



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Crise da segurança alimentar no Brasil: uma análise das políticas públicas de combate à fome (2004-2022)

Food security crisis in Brazil: an analysis of public policies to fight hunger (2004-2022)

Bruno Teixeira Lins

João Vitor da Silva Batista

Fran Espinoza

VOLUME 13 • Nº 3 • DEZ • 2023

Crise da segurança alimentar no Brasil: uma análise das políticas públicas de combate à fome (2004-2022)*

Food security crisis in Brazil: an analysis of public policies to fight hunger (2004-2022)

Bruno Teixeira Lins**

João Vitor da Silva Batista***

Fran Espinoza****

Resumo

O presente trabalho objetiva realizar um comparativo entre a evolução dos índices de segurança alimentar no Brasil (2004-2022) e as alterações implementadas nas políticas públicas, derivadas do Programa Fome Zero durante o mesmo período. Estabelece-se como hipótese que o aumento da fome no Brasil decorre do esvaziamento das políticas públicas derivadas do Programa Fome Zero. Para provar este estudo, utiliza-se uma metodologia qualitativa de análise e avaliação do desempenho das políticas públicas, tendo como foco verificar os objetivos que ensejam a criação da política em questão, a maneira como é idealizada a sua implementação, os resultados pretendidos e o impacto social alcançado. Por meio desses dados, a pesquisa determina a (in)existência de uma constância na execução das políticas do Programa Fome Zero e as consequências disso para a garantia da segurança alimentar nacionalmente. O estudo concluiu que o crescimento da insegurança alimentar não decorre, unicamente, do esvaziamento das políticas públicas de combate à fome, uma vez que, mesmo se verificando alterações no exercício das políticas derivadas do Programa Fome Zero durante a primeira década analisada (2004-2013), no período seguinte (2013-2022), é possível notar que o aumento dos índices de insegurança alimentar entre a população brasileira deriva de um conjunto de mudanças sociopolíticas e no campo econômico.

Palavras-chave: Programa Fome Zero; políticas públicas; segurança alimentar.

Abstract

This paper aims to make a comparison between the evolution of food security indices in Brazil (2004-2022) and the changes implemented in public policies derived from the Zero Hunger Program during the same period. It is established as a hypothesis that the increase in hunger in Brazil stems from the emptying of public policies derived from the Zero Hunger Program. In order to prove this study, a qualitative methodology of analysis and evaluation of the performance of public policies is used, focusing on verifying the

* Recebido em 27/02/2023
Aprovado em 28/06/2023

** Mestrando em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Tiradentes. Bolsista PROSUP/CAPES. Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos, CNPq.
E-mail: bruno.lins@souunit.com.br.

*** Advogado. Mestrando em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Tiradentes. Bolsista PROSUP/CAPES. Pós-graduado em Advocacia Cível (FMP).
E-mail: mestrado_joaovsb@souunit.com.br.

****Doutor em Estudos Internacionais e Interculturais pela Universidade de Deusto (2013), docente no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes. Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Proteção aos Direitos Humanos, CNPq.
E-mail: espinoza.fran@gmail.com.

objectives that led to the creation of the policy in question, the way its implementation is idealized, the intended results and the social impact achieved. Through these data, the research determines the (in)existence of a constancy in the implementation of the policies of the Zero Hunger Program and the consequences of this on the guarantee of food security nationally. The study concludes that the growth of food insecurity does not stem solely from the emptying of public policies to combat hunger, since, even if changes in the exercise of policies derived from the Zero Hunger Program during the first decade analyzed (2004-2013), in the following period (2013-2022), it is possible to note that the increase in food insecurity indices among the Brazilian population derives from a set of socio-political changes and in the economic field.

Keywords: Zero Hunger Program; public policies; food security.

1 Introdução

Verificam-se, no cenário nacional e internacional, esforços coletivos para combater a fome, sendo a extinção desse fenômeno um dos objetivos da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, visando, assim, garantir a alimentação constante e de qualidade. Nesse sentido, é notório que a insegurança alimentar é um fator que, desde o fim da primeira década do século XXI, vem aumentando em todo território brasileiro.

A análise da segurança alimentar, em cada unidade federativa, é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD¹. Entretanto, não há levantamento recente por parte desse Instituto que determine a situação atual da fome nas unidades federativas brasileiras. A partir disso, o presente artigo objetiva realizar uma avaliação das políticas públicas de combate à fome no Brasil, traçando, simultaneamente, um panorama sobre a evolução da insegurança alimentar em nível nacional. Por fim, se estabelece um comparativo entre as políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro e o quantitativo populacional em situação de insegurança alimentar.

Justifica-se a realização desse estudo pela inexistência de dados do IBGE, no período entre 2019 e 2022, sobre o nível de segurança alimentar no Brasil, inexistindo, portanto, coletas recentes por parte desse instituto público para determinar a gravidade da fome na esfera local. Tal fato é resultante da gestão do governo de Jair Bolsonaro entre 2019-2022, que optou pela não realização de pesquisas sobre o alcance da fome no Brasil², visando ocultar e até negar a existência de tal fenômeno. Além disso, convém estabelecer uma análise sobre o cumprimento dos objetivos das políticas públicas direcionadas a garantir o direito à alimentação.

Outro fator que determina a relevância da presente pesquisa é a declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), devido à falta de assistência à população Yanomami, publicada no Diário Oficial do Ministério da Saúde. Em janeiro de 2023, equipes do Ministério da Saúde encontraram muitos membros do território Yanomami com um quadro de saúde grave devido à desnutrição severa, bem como muitos casos de malária, infecção respiratória aguda e outras doenças³.

Em um relatório preliminar divulgado pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, houve, pelo menos, 22 casos nos quais o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro omitiu a violência existente ou ignorou as recomendações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁴. O caráter recente do re-

¹ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catálogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 13 jul. 2022.

² REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional da Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Covid-19 (II VIGISAN)*: Suplemento I: insegurança alimentar nos estados. Brasília: Rede PENSSAN, 2022.

³ BRASIL. *Portaria GM/MS Nº 28, de 20 de janeiro de 2023*. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência de desassistência à população Yanomami.

⁴ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Relatório preliminar da comissão sobre a preservação dos Direitos Humanos do povo Yanomami: gestão 2019 e 2022*. Brasília, jan. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/arquivos/2023_mdhc_re

latório em questão determina a situação de vulnerabilidade do povo Yanomami, que, mesmo não sendo objeto de pesquisa do presente trabalho, evidencia a importância de se analisar a segurança alimentar no Brasil.

Se estabelece como hipótese de pesquisa: em razão do enfraquecimento das políticas públicas de combate à fome derivadas do Programa Fome Zero, nota-se uma diminuição dos índices de segurança alimentar entre a população brasileira.

Buscando testar a hipótese, a pesquisa estabelece como objetivo geral realizar um estudo comparativo entre a evolução do quantitativo populacional que convive com a fome e do desempenho das políticas destinadas a extinguir esse fenômeno.

O estudo tem como objetivos específicos, destinados a construir a fundamentação teórica necessária para cumprir o objetivo geral: 1) determinar a evolução da segurança alimentar no Brasil dos anos 2004 até 2022; 2) analisar o desempenho das políticas públicas derivadas do Programa Fome Zero desenvolvidas pelo Governo Federal brasileiro.

No primeiro capítulo, a pesquisa aborda conceitos básicos sobre a segurança alimentar e realiza um apanhado das normas jurídicas que versam sobre o direito à alimentação no Brasil.

No capítulo seguinte, tem como objeto de estudo a evolução histórica da população brasileira vivendo em regime de insegurança alimentar. A partir de dados disponibilizados pelo IBGE e da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança e Alimentar, e Nutricional (Rede PENSSAN), é possível determinar o grau de (in) segurança alimentar em nível local e nacional. Nesse sentido, são colhidas informações tanto do IBGE, referentes aos anos de 2004, 2009, 2013, 2017-2018, da FAO relativos a 2019-2021 e da Rede Rede PENSSAN sobre o ano de 2022.

Em seguida, analisam-se as políticas públicas de combate à fome, descrevendo os objetivos pretendidos e a sua forma de implementação. Dessa forma, busca-se determinar, por meio de uma análise histórica, a evolução das políticas desenvolvidas pelo Governo Federal a partir do Programa Fome Zero.

