

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO DIREITO HUMANO: AVANÇOS E DESAFIOS NO BRASIL

FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY AS A HUMAN RIGHT: ADVANCES AND CHALLENGES IN BRAZIL

Giovanna Lima Miguéis

Universidade de Brasília - UnB

Douglas Verbicaro Soares

Universidade Federal de Roraima (UFRR), Boa Vista, RR, Brasil. Doutor em Direito

<https://orcid.org/0000-0002-9242-9124>

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i1.492>

Recebido em: 06.02.2026

ACEITO EM: 21.01.2026

RESUMO: A alimentação adequada é reconhecida como um direito humano fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e foi incorporada no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 como parte essencial da dignidade da pessoa humana. No Brasil, a institucionalização da segurança alimentar e nutricional (SAN) se deu por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e representou um grande marco na garantia desse direito. Programas como o Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foram fundamentais para a redução da fome e desnutrição nos anos 2000. O presente estudo tem por objetivo geral analisar e discutir os avanços e desafios da SAN como direito humano no Brasil. Além de identificar as políticas públicas implementadas, analisar os fatores socioeconômicos que contribuíram para o retorno do país ao Mapa da Fome e destacar os períodos de avanços e retrocessos na efetivação do direito humano à alimentação adequada. O artigo se propõe a analisar os avanços e desafios para compreender como o país, após o período de sucesso no combate à fome, vivenciou um aumento alarmante da insegurança alimentar, e quais são as implicações desse retrocesso para a garantia plena do direito humano fundamental pela população. Foi realizada uma revisão de literatura do tipo narrativa, baseada em artigos científicos, legislações e relatórios institucionais publicados entre os anos de 2010 a 2025, em bases de dados como Scielo, IBGE e documentos oficiais da FAO. A pesquisa busca compreender as causas que levaram ao retorno do Brasil ao Mapa da Fome, destacando entre elas os cortes em políticas sociais e os impactos da pandemia de COVID-19, evidenciando os desafios ainda existentes para a efetivação do desse direito.

PALAVRAS-CHAVE: Nutrição; Direitos Humanos; Políticas Públicas; Brasil; Programas de Alimentação e Nutrição

ABSTRACT: Adequate food is recognized as a fundamental human right by the Universal Declaration of Human Rights and was incorporated into Article 6 of the 1988 Federal Constitution as an essential part of human dignity. In Brazil, the institutionalization of food and nutritional security (FNS) occurred through the Organic Law on Food and Nutritional Security (LOSAN) and represented a major



milestone in guaranteeing this right. Programs such as Bolsa Família, the National School Feeding Program (PNAE), and the Food Acquisition Program (PAA) were fundamental in reducing hunger and malnutrition in the 2000s. This study aims to analyze and discuss the advances and challenges of FNS as a human right in Brazil. In addition to identifying the implemented public policies, it analyzes the socioeconomic factors that contributed to the country's return to the Hunger Map and highlights periods of progress and setbacks in the realization of the human right to adequate food. This article aims to analyze the progress and challenges in understanding how the country, after a period of success in combating hunger, experienced an alarming increase in food insecurity, and what the implications of this setback are for the full guarantee of this fundamental human right for the population. A narrative literature review was conducted, based on scientific articles, legislation, and institutional reports published between 2010 and 2025, in databases such as Scielo, IBGE, and official FAO documents. The research seeks to understand the causes that led to Brazil's return to the Hunger Map, highlighting among them the cuts in social policies and the impacts of the COVID-19 pandemic, evidencing the challenges that still exist for the effective realization of this right.

KEYWORDS: Nutrition; Human Rights; Public Policies; Brazil; Food and Nutrition Programs

1 Introdução

O direito humano à alimentação adequada (DHAA) foi reconhecido em 2010 como parte essencial da dignidade da pessoa humana, passando a integrar o rol de direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988. Este direito está implícito no artigo 6º da Carta Magna, o qual inclui os direitos sociais como saúde, educação, trabalho, moradia e transporte. Adicionalmente, o artigo 227 estabelece a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado em assegurar o direito à alimentação de crianças, adolescentes e jovens (BRASIL, 1988).

No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já reconhecia a alimentação como parte integrante do padrão de vida adequado ao ser humano, ao pontuar que todos têm direito a um nível de vida suficiente para garantir saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação e saúde (ONU, 1948).

No Brasil, esse princípio foi fortalecido com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346/2006), a qual instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com a finalidade de assegurar o direito humano à alimentação adequada e organizar, de forma intersetorial as ações do Estado e da sociedade civil (BRASIL, 2006).

