; E-mail: camila.ods@outlook.com

Introdução

Este artigo tem o objetivo de analisar a construção de políticas em torno da alimentação urbana no Brasil, em dois momentos históricos distintos na cidade do Rio de Janeiro, enquanto capital federal: a experiência social da carestia na década de 1890 e a consolidação da fome como problema público nas décadas de 1930 e 1940, através da ação dos restaurantes populares do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Não se trata de estabelecer uma relação evolutiva entre os dois fenômenos, mas de analisar como a alimentação urbana foi interpretada, administrada e politizada em contextos históricos distintos, observando as formas de governo alimentar produzidas em cada um deles e as relações estabelecidas entre sociedade e Estado brasileiro.

A hipótese que orienta este texto é a de que a alimentação urbana adquiriu sentidos e formas de intervenção particulares conforme os diferentes agenciamentos do governo alimentar constituídos em cada contexto. Na década de 1890, a carestia mobilizou trabalhadores, imprensa, comerciantes e autoridades públicas em torno da elevação dos preços, das condições de abastecimento, da circulação dos gêneros e das possibilidades de intervenção sobre o mercado alimentar. Nas décadas de 1930 e 1940, por sua vez, a fome foi incorporada de maneira sistemática à agenda estatal, articulando alimentação, trabalho e políticas sociais por meio de instituições como o SAPS. A aproximação entre essas duas conjunturas permite observar distintas formas de formulação e enfrentamento dos problemas relacionados à alimentação da população urbana carioca, sem pressupor entre elas uma trajetória linear ou necessária.

Tendo isso em vista, adotamos uma perspectiva da História Comparada de caráter diacrônico ao pensar sobre a alimentação urbana na cidade do Rio de Janeiro em diferentes temporalidades. Conforme definido por Barros (2007, p. 17), a História Comparada consiste em "examinar sistematicamente como um mesmo problema atravessa duas ou mais realidades histórico-sociais distintas". Em associação, Haupt (2007) afirma que a comparação histórica constitui uma operação metodológica construída a partir do problema de pesquisa e dos interesses que orientam a investigação, exigindo a definição de unidades analisadas e de um referencial comum que permita colocá-las em relação. Nessa perspectiva, a carestia da década de 1890 e a consolidação da fome como problema público nas décadas de 1930 e 1940 não são tomadas como fenômenos equivalentes, tampouco como etapas sucessivas de um mesmo processo. A possibilidade de compará-las parte de uma questão comum: as formas pelas quais

a alimentação das camadas trabalhadoras urbanas foi constituída como problema e submetida a diferentes modalidades de intervenção no Rio de Janeiro enquanto capital federal. Como propõem Theml e Bustamante (2003, p. 19), os conjuntos de problemas que orientam a análise comparativa devem ser construídos a partir de "um horizonte fenomenológico e conceitual aberto ao desmanche diacrônico". A comparação busca, assim, compreender as particularidades assumidas pelo problema alimentar em cada conjuntura a partir de um referencial analítico comum, observando os sujeitos envolvidos em sua formulação, os sentidos atribuídos à crise e os instrumentos de intervenção mobilizados. Em cada contexto, a alimentação urbana é analisada a partir de formas de agenciamento específicas, ou seja, discursos e práticas que definem o problema e os instrumentos de intervenção considerados legítimos.

A alimentação ocupa um lugar central na compreensão das dinâmicas históricas, configurando-se não apenas como uma necessidade biológica, mas como um complexo campo atravessado por relações sociais, econômicas, culturais e políticas. Longe de constituir um aspecto secundário da vida material, a alimentação revela-se como um elemento estruturante das dinâmicas sociais, no qual se inscrevem hierarquias, distinções e formas desiguais de acesso aos recursos. Como sintetizam Meneses e Carneiro (1997, p. 39), em texto basilar do campo historiográfico no Brasil, a divisão desigual do produto social manifesta-se também como uma divisão desigual do consumo alimentar, evidenciando o caráter profundamente político das questões relacionadas à alimentação. Nesse sentido, a alimentação não apenas reflete, como também produz relações de poder, sendo um elemento fundamental na construção de identidades, distinções sociais e formas de organização da vida coletiva.

Mais recentemente, estudos que articulam história, ciências sociais e saúde pública têm aprofundado a compreensão da alimentação como objeto de governabilidade. Conforme argumentam Pohl-Valero e Domínguez (2021), as questões alimentares podem ser analisadas a partir das relações entre conhecimento científico, políticas públicas e práticas sociais, evidenciando os modos pelos quais o Estado intervém sobre a alimentação das populações. A gestão da alimentação envolve um conjunto de técnicas, discursos e dispositivos que articulam saberes especializados, interesses econômicos e formas de regulação social, configurando aquilo que os autores denominam como "agenciamentos do governo alimentar" (Pohl-Valero; Domínguez, 2021, p. 7). Mais do que uma categoria descritiva, esse conceito

oferece uma chave analítica para compreender a alimentação como um campo privilegiado de exercício do poder, no qual se entrelaçam práticas de governabilidade, produção de saberes e construção de sujeitos, orientando a análise das formas pelas quais diferentes contextos históricos produzem e administram a crise alimentar.

Nessa chave interpretativa, a carestia e a fome não devem ser compreendidas como meras disfunções conjunturais, mas como expressões historicamente situadas de relações sociais desiguais (Meneses; Carneiro, 1997, p. 15). É a partir dessa perspectiva que, neste artigo, serão analisadas as formas pelas quais a alimentação urbana foi transformada em objeto de intervenção pública, mobilizando diferentes discursos e instrumentos de governabilidade em cada contexto histórico.

No caso da década de 1890, a análise se baseará em relatos dos periódicos *Jornal do Commercio*[1] e *Jornal Brasil*[2], e em documentos do Estado encontrados no Arquivo da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ), que permitem observar simultaneamente a experiência social da carestia, a sua construção discursiva e algumas respostas institucionais mobilizadas. Esses documentos evidenciam que a crise alimentar se configurava como um campo de disputa entre diferentes atores, no qual se articulavam interesses econômicos com demandas sociais e propostas de regulação dos mercados.

Para o período posterior, nas décadas de 1930 e 1940, serão mobilizadas fontes que evidenciaram a consolidação da fome como problema público, permitindo explorar os problemas decorrentes da entrada do Estado varguista na alimentação do trabalhador, em um período ditatorial e de ascensão de direitos sociais, como o salário mínimo e a carteira do trabalho, principal mecanismo do que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) chamou de "Cidadania Regulada". Este documento era o principal mecanismo pelo qual os trabalhadores tinham acesso ao Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que consistia em

[1] Fundado em 1827, o *Jornal do Commercio* foi um dos periódicos mais influentes da imprensa brasileira oitocentista, consolidando-se como importante espaço de circulação de debates ao longo do Império e da Primeira República. Voltado predominantemente para os interesses ligados às elites políticas e econômicas do país, o periódico caracterizava-se por um perfil conservador devido a sua proximidade com os grupos dirigentes, apresentando-se frequentemente como defensor da ordem e da estabilidade econômica. A sua linha editorial privilegiava análises consideradas técnicas e racionais dos problemas nacionais, atuando como importante mediador entre os interesses governamentais, os diferentes setores do mercado e a opinião pública letrada. Para saber mais, ver em: Barbosa, 2010; Sodré, 1966.

