
A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: DIREITOS, DEMOCRACIA E CAMINHOS PARA A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Food and nutrition security policy in Brazil: rights, democracy, and pathways to social transformation

La política de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil: derechos, democracia y transformación social

La politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil : droits, démocratie et transformation sociale

Nathalie Beghin*

*.Economista pela Université Libre de Bruxelles (ULB), mestra e doutora em políticas sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). SQS 405 Bloco K Ap 301, Brasília-DF, 70.239-110, Brasil. nathalieb@inesc.org.br +55 61 981737475

Resumo

Este ensaio analisa os elementos que conferem originalidade à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, destacando sua fundamentação nos direitos humanos, sua abordagem intersetorial e sistêmica, seu caráter participativo, sua articulação com saúde, nutrição, mudanças climáticas e desenvolvimento, sua dimensão crítica em relação ao modelo alimentar dominante e sua institucionalização no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de revisão analítica da literatura e de documentos institucionais, assim como de uma atuação de mais de 30 anos da autora no campo, argumenta-se que a segurança alimentar e nutricional brasileira demonstra que a superação da fome é uma escolha política viável quando orientada por princípios democráticos e pela centralidade dos direitos. Conclui-se que, apesar dos avanços e do reconhecimento internacional, a sustentabilidade dessa política depende de compromisso político contínuo, financiamento adequado e fortalecimento das instituições participativas.

Palavras-chave: segurança alimentar e nutricional; direito à alimentação; políticas públicas; participação social; sistemas alimentares.

Abstract

This essay analyzes the elements that give originality to National Food and Nutrition Security Policy in Brazil, highlighting its foundation in human rights, its intersectoral and systemic approach, its participatory nature, its articulation with health, nutrition, climate change, and development, its critical perspective on the hegemonic food system, and its institutionalization within the National Food and Nutrition Security System. Based on an analytical review of the literature and institutional documents, and on the more than 30 years' experience of the author, this essay argues that the Brazilian national food and nutrition demonstrates that overcoming hunger is a viable political choice when guided by democratic principles and the centrality of rights. It concludes that, despite its achievements and international recognition, the sustainability of this policy depends on continued political commitment, adequate funding, and the strengthening of participatory institutions.

Keywords: food and nutrition security; right to food; public policies; social participation; food systems.

Resumen

Este ensayo analiza los elementos que confieren originalidad a la Política Nacional Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil destacando su fundamentación en los

derechos humanos, su enfoque intersectorial y sistémico, su carácter participativo, su articulación con la salud, la nutrición, el cambio climático y el desarrollo, su dimensión crítica frente al modelo alimentario dominante y su institucionalización en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. A partir de una revisión analítica de la literatura y de documentos institucionales, así que los más de 30 años de experiencia de la autora, se argumenta que la seguridad alimentaria y nutricional brasileña demuestra que la superación del hambre es una opción política viable cuando está orientada por principios democráticos y por la centralidad de los derechos. Se concluye que, a pesar de los avances y del reconocimiento internacional, la sostenibilidad de esta política depende del compromiso político continuo, de una financiación adecuada y del fortalecimiento de las instituciones participativas.

Palabras clave: seguridad alimentaria y nutricional; derecho a la alimentación; políticas públicas; participación social; sistemas alimentarios.

Résumé

Cet essai analyse les éléments qui confèrent l'originalité de la Politique Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Brésil en mettant en évidence son ancrage dans les droits humains, son approche intersectorielle et systémique, son caractère participatif, son articulation avec la santé, la nutrition, le développement et le changement climatique, sa dimension critique vis-à-vis du modèle alimentaire dominant ainsi que son institutionnalisation dans le Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle. À partir d'une revue analytique de la littérature et de documents institutionnels ainsi que plus de 30 ans de travail de l'auteur dans ce domaine, il est soutenu dans cet essai que la sécurité alimentaire et nutritionnelle brésilienne démontre que l'éradication de la faim est un choix politique viable lorsqu'elle est guidée par des principes démocratiques et par la centralité des droits. Il est conclu que, malgré les avancées et la reconnaissance internationale, la durabilité de cette politique dépend d'un engagement politique continu, d'un financement adéquat et du renforcement des institutions participatives.

Mots-clés : sécurité alimentaire et nutritionnelle ; droit à l'alimentation ; politiques publiques ; participation sociale ; systèmes alimentaires.

A fome age não apenas sobre os corpos das vítimas. Consumindo sua carne, corroendo seus órgãos e abrindo feridas em sua pele, mas também age sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral. Nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e num sentido tão nocivo quanto a fome.

Josué de Castro¹

1. INTRODUÇÃO

A persistência da fome em um mundo marcado pela abundância produtiva constitui uma das mais evidentes contradições contemporâneas. Durante muito tempo, esse fenômeno foi interpretado como resultado inevitável da escassez natural ou do crescimento populacional. No entanto, essa leitura vem sendo progressivamente superada por análises que evidenciam o caráter político e estrutural da fome.