A consolidação do direito humano à alimentação no Brasil também foi realizada por meio de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da fome e da pobreza. Entre as mais relevantes se destacam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Bolsa Família (PBF), os quais atuaram de forma complementar na garantia do acesso à alimentação, principalmente entre populações em situação

de vulnerabilidade social. Estudos apontam que essas iniciativas foram fundamentais para a redução dos índices de insegurança alimentar e extrema pobreza no país durante os anos 2000 (BRASIL, 2009) (BRASIL, 2023) (BRASIL, 2003) (Silva; Burlandy; Maluf, 2017).

A relevância do tema ganhou destaque global em setembro de 2015, quando a 70^a Assembleia Geral da ONU, por meio da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estabeleceu a erradicação da pobreza e da fome como desafios globais. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2, “Fome Zero e Agricultura Sustentável”, reafirmou o compromisso de erradicar a fome até 2030 (Burigo; Porto, 2021).

Contudo, apesar dos progressos históricos e dos compromissos internacionais, o cenário recente no Brasil revela um preocupante retrocesso. A Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (POF 2017-2018) encontrou 36,7% dos domicílios do país em insegurança alimentar (IA), sendo 24,0% com IA leve, 8,1% com IA moderada e 4,6% com IA grave (IBGE, 2020).

O contexto se agravou ainda mais com os dados encontrados em 2022 pelo II VIGISAN - Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil indicava que 125,2 milhões de pessoas (58,8% do total de brasileiros) viviam com algum grau de IA sendo 33,1 milhões (15,5%) dos domicílios brasileiros em IA grave (REDE PENSSAN, 2022). Dados como esse evidenciam aumento da Insegurança alimentar durante o período pandêmico, alcançando níveis críticos no ano de 2022.

O presente estudo tem por objetivo geral analisar e discutir os avanços e desafios da Segurança alimentar e nutricional como direito humano no Brasil. E como objetivos específicos identificar as políticas públicas implementadas no país voltadas para a promoção da segurança alimentar e nutricional, analisar os fatores socioeconômicos que contribuíram para o retorno do país ao Mapa da Fome e destacar os períodos de avanços e retrocessos na efetivação do direito humano à alimentação adequada.

A realização da presente pesquisa justifica-se pela relevância social, política e científica da segurança alimentar e nutricional como direito humano. Especialmente diante do recente retorno do Brasil ao Mapa da Fome, fato reforça a necessidade de analisar de forma crítica as políticas públicas de alimentação e nutrição.

2 Metodologia

O estudo trata-se de uma revisão de literatura do tipo narrativa, com abordagem qualitativa e descritiva, voltada à análise dos avanços e desafios relacionados à efetivação do direito humano à alimentação adequada no Brasil.

A pesquisa foi realizada entre os meses de agosto e novembro de 2025, em bases de dados nacionais e internacionais, como SciELO, IBGE, FAO e Rede PENSSAN, além de documentos oficiais e legislações disponíveis nos portais do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento

da Educação (FNDE) e do site Planalto. Constituíram os seguintes descritores: “segurança alimentar e nutricional”, “direito humano à alimentação”, “políticas públicas de alimentação”, “insegurança alimentar no Brasil” e “Fome”.

Foram incluídos artigos científicos, relatórios técnicos, legislações, documentos institucionais e publicações oficiais disponíveis em sites governamentais e de organismos internacionais, publicados entre os anos de 2000 e 2025, em língua portuguesa e inglesa. Esse recorte temporal foi definido por abranger o período de consolidação e reestruturação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Foram excluídos os estudos que não tratavam especificamente do contexto brasileiro ou que abordavam apenas aspectos clínicos e individuais da nutrição, por não contribuírem diretamente para a análise do direito humano à alimentação e das políticas públicas associadas à SAN.

Após a seleção dos materiais, os conteúdos foram organizados em quatro tópicos principais. O primeiro apresenta a garantia do direito humano à alimentação adequada, abordando seus fundamentos legais e conceituais. O segundo discute os avanços da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, com ênfase nos marcos normativos e na implementação das principais políticas públicas. O terceiro analisa os retrocessos observados ao longo dos anos, considerando fatores políticos, econômicos e institucionais. Por fim, o quarto tópico examina os desafios contemporâneos, destacando o agravamento da insegurança alimentar durante a pandemia de Covid-19 e seus determinantes socioeconômicos.

Os resultados foram discutidos de maneira crítica e comparativa, fundamentados nas evidências teóricas e documentais selecionadas, com o propósito de analisar o percurso histórico e político da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e identificar os fatores estruturais e institucionais que influenciam a efetivação desse direito humano fundamental.

3 A garantia do Direito à alimentação adequada e os avanços da segurança alimentar e nutricional no Brasil

O direito humano à alimentação adequada (DHAA) é reconhecido internacionalmente como um dos pilares fundamentais para a garantia da dignidade humana e da justiça social. Em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no seu artigo 25, todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos. (ONU, 1948). Esse princípio também foi reforçado pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, que atribui aos Estados Partes a responsabilidade de adotar medidas que assegurem a realização progressiva do direito à alimentação (ONU, 1966).