[2] Fundado em 1891, o *Jornal do Brazil* foi deslocando-se progressivamente, durante os seus anos iniciais, de um periódico voltado ao debate político para um jornal mais atento às questões do cotidiano urbano, principalmente da capital federal. Ao publicar reclamações, denúncias e representações da população, o periódico consolidou-se como um espaço de mediação entre os leitores e o poder público, contribuindo para a construção de problemas sociais como questões de interesse coletivo. Para saber mais, ver em: Barbosa, 2010; Santos, 2009; Sodré, 1966.

restaurantes populares localizados na capital federal. Entretanto, mesmo em um contexto de censura, o jornal *Diário de Notícias*[3] publicava críticas ao serviço na coluna "Queixas e Reclamações". A análise destas fontes demonstra o limite da atuação desta importante política social, como outros autores também têm chamado atenção para essa questão (Dias; Andrade, 2025).

Desse modo, os fenômenos aqui analisados não serão compreendidos exclusivamente como resultado da escassez de alimentos para a população, porém como problemas relacionados à distribuição, ao acesso e às desigualdades que atravessam a sociedade brasileira. Ao colocar em relação duas conjunturas distintas da história republicana, este artigo busca compreender como problemas relacionados à alimentação da população urbana foram formulados e enfrentados na capital federal. A comparação permite, assim, observar as formas historicamente específicas assumidas pelos agenciamentos do governo alimentar, sem pressupor uma trajetória linear entre os dois momentos analisados.

A problematização da crise alimentar urbana na recente Primeira República

No final do século XIX, a nomeação da carestia na cidade do Rio de Janeiro não se restringia à identificação de uma conjuntura passageira de encarecimento dos gêneros alimentícios, mas configurava-se como um processo de problematização contínua. A historiografia acerca dessa temática tem destacado a permanência da carestia como um traço constitutivo da dinâmica urbana da cidade ao longo de todo o século XIX. Conforme aponta Juliana Teixeira Souza (2012, p. 62), o Rio de Janeiro consolidou-se como um "centro de consumo" marcado por sucessivas crises de abastecimento, nas quais o aumento dos preços e a escassez de gêneros essenciais incidiam diretamente sobre as condições de vida das camadas populares. Em associação, os dados levantados por Eulalia Maria Lahmeyer Lobo *et al.* (1971) indicam que a elevação dos preços dos gêneros alimentícios no Rio de Janeiro durante o oitocentos constitui um fenômeno persistente e acentuado. Segundo a autora, essa tendência é corroborada por séries específicas de produtos essenciais como farinha, feijão e carne, que

[3] O *Diário de Notícias* foi fundado em 1930, com uma linha editorial declaradamente contra a estrutura oligárquica da Primeira República e, posteriormente, tornou-se um dos principais críticos do governo Vargas, opondo-se tanto ao processo de fechamento do regime quanto à implantação do Estado Novo. Durante o período aqui analisado, o periódico operava sob censura direta exercida dentro da própria redação pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), negando-se a tratar dos assuntos sugeridos pelo órgão governamental. Nessas circunstâncias, a sua postura era buscar alternativas para burlar a censura, o que confere às suas páginas um caráter particular de resistência velada ao regime. Para saber mais, ver em: ABREU, 2001.

apresentam aumentos contínuos, com oscilações, mas sem retorno aos patamares anteriores. Essa elevação dos preços incidia de forma particularmente grave sobre os trabalhadores urbanos, diante do aumento do custo de vida da população. Essa dinâmica implicava uma deterioração concreta das condições de alimentação, uma vez que a elevação dos preços prejudicaria diretamente a qualidade e a quantidade de alimentos consumidos.

A documentação administrativa da cidade também demonstra que o abastecimento alimentar foi tratado como um objeto contínuo de preocupação por parte do Estado. Os ofícios, pareceres e comunicações internas revelam um esforço crescente da lógica administrativa do período voltada ao agenciamento do governo alimentar. Em um ofício enviado pelo Ministério dos Negócios do Interior para o Conselho Municipal do Rio de Janeiro, datado de 24 de março de 1892, reconhecia-se explicitamente a necessidade de adoção de medidas destinadas a "conjurar a crise dos gêneros alimentícios que se manifesta nesta capital com profundo prejuízo das classes menos favorecidas" (Ministério..., 1892). De igual modo, em um memorando interno do Conselho Municipal de 24 de outubro de 1896, o 1° Secretário em exercício do Conselho escreve ao Prefeito do Distrito Federal, para tratar sobre a "falta do cumprimento do contracto de abastecimento de carne verde" (Conselho..., 1896) que estava fazendo com que o "o povo atravessa a maior das crises com a elevação do preço deste genero de primeira necessidade" (Conselho..., 1896).

A linguagem burocrática presente nos documentos produz um enquadramento específico da carestia, deslocando-a do campo das reclamações circunstanciais ou das denúncias para o domínio da governabilidade sobre a administração urbana e o abastecimento alimentício. A crise alimentar estava descrita como um problema relacionado ao funcionamento da cidade, à circulação das mercadorias e à manutenção da ordem social. Esse processo de racionalização da carestia é particularmente significativo, pois, mais do que reconhecer formalmente a existência da crise, trata a alimentação como um objeto legítimo de ação estatal, justificando a necessidade de intervenção sobre os circuitos de abastecimento e distribuição dos gêneros alimentícios como forma de garantir a subsistência da população carioca[4].

[4] Como exemplificado por Sidiana Mâcedo (2009) no contexto da cidade de Belém na segunda metade do século XIX, a articulação entre abastecimento e carestia só pode ser explicada através de uma complexa teia que interliga fatores demográficos, políticos, sociais, econômicos, agrícolas e naturais. A autora desmistifica interpretações tradicionais da historiografia que atribuíam a carestia e a escassez de alimentos na Amazônia oitocentista exclusivamente ao *boom* da borracha e ao consequente abandono da agricultura e da pecuária. O principal fator para a crise de abastecimento teria sido o descompasso entre o crescimento populacional e a capacidade produtiva regional, já que a riqueza gerada pela borracha atraiu imigrantes europeus e retirantes

Dessa forma, a crise alimentar não se apresenta apenas como um acontecimento episódico, mas como uma dimensão recorrente da experiência histórica de uma cidade que, na condição de capital do país, era marcada por intensas transformações urbanas, econômicas e sociais. A persistência das discussões sobre abastecimento, preços e acesso aos gêneros alimentícios, mobilizando diferentes atores sociais e institucionais, revela a constituição de um problema público duradouro. Nesse contexto, a carestia se torna objeto de disputa e negociação no espaço público.

Os periódicos cariocas ocupavam uma posição central nesse processo e a forma como cada um nomeava e interpretava a carestia expressava os interesses e os valores dos grupos sociais aos quais se vinculavam editorialmente. No caso do *Jornal do Commercio*, observa-se a predominância de uma interpretação da carestia ancorada em uma racionalidade econômica liberal. Em matéria publicada em 05 de fevereiro de 1890, o jornal afirmava que a alta dos preços decorria da diminuição da produção agrícola e das dificuldades estruturais do abastecimento, sustentando que "a carestia não provém de monopólios nem de especulações, mas da escassez real dos gêneros" (Alimentação..., 1890, p. 1). Na matéria intitulada de "Alimentação pública", que constava na capa do periódico, o editorial discorre que o problema da carestia teria como causa a ausência de mão de obra que desenvolveria a pequena cultura e criação de gado, afirmando que "o arroz, o feijão, a farinha e o milho perdiam diariamente e em escala crescente os seus pequenos cultivadores, cujo conjunto constituía uma legião de produtores" (Idem). Associava, em seu argumento, a escassez de alimentos diretamente aos problemas estruturais que perpassavam o país com a recente abolição da escravatura, que haveria gerado um vácuo de trabalhadores rurais.