Por último, se estabelece um comparativo entre os objetivos alcançados pelas políticas públicas de combate à fome no Brasil e a evolução da porcentagem populacional vivendo em situação de insegurança alimentar. Determina-se, dessa forma, se há correlação entre a evolução das políticas nacionais que versem sobre o tema, e o aumento do quantitativo populacional que convive com a fome.

Para realizar a análise da perspectiva normativa sobre o direito à alimentação, assim como dos dados sobre a população em insegurança alimentar, a pesquisa faz uso de uma análise evolutiva, tomando como parâmetro para isso o período entre os anos de 2004 e 2022. A escolha de tal escopo temporal inicial deriva do fato de ser a primeira coleta de dados do IBGE e por compreender o ano seguinte ao início de aplicação do Programa Fome Zero.

Para avaliar o desempenho das políticas públicas desenvolvidas pelo poder Executivo em nível nacional, a pesquisa delimita como fatores metodológicos dessa análise: 1) a gênese da política em questão; 2) a forma com que se propõe implementá-la; 3) os resultados pretendidos; 4) o impacto social alcançado⁵.

Pretende-se abordar um estudo sobre os resultados das políticas públicas no meio social, analisando a execução de serviços, e verificando, a partir disso, se a aplicabilidade da política de promoção à segurança alimentar é constante ou se há, no período em questão, seu esvaziamento. Dessa maneira, a pesquisa realiza uma avaliação de desempenho das políticas derivadas do Programa Fome Zero, visando “identificar o impacto que as políticas têm sobre o contexto socioeconômico, o ambiente político, a população”⁶.

latorio_omissaoemfdh-yanomami-2019-2022_v2. Acesso em: 31 jan. 2023.

⁵ DAGNINO, Renato *et al.* Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato *et al.* *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. p. 51-113.

⁶ DAGNINO, Renato *et al.* Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato *et al.* *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. p. 51-113. p. 105.

Por fim, a pesquisa realiza um comparativo entre o esvaziamento das políticas públicas do Programa Fome Zero e o quantitativo populacional que convive com a insegurança alimentar em níveis variados durante o período de tempo selecionado (2004-2022). A utilização desse método pressupõe a busca por uma correlação entre a atuação do poder executivo, seja por meio de programas governamentais ou políticas públicas isoladas, e a manutenção da fome num contexto nacional.

2 O direito e a garantia da segurança alimentar

O presente capítulo aborda panoramas conceituais sobre o que se define como segurança alimentar no Brasil, além de definir o que representa cada nível de insegurança e elencar normas jurídicas que versem sobre o direito à alimentação. Tendo em vista o período temporal que se propõe em relação à análise dos níveis da fome e das políticas públicas, abordam-se, somente, os direitos positivados durante as duas primeiras décadas do século XXI.

Primeiramente, se faz necessária a análise das legislações relativas à temática da seguridade alimentar no território nacional. No ano de 2006, se sancionou a Lei 11.346/06 que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a fim de assegurar o direito humano à alimentação adequada⁷. A legislação em comento elenca a alimentação adequada como direito humano, intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, essencial para efetivação dos direitos previstos na Constituição de 1988.

A segurança alimentar, portanto, é definida pelo acesso constante e suficiente aos gêneros alimentícios sem que isso comprometa outras necessidades essenciais⁸. É necessário estabelecer, de igual forma, o que representa cada nível de insegurança alimentar. Esse fenômeno pode ser dividido em três estágios: 1) Leve, quando está relacionada a uma futura falta de alimentos ou refere-se à inadequação da qualidade dos alimentos existentes; 2) Moderada, relativa à diminuição da quantidade de alimentos disponíveis para adultos, ou à verificação de uma mudança brusca nos padrões alimentares em razão da falta de comida; 3) Grave, a partir do momento que a redução quantitativa dos alimentos — tal como no estágio moderado — em determinada residência, atinge os menores de idade, ou quando, em casos extremos, a falta de recursos financeiros impede um indivíduo daquele domicílio de se alimentar durante um dia inteiro⁹.

Para medir os índices de segurança alimentar e nutricional no Brasil, se utiliza a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), a qual constitui uma ferramenta de abordagem quantitativa para mensurar o fenômeno de natureza social¹⁰. Portanto, sua integração com estudos de abordagem qualitativa agrega, significativamente, para uma compreensão mais aprofundada da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), contribuindo para a identificação dos fatores que condicionam ou determinam cada nível de insegurança alimentar.

Constata-se que o estágio leve de insegurança alimentar é determinado de acordo com a queda de um parâmetro qualitativo, visando priorizar um aspecto quantitativo dos alimentos, ou em relação a uma insegurança futura, enquanto os estágios moderados e graves referem-se à redução existente no plano quanti-

⁷ BRASIL. *Lei 11.346/06, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

⁸ BRASIL. *Lei 11.346/06, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

⁹ ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. Inovações no combate à fome e à insegurança alimentar: a estratégia brasileira. *Revista de Estudos Brasileiros*, v. 5, n. 10, p. 11-24, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154307>. Acesso em: 11 jul. 2022.

¹⁰ KEPPLER, Anne Walleiser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 1, p. 187-199, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5RKJJPVxWBRqn3R5ZZC49BDz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

tativo, somente diferenciando-se em relação aos sujeitos que são mais afetados por ela, e ao grau máximo de insegurança alimentar causada pela privação de alimentos durante um dia inteiro pela impossibilidade de adquiri-los.

Embora a Lei 11.346/06 represente um avanço significativo em termos legislativos no combate à fome e na positivação do direito à alimentação adequada, somente no ano de 2010, por meio do Decreto 7.272/10, ocorreu a sua regulamentação. O referido decreto institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e prevê parâmetros para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo como objetivos identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar no Brasil e articular e promover ações que garantam o direito humano à alimentação adequada, sobretudo incorporando a temática como uma política de Estado¹¹.

Em 2010, mesmo ano em que se regulamentou a Lei 11.346/06 por meio do Decreto 7.272/10, o art. 6º da Constituição Federal passou a prever a alimentação como direito social por meio da Emenda Constitucional n.º 64/10¹².

O CONSEA é um órgão que atua na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), sendo responsável por articular políticas e garantir a participação social na busca pela alimentação adequada e saudável¹³. Tal entidade chegou a ser extinta por meio do Decreto n.º 807/93 e, dentre suas atividades, visava articular as três instâncias de governo e a sociedade civil na revisão dos programas federais então existentes e de elaborar o Plano de Combate à Fome e à Miséria¹⁴. As consequências relativas à extinção do CONSEA são abordadas, especificamente, no capítulo desta pesquisa destinado à análise das políticas públicas.

Em 2007 o Brasil contou com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), criada por meio do Decreto n.º 6.273/07¹⁵ e, inclusive, recebeu do CONSEA diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. O texto da criação da Caisan tem sua modificação por meio do Decreto n.º 10.713/21, reestruturando o órgão ao definir, detalhadamente, suas competências, bem como a divisão distribuída entre os ministérios do governo federal¹⁶.

No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas determina como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 2 (ODS 2), relacionado à Fome Zero e Agricultura Sustentável, estabelecendo-o, por meio da Agenda 2030, a proposta de um plano de ação global reunindo 17 objetivos de desenvolvimento sustentável¹⁷. As metas que o ODS 2 estabelece direcionam-se a acabar com a fome até o ano de 2030 e garantir o acesso de todas as pessoas, sobretudo daquelas vulneráveis, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes.

¹¹ BRASIL. *Decreto 7.272/10, de 25 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.

¹² BRASIL. *Emenda Constitucional n. 64 de 04 de fevereiro de 2010*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

¹³ BRASIL. *O que é o Consea?* Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>. Acesso em: 14 jul. 2022.

¹⁴ BRASIL. *Decreto 807/93, de 24 de abril de 1993*. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar “CONSEA” e dá outras providências.

¹⁵ BRASIL. *Decreto 6.276/07, de 23 de novembro de 2007*. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

¹⁶ BRASIL. *Decreto 10.713/21, de 07 de junho de 2021*. Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

¹⁷ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nações Unidas no Brasil*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 27 out. 2022.