Na conjuntura brasileira, o direito à alimentação foi incorporado ao ordenamento jurídico a partir da Constituição Federal de 1988, que, ao estabelecer em seu artigo 6º, inclui expressamente a alimentação como elemento essencial à dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988). O reconhecimento constitucional consolidou a alimentação como um direito e não

apenas uma necessidade biológica, vinculando o Estado à obrigação de implementar políticas que garantam o acesso universal e adequado aos alimentos.

A Segurança Alimentar e Nutricional é definida como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Esse conceito abrange tanto a dimensão quantitativa, relacionada à disponibilidade e ao acesso aos alimentos, quanto a qualitativa, que envolve a promoção de práticas alimentares saudáveis, sustentáveis e culturalmente adequadas (BRASIL, 2006). Dessa forma, a SAN extrapola a simples ausência de fome, incorporando aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais que garantem o direito humano à alimentação adequada.

A institucionalização do direito alimentação adequada foi reforçada pela promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O SISAN tem como objetivo formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, promovendo a integração entre governo e sociedade civil para assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006). A LOSAN, portanto, representa um marco histórico na consolidação de uma política pública intersetorial, reconhecendo que o acesso à alimentação de qualidade depende de fatores econômicos, sociais, culturais e ambientais.

A efetivação do DHAA no Brasil consolidou-se, por meio de políticas públicas intersetoriais criadas a partir dos anos 2000, com o objetivo de enfrentar a fome e reduzir as desigualdades sociais. Nesse contexto, programas como PNAE, PAA e o Bolsa Família tiveram papel estratégico na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e na garantia do acesso à alimentação (BRASIL, 2009) (BRASIL, 2023) (BRASIL, 2003).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar configura-se como um dos principais eixos para a garantia da SAN no país. O programa baseia-se no fornecimento de uma alimentação saudável e adequada, que abrange o uso de alimentos variados e seguros, respeitando a cultura, as tradições e os hábitos alimentares regionais. Além do fornecimento de refeições, o PNAE se destaca pela inclusão de ações de educação alimentar e nutricional, fundamentais para a promoção de escolhas saudáveis e a utilização da agricultura familiar, medida que fortalece a economia local e estimula a produção de alimentos saudáveis. O direito à alimentação escolar, garantido de forma universal e igualitária, visa assegurar a SAN de todos os alunos, com atenção específica às suas necessidades biológicas e àqueles em situação de vulnerabilidade social (FNDE, 2025).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, tem como finalidade fomentar o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como, a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, comercialização e ao consumo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Tem como objetivos incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar,

fortalecer circuitos locais e regionais de redes de comercializações, apoiar a formação de estoques por cooperativas entre outros (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017).

O Bolsa Família embora não seja um programa de segurança alimentar direta é o maior programa de transferência de renda do Brasil, reconhecido internacionalmente por já ter tirado milhões de famílias da fome. Além de garantir renda para as famílias em situação de pobreza, o Programa Bolsa Família busca integrar políticas públicas, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social. O Bolsa Família busca promover a dignidade e a cidadania das famílias também pela atuação em ações complementares por meio de articulação com outras políticas para a superação da pobreza e transformação social, tais como esporte, ciência e trabalho (BRASIL, 2025).

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) constitui um dos principais instrumentos de gestão e monitoramento das ações voltadas à efetivação do direito humano à alimentação adequada no Brasil. Elaborado no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), o PLANSAN tem como objetivo articular as metas e estratégias definidas pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), integrando ministérios e diferentes esferas governamentais.

A avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil é realizada por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). O ponto inicial é a Segurança Alimentar (SA), que atesta o acesso pleno à quantidade e qualidade adequadas de alimentos. Em contraste, a Insegurança Alimentar Leve (IAL) manifesta-se pela preocupação com a manutenção do acesso ou pela necessidade de comprometer a qualidade da dieta. A Insegurança Alimentar Moderada (IAM) se estabelece quando há a redução quantitativa de alimentos, afetando predominantemente os adultos. Por fim, a Insegurança Alimentar Grave (IAG) representa a situação mais crítica, com a escassez de alimentos atingindo todos os membros do domicílio, configurando a experiência da fome.

Entre os anos de 2004 e 2014, o Brasil apresentou avanços significativos, resultado de políticas públicas articuladas de proteção social e promoção da agricultura familiar. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indicam que a insegurança alimentar grave caiu de 7% em 2004 para 3,2% em 2013 (IBGE, 2014). Nesse mesmo período, a FAO reconheceu o país como exemplo mundial ao retirá-lo do Mapa da Fome, com menos de 2,5% da população em situação de subalimentação (FAO, 2014). Esses resultados refletem a efetividade das políticas públicas que contribuíram para a garantia do direito humano à alimentação adequada e para a redução das desigualdades sociais (CAISAN, 2014).