Além disso, a matéria afirma que "nenhum commerciante intelligente arrisca-se hoje a fazer accumulações de artigos, que são produzidos largamente em varias regiões e rapidamente e facilmente transportaveis" (Idem). Dessa maneira, desloca-se a crise do campo das práticas comerciais e da ação de agentes envolvidos – produtores, atravessadores, especuladores, intermediários, comerciantes, empresários, entre outros – para o terreno das dinâmicas econômicas consideradas naturais ou inevitáveis diante daquele contexto. A crise é enquadrada dentro de uma lógica econômica que privilegia explicações estruturais ligadas à produção e à circulação de mercadorias.

nordestinos, triplicando a população urbana e ampliando drasticamente a demanda por gêneros alimentícios. O quadro era agravado periodicamente por crises sanitárias e epidemias, como cólera e febre amarela, que interrompiam o comércio fluvial e afetavam os trabalhadores rurais, provocando desabastecimento, fome e inflação de preços. Para saber mais, ver em: MÂCEDO, 2009.

Do outro lado, temos o *Jornal do Brazil*, que constrói uma leitura distinta da carestia, marcada pela denúncia social e pela moralização da crise. Em matéria publicada em 05 de fevereiro de 1896, o periódico afirmava que "a população, apertada pela carestia geral de todos os gêneros de consumo e de todos os objectos de uso, continua a ser explorada, sem que a defenda o poder municipal" (Jornal do Brazil..., 1896, p. 1). Neste periódico, a crise não é apresentada como uma consequência inevitável das estruturas econômicas, sendo associada, dessa vez, à exploração praticada pelos comerciantes e à insuficiência de ações governamentais.

Essa chave de leitura da crise presente na matéria de 1896 do *Jornal do Brazil* já era observada nas representações populares encaminhadas ao governo no início da década de 1890. Em uma dada petição, os signatários afirmavam que "à sombra da liberdade comercial, campeiam impunes os especuladores, (…) explorando com a fome todo um povo" (Ferreira, 1892). Em outra petição coletiva assinada por trabalhadores, encaminhada ao Conselho de Intendência Municipal em 25 de janeiro de 1890, os signatários denunciavam os efeitos da liberdade comercial sobre o aumento dos preços e cobravam providências contra os monopólios e mecanismos especulativos que incidiam sobre os gêneros de primeira necessidade (Silva, 1890). As reclamações presentes em petições denunciavam o fato de que os comerciantes guardavam os produtos alimentícios em armazéns para encarecê-los, associando diretamente a retenção de mercadorias à elevação dos preços e às dificuldades enfrentadas para o acesso aos gêneros de primeira necessidade.

Esses fragmentos são particularmente significativos porque evidenciam que a carestia era interpretada por parte da população como um fenômeno que ultrapassava a esfera econômica, assumindo contornos morais e políticos. As acusações de açambarcamento e especulação estruturavam esse diagnóstico, convertendo os agentes do comércio nos principais responsáveis pelo agravamento das dificuldades de subsistência enfrentadas pelas classes trabalhadoras carioca. Ao relacionar a elevação dos preços à lógica da acumulação privada e à ameaça da fome, essas narrativas formulavam uma crítica aos limites da liberdade comercial e reforçavam a expectativa de uma atuação mais incisiva das autoridades públicas na regulação do abastecimento urbano e da circulação dos gêneros alimentícios.

A consolidação da carestia como problema público produziu pressões constantes sobre as instâncias governamentais, fazendo com que diferentes setores da sociedade civil formulassem diagnósticos, discutissem competências e elaborassem possíveis mecanismos de

intervenção sobre o abastecimento urbano. A imprensa desempenhava também um papel importante nesse processo, tanto ao amplificar as pressões populares quanto ao disputar os limites da intervenção governamental.

Apesar de associado a uma constante defesa da dinâmica comercial e do livre mercado, o *Jornal do Commercio* reconhecia a necessidade de alguma forma de atuação do Estado diante do agravamento da carestia. Contudo, formulava propostas que considerava como pertinentes à ação governamental, sem causar nenhum tipo de lesão ao que era um "direito sagrado, qual é a liberdade" (Alimentação..., 1890, p. 1). Em primeiro lugar, como descrito no editorial do periódico acreditava-se que o Estado deveria "exonerar completamente do pagamento de direitos à entrada de cereaes de procedencia estrangeira, estendendo o favor a outros artigos de alimentação que escassearem" (Idem). Era defendida a adoção de medidas que favorecessem a ampliação da circulação mercantil, especialmente por meio da redução das barreiras fiscais sobre os gêneros alimentícios importados. O periódico defendia que a ampliação da oferta de gêneros e a redução dos entraves à circulação comercial seriam capazes de conter, ao menos parcialmente, a escalada dos preços. Isso evidencia que, mesmo diante da intensificação da carestia na cidade, o jornal não propunha mecanismos de controle direto sobre comerciantes ou práticas especulativas, porém privilegiava formas de intervenção indireta baseadas na flexibilização tributária e no estímulo à circulação de mercadorias. Outra operação sugerida na matéria era que a governabilidade poderia "incumbir um ou mais commerciantes da grata tarefa de abastecer os mercados por conta dos cofres publicos" (Idem). O periódico defendia, assim, uma modalidade específica de intervenção que não rompia com a lógica mercantil, mas buscava utilizá-la em favor da regularização do abastecimento urbano. As soluções propostas não consistiam na substituição do livre mercado pela ação direta do Estado, mas na articulação entre poder público e agentes privados.

O editorial em questão presente no *Jornal do Commercio* nos revela que o agravamento da crise alimentar evidenciava as fragilidades da capacidade dos mecanismos tradicionais de mercado de assegurar o acesso da população aos gêneros de primeira necessidade. Concomitantemente, expõe uma das principais tensões que atravessavam os debates sobre o abastecimento urbano: embora a crise legitimasse formas crescentes de fiscalização e controle da circulação dos gêneros, permanecia forte a defesa dos princípios da liberdade comercial e da autonomia das práticas mercantis. Como demonstra Souza (2012), as disputas em torno da regulação do abastecimento já estavam presentes em momentos

anteriores do século XIX, opondo perspectivas mais paternalistas de proteção da população às concepções liberais que defendiam a autonomia das práticas comerciais.

Além dos discursos da imprensa carioca, as petições populares também trataram de assuntos regulatórios que envolviam o abastecimento urbano. Como na petição encaminhada em 27 de maio de 1892 ao Conselho de Intendência Municipal. Ao defender que "as alfândegas, estradas de ferro, trapiches etc. enviem dentro de 24 horas listas dos alimentos" (Ferreira, 1892), os signatários propunham a criação de mecanismos permanentes de monitoramento da entrada de mercadorias na capital federal, buscando ampliar a capacidade de fiscalização das autoridades sobre os circuitos de abastecimento. A produção contínua de informações sobre origem, quantidade e circulação dos alimentos era percebida como um instrumento fundamental para impedir as práticas especulativas e garantir o maior controle público sobre o mercado alimentar. A preocupação com o armazenamento dos gêneros também aparece de forma explícita na proposta de que os alimentos não permanecessem "por prazo maior que 15 dias nos depósitos e armazéns" (Idem), visto que a retenção prolongada de mercadorias era considerada como um mecanismo diretamente associado ao encarecimento artificial dos preços.

Nesta petição, os signatários identificaram problemas pontuais que favoreciam o encarecimento dos gêneros alimentícios, deslocando a discussão da simples falta de produtos para a forma como esses alimentos eram administrados, distribuídos e colocados em circulação na capital. Essa atenção aos diferentes espaços e agentes envolvidos na circulação dos gêneros aproxima-se da perspectiva adotada por Richard Graham (2013) ao analisar o abastecimento de Salvador entre o final do século XVIII e meados do XIX. Apesar do contexto histórico distinto, ao acompanhar as conexões estabelecidas entre produtores, transportadores, comerciantes, vendedores, consumidores e autoridades, o autor demonstra que alimentar a cidade envolvia uma extensa rede de relações que ultrapassava a disponibilidade dos gêneros no mercado. No Rio de Janeiro da década de 1890, a própria formulação das propostas de intervenção permite observar uma preocupação semelhante com os diferentes pontos desse percurso, transformando alfândegas, ferrovias, trapiches, depósitos e armazéns em espaços estratégicos para a fiscalização. A própria complexidade que envolvia o abastecimento alimentar da cidade produzia uma relação de dependência entre etapas, espaços e sujeitos que estavam envolvidos no circuito alimentar. Desse modo, a intervenção proposta na petição não se limitava à redução imediata dos preços, mas buscava retroceder

alguns passos do circuito anterior a comercialização de alimentos, e estabelecer mecanismos permanentes que seriam capazes de impedir a concentração de mercadorias e reduzir a vulnerabilidade da população.