O Direito Humano à Alimentação Adequada é definido no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e, a partir dele, a alimentação para o ser humano é entendida como processo de transformação da natureza em sujeitos saudáveis e cidadãos¹⁸.

É possível determinar, portanto, que, durante o século XXI, há diversas alterações legislativas que buscam garantir, numa perspectiva normativa, o direito à alimentação de forma universal, entretanto, de acordo com o que se verifica no capítulo seguinte, tal fato não implica, necessariamente, uma mudança empírica de forma a extinguir a insegurança alimentar.

3 A evolução da fome no Brasil

Neste capítulo, aborda-se uma análise da evolução dos níveis da fome no Brasil. Tendo em vista que se pretende conduzir tal inspeção baseando-se, principalmente, em dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, somando-se àqueles provenientes de pesquisas nacionais e internacionais, se estabelece como recorte temporal o período compreendido entre 2004 e 2022.

Salienta-se que as pesquisas desenvolvidas em âmbito nacional têm como método de medição a Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar – EBIA, a qual se estrutura por meio de 15 perguntas, dentre as quais somente 8 se aplicam aos casos de domicílios onde não residem sujeitos menores de 18 anos. A partir do aferimento de uma pontuação individual para cada questionamento, é possível classificar os domicílios analisados nos respectivos níveis de segurança alimentar¹⁹.

Iniciando a verificação pelos dados relativos ao ano de 2004, verifica-se que, naquele momento, 60,1% dos residentes em domicílios brasileiros se encontram em situação de segurança alimentar, enquanto 20,3% conviviam com a insegurança leve, 11,3% com a moderada e 8,2% em estágio grave. Constata-se, portanto, que, no mesmo ano, aproximadamente 72.334.000 (39,8%) pessoas relataram conviver com algum estágio de insegurança, tendo uma incidência maior na região Nordeste, na qual constata-se 1.754.000 domicílios em estado grave de fome²⁰.

Já no ano de 2009, os dados do IBGE²¹ demonstram que 65,8% dos habitantes do Brasil estão em situação de segurança alimentar, ao passo que 20,9% encontram-se com insegurança leve, 7,4% em estágio moderado e 5,8% afirmam conviver com uma fome grave. Nesse aspecto, há uma redução do número total de habitantes com insegurança alimentar, sendo agora 65.556.000 (34,2%). Verifica-se uma diminuição significativa desse problema social em todas as regiões do país. Entretanto, a redução, em números absolutos, é maior no Nordeste brasileiro, tendo 321.000 domicílios a menos em estado grave de fome, quando confronta-se os dados de 2009 aos de 2004.

A análise dos dados relativos ao ano de 2013, em comparação aos anteriores, apresenta um aumento da população em situação de segurança alimentar, sendo agora correspondente a 74,2% dos habitantes. Dentre

¹⁸ BURITY, Valéria *et al.* *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2010. Disponível em: https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 27 out. 2022.

¹⁹ SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARIN-LEON, Letícia. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634782>. Acesso em: 15 jun. 2023.

²⁰ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004/2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=283162&view=detalhes>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²¹ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004/2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=283162&view=detalhes>. Acesso em: 11 jul. 2022.

os 52.014.000 (25,8%) habitantes em insegurança alimentar, 17,1% encontram-se em estado leve, 5,1% no nível moderado e 3,6% com a fome grave²².

Realizando a observação por uma perspectiva regional, tomando a região Nordeste como parâmetro de análise, por ser a região que, historicamente, apresenta um maior número de domicílios convivendo com a insegurança alimentar, a redução da fome pode ser percebida de forma praticamente constante, pois, enquanto em 2004, 13,2% das residências encontravam-se em estado grave de insegurança alimentar; em 2009 constata-se que esse percentual é de 9,3%, e, em 2013, houve uma redução de 5,6% dos domicílios. Desse modo, com base nos dados de 2013, apesar de o Nordeste continuar como a região com maior quantitativo absoluto em relação à insegurança alimentar grave, é ultrapassado pela região Norte em relação aos números percentuais de domicílios com fome severa, afetando 6,7%²³.

A partir desses dados, verifica-se, também, uma diminuição do risco de fome entre 2009 e 2013, tanto em razão do número de estados com mais de 25% dos domicílios nessa situação ter sido reduzido de 9 para 4, quanto pelo aumento do quantitativo de estados nos quais esse risco estava presente em menos do que 15% dos domicílios, passando de 5 para 12²⁴.

Os dados relativos aos anos 2004, 2009 e 2013 são determinados pela pesquisa nacional por amostras de domicílios – PNAD, diferentemente da coleta de dados relativa aos anos de 2017-2018, que são realizadas por meio da pesquisa de orçamentos familiares – POF. Entretanto, mesmo se tratando de pesquisas diferentes do mesmo instituto, a metodologia utilizada é idêntica²⁵, podendo servir, portanto, enquanto parâmetro comparativo.

No biênio 2017-2018, constata-se que o percentual da população que convive com a insegurança alimentar sofreu uma elevação, atingindo, nesse momento, 41% dos habitantes, dos quais 27% encontram-se em estado leve, 9% moderada e 5% grave. A região Norte permanece com a menor taxa de domicílios em situação de segurança alimentar do país, sendo 43%, seguido pelo Nordeste com 49,7%, constatando, assim, que mais da metade das residências nortistas e nordestinas conviviam com a fome ou alimentação de má qualidade²⁶.

Diante disso, verifica-se que, diferentemente do padrão que se estabelece anteriormente, há um aumento do quantitativo populacional em insegurança alimentar, atingindo um percentual maior do que o que se observa nos dados de 2004. Os dados relativos ao POF 2017-2018 representam a última pesquisa do IBGE sobre a temática. Entretanto, por meio de outras fontes, é possível determinar o estado da fome no Brasil após esse período.

De acordo com a pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas, a prevalência da insegurança alimentar moderada, em relação ao número total de habitantes no Brasil, entre 2019 e 2021 é de 28,9%, enquanto a grave corresponde a 7,3%²⁷. É necessário considerar que, pelo fato da FAO adotar um método

²² IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=291984>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²³ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=291984>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²⁴ RIBEIRO JÚNIOR, José Raimundo Sousa *et al.* *Atlas das situações alimentares no Brasil: a disponibilidade domiciliar de alimentos e a fome no Brasil contemporâneo*. Bragança Paulista, SP: Universidade São Francisco, 2021.

²⁵ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 13 jul. 2022.

²⁶ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 13 jul. 2022.

²⁷ FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food security and nutrition in the world: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome: FAO, 2022. Disponível em:

de medição diferente do EBIA, os dados por ela apontados não podem ser comparados diretamente com aqueles frutos das pesquisas do IBGE e da Rede PENSSAN²⁸. Dessa forma, são apresentados pela presente pesquisa somente a título informativo.

Nesse sentido, pesquisas nacionais compreendendo o biênio 2021-2022 demonstram que, enquanto 58,7% da população encontra-se em insegurança alimentar, 28% estão num estado leve, 15,2% num nível moderado e 15,5% estão em situação grave²⁹. Verifica-se, portanto, a maior prevalência da fome até então, não somente em relação aos números absolutos, mas também pelo fato de que, em comparação aos dados elencados, pela primeira vez, o percentual da população em insegurança alimentar grave superou a porcentagem daqueles em estado moderado.

É possível concluir que, no período de 2004 a 2013, percebe-se um aumento dos índices de segurança alimentar em todo o território nacional, principalmente na região Nordeste do país. Entretanto, a partir das coletas referentes a 2017-2018, observa-se um crescimento dos níveis da fome, superando, inclusive, aquilo que se verifica nos primeiros dados.

A evolução da fome culmina no crescimento exponencial do número de habitantes em insegurança alimentar nos anos de 2021-2022, tendo mais de 15% da população caracterizada num estágio severo de insegurança alimentar, seja em razão da falta total de alimentos por um dia inteiro ou pela redução do quantitativo de alimentos para os adultos e menores das residências brasileiras. Nesse âmbito, ao tempo que a primeira década (2004-2013) do período relativo a essa análise apresenta uma diminuição constante dos níveis da fome, a segunda década (2013-2022) é representada pela deterioração dos avanços atingidos e pelo crescimento da fome no país a níveis não observados anteriormente.