Apesar dos avanços significativos conquistados entre os anos 2000 e 2014, o Brasil voltou a enfrentar um cenário de insegurança alimentar e nutricional a partir de meados da década de 2010. Alguns fatores contribuíram para esse retrocesso, entre eles os cortes orçamentários em políticas sociais, a fragilização de instâncias participativas, como o CONSEA e os impactos da pandemia de COVID-19.

De acordo com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017–2018), o percentual de domicílios em situação de segurança alimentar caiu para 63,3%, o que representa uma piora em relação a 2013, quando o índice era de 77,4% (IBGE, 2020). Esse dado revela o início de uma tendência de regressão antes mesmo da pandemia, refletindo o enfraquecimento das políticas públicas de combate à fome.

Em 2019, O CONSEA foi extinto por meio da Medida Provisória nº 870/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019). Essa decisão representou um marco negativo, que resultou na não convocação da VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, enfraquecendo a participação da sociedade civil na gestão de políticas de interesse para a segurança alimentar e nutricional. (Santos et al., 2021).

A pandemia de COVID-19 intensificou de forma dramática a vulnerabilidade alimentar da população. Segundo a Rede PENSSAN em 2022, 58,7% dos domicílios brasileiros apresentavam algum grau de insegurança alimentar, e 33 milhões de pessoas estavam passando fome (PENSSAN, 2022). Esses números colocaram o Brasil novamente no Mapa da Fome, após quase uma década fora dessa lista.

A redução do orçamento público também impactou diretamente os programas de SAN. O Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar sofreram cortes expressivos entre 2019 e 2021, comprometendo a aquisição de alimentos da agricultura familiar e o fornecimento regular da alimentação escolar (BRASIL, 2021; FNDE, 2021).

Os principais motivos desse retrocesso incluem o aumento do desemprego, a queda da renda média, o encarecimento dos alimentos básicos, e a descontinuidade de programas estruturantes que sofreram reduções expressivas em seus orçamentos (IBGE, 2020; PENSSAN, 2022). Além disso, a inflação dos alimentos no período de 2020 a 2022 superou a média geral de preços, afetando especialmente as famílias de baixa renda.

4 Desafios e perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação no Brasil

Apesar dos avanços institucionais e programáticos alcançados nas últimas décadas, a efetivação plena do direito humano à alimentação adequada no Brasil ainda enfrenta desafios estruturais e conjunturais. Entre os principais obstáculos estão a instabilidade política, o subfinanciamento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e a fragmentação das ações intersetoriais. Como observa Fernandes e Guerra (2024), a insegurança alimentar no país não decorre da escassez de alimentos, mas da persistência das desigualdades sociais e da fragilidade dos mecanismos de redistribuição de renda. Essa contradição evidencia a necessidade de repensar os modelos produtivos e as estratégias de governança para garantir a alimentação como um direito universal, e não como um privilégio social.

Outro desafio relevante é o desmonte institucional de instâncias participativas, como o CONSEA, que historicamente exerceu papel fundamental na formulação, monitoramento

e avaliação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Sua descontinuidade representou uma perda significativa para a governança democrática, reduzindo a capacidade da sociedade civil de incidir sobre as decisões públicas e fragilizando o princípio da participação social, um dos pilares do SISAN. De acordo com Burigo e Porto (2021), a ausência de espaços participativos tende a limitar a transparência das políticas e comprometer a legitimidade das ações governamentais voltadas à promoção do DHAA.

Do ponto de vista federativo, persistem grandes desigualdades na implementação da SAN entre os Estados. Conforme dados do IBGE (2024), mais de 60% dos municípios brasileiros não possuem lei municipal de segurança alimentar e nutricional, e apenas três estados mantêm fundos estaduais específicos para o financiamento da política. A falta de recursos próprios e de mecanismos estáveis de financiamento limita a continuidade das ações, principalmente nos municípios de pequeno porte, onde a dependência de transferências federais é maior. Nesse sentido, a institucionalização da SAN como política de Estado, com garantias orçamentárias permanentes, surge como um dos principais caminhos para assegurar sua efetividade.

Em termos de perspectivas, destaca-se a necessidade de reconstruir e fortalecer as políticas públicas integradas de combate à fome, com foco na agricultura familiar, na educação alimentar e nutricional e na promoção de sistemas alimentares sustentáveis. Autores como Abud, Gorisch e Souza (2025) e Domingos et al. (2023) apontam que a retomada do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a ampliação dos programas estruturantes, como o PAA e o PNAE, são fundamentais para reverter os indicadores de fome e garantir o abastecimento alimentar em bases justas e sustentáveis. Tais ações devem ser acompanhadas de políticas que enfrentem as determinantes sociais da fome, como pobreza, desemprego e desigualdade de gênero e raça, assegurando que o direito à alimentação seja efetivado em todas as suas dimensões, do acesso à produção, do consumo à dignidade.