Como argumenta Maluf², a insegurança alimentar não decorre da falta de alimentos, mas sim das desigualdades de acesso e da organização dos sistemas alimentares. Rezende³ resgatou como Anna Peliano, em estudo pioneiro, já indicava que a fome no Brasil estava diretamente associada à pobreza e à desigualdade social, e não à insuficiência de produção de alimentos.

Nesse contexto, o Brasil desenvolveu uma experiência singular no enfrentamento da fome: a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Essa política, iniciada nos anos de 1990, consolidou-se a partir dos anos 2000, com a implementação de estratégias integradas que combinaram transferência de renda, apoio à produção agrícola e promoção do acesso à alimentação adequada e saudável.

A originalidade da SAN brasileira reside na articulação entre diferentes dimensões: o reconhecimento da alimentação como direito humano, a intersectorialidade das políticas, a participação social, a crítica ao modelo alimentar dominante e a institucionalização em um sistema nacional. Como destacam Burlandy, Rocha e Magalhães⁴, trata-se de uma construção complexa, que envolve disputas políticas, mobilização social e inovação institucional.

Este ensaio analisa os elementos que tornam a política de SAN no Brasil uma experiência única, evidenciando suas bases conceituais, institucionais e políticas, bem como seus impactos e desafios. Destaque-se que grande parte do conteúdo da presente reflexão é fruto da minha experiência pessoal, assim como das minhas reflexões por atuar nessa área há mais de 30 anos. Fiz parte da elaboração do Mapa da Fome em 1993 e da criação do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar também nesse ano, durante a gestão do Presidente Itamar Franco. Além disso, participei da organização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1993. Desde então, tenho sido ativa no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como conselheira ou observadora, representando diversas instituições — o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Ministério do Planejamento e Orçamento, a Oxfam Brasil e, nos últimos 14 anos, a organização não governamental Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA COMO FUNDAMENTO

A incorporação do direito humano à alimentação adequada como princípio estruturante representa uma das principais inovações da política de SAN no Brasil. Essa perspectiva desloca o enfrentamento da fome do campo da assistência para o campo dos direitos.

Segundo Valente⁵, o direito à alimentação implica a obrigação do Estado de respeitar, proteger e promover condições que garantam o acesso à alimentação adequada. Isso inclui não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também sua qualidade, regularidade e adequação cultural. É por esse motivo que foi acrescida a dimensão “nutricional” ao conceito de segurança alimentar, para superar a visão limitada à mera garantia de quantidade de alimentos, incorporando também a preocupação com a qualidade, a adequação nutricional e os efeitos da alimentação na saúde. Essa ampliação responde tanto à persistência da desnutrição quanto ao crescimento de outros agravos decorrentes de uma alimentação inadequada, como carências nutricionais, obesidade e doenças crônicas, além de afirmar a alimentação adequada como um direito humano que envolve aspectos culturais, sociais e de sustentabilidade.

A inclusão desse direito na Constituição Federal, em 2010, consolidou juridicamente essa abordagem. Como destaca Recine⁶, essa mudança redefine o papel do Estado e amplia os mecanismos de controle social, permitindo que a população reivindique a efetivação desse direito.

Burlandy⁷ enfatiza que o conceito baseado em direitos exige políticas estruturais e integradas, capazes de enfrentar as causas profundas da insegurança alimentar. Nesse sentido, a SAN brasileira se distingue por articular políticas econômicas, sociais, agrícolas e climáticas em torno de um objetivo comum.

Além disso, como argumenta Santarelli⁸, o direito à alimentação deve ser compreendido em sua dimensão política, como parte de um projeto de sociedade que busca reduzir desigualdades e promover justiça social e ambiental.

3. OS PRINCÍPIOS DA INTERSETORIALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A intersectorialidade para enfrentar a complexidade da insegurança alimentar e nutricional

A insegurança alimentar e nutricional é um fenômeno complexo, que envolve múltiplas dimensões interdependentes, por exemplo, a insuficiência da renda, a elevada inflação dos alimentos, a baixa cobertura de equipamentos urbanos — como feiras, restaurantes populares e cozinhas comunitárias —, a existência de desertos e pântanos alimentares, a indisponibilidade

de alimentos de qualidade, a falta de acesso à terra e territórios e de iniciativas públicas de desenvolvimento rural, entre outras. Por essas razões, a política brasileira de SAN foi concebida com base em uma abordagem intersetorial e sistêmica.

Maluf² argumenta que a fragmentação das políticas públicas compromete sua eficácia. No caso da SAN, a intersetorialidade permite integrar ações nas áreas de agricultura, alimentação, saúde, educação, assistência social, meio ambiente e clima, entre outras. Burlandy, Rocha e Magalhães⁴ destacam que essa articulação é essencial para enfrentar as diferentes dimensões da insegurança alimentar e nutricional, desde o acesso econômico até a qualidade da alimentação consumida. Nesse contexto, estratégias e políticas como o Fome Zero e os Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) são exemplos dessa forma de atuar de maneira articulada e integrada.