Essa concepção regulatória também era presente nas propostas das autoridades públicas, cujas formas de intervenção não incidiam prioritariamente sobre a produção agrícola, mas concentravam-se nos mecanismos de armazenamento, entrada e comercialização dos alimentos na cidade. Uma parte significativa das discussões presentes nos documentos administrativos voltava-se para os trapiches, armazéns, estações ferroviárias e demais pontos de distribuição dos gêneros alimentícios (Generos Alimenticios, 1892, p. 1), revelando que o abastecimento urbano era percebido sobretudo como um problema relacionado ao funcionamento da circulação mercantil, e não à escassez absoluta de produtos.

Esse entendimento se traduz com clareza em um memorando encaminhado pelo Conselho Municipal ao Prefeito do Distrito Federal em 27 de outubro de 1896, que tratava do abastecimento de carne verde na capital, um dos principais gêneros de subsistência da população. Os intendentes autorizavam o Prefeito a lançar mão de "todos os meios necessarios para o abastecimento de carne a esta capital pelo menor preço possivel" (Conselho..., 1896), legitimando formas mais amplas de intervenção administrativa sobre o mercado alimentar. A preocupação central, contudo, não recaía apenas sobre a tentativa de assegurar preços minimamente acessíveis, mas também sobre os termos em que essa intervenção poderia ser realizada. A determinação de que nenhuma obrigação fosse contraída “por prazo superior a 90 dias, que possa constituir monopólio” (Idem), estabelecia um limite à própria atuação autorizada ao Prefeito, evitando que as medidas adotadas para garantir o fornecimento de carne resultassem na constituição de vínculos prolongados com determinados fornecedores ou na formação de privilégios no abastecimento. A intervenção aparecia como uma ação necessária diante da crise e como uma prática que deveria ser delimitada, de modo a não produzir formas de concentração comercial que o próprio Conselho procurava evitar.

Se, como observado por Graham (2013), o abastecimento urbano se constituía por relações entre diferentes agentes e interesses, intervir sobre ele implicava também atuar sobre essas relações. No caso analisado, a amplitude da autorização concedida ao Prefeito coexistia com a preocupação de impedir que a própria solução adotada para a crise favorecesse a constituição de monopólios no fornecimento. A limitação evidencia, assim, as tensões em torno da concentração comercial: o monopólio e a formação de privilégios econômicos no

abastecimento eram vistos como ameaças reais à ordem urbana, que caberia ao poder público prevenir por meio da regulação dos contratos e do controle dos fluxos de distribuição. O memorando apresenta a existência de um campo de forças entre a necessidade de intervenção pública e os limites impostos pela própria lógica econômica e administrativa da época.

As dificuldades em torno do abastecimento e da regulação dos preços tornavam-se ainda mais sensíveis diante das transformações sociais e demográficas vivenciadas pela capital federal nas últimas décadas do século XIX. A população carioca era composta por indivíduos que refletiam uma latente heterogeneidade: negros ex-escravizados e seus descendentes (oriundos de diferentes regiões do país), brancos pobres nacionais, imigrantes europeus e asiáticos, entre outros – constituindo um contingente populacional de 522.651 pessoas[5]. Essa combinação de diferentes sujeitos teve um impacto significativo na formação da organização urbana da cidade. De acordo com Mattos (2008, p. 73), houve um compartilhamento de fatores presentes no cotidiano carioca: a precarização das habitações, as baixas condições de higiene, a dieta alimentar, o tratamento das autoridades e os diversos espaços de trabalho. Associados aos baixos rendimentos e salários, os altos preços referentes às mercadorias de subsistência e os elevados impostos, esses fatores contribuíram para nivelar as condições de vida das classes trabalhadoras cariocas, naquele momento, através da miserabilidade.

É precisamente porque comer é uma necessidade cotidiana e inadiável que a escassez ou o encarecimento dos gêneros alimentícios transforma-se rapidamente em uma experiência social compartilhada. Nas petições populares encaminhadas às autoridades do Estado ao longo da década de 1890, a carestia surge constantemente associada ao medo da fome e à percepção de abandono social. Em uma petição encaminhada em 27 de maio de 1892, os signatários denunciavam que os comerciantes "reduzem à miséria e à fome as classes operárias" (Ferreira, 1892). A mesma percepção já aparecia em documento encaminhado ao Conselho de Intendência Municipal no ano de 1890, no qual os signatários afirmavam que "à sombra da liberdade comercial, campeiam impunes os especuladores", acusando-os de explorar "com a fome todo um povo" (Petição..., 1890).

Em petição coletiva dirigida ao Governo Provisório da República em 25 de janeiro de 1890, o signatário Antônio Joaquim Dias da Silva recorre à autodenominação de "cidadão" logo no início do documento, afirmando representar a si e a outros – gesto que revela a busca

[5] Dados obtidos do Recenseamento da Republica dos Estados Unidos do Brazil de 1890.

por legitimidade coletiva perante as autoridades públicas, para tratar sobre a crise alimentar. Em sua denúncia, associa o aumento contínuo dos preços dos alimentos à dificuldade de "subsistencia de centenas de milhares de operarios e familias de classes pobres da sociedade" (Silva, 1890). O documento expõe expectativas claras em torno da atuação do poder público diante da crise: ao solicitar uma fiscalização rigorosa desde "as fontes productoras que abastecem o mercado do Rio de Janeiro" (Idem), defendiam-se formas mais amplas de acompanhamento estatal sobre os circuitos de abastecimento e comercialização dos alimentos. A petição também buscava estabelecer "o maximo da porcentagem que podem exigir os fornecedores de generos de alimentação" (Idem), demonstrando que a população não reivindicava apenas medidas emergenciais, mas levava em consideração possibilidades de mecanismos permanentes de limitação dos lucros considerados excessivos sobre os gêneros de primeira necessidade. Por fim, os signatários alertavam que a permanência daquela situação poderia "preparar talvez a miseria e quem sabe um desfecho funesto" (Idem), associando diretamente a crise alimentar ao risco de agravamento das tensões sociais na capital federal.

O discurso presente nessas petições revela a forma como parcelas da população associavam a crise alimentar às contradições da ordem liberal republicana. Mais do que simples acusação econômica, a denúncia revela uma interpretação moral da carestia, na qual a fome era entendida como resultado da exploração praticada por negociantes e atravessadores. A retenção de mercadorias não aparece como mecanismo comercial, mas como uma prática considerada ilegítima diante das dificuldades enfrentadas pela população, estruturando desigualdades sociais na vida cotidiana da capital federal.