Logo, é importante alinhar a agenda nacional de segurança alimentar à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente aos ODS 2 e 10, que tratam da erradicação da fome e da redução das desigualdades. O compromisso com esses objetivos exige uma abordagem sistêmica que une governos, sociedade civil, setor privado e comunidade científica na construção de políticas alimentares resilientes, capazes de resistir às crises econômicas, sanitárias e climáticas. Dessa forma, o fortalecimento da SAN no Brasil passa, necessariamente, pela consolidação de uma governança participativa, sustentável e equitativa, orientada pela promoção da justiça social e pelo reconhecimento da alimentação como um direito humano fundamental e inalienável.

Desde o final da década de 90, o país buscou consolidar políticas públicas intersetoriais voltadas à promoção da SAN, culminando na criação do SISAN e na inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal. No entanto, o êxito dessas políticas sempre esteve fortemente condicionado ao contexto político e econômico. Segundo Peliano (2010), as ações de combate à fome no Brasil, desde o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) até o

Programa Fome Zero, foram marcadas por avanços relevantes, mas também por interrupções que dificultaram a continuidade das estratégias e a consolidação de resultados duradouros.

A efetivação do direito humano à alimentação adequada não depende apenas da existência de marcos legais ou programas consolidados, mas também da capacidade de implementação das políticas públicas. Nesse sentido, Abreu et al. (2025) destacam que a efetividade das políticas de alimentação e nutrição requer articulação intersetorial, financiamento contínuo, qualificação profissional e fortalecimento dos mecanismos de controle social. Esses elementos são fundamentais para transformar as diretrizes normativas em ações concretas que alcancem a população em situação de vulnerabilidade.

De forma complementar, Anjos e Burlandy (2010) destacam que a formulação das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional foi impulsionada por uma articulação entre conhecimento técnico e mobilização social, especialmente com a criação do CONSEA, que representou um marco para o diálogo entre Estado e sociedade civil. Contudo, a dissolução do CONSEA em 2019 evidenciou o enfraquecimento da governança participativa e da intersetorialidade das políticas de alimentação, comprometendo a capacidade do Estado de garantir esse direito de maneira contínua (Santos et al., 2021).

Como observam Santos et al. (2021) e Abud, Gorisch e Souza (2025), o cenário brasileiro tem sido marcado pela fragmentação institucional e pela descontinuidade administrativa, fatores que comprometem a execução das políticas e a consolidação da Segurança Alimentar e Nutricional como política de Estado. Assim, a ausência de uma governança integrada e de planejamento de longo prazo perpetua os ciclos de avanço e retrocesso identificados por Peláez (2010) ao longo da história das políticas de combate à fome no país.

Segundo os Abud, Gorisch e Souza (2025), o direito à alimentação adequada é constantemente tensionado entre avanços normativos e retrocessos práticos, uma vez que depende de políticas sustentáveis e de um Estado capaz de garantir financiamento e gestão contínua, independentemente de alternâncias de governo.

As evidências reforçam essa leitura. Os dados do IBGE (2020), da Rede PENSSAN (2022) e da FAO (2022) apontam um aumento da insegurança alimentar entre 2017 e 2022, impulsionado pela crise econômica, pela pandemia de COVID-19 e pela redução dos investimentos públicos em programas estruturantes, como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Esse cenário reforça que a segurança alimentar depende não apenas da disponibilidade de alimentos, mas também de fatores socioeconômicos, de políticas redistributivas e de estabilidade institucional.

O recente estudo de Domingos et al. (2023) reforça a compreensão de que o retorno do Brasil ao Mapa da Fome não decorre apenas de fatores econômicos conjunturais, mas também da descontinuidade de políticas públicas estruturantes e da fragilização das instâncias de controle social. Segundo os autores, a ausência de planejamento de longo prazo, aliada à redução dos

investimentos em programas de transferência de renda e de incentivo à agricultura familiar, comprometeu significativamente a efetividade das políticas de segurança alimentar e nutricional.

Além disso, dados apontam que a pandemia de COVID-19 acentuou desigualdades preexistentes, revelando a insuficiência das medidas emergenciais para garantir o acesso contínuo e digno aos alimentos. Esse resultado converge com as observações de Santos et al. (2021) e Abud, Gorisch e Souza (2025), ao evidenciar que a efetivação do direito humano à alimentação exige a consolidação de políticas de Estado, capazes de assegurar estabilidade institucional e financiamento sustentável.