Essa perspectiva também dialoga com a noção de campo de SAN, que considera as relações entre produção, distribuição, consumo e preparo dos alimentos. Ao adotar uma perspectiva sistêmica, a SAN brasileira amplia sua capacidade de intervenção e promove maior coerência entre as políticas públicas.

Além disso, em um país como o Brasil, no qual a execução das políticas públicas requer o envolvimento dos três níveis de governo — União, estados e Distrito Federal e municípios —, é fundamental a pactuação interfederativa. Diferentemente de sistemas como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas), em que a adesão dos estados e municípios é compulsória, no caso da SAN, os entes subnacionais não são obrigados a fazer parte do sistema nem a seguir o modelo nacional. Isso tem sido desafiante, na medida em que se observa uma disparidade de formatos. Há, ainda, desigualdades de capacidade técnica, administrativa e financeira entre os entes agravadas por descontinuidades política e institucional, com mudanças de governo afetando prioridades, programas e o funcionamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional⁹.

O papel da sociedade civil e a centralidade da participação social

A introdução do direito humano à alimentação na PNSAN no Brasil resulta, em grande medida, da atuação histórica e política da sociedade civil organizada, que foi responsável por pautar o tema na agenda pública, disputar sentidos para além de uma visão restrita à fome e à escassez e defender uma concepção ampliada de SAN vinculada a direitos.

Essa atuação se deu por meio de espaços institucionais de participação e interlocução com o Estado — como conselhos e conferências — que permitiram a incorporação de demandas sociais e a construção compartilhada de políticas, contribuindo para que o direito à alimentação fosse reconhecido como obrigação estatal e princípio estruturante das ações governamentais. Para Burlandy⁷, a sociedade civil não apenas impulsionou a agenda, mas também foi central

na formulação de um modelo intersetorial e participativo de política pública, no qual a garantia do direito humano à alimentação se torna eixo normativo e político da SAN no País.

Destaque deve ser dado à criação, em 1998, do Fórum Nacional de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), uma rede de organizações não governamentais, movimentos sociais e pesquisadores que atua na defesa de uma visão mais ampla da questão, trabalhando com variadas perspectivas do sistema alimentar: produção, processamento, abastecimento e consumo. O FBSSAN se constituiu como ator relevante que ganhou legitimidade e se tornou referência, indicando conselheiros e conselheiras para compor o Consea em seus diversos mandatos¹⁰.

A participação social é um dos pilares da política de SAN no Brasil e um de seus elementos mais inovadores. Desde sua origem, a política foi construída em diálogo com movimentos sociais, organizações da sociedade civil e especialistas.

O Consea, integrado majoritariamente por representantes da sociedade civil, desempenhou papel central nesse processo, funcionando como espaço institucional de articulação entre Estado e sociedade. Segundo Recine⁶, o Consea contribuiu para a formulação de políticas mais legítimas e eficazes.

Beghin¹¹ destaca que a participação social fortalece a democracia ao ampliar a transparência, promover o controle social e incorporar diferentes perspectivas no processo decisório. Além disso, como argumenta Faria¹², a participação das mulheres e dos movimentos feministas foi fundamental para incorporar a perspectiva de gênero nas políticas de SAN. Isso inclui o reconhecimento do papel das mulheres na produção e no preparo dos alimentos, bem como a necessidade de enfrentar desigualdades estruturais.

Note-se, ainda, que quando o governo Bolsonaro extinguiu o Consea em 2019, foi a sociedade civil que manteve o tema vivo. Formou-se a Conferência Popular de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CPSSAN), um processo de mobilização social que se posicionou publicamente diante do agravamento da fome no Brasil, intensificado pela pandemia da covid-19 e pela insuficiente resposta do governo federal. O processo culminou na produção de documentos e encontros, bem como no lançamento, em 2022, de um Manifesto pela Soberania Alimentar e Superação da Fome, que defende a produção de “comida de verdade”, a agricultura familiar e a soberania alimentar.

Além disso, diante da ausência de números oficiais sobre o estado nutricional da população, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), com apoio de organizações da sociedade civil, lançou o projeto Olhe para a Fome. Um dos produtos do projeto foi a realização de inquéritos nacionais que evidenciaram não somente o tamanho da fome no Brasil, mas também seu expressivo crescimento entre 2020 e 2022: nesse período, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave aumentou em mais de 70%, alcançando 33 milhões em 2022.