Além das petições, a experiência social da carestia também se materializa em ações articuladas pelas classes trabalhadoras. Em 01 de setembro de 1891, o *Jornal do Commercio* noticiava a paralisação de grupos de trabalhadores responsáveis pela carga e descarga de café e outros gêneros nos armazéns da região da Prainha e da rua de São Bento (PAREDE, 1891, p.2). Segundo a matéria do periódico, os trabalhadores "não quizerão começar o trabalho sem que lhes garantissem a diaria de 5$, allegando a carestia dos generos alimentícios e dos alugueis das casas" (Idem). O relato explicita como a reivindicação salarial estava diretamente vinculada à impossibilidade da manutenção das condições de subsistência, diante da elevação dos preços dos gêneros de primeira necessidade e dos custos de moradia na cidade. O periódico registrava que "o serviço fez-se com muita morosidade, com grave prejuizo do

commercio" (Idem) e que "o transito dos bondes ficou quasi interrompido" (Idem) em decorrência da paralisação. Destacamos que, mesmo mantendo uma visão editorial voltada à defesa dos interesses comerciais, a matéria presente no *Jornal do Commercio* reconhece que a crise alimentar se agravava e produzia tensões capazes de afetar diretamente a dinâmica de funcionamento urbano.

Denunciar a carestia, reclamar da ameaça da fome, expor a exploração dos comerciantes e exigir providências das autoridades do Estado eram, portanto, formas da população de disputar os limites do debate público diante das dificuldades materiais enfrentadas pela crise alimentar urbana. Ao tornar públicas essas dificuldades, tais manifestações colocavam em discussão as responsabilidades atribuídas aos poderes públicos diante das condições alimentares da população carioca.

Nesse sentido, a constituição da alimentação das camadas trabalhadoras como questão de interesse público oferece um referencial comum para a aproximação entre conjunturas historicamente distintas. Nas décadas de 1930 e 1940, novos saberes, agentes e instrumentos de intervenção participaram da formulação da fome e da subalimentação como problemas a serem enfrentados pelo poder público, conferindo outros contornos aos agenciamentos do governo alimentar. Conforme destaca Leme (2021), os debates nacionais, mesmo tendo como base as discussões internacionais sobre os problemas envolvendo a alimentação em um mundo em guerra, tem as suas especificidades no Brasil, pela localização periférica do país nessas discussões, bem como o fato do país ser um lugar de fome, ou, conforme a autora destaca: "um país onde a fome marcou, e marca, uma parcela importante da população e dos processos históricos" (p. 1116). É nesse contexto que se inserem as políticas desenvolvidas durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, como a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) no ano de 1940.

Alimentação urbana em um contexto ditatorial: política e crítica

Nas primeiras décadas do século XX, o tema da Nutrição ganhava espaço na literatura médica, tanto em publicações científicas quanto em peças publicitárias, além de consolidar-se como pauta central em congressos da área. Nesses fóruns, os debates convergiam para a urgência de ampliar os diagnósticos sobre o consumo alimentar da população e o papel estratégico da educação formal na reformulação de práticas dietéticas consideradas prejudiciais. Paralelamente, o processo de industrialização em curso no país trouxe à tona

novos desafios estruturais, demandando reflexões profundas acerca dos métodos de fabricação, estocagem e fortificação nutricional dos alimentos. A partir da década de 1930, o escopo das ações governamentais expandiu-se em relação ao tratamento da questão do abastecimento urbano e das práticas alimentares. Nesse cenário, um grupo heterogêneo de intelectuais e técnicos começou a atuar no enfrentamento à subalimentação, articulando o ativismo político ao processo de institucionalização da ciência nutricional. Esse período foi marcado pela ampla difusão dos primeiros estudos empíricos e censos alimentares, com destaque para a investigação de Josué de Castro junto aos operários recifenses em 1932, e o levantamento de Dante Costa com os estudantes da capital federal (Andrade; Freitas, 2024). Esse movimento consolidou a inserção gradual dos médicos nutrólogos no aparelho estatal e culminou na criação da primeira cadeira voltada ao ensino da Nutrição na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro.

Na mesma época, João de Barros Barreto – então à frente do Departamento Nacional de Saúde – e Almir de Castro coordenaram inquéritos que, somados aos dados de Josué de Castro, serviram de sustentáculo teórico para desenhar e normatizar o salário mínimo durante a primeira Era Vargas (1930-1945). Foi essa regulamentação que instituiu a chamada ração essencial mínima, calculada para suprir as demandas biológicas e calóricas de um trabalhador adulto (Vasconcelos, 2005). Ao final dos anos 1930, desenhou-se, assim, uma estratégia básica para mitigar a crise alimentar no Brasil, apoiada em dois pilares fundamentais: a organização da cadeia de suprimentos, alinhando a produção agrícola e a distribuição comercial às demandas reais da sociedade; e, a instrução pedagógica da população, utilizando o exemplo e a retórica para incentivar uma dieta alimentar adequada (Coimbra *et al*., 1982:82). A proliferação de cátedras, livros, colunas jornalísticas e campanhas públicas consolidava a Nutrição como um campo do saber intrínseco ao projeto de Estado, amparado por uma rede de especialistas cujo discurso se alinhava aos interesses das elites dirigentes. Como aponta Vasconcelos (2005), as idas e vindas das políticas alimentares no Brasil foram moldadas pelas tensões e arranjos entre forças econômicas, políticas e sociais de cada período histórico. O alicerce teórico desse grupo de cientistas entre as décadas de 1930 e 1940 baseava-se na premissa do valor eugênico da dieta. A intenção era substituir as antigas teorias de determinismo racial e climático por uma explicação sociocultural, defendendo que a regeneração e o aprimoramento biológico da população brasileira poderiam ser alcançados por meio de uma alimentação planejada cientificamente (*Idem*).

Embora a publicação de *Geografia da Fome* por Josué de Castro em 1946 tenha sido um divisor de águas, o marco prático mais expressivo dessa geração de nutrólogos na Saúde Pública foi a fundação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) em 1940. Com o advento do SAPS, a questão nutricional ganhou contornos padronizados, deixando de se restringir apenas aos operários do segmento industrial, que eram inicialmente o público-alvo do Serviço Social do Comércio (SCA). Em seus anos formativos, o SAPS consolidou-se como a principal autarquia de planejamento alimentar do país. Suas funções iam muito além da administração de refeitórios populares, perpassando pela: a implementação programas pedagógicos; a idealização de projetos pioneiros envolvendo a alimentação escolar; o oferecimento de suporte assistencial geral às populações urbanas; entre outras atribuições. Desse modo, a engenharia institucional do SAPS alinhava-se fortemente à ideologia trabalhista do governo Vargas, transformando os refeitórios em palcos que transcendiam a mera nutrição física, convertendo-se em nós centrais de convivência e identidade para a classe trabalhadora (Muniz, 2014; Fogagnoli, 2011; Evangelista, 2014). A criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) partiu de uma prerrogativa do Presidente da República, respaldada pelo artigo 180 da Constituição vigente à época, motivada por estudos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Os diagnósticos apresentados apontavam que a progressiva racionalização dos hábitos alimentares do operariado era fundamental para elevar a resistência orgânica e a capacidade produtiva do trabalhador nacional. Diante disso, justificava-se a centralização dessas ações em um organismo dotado de personalidade jurídica, sediado na então capital federal e subordinado de forma direta ao respectivo Ministro.

Para viabilizar a execução de suas medidas, a autarquia contaria com o suporte técnico e financeiro dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (IAPs), entidades que, sob a tutela do ministério, abrangiam a quase totalidade das classes trabalhadoras do país. O principal objetivo institucional do SAPS seria assegurar condições higiênicas e favoráveis à nutrição dos segurados vinculados a esses institutos previdenciários. Para propiciar o acesso a uma dieta adequada e de baixo custo às classes populares, o órgão foi estruturado em torno de metas educativas, operacionais e de mercado. No plano pedagógico e de comunicação, o serviço encarregava-se de promover a ampla divulgação das vantagens de uma boa alimentação no meio operariado e de conscientizar as empresas sobre os benefícios de garantir

refeições oportunas aos seus funcionários, buscando consolidar uma consciência coletiva familiarizada com as questões nutricionais.