De acordo com pesquisa recente do IBGE (2024), mais de 60% dos municípios brasileiros declararam não possuir lei municipal de segurança alimentar e nutricional, incluindo grandes centros como São Paulo, além dos estados do Rio Grande do Norte e do Acre. Em relação ao fundo estadual somente três estados (Ceará, Paraíba e Santa Catarina) mantinham este instrumento financeiro dedicado ao tema. Nos três casos, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional atuava como órgão gestor do fundo. Quanto à origem dos recursos, no Ceará e em Santa Catarina a fonte era exclusivamente estadual, enquanto, na Paraíba, havia participação tanto do estado quanto da União. No que se refere aos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, dezessete unidades federativas declararam possuir o documento, o que representa menos de 10% dos municípios do país.

O cenário evidencia que, mesmo com marcos normativos nacionais consolidados, a implementação de políticas estruturantes depende de legislações locais e de financiamento vinculado, fatores ainda ausentes em diversas unidades federativas. Essa fragilidade compromete a permanência das ações de segurança alimentar frente a crises econômicas ou mudanças de governo.

A insegurança alimentar no Brasil também reflete as profundas desigualdades socioeconômicas e regionais que caracterizam o país. De acordo com dados do II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 (Rede PENSSAN, 2022), os domicílios chefiados por mulheres, pessoas negras e de baixa escolaridade apresentaram maior prevalência de insegurança alimentar moderada e grave. As regiões Norte e Nordeste concentraram os piores indicadores, evidenciando o peso das desigualdades históricas no acesso à renda, à terra e às políticas públicas de alimentação e nutrição.

Essas disparidades também se expressam no contexto urbano e rural. Segundo o IBGE (2020), a insegurança alimentar grave atinge de forma desproporcional os domicílios rurais e periféricos, onde há maior dependência da produção local e menor acesso a serviços públicos e programas de transferência de renda. O perfil das famílias afetadas revela, portanto, a intersecção entre pobreza, gênero, raça e território, o que reforça a necessidade de abordagens intersetoriais e sensíveis às desigualdades estruturais.

Durante a pandemia de COVID-19, cerca de 21,8% dos agricultores familiares brasileiros se encontravam em situação de fome, segundo levantamento recente sobre insegurança alimentar

no país (Rede PENSSAN, 2022). Esse dado evidencia uma profunda contradição: aqueles que produzem o alimento estão entre os que mais sofrem com a sua falta.

O Brasil figura entre os maiores produtores agrícolas do mundo, com uma produção superior a 263 milhões de toneladas de grãos em 2022, mas essa abundância não se traduz em acesso universal à alimentação (IBGE 2022). O problema, portanto, não reside na disponibilidade de alimentos, mas sim na desigualdade na distribuição de renda, na concentração fundiária e na falta de políticas públicas que assegurem o escoamento da produção familiar e o acesso equitativo aos alimentos. Esse cenário reflete a estrutura social e econômica excludente do país, em que o modelo de produção voltado à exportação e ao agronegócio convive com bolsões de fome e pobreza, especialmente entre os pequenos produtores rurais e as populações do campo (Fernandes; Guerra, 2024).

Nesse sentido, autores como Santos et al. (2021) destacam que a superação da fome requer mais do que a expansão de políticas assistenciais, ela demanda o enfrentamento das determinantes sociais da insegurança alimentar, como a concentração de renda, o desemprego e as barreiras de acesso a alimentos saudáveis. A garantia do direito humano à alimentação adequada deve, portanto, estar associada à promoção da equidade social, considerando as especificidades dos grupos mais vulnerabilizados e dos territórios historicamente negligenciados pelas políticas públicas.

A literatura aponta que a retomada da intersetorialidade é essencial para o fortalecimento da governança da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Segundo Santos et al. (2021), a efetivação desse direito depende de uma atuação coordenada entre os setores da saúde, assistência social, educação, agricultura e meio ambiente. O SISAN foi concebido justamente para articular essas políticas e promover ações integradas. No entanto, a descontinuidade das instâncias de gestão e a redução de recursos fragilizaram essa estrutura. Assim, a reestruturação do SISAN e a reativação do CONSEA são passos fundamentais para reconstruir uma política intersetorial sólida, participativa e eficiente.

Outro caminho destacado na literatura é o fortalecimento da agricultura familiar e dos circuitos locais e regionais de produção e comercialização de alimentos, fundamentais para a promoção da soberania alimentar. De acordo com Domingos et al. (2023), o incentivo à produção local de alimentos saudáveis contribui para dinamizar as economias regionais, gerar emprego e renda e reduzir a dependência de cadeias produtivas longas e concentradas. Programas como o PAA e o PNAE, quando articulados com a agricultura familiar, têm papel decisivo na garantia do abastecimento e no acesso à alimentação de qualidade. O fortalecimento desses programas, portanto, representa não apenas uma estratégia de combate à fome, mas também de desenvolvimento sustentável, uma vez que valoriza o produtor local e reduz desigualdades territoriais.