Foi também essa mobilização social que possibilitou a rápida recomposição do Consea em janeiro de 2023, agora sob a gestão do terceiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

4. ALIMENTAÇÃO, SAÚDE, DESENVOLVIMENTO E MUDANÇA DO CLIMA

A política de SAN no Brasil adota uma abordagem ampliada da alimentação, que integra dimensões de saúde, desenvolvimento, cultura, meio ambiente e clima. Essa perspectiva reconhece que a alimentação adequada é essencial para a promoção da saúde e para o desenvolvimento humano, com respeito aos distintos hábitos alimentares. Reconhece, ainda, que a forma de produzir alimentos tem impactos diretos no meio ambiente e nas mudanças climáticas; por sua vez, os efeitos perversos do aquecimento global afetam a maneira como as pessoas e as comunidades se alimentam.

Recine⁶ destaca que a SAN enfrenta, simultaneamente, a desnutrição, as carências nutricionais e o aumento das doenças crônicas relacionadas à alimentação. A introdução da dimensão nutricional no conceito de segurança alimentar representa a evolução de uma visão voltada apenas à disponibilidade de alimentos (quantidade) para uma abordagem centrada na qualidade da alimentação, na saúde e no direito humano. Essa mudança transformou a SAN em um instrumento de políticas públicas que visa garantir não apenas a ausência de fome, mas também o acesso a uma dieta adequada, saudável, sustentável e culturalmente aceita.

No campo do desenvolvimento, a SAN promove a valorização da agricultura familiar, da agroecologia e dos sistemas locais de produção. Programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fortalecem as economias locais e promovem formas de produzir, distribuir e consumir alimentos mais sustentáveis³.

A contribuição de Primavesi¹³ é particularmente relevante nesse contexto. Sua defesa da agroecologia como base para sistemas produtivos sustentáveis influenciou o debate sobre modelos alternativos de produção de alimentos, reforçando a importância da sustentabilidade na SAN. A agricultura ocupa posição central na dinâmica da mudança do clima, sendo simultaneamente afetada por seus impactos e responsável por parcela relevante das emissões de gases de efeito estufa, especialmente quando baseada no agronegócio, concentrador de terra, intensivo em insumos, voltado à monocultura e promotor do desmatamento, principal causa dessas emissões no Brasil.

Alternativamente, a agroecologia promove sistemas produtivos mais resilientes, capazes de enfrentar eventos climáticos extremos por meio da diversificação de cultivos, da conservação do solo e do fortalecimento da sociobiodiversidade. Além disso, práticas agroecológicas,

como agroflorestas, adubação orgânica e cobertura vegetal, contribuem para o sequestro de carbono e a redução da dependência de insumos fósseis, reforçando seu potencial de mitigação climática. Ao mesmo tempo, a valorização de conhecimentos tradicionais e a centralidade da agricultura familiar nesses sistemas são elementos-chave para processos de adaptação localmente situados. Por fim, a agroecologia também deve ser compreendida no marco da justiça climática, ao articular sustentabilidade ambiental com equidade social e SAN, especialmente diante das desigualdades agravadas pela crise climática¹⁴.

5. CRÍTICA AO MODELO ALIMENTAR DOMINANTE

A política de SAN no Brasil também se caracteriza por uma postura crítica em relação ao modelo alimentar dominante, baseado na produção intensiva e na industrialização dos alimentos. Maluf² argumenta que esse modelo gera impactos negativos, como degradação ambiental, aumento das desigualdades e piora da qualidade da alimentação.

Tal modelo foi baseado na implementação da Revolução Verde, que articula um conjunto de estratégias privadas com apoio do poder público para aumentar maciçamente a produção de alimentos: intensiva utilização de sementes de alto rendimento, fertilizantes e pesticidas; irrigação e mecanização da agricultura; uso de novas e poucas variedades genéticas de sementes fortemente dependentes de insumos químicos; e uma política privada de armazenamento estratégico para garantir a regularidade do abastecimento.

Nesse contexto, coube à indústria alimentícia utilizar o excedente gerado nos ganhos contínuos de produtividade na agricultura, destinando-os para ração animal, combustíveis (por exemplo, etanol, biodiesel) e alimentos industrializados. O aprimoramento da tecnologia e o aumento da escala de produção da indústria alimentícia, com uso de ingredientes e aditivos alimentares de custo muito baixo, possibilitaram aumentar a disponibilidade e reduzir o preço dos produtos alimentícios industrializados, os ultraprocessados.

Nos últimos 40 anos, o Brasil e o mundo vivenciaram uma mudança rápida e intensa no sistema alimentar, que tem impactado o padrão de saúde e de consumo alimentar da população, com a substituição de refeições preparadas com base em alimentos e ingredientes minimamente processados por produtos ultraprocessados. Esses produtos são obtidos, total ou parcialmente, de ingredientes industriais, os quais podem ser retirados de algum alimento ou formulados sinteticamente, são vazios de vida, nutrientes, cultura e natureza.

A maior disponibilidade de ultraprocessados também se explica por mudanças nas formas de distribuição. Com efeito, o desenvolvimento da indústria alimentícia foi acompanhado pela ascensão dos supermercados, que são parte integrante de cadeias multinacionais que atuam como instrumentos de empresas transnacionais para ofertar aos consumidores uma ampla variedade de ultraprocessados. Os supermercados seguem a racionalidade capitalista

contemporânea de desregulamentação e liberalização financeira como condição essencial para a mundialização do capital.