A atuação do SAPS dava-se por meio da propaganda de suas próprias frentes de atendimento, da instalação e gerência de restaurantes voltados aos trabalhadores e da fiscalização do fornecimento de comida pelas empresas nos refeitórios regulamentados pela legislação trabalhista anterior (Decreto-Lei nº 1.238/1939). Por fim, o decreto estabelecia que caberia ao órgão intervir na seleção qualitativa dos gêneros alimentícios e na articulação de medidas para o barateamento de seus preços, estruturando os setores internos necessários para dar cumprimento integral a essas diretrizes conforme as normas regulamentares subsequentes (Brasil, 1940).

Inicialmente foi estabelecido um restaurante, localizado na Praça da Bandeira, região estratégica da cidade do Rio de Janeiro, próximo às indústrias e às fábricas. O acesso ao estabelecimento era permitido mediante a apresentação da carteira de trabalho. Embora a propaganda oficial do governo, através do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), divulgasse o SAPS de forma incessante, é possível enumerar diversas críticas ao seu funcionamento. Como pode ser observado no periódico *Diário de Notícias*, propriedade de Orlando Dantas, que, por meio de sua coluna "Queixas e Reclamações", destacou diversas observações de frequentadores do lugar. O jornal, mesmo em meio a um duro controle de informações, procurou manter-se independente, negando-se a tratar dos assuntos sugeridos pelo DIP, e, assim, buscava alternativas para burlar a censura. Se por um lado, a sua linha editorial oposicionista lhe trazia incômodos ao longo do período do Estado Novo, por outro o jornal investiu em se firmar como o principal órgão da imprensa contrário ao regime de Getúlio Vargas (Abreu, 2001).

Longas filas, horário de funcionamento irregular, a dieta alimentar fornecida no cardápio: faziam parte das constantes reclamações presentes no periódico em relação ao restaurante popular. A seguir, iremos destacar algumas delas. Em 17 de julho de 1941, por exemplo, um leitor começava sua missiva elogiando o SAPS, pois o serviço trazia grandes benefícios à classe operária. Contudo, relatava um reparo urgente a fazer: o arroz e o agrião servidos não condiziam com grau de excelência divulgados pelo DIP (Um simples reparo.... 1941, p.5). Além disso, ponderações sobre o cardápio também eram constantes:

> No restaurante popular da Praça da Bandeira, o SAPS, como é conhecido, de certo tempo pra cá, eliminou do menu a batata frita, alegando – como o seu alto falante

> anuncia todos os dias, por ocasião da entrada do pessoal para o almoço – QUE A BATATA FRITA FAZ MAL! Agora já começam a dizer que o leite também será suspenso no dia 1 de outubro vindouro. Será verdade? E os guardanapos, que também foram suspensos? (Depois das batatas..., 1941, p.1).

Em julho de 1943, um leitor reclamou sobre o arroz, pois de tanto sal posto, foi devolvido por todos ali presente. Além disso, no dia seguinte, serviram um arroz completamente sem sal (Com o SAPS...1943, p.1). Outro frequentador do restaurante ressaltou que a lista dos pratos do dia desapareceu do restaurante. Esse documento continha o valor nutritivo das refeições, e despertava

> Grande interesse dos frequentadores, que, por essa forma iam se instruindo da riqueza ou da pobreza de cada alimento. Tudo isso, de uma hora pra outra, foi abolido. Mas, o alto-falante da entrada continua a gritar que o SAPS ensina o trabalhador a comer, o que não está sendo confirmado pela composição de certos pratos, de que já suprimiram o queijo (rico em cálcio, dizia a antiga lista da parede) e o azeite da salada de agrião (gerador do calor de que precisa o operário) (Com o SAPS...1941, p.5).

Muitas queixas se dedicavam à quantidade de alimentos fornecida pelo restaurante: "a qualidade é ótima, mas servem unicamente três pratinhos e um minúsculo pãozinho de trigo, um copo de leite e um copo de mate pela metade" (Com o SAPS...., 1942, p.5). Outros leitores chamavam a atenção para irregularidades na prestação do serviço, em especial na falta de higiene: bandejas, pratos, talheres em condições "lastimáveis de falta de asseio", assim como na redução de alimentos oferecidos (Com o SAPS..., 1942, p.1). Além disso, o horário de funcionamento do restaurante era constantemente questionado, pois ele funcionava das 10 às 16 horas. Os funcionários que eram liberados mais tarde não conseguiam acesso, e, quando conseguiam, tinham longas filas que não o permitiam permanecer muito tempo à espera (Com o SAPS...1941, p.8). Com um abaixo assinado de 79 trabalhadores, foi publicada uma reclamação em relação às instalações e ao funcionamento de um outro restaurante popular localizado na rua Antonio Lage, na Gamboa, região central da cidade do Rio de Janeiro. De acordo com o texto, não havia horário certo para a abertura das portas, prejudicando os operários que têm hora certa de entrada no serviço, além da sujeira nas bandejas e nos pratos. Por fim, reclama-se que o cardápio divulgado não era o mesmo do servido no restaurante (Com o Ministério..., 1944, p.1).

Em alguns momentos, o espaço foi utilizado como ponto de abastecimento para a população durante o racionamento oriundo da Segunda Guerra Mundial. Durante este período, o restaurante fornecia à população itens de primeira necessidade, porém, não eram suficientes:

> Tendo-me inscrito no SAPS para adquirir gêneros de primeira necessidade, por um preço menor, e tendo família numerosa, fui, no entanto, certificado de que só poderia comprar cinco quilos de cada artigo. De banha, cebola, etc., dificilmente uma família gastará aquele total; mas o mesmo total em arroz, feijão, açúcar, etc., não é suficiente para um lar composto por numerosos membros, não restando outro recurso senão recorrer aos armazéns comuns (Com o SAPS...1943, p.1).

Provavelmente o período de guerra afetou a qualidade do atendimento do restaurante popular. Um leitor ressaltava:

> (...) desapareceu a manteiga. Servem agora feijão manteiga em lugar do feijão preto. A laranja foi substituída pela banana amadurecida na estufa. O leite tornou-se raro e quanto aos pratos de carne, houve lamentável substituição por um guisado. O almoço passou a ser servido frio, ocasionando esta situação o desagrado de quantos ali fazem suas refeições (Com o SAPS..., 1943, p.5).

Além disso, nos postos de subsistência dos subúrbios pela cidade, em especial o de Madureira, muitos se queixavam das dificuldades em adquirir produtos como farelo e remoído (Com o SAPS...1944, p.1) Questões relativas às promessas de emprego também eram colocadas pela população. De acordo com a correspondência, o SAPS abriu um curso para formação de "Dietistas Auxiliares", com a promessa de que os 11 primeiros classificados teriam emprego garantido na instituição. Porém, os diplomas entregues vinham com o título de "Auxiliar de Alimentação", não correspondendo ao curso feito e, três meses após o fim do curso, ninguém havia sido chamado para trabalhar. Ainda assim, o SAPS é reconhecido até hoje como um dos principais símbolos da política social do Estado Novo, mas como qualquer política pública não ficou alheio às críticas de seus frequentadores.

Em 29 de outubro de 1945, terminava o Estado Novo, com a deposição de Getúlio Vargas por integrantes da alta cúpula das forças armadas no Brasil. Em um contexto de redemocratização, começaram a surgir denúncias e críticas ao funcionamento de diversas instituições do período ditatorial. O SAPS não escapou a isso. Logo após a eleição de Eurico Gaspar Dutra à Presidência, Miguel Martins, médico e nutrólogo, assumiu a direção do serviço. Muniz (2018) destaca que, ao tomar posse do cargo, em dezembro de 1945, Martins classificou o período anterior como desorganizado, inseguro e injusto. Novas estruturas foram criadas no restaurante popular, como a sala de leitura, a biblioteca popular, o salão de leitura, o salão de música e sessões de cinema fizeram com que o SAPS desviasse de suas funções unicamente na área de assistência alimentar. Assim, o espaço do restaurante central servia muito mais para "impressionar visitantes ilustres" (uma série de políticos, diplomatas e

personalidades internacionais visitaram as instalações do restaurante) do que para melhorar efetivamente a alimentação do trabalhador (Muniz, 2018, p. 197).