Os estudos analisados indicam que a superação da insegurança alimentar no Brasil depende da retomada e do fortalecimento das políticas públicas estruturantes, baseadas em três

eixos principais: governança participativa, financiamento sustentável e valorização da agricultura familiar. A reativação do CONSEA e a atualização do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são consideradas medidas essenciais para garantir a coordenação intersetorial e a continuidade das ações (Domingos et al., 2023).

Além disso, Abud, Gorisch e Souza (2025) defendem a criação e consolidação de fundos estaduais e municipais de SAN, assegurando recursos estáveis para a execução das políticas públicas. Já Santos et al. (2021) destacam que o fortalecimento da agricultura familiar, aliado à compra pública de alimentos por programas como o PAA e o PNAE, representa uma estratégia eficaz para garantir o acesso a alimentos saudáveis, fomentar economias locais e reduzir desigualdades sociais. Essas ações, quando articuladas de forma integrada e contínua, configuram o caminho mais consistente para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no país.

A partir da análise dos estudos revisados, fica evidente que os avanços obtidos nas últimas décadas em relação à segurança alimentar e nutricional no Brasil não foram suficientes para consolidar definitivamente o direito humano à alimentação adequada. A fragilidade institucional das políticas públicas e sua dependência de conjunturas políticas favoráveis revelam a ausência de um arcabouço de proteção social robusto e estável. Como ressaltam Santos et al. (2021), Domingos et al. (2023) e Abud, Gorisch e Souza (2025), a efetivação desse direito exige uma abordagem intersetorial que articule desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental.

Por fim, diversos autores defendem que o enfrentamento da fome no Brasil requer a transformação da Segurança Alimentar e Nutricional em política de Estado, assegurando estabilidade e continuidade das ações, independentemente de mudanças de governo. Abud, Gorisch e Souza (2025) argumentam que a institucionalização da SAN com base em leis, planos e fundos específicos é condição indispensável para a efetivação do direito humano à alimentação adequada. Essa consolidação deve envolver o financiamento permanente das políticas públicas, o monitoramento social ativo e a participação democrática em todos os níveis de gestão. Nesse sentido, a retomada do PLANSAN e a criação de fundos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional se configuram como instrumentos estratégicos para garantir a sustentabilidade e a permanência das políticas de combate à fome no país.

5 Considerações finais

O presente estudo buscou responder à questão norteadora: Por que o Brasil voltou ao Mapa da Fome após ter avançado significativamente no combate à insegurança alimentar? A análise desenvolvida ao longo do trabalho revela que o retorno da fome não pode ser atribuído a um único fator, mas sim a um conjunto de elementos políticos, institucionais, econômicos e estruturais que se inter-relacionam e expõem as fragilidades do país na consolidação da Segurança Alimentar e Nutricional.

A revisão evidencia que o Brasil avançou significativamente na garantia do direito humano à alimentação adequada entre 2003 e 2014, com a consolidação de políticas intersetoriais e programas como o PAA, o PNAE e o Bolsa Família. Contudo, as crises política e econômica, somadas à pandemia de COVID-19, resultaram em retrocessos que recolocaram o país no Mapa da Fome, evidenciando a fragilidade das políticas diante da descontinuidade institucional.

Verificou-se ainda que as desigualdades regionais, raciais e de gênero exercem papel central na dinâmica da insegurança alimentar brasileira. O estudo reforça que os domicílios chefiados por mulheres, as populações negras, famílias rurais e comunidades das regiões Norte e Nordeste estão entre os mais vulneráveis. Essa constatação evidencia que o combate à fome requer uma abordagem que ultrapasse as ações emergenciais e que seja capaz de enfrentar desigualdades estruturais profundamente enraizadas no país.

Nesse sentido, os achados também indicam que a agricultura familiar, responsável por grande parte da produção de alimentos destinados ao consumo interno, é uma das categorias mais afetadas pela insegurança alimentar. A contradição entre produzir alimentos e enfrentar a fome revela falhas no sistema de abastecimento, no acesso, na comercialização e no apoio institucional a esse segmento. Os programas como o PAA e o PNAE se mostraram essenciais para o fortalecimento da agricultura familiar e, consequentemente, para a garantia do abastecimento alimentar local. Logo, o enfraquecimento desses programas tem impacto direto sobre a capacidade do país de assegurar alimentação adequada às populações mais vulneráveis.