4 A análise das políticas públicas

Inicialmente, o presente capítulo classifica as políticas públicas de combate à fome e elenca como elas são desenvolvidas pelo Governo federal nos períodos correspondentes aos dados da fome (2004-2022). No Brasil, essas políticas adotam um caráter fluido, sendo determinadas de acordo com a forma e a ideologia do Estado e de seu governante, variando desde o seu planejamento até a maneira com que é desempenhada³⁰.

Nesse âmbito, um fator a ser considerado a respeito da elaboração de políticas públicas é a participação dos cidadãos e o poder destes em influir nas decisões dos governantes. O exercício da cidadania, nesses moldes, demanda que os cidadãos tenham informações precisas que permitam a construção do referencial da atuação estatal na elaboração das políticas, garantindo uma maior eficácia aos direitos sociais assegurados nos textos constitucionais³¹.

As políticas públicas do poder executivo nacional destinadas a diminuir os índices de insegurança alimentar vinculam-se às políticas de redução da pobreza, caracterizando-se, assim, como instáveis ou voláteis. Isso porque a forma como são executadas depende da gestão do poder executivo, tendo os objetivos e desempe-

<https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en>. Acesso em: 12 jul. 2022.

²⁸ REDE PENSSAN. *Nota sobre estimativas de fome e insegurança alimentar para o Brasil*. Brasília: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2022/07/Nota-sobre-SOFI-EBIA-2022-Brasil.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

²⁹ REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional da Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Covid-19 (II VIGISAN)*: Suplemento I: insegurança alimentar nos estados. Brasília: Rede PENSSAN, 2022.

³⁰ VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, v. 18, p. 439-457, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

³¹ FARIA, Daniela Lopes de; ITO, Christian Norimitsu; COSTA, Inês Moreira da. Desconstruindo a ineficácia dos direitos sociais: por uma reconstrução dos direitos sociais democrática, participativa e transnacional. *Rev. Bras. Polit. Públicas*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 105-123, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3780>. Acesso em: 10 fev. 2023.

nhos alterados a cada governança³², fazendo com que seja necessária uma análise individual das diferentes políticas públicas no período de tempo correspondente ao estudo.

Ao final do ano 2001 e início de 2002, durante o final do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentou-se ao público um debate acerca do Projeto Fome Zero, coordenado por José Graziano da Silva, que consistia num conjunto de propostas para garantir a segurança alimentar e nutricional, apontando como fator necessário para tal realização a retomada do CONSEA³³.

A partir do que se discute no projeto em comento, em 2003, ao início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, institui-se o Programa Fome Zero, consistindo em um conjunto de políticas destinadas a fortalecer o acesso da população a alimentos por meio do projeto de transferência de renda para famílias vulneráveis, condicionada à matrícula e permanência dos filhos menores em instituições de ensino³⁴.

Além disso, na qualidade de políticas estruturais, definidas enquanto parâmetros gerais para busca da universalização dos direitos sociais, o Programa destina-se a gerar uma seguridade social universal, uma política de assistência básica de saúde e uma renda mínima, a garantir incentivos à agricultura familiar, a propor uma reforma agrária, e a garantir uma assistência específica para a região semiárida do país³⁵.

No campo das políticas públicas, caracterizadas pelo seu alcance amplo, sendo aplicadas em todo o território nacional, encontram-se projetos destinados à merenda escolar, este em específico ampliado pela Lei n.º 11.947 de 2009, a qual define a alimentação escolar enquanto um direito fundamental³⁶, à distribuição de vale-alimentação, à criação de restaurantes populares com distribuição de alimentos, ao desenvolvimento de um programa específico para abertura de um banco de alimentos, além de programas emergenciais voltados para a transferência de renda para as famílias na zona rural³⁷.

No início da execução do Fome Zero, nota-se um envolvimento por parte da sociedade civil, tendo em vista a constante movimentação por parte do poder público para a criação de propagandas para conscientizar sobre as políticas desempenhadas pelo Programa³⁸. A doação de valores em pecúnia para o fundo de combate à pobreza do poder executivo conta com a participação de pessoas física e jurídica que contribuem, significativamente, desde o ano de 2003 por meio de doações financeiras feitas nas agências da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil³⁹.

³² ALSTON, Lee J. *et al.* En el camino hacia un buen gobierno: recuperación de impactos económicos y políticos en Brasil. In: SCARTASCINI, Carlos *et al.* (org.). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Colômbia: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011. p. 117-160.

³³ NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. *O papel do CONSEA na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

³⁴ ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. Inovações no combate à fome e à insegurança alimentar: a estratégia brasileira. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 5, n. 10, p. 11-24, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154307>. Acesso em: 11 jul. 2022.

³⁵ CONÇALVEZ, Luiza. El programa “Hambre Cero” en Brasil: ¿seguridad alimentaria para los más pobres? *Perspectivas Rurales Nueva Época*, v. 5, n. 10, p. 107-120, set. 2001. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/3573>. Acesso em: 11 jul. 2022.

³⁶ ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. Inovações no combate à fome e à insegurança alimentar: a estratégia brasileira. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 5, n. 10, p. 11-24, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154307>. Acesso em: 11 jul. 2022.

³⁷ CONÇALVEZ, Luiza. El programa “Hambre Cero” en Brasil: ¿seguridad alimentaria para los más pobres? *Perspectivas Rurales Nueva Época*, v. 5, n. 10, p. 107-120, set. 2001. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/3573>. Acesso em: 11 jul. 2022.

³⁸ VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, v. 18, p. 439-457, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

³⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Doações ao Fome Zero*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/direito-a-alimentacao-1/doacoes-ao-fome-zero>. Acesso em: 23 fev. 2023.

Dentre as práticas que se implementam no ano de 2003, está o desenvolvimento do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), por meio do qual o poder público garante aos pequenos produtores agrícolas a compra antecipada dos produtos, sem licitação e a preços diferentes daqueles comuns nos mercados regionais, sendo os alimentos simultaneamente doados para associações beneficiárias⁴⁰.

Dentre os objetivos iniciais do Programa Fome Zero, constam o combate à fome e à pobreza, além da criação de um sistema de segurança alimentar e nutricional com o auxílio das políticas públicas e atos normativos⁴¹. Além disso, se estabelece, inicialmente, um gasto anual de R\$ 13,4 bilhões de reais para realização do conjunto de políticas públicas no combate à fome e à pobreza⁴².

Com relação aos resultados atingidos pelo Programa em comento, a Food and Agriculture Organization afirma que, em razão dos esforços do poder executivo, o Brasil atinge os objetivos estabelecidos internacionalmente para combater à fome, diminuindo a porcentagem da população em situação de pobreza de 24,3 % para 8,4 %, referente ao período de 2001 e 2012, respectivamente, além de reduzir em 25% o número de habitantes em insegurança alimentar grave⁴³.

A partir do Fome Zero, o Brasil cumpre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para 2015, e, conseqüentemente, o referido Programa passa por um processo de internacionalização e é aplicado na América Latina, na África e na Ásia, denominando-se Zero Hunger, e constando enquanto referência nos métodos de atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no que tange à eliminação da fome e da pobreza⁴⁴.

Nesse sentido, se estabelece que o Programa Fome Zero, na qualidade de conglomerado de políticas estruturais e específicas do poder público, estabelece como objetivo primário diminuir os índices de fome nacionalmente e garantir a segurança alimentar e nutricional. Em relação aos resultados do Programa, os objetivos pretendidos originalmente foram atingidos durante a primeira década de análise (2004-2013) e tornou-se modelo internacional para combate à fome no continente sul-americano, africano e asiático.

Como constata-se originalmente, as políticas públicas destinadas à redução da pobreza e da fome podem ser aplicadas de diferentes formas, dependendo do parâmetro político-ideológico seguido pelo poder executivo em cada gestão. Com base nisso, nota-se que em 2009 modifica-se o Programa Fome Zero, no sentido de ampliar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), determinando que, das verbas destinadas à alimentação repassadas aos municípios, por parte do governo federal, pelo menos 30% devem destinar-se à compra de produtos pela agricultura familiar local. Os resultados demonstram que, em 2014, essa política atingiu 42,2 milhões de pessoas, havendo, portanto, um aumento de 27,1% do número de sujeitos beneficiados, em relação aos dados colhidos em 1995⁴⁵.