No mesmo mês, Martins concedeu entrevista à imprensa apresentando graves denúncias das administrações passadas, incluindo desfalques e negócios escusos com os fornecedores do estabelecimento. Para ele, seriam necessários pelo menos seis meses para reorganizar todo o serviço (Vêm à tona..., 1945, p. 2). Preços superfaturados de carne, bandejas compradas que nunca foram colocadas à disposição do público: as denúncias eram graves contra a administração do antigo diretor, Edison Pitombo Cavalcanti. De acordo com depoimento obtido dos cozinheiros de diversos restaurantes, o serviço comprava carne de primeira, mas esta era misturada com carnes de qualidade inferior. Assim como o fato do cozimento e utilização de itens estragados, que não eram descartados. Com o fim do Estado Novo, as vozes dissonantes puderam, enfim, ser ouvidas. O *Diário de Notícias*, sempre buscando se portar de forma independente do governo, publicou uma reportagem com críticas à gestão anterior do SAPS (Melhorou a Bóia..., 1945, p. 2).

> (...) o repórter ouviu diversas pessoas: operários, soldados, senhoras, jovens, todos disseram que ali, ninguém sabe ao certo por que, mas tudo melhorou. Antes não se podia quase comer. A alimentação era pouca e mal feita. Agora, porém, tudo melhorou e até o mate de todos os dias é agora revezado com o leite. Há, também, salada de frutas à sobremesa e até música durante as refeições (...). No princípio, até manteiga deram no almoço e no jantar, mas depois, tudo piorou. A comida, além de pouca, ficou intragável e muita gente preferia jantar no "China" do que no SAPS. Agora, entretanto, disseram-lhe que tudo estava bom e ele voltou. [Joaquim da Silva Soares] achou que a informação era verdadeira e não pretende mais deixar de jantar no restaurante, porque almoçar não pode (Melhorou a Bóia...1945, p.2).

O SAPS permaneceria como a principal política pública para a alimentação de trabalhadores até ser extinto, em 1967. O período pós-Estado Novo representou um processo de expansão do serviço para outras regiões do país. Conforme demonstrado por L'Abbatte (1989) e Evangelista (2014), o órgão passou por significativa expansão no período pós-1945. Até então, contava com 44 unidades distribuídas pelo Distrito Federal e pelos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Contudo, a partir de 1946, iniciou uma nova fase com a implantação de 133 novas unidades na cidade do Rio de Janeiro e em diversos outros estados brasileiros. Sob a gestão do major Umberto Peregrino a partir de 1947, o SAPS consolidou o caráter expansionista, com a abertura de 16 novos Restaurantes Populares pelo país, marcando o seu expressivo crescimento em relação aos sete restaurantes existentes anteriormente. A descentralização do SAPS alcançou importantes centros urbanos,

entre eles Niterói (RJ), Santos (SP), Juiz de Fora (MG), Recife (PE), além de capitais como Salvador (BA), Fortaleza (CE) e Belém (PA), resultando, em 1950, no plano de inauguração de cinco Restaurantes Populares, complementados pela biblioteca e discoteca do SAPS (Dias; Andrade, 2025).

Conclusão

A análise comparativa e diacrônica desenvolvida neste artigo permitiu colocar em relação duas conjunturas distintas nas quais a alimentação da população urbana foi constituída como questão de interesse público na capital federal. A aproximação entre a carestia da década de 1890 e os debates em torno da fome e da subalimentação nas décadas de 1930 e 1940 não pressupõe uma trajetória evolutiva entre esses fenômenos, mas evidencia formas historicamente específicas de problematizar e intervir sobre as condições alimentares das camadas trabalhadoras carioca. Observadas sob um referencial comum, essas conjunturas permitem identificar diferentes sujeitos, saberes e instrumentos envolvidos na produção de agenciamentos do governo alimentar.

Na década de 1890, a problematização da carestia evidenciou disputas em torno das causas atribuídas à crise alimentar e dos limites da intervenção pública sobre o abastecimento da capital. Enquanto determinados setores da imprensa privilegiavam explicações relacionadas à produção, à circulação e ao funcionamento do mercado; outros periódicos denunciavam monopólios, açambarcamento e especulação, atribuindo responsabilidades a agentes do comércio e cobrando providências do Estado. Nas petições encaminhadas às autoridades, os populares articulavam a carestia às dificuldades concretas de subsistência, relacionando a elevação dos preços dos gêneros aos salários e às condições de manutenção de si e de suas famílias. Ao formularem os seus próprios diagnósticos sobre a crise e reivindicarem providências do poder público, esses sujeitos inscreviam a alimentação não apenas como condição de sobrevivência material, mas como uma questão que atravessava a sua experiência social, bem como a participação na vida da cidade. A documentação administrativa, por sua vez, demonstra que o poder público formulava mecanismos de atuação sobre contratos, armazenamento e circulação dos gêneros, ainda que submetidos às tensões entre a regulação e a liberdade comercial. Nessa forma de agenciamento do governo alimentar do início da República, abastecimento, circulação dos gêneros, funcionamento cotidiano da

cidade e condições de vida da população trabalhadora constituíam dimensões articuladas de uma crise cuja definição e formas de enfrentamento permaneciam em constante disputa.

Em paralelo, nas décadas de 1930 e 1940, observamos que a alimentação foi problematizada em meio à institucionalização da ciência nutricional e à ampliação das formas de atuação do Estado voltadas às condições alimentares dos trabalhadores. A produção de estudos empíricos sobre o consumo e a subalimentação, a inserção de médicos nutrólogos no aparelho estatal e a criação do SAPS, expressam um agenciamento no qual o saber científico, a política social e o trabalho passaram a se articular de maneira mais integrada. No contexto do Estado Novo, o acesso aos restaurantes do SAPS vinculava-se aos mecanismos da "Cidadania Regulada", enquanto a alimentação adequada era associada à produtividade e às condições físicas do trabalhador. Entretanto, a institucionalização dessa política não eliminou os conflitos em torno da alimentação oferecida. Mesmo circulando sob os limites impostos pela censura do Estado Novo, o *Diário de Notícias* abriu espaço para reclamações sobre a quantidade, a qualidade e o preparo das refeições servidas pelo SAPS. Esses relatos evidenciam a distância entre as prescrições e os objetivos institucionais do serviço e a experiência concreta dos seus frequentadores, tornando visíveis os limites e as contradições que atravessavam a execução dessa política alimentar.

Em suma, a comparação entre essas duas conjunturas evidencia diferentes formas de agenciamento do governo alimentar na capital federal. Na década de 1890, a carestia foi formulada em meio a disputas sobre preços, abastecimento, práticas comerciais e limites da regulação estatal; nas décadas de 1930 e 1940, a fome e a subalimentação foram objetos de saberes especializados e de políticas institucionalizadas voltadas às camadas trabalhadoras. As diferenças entre esses agenciamentos não eliminam, contudo, o referencial que torna possível colocá-los em relação: em ambos os casos, as condições de alimentação das camadas populares mobilizaram disputas acerca da definição do problema, das responsabilidades atribuídas ao poder público e dos meios considerados legítimos para o seu enfrentamento.