Tais vulnerabilidades foram intensificadas pela pandemia de COVID-19, expondo um sistema que depende de estabilidade política e financiamento contínuo para garantir o direito humano à alimentação adequada. A pandemia de COVID-19 intensificou desigualdades preexistentes e expôs as vulnerabilidades de um sistema que depende de estabilidade política e de financiamento contínuo para garantir o direito humano à alimentação adequada. Assim, o estudo evidenciou que o principal fator do retrocesso brasileiro é de natureza política e institucional, resultante da falta de compromisso permanente com a segurança alimentar como política de Estado.

Por outro lado, os estudos analisados apontam que é possível reverter esse cenário por meio da retomada da intersetorialidade, do fortalecimento da agricultura familiar e da institucionalização da SAN em todos os níveis federativos. A criação e atualização dos Planos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, o funcionamento efetivo dos conselhos e a destinação de recursos orçamentários estáveis são caminhos indispensáveis para a consolidação desse direito.

Dessa forma, conclui-se que o Brasil já demonstrou capacidade técnica e institucional para combater a fome, mas necessita de continuidade política, financiamento adequado e participação social efetiva para garantir a sustentabilidade das conquistas obtidas. A alimentação deve ser tratada não como uma política de governo, mas como uma política de Estado, capaz de resistir a crises e assegurar a dignidade e o bem-estar de toda a população.

Por fim, recomenda-se que futuras pesquisas investiguem a relação entre SAN, mudanças climáticas, sustentabilidade ambiental e políticas de soberania alimentar, considerando que tais elementos se configuram como desafios emergentes e decisivos para o futuro da garantia do direito humano à alimentação no Brasil. Somente com políticas contínuas, sustentáveis e participativas será possível assegurar a dignidade, o bem-estar e a alimentação adequada para toda a população brasileira.

Referências

- ABREU, Lorrane Gonçalves de; BASTOS, Helen Altoé Duar; RONCA, Débora Barbosa; FAGUNDES, Andressa Araújo; GINANI, Verônica Cortez. *Percepção dos formuladores da política distrital de alimentação e nutrição: desafios e estratégias para implementação*. Interface (Botucatu), v. 29, e240229, 2025.
- ABUD, Carol de Oliveira; GORISCH, Patricia; SOUZA, Luciano Pereira de. *O desenvolvimento e o direito à alimentação no Brasil*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 1–29, 2025.
- ANJOS, Luiz Antônio dos; BURLANDY, Luciene. *Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar e nutricional*. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 19–30, 2010.
- BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2016–2019*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006). Brasília: Presidência da República, 2006.
- BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a aquisição de alimentos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para fins de programas sociais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jul. 2003.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 17 jun. 2009.
- BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 20 jun. 2023.
- BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). *Balanço das ações da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2011–2014*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. *Bolsa Família*. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Relatório de Execução Orçamentária dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2022.

BURIGO, André C.; PORTO, Marcelo Firpo S. *Agenda 2030, saúde e sistemas alimentares em tempos de sindemia: da vulnerabilização à transformação necessária*. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 26, n. 10, p. 4411–4424, 2021.

DOMINGOS, Ana Tereza Souza; MESQUITA, Carolina Oliveira; GODOI, Emiliano Lobo de; MENDES, Thiago Augusto. *Brazil's Return to the Hunger Map: An Analysis of Public Policies and Effective Measures for Food Security*. Laws, v. 12, n. 6, p. 90, 2023.

FAO; FIDA. Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe 2022. Roma: FAO, 2022.

FERNANDES, Beatriz Campanerut; GUERRA, Lúcia Dias da Silva. Insegurança alimentar e nutricional no Brasil: contribuições a partir da economia política da saúde. *EcoPol Saúde: Acervo*, 2024.

FNDE. Execução financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Relatório de Gestão 2021. Brasília: FNDE, 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2004, 2009 e 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/> Acesso em: 05 out. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017–2018: Análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Quase metade dos municípios não tinha órgão gestor de segurança alimentar e nutricional em 2024. Agência de Notícias, 07 nov. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44991-quase-metade-dos-municipios-nao-tinha-orgao-gestor-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-em-2024>. Acesso em: 09 nov. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agência de Notícias. Estimativa de maio aponta safra recorde de 263 milhões de toneladas em 2022. Rio de Janeiro, 8 jun. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33999-estimativa-de-maio-aponta-safra-recorde-de-263-milhoes-de-toneladas-em-2022>. Acesso em: 12 nov. 2025.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948.

ONU. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Adotado pela Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> Acesso em: 24 set. 2025.

PACTO CONTRA A FOME. Saiba o que é a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Disponível em: <https://pactocontrafome.org/saiba-o-que-e-a-escala-brasileira-de-insegurança-alimentar-ebia/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. *Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil*. In: ARANHA, A. (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: IPEA, 2010. v. 1, p. 26–41.

REDE PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. São Paulo: Rede PENSSAN, 2022.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos *et al.* *Avanços e desafios nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. Cadernos de Saúde Pública, v. 37, supl. 1, e00150220, 2021.