Conforme dados do IPES-Food¹⁵ e ETC Group e GRAIN¹⁶, o que se observa hoje é a intensificação de um sistema alimentar cada vez mais concentrado e comandado por poucas empresas transnacionais. Em torno de dez grandes transnacionais controlam os agrotóxicos, as sementes e os transgênicos. A venda de alimentos para consumo também está nas mãos de poucos, pois a maior parte do volume de vendas de varejo no Brasil está distribuída entre um número ínfimo de redes nacionais e internacionais de supermercados.

A crescente financeirização da economia tem se estendido à produção de alimentos a fim de assegurar remuneração antecipada pela venda ou para não perder recursos com a variabilidade do câmbio. Assim, a mercadoria-alimento pode ser comercializada por determinado preço hoje, com entrega no futuro, o que explica seu caráter meramente especulativo. O agricultor não exerce mais o papel de controle de sua produção, pois grandes investidores financeiros se transformam em proprietários de milhões de toneladas de alimentos que viram nesse mercado uma oportunidade de especular e aumentar seus lucros, reforçando o círculo vicioso da inflação alimentar. Ademais, o agronegócio avança destruindo terras e territórios pertencentes a agricultores familiares, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. Além de resultar no aumento da pobreza e da miséria, esse processo destrói modos de produzir e hábitos alimentares centenários e comprovadamente sustentáveis.

Outrossim, o consumidor perdeu as conexões com o alimento de verdade, pois, cada vez mais, consome produtos que são tudo, menos alimentos. Com isso, crescem as doenças associadas à má alimentação, como, sobrepeso, obesidade, diabetes, hipertensão e alguns tipos de câncer, entre outras, conforme descrito por Monteiro et al.¹⁷.

6. INSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA: O SISAN

A criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) constituiu-se em elemento importante para a consolidação da política de SAN no Brasil. Esse sistema articula diferentes ministérios, os três níveis de governo e integra mecanismos de participação social. Segundo Maluf², a institucionalização permite transformar iniciativas pontuais em políticas de Estado. O Sisan estabelece mecanismos de coordenação, monitoramento e avaliação, além de promover a integração entre distintos atores.

O Sistema, instituído pela Lei nº 11.346/2006 (Losan), fundamenta-se em três pilares centrais: a intersetorialidade, que promove a articulação entre diferentes ministérios e áreas governamentais; o pacto federativo, que articula as três esferas de governo — União, estados e o Distrito Federal e municípios —; e a participação social, assegurada por meio de conferên-

cias e conselhos de SAN. Sua gestão compartilhada procura integrar esforços governamentais, buscando evitar a fragmentação das políticas. Até 2025, todas as unidades da federação e mais de 2.150 municípios haviam aderido ao sistema, o que corresponde a mais de 40% do total, promovendo a implementação de políticas na ponta.

No âmbito do monitoramento e planejamento, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) desempenha papel estratégico ao acompanhar a situação alimentar, elaborar planos de ação e fomentar a retomada do diálogo institucional. A Caisan é integrada por mais de 20 ministérios e órgãos governamentais federais, que possuem assento no Consea. Essa estrutura se reproduz nos estados e municípios que aderem ao Sistema.

O Consea é um órgão assessor do/a presidente/a da República e é integrado por cerca de 60 pessoas, sendo um terço de ministros de Estado e dois terços de representantes da sociedade civil de diversos setores: movimentos sociais — do campo, da cidade, de mulheres, de indígenas, da população negra, entre outros —, movimentos sindicais, organizações não governamentais de defesa de direitos, consumidores, especialistas e setor privado, entre outros. Participam, ainda, observadores formalmente designados e pessoas convidadas. O Conselho se reúne a cada dois meses para debater temas afetos à SAN, bem como para monitorar a execução dos planos nacionais de SAN. Produz recomendações endereçadas ao Presidente da República, a diferentes órgãos do Executivo nacional, assim como ao Congresso Nacional. Avaliação realizada pelo Ipea¹⁸ revelou vários aspectos positivos informados pelas pessoas integrantes do Conselho, podendo-se destacar: diversidade de setores representados; diálogo como prática democratizante — a qualidade do diálogo construído no Consea entre setores do governo e da sociedade civil foi apontada como legitimadora desse espaço —; capacidade de influenciar as políticas públicas e intersectorialidade da atuação do Consea.

O principal órgão de deliberação do Sisan é a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada a cada quatro anos. A última edição, a 6ª, aconteceu em Brasília, em 2023, e reuniu mais de 2 mil pessoas de todo o País para definir as principais diretrizes do sistema. O evento nacional é precedido de encontros municipais, estaduais e de conferências livres e temáticas. Há uma forte preocupação em assegurar a diversidade da representação, por isso, são estabelecidas cotas: pelo menos 30% dos delegados e das delegadas da sociedade civil devem ser representantes de povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, povos de matriz africana, terreiros e negros.