⁴⁰ ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. Inovações no combate à fome e à insegurança alimentar: a estratégia brasileira. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 5, n. 10, p. 11-24, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154307>. Acesso em: 11 jul. 2022.

⁴¹ DELGROSSI, Mauro *et al.* A estratégia Fome Zero no Brasil. In: SILVA, José Graziano da (coord.). *Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global*. Roma: FAO, 2019.

⁴² ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. Inovações no combate à fome e à insegurança alimentar: a estratégia brasileira. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 5, n. 10, p. 11-24, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154307>. Acesso em: 11 jul. 2022.

⁴³ FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; IFAD – INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; WFP – WORLD FOOD PROGRAMME. *The state of food insecurity in the world 2014: strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome: FAO, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/284402/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

⁴⁴ ELVER, Hilal. Fome Zero: como a história de sucesso do Brasil se tornou um modelo para alcançar o direito à alimentação. In: SILVA, José Graziano da (coord.). *Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global*. Roma: FAO, 2019.

⁴⁵ ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. Inovações no combate à fome e à insegurança alimentar: a estratégia brasileira. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 5, n. 10, p. 11-24, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154307>. Acesso em: 11 jul. 2022.

Durante os primeiros dez anos de aplicação do PAA (2003-2012), verifica-se um aumento anual quase constante do orçamento destinado à agricultura familiar, com exceção dos anos 2007 e 2011. Entretanto, verificam-se entraves ligados aos seu exercício, seja por falta de colaboração dos governos municipais e estaduais, pela inexperiência das organizações da agricultura familiar em administrar o capital fornecido, ou pelas limitações aplicadas às organizações sociais que realizam a mediação entre o poder público e os agricultores⁴⁶.

A partir dos anos 2006 e 2007, o Programa Fome Zero passa a compor o conjunto de ações da Estratégia Fome Zero, sendo de competência executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, modificando a abordagem anterior adotada pelas políticas de combate à fome, no sentido de superar a lógica liberal não intervencionista⁴⁷.

Conforme ocorrem as mudanças nas esferas governamentais do poder executivo, operam-se, também, alterações na execução das políticas públicas. Nesse sentido, o Programa Fome Zero, ao final da sua primeira década de exercício, começa a sofrer um desamparo por parte do poder público, uma vez que seu exercício passa a ser considerado excessivamente intervencionista, desvantajoso quando comparado a políticas de transferência de renda como o Bolsa Família, uma vez que a finalidade do recurso destinado ao beneficiário não estaria limitada unicamente à compra de gêneros alimentícios, e demandava, sobretudo, uma coordenação múltipla entre a União, estados, municípios, ministérios e movimentos sociais⁴⁸.

A partir do início do governo da presidenta Dilma Rousseff em 2011, ocorre a substituição da Estratégia Fome Zero pelo Brasil sem Miséria, o qual tem como objetivo dar “continuidade às experiências bem-sucedidas e buscando aperfeiçoá-las. Foi o caso do Programa Bolsa Família, considerado o maior e mais bem focalizado programa de transferência condicionada de renda do mundo, e das ações de acesso à água e energia, dentre outras.”⁴⁹

Nesse aspecto, são constatáveis mudanças contínuas nas políticas públicas de combate à fome durante a primeira década objeto do presente estudo (2004-2013), tendo o Programa Fome Zero de 2003 sido incorporado à Estratégia Fome Zero durante o segundo mandato do governo Lula e, logo no início do governo seguinte é substituído pelo Brasil sem Miséria.

É possível verificar que, durante a segunda década analisada (2013-2022), há um esvaziamento do Programa Fome Zero, uma vez que o poder público perde a

confiança no paradigma da segurança alimentar como referência dominante das políticas de luta contra a pobreza. Comparativamente, os programas de transferência condicionada de renda não possuíam tamanha complexidade e se mostravam como um modelo mais simples e viável de política pública.⁵⁰

Dessa maneira, é deixado de lado o Programa Fome Zero em razão de uma preferência por um modelo de política pública pautado na transferência de renda e na liberdade do beneficiário em administrá-la, abdicando, portanto, do paradigma da segurança alimentar, tornando, assim, as políticas de combate à fome indistinguíveis das políticas de renda básica.

⁴⁶ GRISA, Cátia; PORTO, Sílvio Isopo. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; PORTO, Sílvio Isopo. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180.

⁴⁷ NASCIMENTO, Renato Carneiro do. *O papel do CONSEA na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

⁴⁸ TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 13-30, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xFZp8dWHXP3T4Mhq5GstXzL>. Acesso em: 08 jan. 2023.

⁴⁹ CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p. 34.

⁵⁰ TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 13-30, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xFZp8dWHXP3T4Mhq5GstXzL>. Acesso em: 08 jan. 2023.

A partir da promulgação emenda à constituição 95 de 2016, a qual estabelece limites de gastos aos cofres públicos, é perceptível a gênese do dismantelo das políticas públicas ligadas à agricultura familiar, “seja pelo seu efeito de restrição orçamentária, que interfere na continuidade das políticas, seja pelo seu papel de justificativa que autoriza o governo a cortar, reduzir ou mesmo extinguir políticas.”⁵¹. Tal fato demonstra um processo sistêmico e histórico de desconstrução do PAA e, por consequência, um enfraquecimento da agricultura familiar nacionalmente por meio do corte de subsídios e da extinção das políticas de auxílio.

Em razão dos retrocessos sociais, tanto pela redução de investimentos em pautas sociais por parte do poder público — como verificável pelo esquecimento e substituição do Programa Fome Zero, quanto pelas reformas legislativas ligadas à seara trabalhista em 2017⁵², somado às consequências econômicas decorrentes da pandemia de COVID-19, há o crescimento exponencial da fome em solo nacional, fazendo com que o país retorne ao mapa da fome, pois mais de 5% de sua população total encontra-se em uma insegurança alimentar severa⁵³. No tocante à reforma trabalhista, os impactos dela sobre os índices de segurança alimentar na população brasileira são melhor delineados no capítulo seguinte.

Em 2019 apura-se uma fragilização ligada à promoção de políticas públicas federais para erradicar a fome, tendo em vista que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é extinto pela Medida Provisória n.º 870/2019, que se converte na Lei 13.844/2019⁵⁴.

No ano de 2020, as políticas de transferência de renda que se destinam a combater a fome sofrem mudanças significativas. Primeiramente, em razão da crise econômica, derivada da respectiva crise sanitária causada pelo COVID-19, instituiu-se uma política de renda básica emergencial por interferência da Lei 13.982/2020. Entretanto, devido à diferença do custo de vida entre as regiões brasileiras, a política de um auxílio padronizado demonstra-se, em alguns casos, insuficiente para compensar a perda de renda dos cidadãos⁵⁵.

Considerando a política pública de renda básica estabelecida no Brasil, a respeito da ocorrência da pandemia por COVID-19, pode-se considerar que a ideia do mínimo existencial foi utilizada para contornar barreiras impostas à concretização dos direitos básicos em sua dimensão prestacional⁵⁶. Ainda sob essa perspectiva, ao assegurar patamares satisfatórios de necessidades básicas, incluída a alimentação adequada, o cidadão pode começar a ter acesso aos demais direitos de natureza social, a exemplo da educação, cultura, trabalho e lazer, a fim de que se atinja o mínimo necessário para reunir condições de participar da esfera pública⁵⁷.

⁵¹ LEITE, Sergio Pereira *et al.* Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

⁵² ALPINO, Tais de Moura Ariza *et al.* COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 8, e00161320, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JfjpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁵³ ALVES, Lise. Pandemic puts Brazil back on the world hunger map. *The New Humanitarian*, 2021. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2021/7/19/pandemic-puts-brazil-back-on-the-world-hunger-map>. Acesso em: 13 jul. 2022.