Essas diferentes formas de intervenção, por sua vez, não esgotaram os sentidos atribuídos à alimentação pelos sujeitos que vivenciavam concretamente essas intervenções, tampouco limitaram a sua participação nos debates e conflitos constituídos em torno dela, seja através de denúncias e reivindicações diante da carestia ou das críticas formuladas pelos frequentadores do SAPS. A perspectiva diacrônica nos permitiu compreender não uma

passagem linear e necessária da carestia à fome, mas diferentes configurações históricas das relações entre alimentação, trabalho e intervenção pública na cidade do Rio de Janeiro.

Referências

ABREU, Alzira Alves. Diário de Notícias. *In*: ABREU, Alzira Alves *et al.* **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ANDRADE, Rômulo de Paula; FREITAS, Gabriele Carvalho de. Fome, um passado inacabado: historiografia, tempo presente e desigualdade no Brasil. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 16, n. 41, 2024. Disponível em: https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180316412024e0201. Data de acesso: 25/09/2026

BARBOSA, Marialva. **História cultural da imprensa: Brasil 1800-1900**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2010.

BARROS, José D'Assunção. História Comparada: da contribuição de Marc Bloch à constituição de um moderno campo historiográfico. **História Social**, Campinas, n. 13, p. 7-21, 2007. Disponível em: https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/rhs/article/view/207. Data de acesso: 25/09/2026

COIMBRA, Marcos; MEIRA, João Francisco Pereira; LIMA, Mônica Barros. **Comer e aprender:** uma história da alimentação escolar no Brasil. Relatório final da pesquisa: alimentação escolar no Brasil: política e instituição. Belo Horizonte: Instituto Nacional de Assistência ao Estudante do Ministério da Educação e Cultura, 1982.

DIAS, Edson Gabriel dos Santos; ANDRADE, Rômulo de Paula. A expansão das políticas de alimentação: o SAPS na metrópole da Amazônia. **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, São Paulo, v. 84, p. 144-178, 2025. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/72257. Data de acesso: 25/09/2026

EVANGELISTA, Ana Maria da Costa. **Arroz e feijão, discos e livros:** história do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS. 1. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

FOGAGNOLI, Marcela Martins. **Almoçar bem é no SAPS!: os trabalhadores e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940-1950)**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

GRAHAM, Richard. **Alimentar a cidade: das vendedoras de rua à reforma liberal (Salvador, 1780-1860)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HAUPT, Heinz-Gerhard. Comparative history – a contested method. **Historisk Tidskrift**, v. 127, n. 4, p. 697-716, 2007.

L'ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: II. a partir dos anos setentas. **Revista de Nutrição**, vol. 2, n. 1, 1989. Disponível em: https://puccampinas.emnuvens.com.br/nutricao/article/view/8915.

LEME, Adriana S. Josué de Castro e as metamorfoses da fome no Brasil, 1932-1946. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 28, n. 4, 2021, 1115–1135. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-59702021000400010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/hcsm/a/PqpXgJyrCf4PbsgnFGL7zQf/?lang=pt. Data de acesso: 25/09/2026.

LOBO, Eulalia Maria Lahmeyer *et al.* Evolução dos preços e do padrão de vida no Rio de Janeiro, 1820-1930: resultados preliminares. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 235-265, out./dez. 1971.

MÂCEDO, Sidiana da Consolação Ferreira de. **Daquilo que se come:** uma história do abastecimento e da alimentação em Belém (1850-1900). Dissertação (Mestrado em História Social da Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

MATTOS, Marcelo Badaró. **Escravizados e livres:** experiências comuns na formação da classe trabalhadora carioca. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2008.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de; CARNEIRO, Henrique. A História da Alimentação: balizas historiográficas. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, v. 5, p. 9-91, dez. 1997.

MUNIZ, Érico Silva. Comida, ciência e trabalho: nutrição e assistência social no Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), 1940-1945. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 15, 2018.

MUNIZ, Érico Silva. **Comida, trabalho e assistência social:** a alimentação na agenda política brasileira (1939-1947). Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

POHL-VALERO, Stefan; DOMÍNGUEZ, Joel Vargas. El hambre de los otros: reflexiones sobre los ensamblajes del gobierno alimentario en América Latina. *In*: POHL-VALERO, Stefan; DOMÍNGUEZ, Joel Vargas (org.). **El hambre de los otros:** ciencia e políticas alimentarias en Latinoamérica, siglos XX y XXI. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2021. p. 1-33.

SANTOS, Everton Costa. **A imprensa como mediadora política:** as reclamações da população do Rio de Janeiro no Jornal do Brasil (1891-1902). Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SOUZA, Juliana Teixeira. Deveres do Estado em tempos de carestia (Rio de Janeiro, 1850-1860). **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 61-78, 2012.

THEML, Neyde; BUSTAMANTE, Regina Maria da Cunha. História Comparada: olhares plurais. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 7-22, dez. 2003. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/iberoamericana/article/view/23968. Data de acesso: 25/09/2026.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005.

Fontes

ALIMENTAÇÃO pública. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 5 fev. 1890, p. 1.

BRASIL. [Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940]. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 15173, 7 ago. 1940. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2478-5-agosto-1940-412428-publicacaooriginal-1-pe.html.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Sexo, raça e estado civil, nacionalidade, filiação, culto e alphabetismo da população recenseada em 31 de dezembro de 1890**. Rio de Janeiro: Officina de Estatística, 1898.

BRASIL. Ministério dos Negócios do Interior. [Ofício ao Conselho Municipal sobre a crise dos gêneros alimentícios na capital]. Rio de Janeiro, 24 mar. 1892. Fundo Gêneros Alimentícios, Códice 59.2.15. Acervo do **Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro.

COM o Ministério do Trabalho e o SAPS. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 1 jun. 1944, p. 1.

COM o SAPS. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 17 jun. 1941, p. 8.

_____. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 16 out. 1941, p. 7.

_____. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 2 dez. 1941, p. 5.

_____. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 15 set. 1942, p. 1.

_____. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 26 set. 1942, p. 5.

_____. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 2 fev. 1943, p. 1.

_____. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 21 jul. 1943, p. 1.

_____. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 8 set. 1943, p. 5.

_____. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 26 fev. 1944, p. 1.

DEPOIS das batatas, o leite. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 30 set. 1941, p. 1..

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Conselho Municipal. [Memorando tratando sobre o comércio de carne verde encaminhado ao Prefeito do Distrito Federal]. Rio de Janeiro, 27 out. 1896. Fundo Carnes e Matadouros, Códice 54.3.7. Acervo do **Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro.

FERREIRA, Wanderlino L. [Petição coletiva de cidadãos com diagnóstico da crise alimentícia, crítica política e econômica, e propostas concretas encaminhada ao Ministério dos Negócios do Interior]. Rio de Janeiro, 27 maio 1892. Fundo Gêneros Alimentícios, Códice 59.2.15. Acervo do **Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro.

GÊNEROS alimentícios. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 25 mar. 1892, p. 1.

JORNAL do Brazil. Rio de Janeiro, 5 fev. 1896, p. 1.

MELHOROU a "bóia" do SAPS. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 23 dez. 1945, p. 1.

PAREDE. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 1 set. 1891, p. 2.

RIO DE JANEIRO (Município). [Petição coletiva de cidadãos sobre a carestia na city encaminhada ao Conselho de Intendência Municipal]. Rio de Janeiro, 1890. Fundo Gêneros Alimentícios, Códice 59.1.46. Acervo do **Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro.

SILVA, Antonio Joaquim Dias da. [Petição coletiva de trabalhadores contra a elevação dos preços de gêneros de alimentação pública encaminhada ao Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil]. Rio de Janeiro, 25 jan. 1890. Fundo Gêneros Alimentícios, Códice 59.1.46. Acervo do **Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro.

UM simples reparo. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1941, p. 5.

VÊM à tona as mazelas do Estado Novo. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 21 dez. 1945, p. 1.

Recebido: 01/06/2026

Aprovado: 25/09/2026