A estrutura dual, Caisan e Consea, reproduz-se nos estados e municípios que aderem ao sistema, ainda que com flexibilidade, pois, como mencionado anteriormente, os entes subnacionais não são obrigados a seguir o formato nacional.

Finalmente, o Sisan se destaca por integrar ações emergenciais de combate à fome, como a distribuição de cestas básicas de alimentos e a manutenção de cozinhas comunitárias,

com iniciativas estruturantes, incluindo o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção da educação alimentar e nutricional. Burlandy, Rocha, Magalhães⁴ destacam que a governança da SAN no Brasil é um de seus principais diferenciais, ao combinar institucionalidade inter-setorial e participação social.

7. IMPACTOS E RECONHECIMENTO

Os resultados do esforço brasileiro de combater a fome se fizeram sentir, pois, em 2014, o País saiu do Mapa das Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Alimentação e a Agricultura (FAO), atingindo níveis considerados normais pelo órgão da ONU. A adoção de políticas intersetoriais, ancoradas no pacto federativo e com participação social, foi bastante efetiva, o que não significou a eliminação da insegurança alimentar grave, ainda presente em setores da sociedade, especialmente entre os povos indígenas e em áreas rurais das regiões Norte e Nordeste.

Outra forma de evidenciar o impacto positivo desse modelo de intervenção do Estado com participação social foi a volta da fome assim que a estrutura foi desmontada. Em 2019, o governo Bolsonaro extinguiu o Consea, assim como desarticulou programas e ações centrais para a SAN. As consequências da pandemia da covid-19 contribuíram para o aumento da fome no Brasil, mas, como havia pouco amparo estatal, os números explodiram, alcançando 15,2% da população em 2022, maior patamar desde 2004, de acordo com a Rede Penssan¹⁹.

Quando o governo Lula voltou em 2023, fez do combate à fome sua causa principal: rapidamente retomou a PNSAN e reinstalou tanto o Consea quanto a Caisan. Dessa vez, os resultados foram mais rápidos, tendo em vista a experiência acumulada nas gestões anteriores; e, em 2025, o Brasil saiu novamente do Mapa da Fome da FAO, pois os índices ficaram abaixo de 2,5%, considerado patamar normal²⁰.

Outra forma de avaliar a importância da experiência brasileira é a influência que exerceu na reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) da ONU, em 2009, único espaço multilateral dedicado à SAN na ocasião. A reforma instituiu um dispositivo para permitir a participação social no CSA denominado Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas (MSCPI), procedimento inédito no seio do Sistema das Nações Unidas, e criou um corpo assessor, o Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar (High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition — HLPE, na sua sigla em inglês), encarregado de promover estudos com proposições de política em temas escolhidos pelo CSA²¹.

No entanto, a trajetória brasileira no campo da SAN também é marcada por tensões e contradições. A descontinuidade de políticas, o enfraquecimento de instituições e as disputas por modelos de desenvolvimento evidenciam que os avanços não são lineares.

8. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

A sustentabilidade da política de SAN enfrenta desafios importantes, incluindo restrições orçamentárias, mudanças institucionais, desigualdades persistentes e mudanças climáticas.

O terceiro governo Lula está sujeito a regras fiscais leoninas que limitam os gastos de programas e ações de SAN, comprometendo seus resultados, que poderiam ser muito mais efetivos. Por exemplo, não é por outra razão que, em setembro de 2025, o Consea publicou uma recomendação solicitando recursos adicionais para o PAA e o Programa Cisternas.

A persistência das desigualdades — classe, gênero, raça e regional — ainda é expressiva. De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística²², em 2024, a insegurança alimentar grave na região Norte (6,3%), além de ser bem maior do que a média nacional (3,2%), é cerca de quatro vezes maior do que a observada na região Sul (1,7%). Entre as pessoas com baixa instrução, com ensino fundamental incompleto, a insegurança alimentar grave atinge 46,4% dos domicílios; esse percentual é de apenas 3,2% para quem possui superior completo; 57,6% dos domicílios com insegurança alimentar grave são chefiados por mulheres e 42,4%, por homens. Para casos de insegurança alimentar grave, a participação de domicílios com pessoa responsável de cor parda é de 56,9%, mais que o dobro da parcela que representa os domicílios cujo responsável é de cor branca, 24,4%.

A experiência também mostrou como é fácil desmontar uma política, mesmo ela estando amparada em normas (artigo na Constituição Federal, leis e decretos). Foi o que aconteceu no Brasil entre 2019 e 2022. Ademais, a abordagem brasileira da SAN não encontra eco no Congresso Nacional, pois a maior parte dos parlamentares defende o agronegócio e os interesses do setor privado na área de alimentação, o que torna a PNSAN frágil diante de uma mudança de governo avesso ao papel do Estado e à participação social.