⁵⁴ CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 2, e00009919, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁵⁵ TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. A pandemia da Covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais. *Universidade Federal do Rio Grande do Norte, DEPEC*, n. 4, maio 2020. Disponível em: <https://ccsa.ufrn.br/portal/?author=101047>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁵⁶ SOUZA, Pedro Bastos de. Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. *Rev. Bras. Polit. Públicas*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 166-183, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3802>. Acesso em: 08 fev. 2023.

⁵⁷ SOUZA, Pedro Bastos de. Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. *Rev. Bras. Polit. Públicas*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 166-183, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3802>. Acesso em: 08 fev. 2023.

Além disso, o PNAE passa a se executar por meio da compra de gêneros alimentícios por meio dos estados e municípios, seguido da distribuição para as famílias responsáveis pelos estudantes da rede pública. Entretanto, observa-se uma dificuldade na implementação dessa política por parte de alguns entes federativos⁵⁸.

Conclui-se que a evolução das políticas públicas de combate à fome que o governo federal brasileiro desenvolve tem seu ápice durante a primeira década de aplicação do Programa Fome Zero (2004-2013), tendo o Brasil, na perspectiva internacional, o papel de modelo a ser seguido em relação à diminuição da insegurança alimentar. Entretanto, pela mutabilidade na aplicação desse tipo de política depender dos componentes ideológicos do poder executivo, sua eficácia na diminuição da fome entre a população brasileira se esvai, tendo o fechamento do CONSEA, juntamente com outros retrocessos legislativos, um impacto tanto nos níveis de insegurança alimentar quanto na elaboração e aplicação de políticas públicas para conter esse fenômeno.

5 Um estudo comparativo

O capítulo em questão busca estabelecer um comparativo entre aquilo que se desenvolve nos dois capítulos anteriores, e, por meio de uma relação histórica, determinar de que forma as políticas públicas derivadas do Programa Fome Zero, além de outras reformas de natureza legislativa, impactam na evolução da segurança alimentar no Brasil.

Primeiramente, com relação aos dados referentes a 2004, por compreender o primeiro relatório do IBGE⁵⁹ a ser analisado, toma-se como um parâmetro de comparação. Nesse aspecto, como o Programa Fome Zero se põe em prática a partir de 2003 e tem seu desenvolvimento continuado nos anos seguintes, é possível verificar o impacto das políticas públicas por meio da análise dos dados disponibilizados pelo PNAD de 2009.

Mesmo havendo um crescimento populacional de, aproximadamente, 10.109.000 habitantes entre 2004 e 2009⁶⁰, se verifica uma redução dos níveis da fome, tanto em números absolutos quanto percentuais. A partir disso, constata-se que as políticas que se desenvolvem nos primeiros anos de aplicação do Fome Zero, como a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar por meio do PAA e a distribuição desses gêneros agrícolas, são eficientes no sentido de modificar a realidade do fenômeno e atingir os objetivos originalmente propostos pelo programa.

A alteração do Fome Zero em 2009, ampliando a destinação dos alimentos obtidos da agricultura familiar para a alimentação escolar, assim como o aumento constante do orçamento destinado ao PAA, influenciam, de certa forma, os resultados visíveis com base nos dados relativos a 2013⁶¹. Considerando-se o aumento do número de habitantes e domicílios em situação de segurança alimentar em todo território nacional, é possível determinar que, até então, as políticas públicas que a União desenvolve demonstram-se efetivas para reduzir os índices de insegurança alimentar.

⁵⁸ ALPINO, Tais de Moura Ariza *et al.* COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 8, e00161320, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JfjpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁵⁹ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004/2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=283162&view=detalhes>. Acesso em: 11 jul. 2022.

⁶⁰ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004/2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=283162&view=detalhes>. Acesso em: 11 jul. 2022.

⁶¹ LINS, Bruno Teixeira; BATISTA, João Vitor da Silva; ESPINOZA, Fran. Brazil: between the public policies and the hunger. *Interfaces Científicas: direito*, v. 9, n. 2, p. 91-104, 2023. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/11465>. Acesso em: 21 jun. 2023.

Um fator alheio às políticas públicas — que impactam os índices de segurança alimentar verificados nos dados relativos ao biênio 2017-2018 — é a reforma trabalhista. O primeiro aspecto a ser observado é que tal alteração legislativa, ao determinar a possibilidade de fracionar o intervalo intrajornada, impacta, diretamente, a alimentação dos trabalhadores, principalmente no aspecto qualitativo, pois a menor quantidade de tempo para alimentação faz com que se opte por gêneros alimentícios mais rápidos e com menor valor nutritivo⁶².

Além disso, a reforma legislativa, na seara trabalhista, aborda alterações nas modalidades de contratos de trabalho, como a liberalização da contratação de trabalhadores terceirizados, a ampliação dos contratos temporários, parciais e intermitentes. As alterações mencionadas colaboram para o aumento do número de trabalhadores considerados informais, não somente no setor de serviços, no qual já há essa predominância, mas em outros setores como o industrial⁶³.

A maior incidência de trabalhadores em situação de informalidade e, por consequência, sem uma renda fixa implica a existência de um crescente grau de marginalização⁶⁴, que, por sua vez, afeta a disponibilidade de alimentos em razão da precariedade de uma infraestrutura de mercado para atender determinada localidade⁶⁵. Nesse sentido, é possível determinar que a reforma trabalhista, pela mudança relativa aos contratos de trabalho e ao intervalo intrajornada, impacta, diretamente, a alimentação e, portanto, o estado de segurança alimentar.

É possível notar que, por meio da análise do índice de Gini, utilizado para medição da concentração de renda entre a população, verifica-se um crescimento na desigualdade de renda no período entre 2016 e 2018, afetando principalmente os trabalhadores informais do setor privado⁶⁶. Outro fator que influencia a diferença verificada entre os índices da fome, no período correspondente entre 2013 e 2017-2018, é o aumento constante do índice nacional de preço dos alimentos desde o ano de 2007, tendo o crescimento mais significativo nos anos de 2012 a 2014⁶⁷.

Somadas a tais fatores, as políticas econômicas executadas pelo governo federal, no período entre 2016 e 2022, são marcadas pelas propostas de desindexação das despesas orçamentárias estabelecidas pela Emenda Constitucional 95 de 2016, tais como a correção automática do salário mínimo⁶⁸, tendo consequências diretas no poder de compra dos trabalhadores.

Nesse aspecto, verifica-se, por meio de pesquisas empíricas, que o fator renda impacta, diretamente, a garantia de índices de segurança alimentar e nutricional de determinado domicílio⁶⁹, portanto, o processo de

⁶² MACHADO, Alisson Diego. Implicações da Reforma Trabalhista na alimentação dos trabalhadores. *Physis: revista de saúde coletiva*, v. 28, n. 2, e280203, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/VzXfY6Wd3CMhc4TfgPCmSDS/?lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2022.

⁶³ KREIN, José Dari; COLOMBI, Ana Paula Fregnani. A Reforma Trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. *Educação & Sociedade*, v. 40, e0223441, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/X9zP8bXjivTHTXK4wYqszk/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁶⁴ CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à “desfiliação”. *Caderno CRH*, v. 10, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18664>. Acesso em: 17 jul. 2022.

⁶⁵ AGUILAR-ESTRADA, Alma Esther *et al.* ¿Hambre en México?: una alternativa metodológica para medir seguridad alimentaria. *Estudios Sociales: revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, v. 29, n. 53, p. 1-26, ene./jun. 2019. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2395-91692019000100114&script=sci_arttext. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁶⁶ CARVALHO, Sandro Sacchet. Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas: resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, n. 55, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220610_cc_54_notas_25_rendimentos_e_horas_trabalhadas.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023.

⁶⁷ FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food and agriculture: leveraging food systems for inclusive rural transformation*. Rome: FAO, 2017.

⁶⁸ OREIRO, José Luís da Costa; PAULA, Luiz Fernando de. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar. *ResearchGate*, set. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Joseluis-Oreiro/publication/336147850_A-economia-brasileira-no-governo-Temer-e-Bolsonaro-uma-avaliacao-preliminar/links/5d92c2f092851c33e94b3d60/A-economia-brasileira-no-governo-Temer-e-Bolsonaro-uma-avaliacao-preliminar.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

⁶⁹ ALVES, Felipe Freitas de Araújo; GIANI, Gustavo; CIRINO, Luis Felipe Ramos. O salário mínimo brasileiro: um olhar jurídico, político e econômico. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 8, 2020. *Anais [...]*. p.

desvalorização do salário mínimo, durante o período em questão, somado ao aumento do índice nacional de preço dos alimentos, é fator que impacta o crescimento da insegurança alimentar nacionalmente.

O período temporal que corresponde ao governo de Michel Temer e Jair Bolsonaro é marcado pela fragilização — e em alguns casos a extinção — da participação popular no desenvolvimento e aplicação das políticas voltadas para a agricultura familiar, tendo ambos os mandatos sido marcados por decretos destinados ao desmonte dos espaços participativos⁷⁰.

A alteração dos níveis de insegurança alimentar, no biênio 2017-2018, pelo IBGE⁷¹, em comparação com os dados anteriores, decorrem: 1) do esvaziamento do Programa Fome Zero, o qual, em razão de sua complexidade, é substituído por uma política de transferência de renda; 2) o dismantelo sistêmico de pautas sociais, da participação popular e das políticas ligadas à agricultura familiar; 3) da flexibilização dos regimes de trabalho e no intervalo intrajornada, afetando diretamente no poder de compra, na qualidade e disponibilidade dos gêneros alimentícios consumidos; 4) do aumento do custo de alimentos; 5) do crescimento da desigualdade de renda; 6) e do processo de desvalorização do salário mínimo. Tais fatores são responsáveis, de forma conjunta, por diminuir o índice de segurança alimentar entre a população brasileira.

Com relação ao crescimento do percentual de habitantes em situação de insegurança alimentar grave, após os dados relativos a 2017-2018, verifica-se que tal fato decorre, dentre outros fatores, da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Tal fato implica tanto a redução de incentivos a pesquisas voltadas para o direito à alimentação, quanto o funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, comprometendo, portanto, o desenvolvimento e aplicação de políticas públicas⁷².

Nesse aspecto, a medida do poder executivo federal — referente à extinção do CONSEA — afeta, diretamente, a promoção das políticas públicas destinadas a diminuir o quantitativo populacional com insegurança alimentar. Verifica-se, somado a isso, no período entre 2020 e 2021, assim como no início de 2022, um aumento na concentração de renda entre os trabalhadores informais e autônomos no país⁷³.

Os dados relativos a 2021-2022 apresentam um crescimento da fome no Brasil, tendo como causa para isso os seguintes fatores: 1) esvaziamento do Programa Fome Zero; 2) a reforma da legislação trabalhista em 2017; 3) aumento do índice nacional de preço dos alimentos; 4) crescimento da concentração de renda; 5) a extinção do CONSEA em 2019; 6) a crise sanitária e econômica decorrente da COVID-19; 7) a insuficiência relativa da política de renda básica/auxílio emergencial; 8) os entraves na implementação das políticas públicas do PNAE pelos governos estaduais e municipais. Afirma-se, portanto, que a presença de 15,5% da população brasileira num estado grave de insegurança alimentar⁷⁴ é produto de um processo histórico de precarização das políticas públicas de combate à fome, dos direitos sociais do trabalhador, do aumento de preço dos insumos alimentícios, do crescimento da concentração de renda, principalmente entre os tra-

642-654. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpc/article/view/2166>. Acesso em: 19 jun. 2023.

⁷⁰ LEITE, Sergio Pereira *et al.* Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

⁷¹ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-cat-alogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 13 jul. 2022.

⁷² CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 2, e00009919, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁷³ CARVALHO, Sandro Sacchet. Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas: resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, n. 55, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220610_cc_54_notas_25_rendimentos_e_horas_trabalhadas.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023.

⁷⁴ REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional da Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Covid-19 (II VIGISAN)*: Suplemento I: insegurança alimentar nos estados. Brasília: Rede PENSSAN, 2022.

ballhadores informais, somado à crise sanitária e à má administração por parte do poder executivo, tanto na esfera federal quanto em âmbito regional e local.

Nesse ínterim, destaca-se que não é um fator isolado que causa a volta do Brasil para o mapa da fome, mas sim as crescentes mudanças legislativas e de políticas públicas adotadas pelo poder executivo, gerando uma precariedade nos programas de combate à fome e nos mecanismos utilizados por ele para garantir a segurança alimentar.

6 Considerações finais

Diante da exposição, pretende-se, portanto, testar a hipótese que originalmente se estabelece nessa pesquisa. Comparando-se os dados relativos a 2004 com os da coleta de 2009, tendo em vista que o Programa Fome Zero tem sua implementação em 2003, percebe-se que a garantia de uma renda destinada à alimentação, o aumento orçamentário para os políticas públicas voltadas à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, por meio do PAA, e posterior distribuição por intermédio do PNAE, e a criação de um banco de alimentos têm influência no aumento da segurança alimentar na população brasileira durante o primeiro período comparativo, e a redução da fome mais presente na região Nordeste.

Correlacionando-se as mudanças que ocorrem no Programa Fome Zero a partir de 2009, tais como a ampliação da distribuição de alimentação nas escolas por meio do PNAE, com as mudanças perceptíveis nos dados relativos à coleta de 2013, percebe-se que o quantitativo populacional que convive com a segurança alimentar aumenta, atingindo os níveis mais altos verificados até então, demonstrando a efetividade das políticas públicas de combate à fome no cumprimento dos objetivos propostos.

Considerando-se que as políticas ligadas à erradicação da pobreza e à fome têm seu planejamento e execução variáveis de acordo com o governante em exercício, percebe-se que, ao final da primeira década de aplicação do Programa Fome Zero, mesmo com o aumento de orçamento destinado ao PAA, as políticas públicas de transferência de renda derivadas dele são deixadas de lado pelo Poder Executivo em detrimento do Programa Bolsa Família.

Com relação aos dados relativos ao POF de 2017-2018, percebe-se que o aumento considerável na fome, em todo o território nacional, em comparação à coleta de 2013, decorre, além do esvaziamento do Programa Fome Zero, de outras mudanças de natureza político-econômicas que impactam, diretamente, a alimentação de uma parcela da população, tanto num aspecto quantitativo quanto qualitativo.

Um dos exemplos é a reforma trabalhista de 2017, que, ao modificar o regime de intervalos intrajornada e ampliando legalmente os regimes de empregos informais, dá margem para um retrocesso nos índices de segurança alimentar, além do desmonte da participação popular no desenvolvimento de políticas públicas ligadas ao fortalecimento da agricultura familiar. Verifica-se, portanto, que a diferença que se observa, entre os anos de 2013 e o biênio 2017-2018, se deve ao esvaziamento de políticas de combate à fome derivadas do Programa Fome Zero, ao aumento do Índice Nacional de Preço de Alimentos, às restrições orçamentárias impostas pela Emenda Constitucional n.º 95, causando uma retração às políticas de fomento agrícola, e promovendo um processo de desvalorização do salário mínimo, a mudanças na legislação trabalhista que influenciam na disponibilidade e no caráter nutritivo dos alimentos consumidos e à desvalorização do salário mínimo.

Os níveis da fome que são verificados por meio da pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Segurança e Alimentar e Nutricional, relativa a 2022 são consequências da imutabilidade dos fatores que causam o aumento da insegurança alimentar em 2017-2018 e da superveniência de modificações nas políticas públicas de transferência de renda voltadas para o combate à fome, da extinção do CONSEA, aumentando o distanciamento entre as políticas públicas e a participação popular, além de causar uma precarização

no incentivo a pesquisas, a aplicação de políticas de renda básica emergencial de forma insuficiente para conter a crise econômica gerada pela pandemia de COVID-19 e a má implementação do PNAE por parte dos governos locais.

Diante do que se expõe, a hipótese de pesquisa demonstra-se parcialmente verdadeira, uma vez que, mesmo com o esvaziamento das políticas derivadas do Programa Fome Zero durante a primeira década analisada (2004-2013), verifica-se o aumento dos índices de segurança alimentar em todo o território nacional, demonstrando, portanto, uma negação do que se estabelece no limiar deste estudo.