Outro desafio diz respeito à transição nutricional, isto é, a mudança no perfil dos problemas nutricionais, com forte redução da desnutrição e, simultaneamente, aumento expressivo de sobrepeso, obesidade e doenças crônicas relacionadas à alimentação. De acordo com a World Obesity Federation²³, 25,7% dos adultos brasileiros são obesos, e observa-se uma tendência contínua de crescimento nos últimos anos. Esse novo perfil é, entre outras razões, consequência do acesso a uma alimentação inadequada: a oferta de alimentos obesogênicos elevou-se brutalmente, e as pessoas passaram a ingerir mais calorias do que precisam. Esse quadro é, em grande medida, resultado de um modelo de produção e consumo de alimentos impulsionado pelo agronegócio e por transnacionais da indústria de alimentos que produzem ultraprocessados, conforme descrito por Monteiro¹⁷.

Esse mesmo modelo que faz mal à saúde das pessoas também adoece o Planeta, pois contribui para as mudanças climáticas. Estamos em um momento de “sindemia glo-

bal”, isto é, a interconexão entre três pandemias — obesidade, desnutrição e mudanças climáticas — que interagem sinergicamente, compartilhando raízes comuns (sistemas alimentares, transporte e uso da terra) e agravando a saúde humana e planetária. Proposto pela comissão da revista *The Lancet* em 2019, o conceito destaca que essas crises isoladas se reforçam, exigindo soluções integradas²⁴. Com efeito, as mudanças climáticas diminuem a produção de alimentos, aumentando a desnutrição. O sistema alimentar atual, baseado em produtos ultraprocessados, causa obesidade e contribui para a emissão de gases de efeito estufa. Além disso, os modelos de alimentação, transporte, urbanismo e uso da terra são os principais impulsionadores dessas crises, moldados por políticas e interesses econômicos. O Brasil, apesar de ser um grande produtor de alimentos, enfrenta simultaneamente a fome, a desnutrição e a obesidade, com a agropecuária sendo a maior fonte de emissão de gases de efeito estufa.

Essa crise global evidencia que não é possível resolver a obesidade ou a desnutrição sem enfrentar a mudança climática, pois os mesmos motores — consumo excessivo de recursos e alimentos não saudáveis — estão destruindo a saúde humana e o meio ambiente.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência brasileira demonstra que a fome não é inevitável, mas resultado de decisões políticas — e, portanto, pode ser superada. A política de SAN no Brasil constitui uma experiência inovadora, marcada pela articulação entre direitos humanos, democracia participativa e intersetorialidade. Sua originalidade reside na capacidade de integrar diferentes dimensões em um projeto político orientado pela justiça social. No entanto, sua continuidade depende de escolhas políticas que priorizem a garantia de direitos e o fortalecimento das instituições democráticas.

Para dar conta dos atuais desafios, a PNSAN requer recursos orçamentários adicionais para enfrentar a “síndrome global” que decorre de sistemas alimentares insustentáveis, baseados na produção e no consumo de alimentos ultraprocessados, no uso intensivo de recursos naturais e na expansão de modelos agrícolas que contribuem tanto para a degradação ambiental quanto para padrões alimentares inadequados. Nesse quadro, a desnutrição, a obesidade e as mudanças climáticas não devem ser tratadas de forma isolada, pois compartilham raízes em políticas econômicas, práticas corporativas e dinâmicas de poder que moldam os ambientes alimentares e os modos de vida.

A conquista da SAN e a realização do direito humano à alimentação adequada também requerem a sua articulação com as políticas de cuidados, de promoção da equidade de gênero e da igualdade racial porque elas reconhecem que o acesso aos alimentos não depende apenas da produção ou da renda, mas também do tempo, das condições e das relações sociais que

permitem preparar, oferecer e consumir alimentos adequados. O cuidado — exercido majoritariamente por mulheres negras — envolve atividades como cozinhar, amamentar, alimentar crianças, pessoas idosas e pessoas doentes, além de organizar a rotina doméstica. Sem o devido reconhecimento e suporte a essas atividades, há um comprometimento direto da qualidade da alimentação, mesmo em contextos em que há disponibilidade de alimentos^{25,26}.

Além disso, políticas de cuidados fortalecem a segurança alimentar ao reduzir desigualdades estruturais, como as de classe, gênero e raça. Quando o Estado investe em creches, serviços de apoio a pessoas idosas, alimentação escolar e políticas de proteção social, ele libera tempo das famílias — especialmente das mulheres negras — e melhora as condições para que todos tenham acesso a refeições regulares e nutritivas. Ao mesmo tempo, essas políticas contribuem para a geração de renda e para a valorização do trabalho de cuidado, criando um ambiente mais justo e favorável à garantia do direito humano à alimentação adequada.

Por fim, a integração entre políticas de cuidados e de segurança alimentar é essencial para promover sistemas alimentares mais sustentáveis e inclusivos. O cuidado envolve também práticas de educação alimentar, valorização da cultura alimentar e atenção à saúde, elementos centrais para uma nutrição adequada. Ao reconhecer o cuidado como eixo estruturante das políticas públicas, é possível avançar não apenas no combate à fome, mas também na promoção de bem-estar, equidade de gênero e raça, bem como o desenvolvimento social mais amplo.

Referências

1. Castro J. Fome, um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2003.
2. Maluf R. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes; 2007.
3. Rezende F, organizador. Anna Peliano: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social. Brasília: Inep; 2022.
4. Burlandy L, Rocha C, Magalhães R. Modelos de governança em segurança alimentar e nutricional. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2013.
5. Valente FLS. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. Campina Grande: Editora Cortez; 2002.
6. Recine E, Castro IR. Two decades of Brazil's National Food and Nutrition Policy. Roma: UN Nutrition – United Nations; 2022.

7. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciênc Saúde Coletiva*. 2009;14(3):851-60. DOI: [10.1590/S1413-81232009000300020](https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300020)
8. Santarelli M. *Direito humano à alimentação e políticas públicas*. Brasília: Ed FIAN Brasil; 2015.
9. Brasil. Decreto no. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm
10. Freitas G. Nada a temer senão o correr da luta: a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) [tese]. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 2021.
11. Beghin N. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios – onde estamos e para onde vamos? Brasília: Inesc; 2014.
12. Faria N. *As mulheres e a produção de alimentos: uma perspectiva feminista para o debate*. São Paulo: SOF; 2014.
13. Primavesi AM. *Agroecologia: ecosfera, tecnosfera e agricultura*. São Paulo: Nobel; 2008.
14. Shiva V. *Agroecology and regenerative agriculture: sustainable solutions for hunger, poverty, and climate change*. Santa Fe: Synergetic Press; 2022.
15. IPES-Food. Who is tipping the scales? The growing influence of corporations on the governance of food systems, and how to counter it [Internet]. Brussels: 14. IPES-Food; 2023 [cited 2026 Apr 15]. Available from: https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/tippingthescales.pdf
16. ETC Group; GRAIN. Top 10 agribusiness giants: corporate concentration in food & farming 2025 [Internet]. [unknown location]: ETC Group; GRAIN; 2025 [cited 2026 Apr 15]. Available from em: <https://grain.org/system/articles/pdfs/000/007/284/original/ETC%20EN%2008.pdf?1749726287>
17. Monteiro CA, Louzada MLC, Steele-Martinez E, Cannon G, Andrade GC, Baker P, et al. Ultra-processed foods and human health: the main thesis and the evidence. *Lancet*. 2025;406(10520):2667-84. DOI: [10.1016/S0140-6736\(25\)01565-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(25)01565-X)
18. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros: relatório de pesquisa [Internet]. Brasília: Ipea; 2012 [cited 2026 Apr 15]. Available from: https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_seguranca_alimentar.pdf
19. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN: rela-

tório final [Internet]. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN; 2022 [cited 2026 Apr 15]. Available from: https://redepenssan.org.br/wp-content/uploads/2026/01/Relatorio-II-VIGISAN-2022_compressed.pdf

20. Organization of the United Nations; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children's Fund; World Food Programme; World Health Organization. The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing high food price inflation for food security and nutrition [Internet]. Rome: FAO; 2025 [cited 2026 Apr 15]. Available from: <https://openknowledge.fao.org/items/4b1f7d26-267d-4a81-aed4-4f9de4d93f85>

21. Maluf R, Santarelli M, Prado V. A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional [Internet]. Textos para Discussão, 3. Rio de Janeiro: Ceresan; 2014 [cited 2026 Apr 15]. Available from: https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao_Brasileira_em_SAN.pdf

22. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar 2024 [Internet]. Rio de Janeiro: IBGE; 2025 [cited 2026 Apr 15]. Available from: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102212>

23. World Obesity Federation. Global Obesity Observatory: Brazil [Internet]. London: World Obesity Federation; 2025 [cited 2026 Apr 15]. Available from: https://data.worldobesity.org/country/brazil-27/#data_prevalence

24. Swinburn B, Kraak VI, Allender S, Berghofer W, Woods BI, Dietz W, et al. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report. *Lancet*. 2019;393(10173):791-846. DOI: [10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)

25. Federici S. Re-enchanting the world: feminism and the politics of the commons. Oakland: PM Press; 2019.

26. Fontolan MV, Lima de Souza R. A dimensão étnico-racial do Direito Humano à Alimentação Adequada. *Res Soc Dev*. 2022;11(11):e300111133649. DOI: [10.33448/rsd-v11i11.33649](https://doi.org/10.33448/rsd-v11i11.33649)

Acesse a Biblioteca Digital do Conass e baixe esta publicação
e os demais volumes da Linha Editorial Internacional de
Apoio aos Sistemas de Saúde (LEIASS) e muito mais!

www.conass.org.br/biblioteca