Entretanto, no decorrer da segunda década (2013-2022), percebe-se que alterações essenciais na forma como as políticas públicas se desenvolvem, tendo a segurança alimentar sido substituída enquanto paradigma para o combate à pobreza, assim como mudanças políticas como a extinção do CONSEA, a reforma legislativa na seara trabalhista, o crescimento da concentração de renda, e o aumento do Índice Nacional de Preço de Alimentos provocam um aumento exponencial do quantitativo populacional em situação de insegurança alimentar.

Sendo assim, a veracidade parcial da hipótese de pesquisa ocorre pelo fato de que, mesmo que haja um aumento da população brasileira em insegurança alimentar conforme as políticas públicas derivadas do Programa Fome Zero são esvaziadas. Esse crescimento não deriva, unicamente, desse fator, mas é, na verdade, consequência de um conjunto de modificações político-legislativas que impactam, sobretudo, a disponibilidade de gêneros alimentícios, o poder de compra da população brasileira, o incentivo a pesquisas sobre a segurança alimentar e o exercício de programas de distribuição de alimentos.

Referências

- AGUILAR-ESTRADA, Alma Esther *et al.* ¿Hambre en México?: una alternativa metodológica para medir seguridad alimentaria. *Estudios Sociales: revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, v. 29, n. 53, p. 1-26, ene./jun. 2019. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2395-91692019000100114&script=sci_arttext. Acesso em: 15 jul. 2022.
- ALPINO, Tais de Moura Ariza *et al.* COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 8, e00161320, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JfjpwMh9ZDrrs-M9QG38VnBm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- ALSTON, Lee J. *et al.* En el camino hacia un buen gobierno: recuperación de impactos económicos y políticos en Brasil. In: SCARTASCINI, Carlos *et al.* (org.). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Colômbia: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011. p. 117-160.
- ALVES, Felipe Freitas de Araújo; GIANI, Gustavo; CIRINO, Luis Felipe Ramos. O salário mínimo brasileiro: um olhar jurídico, político e econômico. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 8, 2020. *Anais [...]*. p. 642-654. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2166>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- ALVES, Lise. Pandemic puts Brazil back on the world hunger map. *The New Humanitarian*, 2021. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2021/7/19/pandemic-puts-brazil-back-on-the-world-hunger-map>. Acesso em: 13 jul. 2022.
- ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. Inovações no combate à fome e à insegurança alimentar: a estratégia brasileira. *Revista de Estudos Brasileños*, v. 5, n. 10, p. 11-24, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154307>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto 10.713/21, de 07 de junho de 2021*. Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

BRASIL. *Decreto 6.276/07, de 23 de novembro de 2007*. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

BRASIL. *Decreto 7.272/10, de 25 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PN-SAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto 807/93, de 24 de abril de 1993*. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar “CONSEA” e dá outras providências.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 64 de 04 de fevereiro de 2010*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

BRASIL. *Lei 11.346/06, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Doações ao Fome Zero*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/direito-a-alimentacao-1/doacoes-ao-fome-zero>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Relatório preliminar da comissão sobre a preservação dos Direitos Humanos do povo Yanomami: gestão 2019 e 2022*. Brasília, jan. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/arquivos/2023_mdhc_relatorio_omissaoimmfdh-yanomami-2019-2022_v2. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. *O que é o Consea?* Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BRASIL. *Portaria GM/MS Nº 28, de 20 de janeiro de 2023*. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência de desassistência à população Yanomami.

BURITY, Valéria *et al.* *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2010. Disponível em: https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 27 out. 2022.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014.

CARVALHO, Sandro Sacchet. Retrato dos rendimentos e horas trabalhadas: resultados da PNAD Contínua do primeiro trimestre de 2022. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, n. 55, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220610_cc_54_nota_25_rendimentos_e_horas_trabalhadas.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023.

CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à “desfiliação”. *Caderno CRH*, v. 10, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18664>. Acesso em: 17 jul. 2022.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 2, e00009919, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONÇALVEZ, Luiza. El programa “Hambre Cero” en Brasil: ¿seguridad alimentaria para los más pobres? *Perspectivas Rurales Nueva Época*, v. 5, n. 10, p. 107-120, set. 2001. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/3573>. Acesso em: 11 jul. 2022.

DAGNINO, Renato *et al.* Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato *et al.* *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. p. 51-113.

DELGROSSI, Mauro *et al.* A estratégia Fome Zero no Brasil. In: SILVA, José Graziano da (coord.). *Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global*. Roma: FAO, 2019.

ELVER, Hilal. Fome Zero: como a história de sucesso do Brasil se tornou um modelo para alcançar o direito à alimentação. In: SILVA, José Graziano da (coord.). *Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global*. Roma: FAO, 2019.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food security and nutrition in the world: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome: FAO, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en>. Acesso em: 12 jul. 2022.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food and agriculture: leveraging food systems for inclusive rural transformation*. Rome: FAO, 2017.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; IFAD – INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; WFP – WORLD FOOD PROGRAMME. *The state of food insecurity in the world 2014: strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome: FAO, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/284402/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

FARIA, Daniela Lopes de; ITO, Christian Norimitsu; COSTA, Inês Moreira da. Desconstruindo a ineficácia dos direitos sociais: por uma reconstrução dos direitos sociais democrática, participativa e transnacional. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 105-123, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uni-ceub.br/RBPP/article/view/3780>. Acesso em: 10 fev. 2023.

GRISA, Cátia; PORTO, Sívio Isopo. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Cátia; PORTO, Sívio Isopo. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 13 jul. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004/2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=283162&view=detalhes>. Acesso em: 11 jul. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=291984>. Acesso em: 11 jul. 2022.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 1, p. 187-199, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5RKJVPVxWBRqn3R5ZZC49BDz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

KREIN, José Dari; COLOMBI, Ana Paula Fregnani. A Reforma Trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. *Educação & Sociedade*, v. 40, e0223441, 2019. Dispo-

nível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/X9zPP8bXjvTHTXK4wYqszk/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 15 out. 2022.

LEITE, Sergio Pereira *et al.* Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

LINS, Bruno Teixeira; BATISTA, João Vitor da Silva; ESPINOZA, Fran. Brazil: between the public policies and the hunger. *Interfaces Científicas: direito*, v. 9, n. 2, p. 91-104, 2023. Disponível em: [Disponível em: https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/11465](https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/11465). Acesso em: 21 jun. 2023.

MACHADO, Alisson Diego. Implicações da Reforma Trabalhista na alimentação dos trabalhadores. *Physis: revista de saúde coletiva*, v. 28, n. 2, e280203, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/VzXfY6Wd3CMhc4TfgPCmSDS/?lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2022.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. *O papel do CONSEA na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Nações Unidas no Brasil*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 27 out. 2022.

OREIRO, José Luís da Costa; PAULA, Luiz Fernando de. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar. *ResearchGate*, set. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Joseluis-Oreiro/publication/336147850_A_economia_brasileira_no_governo_Temer_e_Bolsonaro_uma_avaliacao_preliminar/links/5d92c2f092851c33e94b3d60/A-economia-brasileira-no-governo-Temer-e-Bolsonaro-uma-avaliacao-preliminar.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional da Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Covid-19 (II VIGISAN)*: Suplemento I: insegurança alimentar nos estados. Brasília: Rede PENSSAN, 2022.

REDE PENSSAN. *Nota sobre estimativas de fome e insegurança alimentar para o Brasil*. Brasília: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2022/07/Nota-sobre-SOFI-EBIA-2022-Brasil.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

RIBEIRO JÚNIOR, José Raimundo Sousa *et al.* *Atlas das situações alimentares no Brasil: a disponibilidade domiciliar de alimentos e a fome no Brasil contemporâneo*. Bragança Paulista, SP: Universidade São Francisco, 2021.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARIN-LEON, Letícia. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634782>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SOUZA, Pedro Bastos de. Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 166-183, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3802>. Acesso em: 08 fev. 2023.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 13-30, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xFZp8dWHXP3T4Mhq5GstXzL>. Acesso em: 08 jan. 2023.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. A pandemia da Covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais. *Universidade Federal do Rio Grande*

do Norte, DEPEC, n. 4, maio 2020. Disponível em: <https://ccsa.ufrn.br/portal/?author=101047>. Acesso em: 15 out. 2022.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, v. 18, p. 439-457, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.