

SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: FATORES QUE RETIRARAM O BRASIL DO MAPA DA FOME

FOOD SECURITY AND PUBLIC POLICIES: FACTORS THAT REMOVED BRAZIL FROM THE HUNGER MAP

Antonia Karoline Lisboa Silva

Mestranda do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFC)
karollisboa1441@gmail.com

Débora Maria Patricio de Sousa

Mestranda do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFC)
sousadebora362@gmail.com

Guillermo Gamarra Rojas

Professor Dr. do Departamento de Economia Agrícola (UFC)
ggamarra@terra.com.br

Grupo de Trabalho (GT): 01. Segurança alimentar e Governança

Resumo: O estudo analisa o cenário da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil a partir de 2023, período marcado pela reconstrução das políticas públicas e pela saída do país do Mapa da Fome da ONU. O objetivo da pesquisa foi compreender os fatores que possibilitaram a reversão desse quadro, destacando o papel das políticas públicas na promoção da SAN. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, desenvolvido por meio de revisão bibliográfica com base em legislações, relatórios oficiais e publicações científicas sobre o tema. Os resultados evidenciam que a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2025 decorreu da retomada e fortalecimento de programas estruturantes, como o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a implementação do Plano Brasil Sem Fome, que integrou mais de 80 ações interministeriais voltadas à erradicação da fome e ao fortalecimento da agricultura familiar. Além disso, a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) reforçou a governança da SAN e o diálogo entre Estado e sociedade civil. Conclui-se que o êxito brasileiro no enfrentamento da fome resulta da reestruturação da governança alimentar e da ação coordenada entre governo e sociedade, reafirmando que o combate à fome depende da continuidade das políticas de Estado e da efetiva garantia do direito à alimentação adequada.

Palavras-chave: Políticas públicas; Direito à alimentação; Governança.

Abstract: This study analyzes the Food and Nutrition Security (FNS) scenario in Brazil from 2023 onwards, a period marked by the reconstruction of public policies and the country's exit from the UN Hunger Map. The research aimed to understand the factors that enabled this reversal, highlighting the role of public policies in promoting FNS. This qualitative study was conducted through a bibliographic review based on legislation, official reports, and scientific publications on the topic. The results show that Brazil's removal from the Hunger Map in 2025 was driven by the revival and strengthening of key programs, such as Bolsa Família, the Food Acquisition Program (PAA), the National School Feeding Program (PNAE), and the implementation of the Brazil Without Hunger Plan, which integrated over 80 interministerial actions aimed at eradicating hunger and supporting family farming. Moreover, the reestablishment of the National Food and Nutrition Security Council (CONSEA) and the Ministry of Agrarian Development and Family Farming (MDA) reinforced FNS governance and dialogue between the State and civil society. The study concludes that Brazil's success in combating hunger results from the restructuring of food governance and coordinated action between government and society, reaffirming that the fight against hunger depends on the continuity of state policies and the effective guarantee of the right to adequate food.

Key words: Public policies; Right to food; Governance.

1. Introdução

O tema da Segurança Alimentar, embora amplamente debatido nos últimos anos, vem sendo reconhecido como uma questão essencial há décadas, especialmente desde a Primeira Guerra Mundial, quando se evidenciou que a disponibilidade de alimentos para a população deveria constituir uma questão estratégica de soberania nacional (Hungria; Siqueira, 2024).

Silva (2025) destaca que, no contexto brasileiro, embora o debate acerca da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do combate à fome tenha se fortalecido a partir do processo de redemocratização na década de 1980, sua questão não é recente, pois no país a fome é um problema histórico.

Conforme Machado e Sperandio (2020) foi a partir da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 1994, que a SAN passou a ser reconhecida como um eixo estratégico das políticas governamentais, envolvendo princípios e ações voltados a garantir, de forma contínua, o acesso universal a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e a preços adequados, assegurando as condições necessárias para uma vida saudável e o pleno exercício da cidadania.

Essas ações receberam um novo impulso em 2003, quando passaram a ser, com o conjunto de políticas e programas que compõem o Fome Zero, uma prioridade do Estado brasileiro (Kepple; Segall-Corrêa, 2011). Entretanto, como é destacado por Machado e Sperandio (2020), apesar do compromisso político assumido pelo Brasil por meio da formulação de uma agenda voltada à SAN, os indicadores demonstram que ainda há muitos desafios para a efetivação desse direito.

No triênio recente marcado pela pandemia da Covid-19, instabilidade econômica e política, o Brasil retornou ao Mapa da Fome, evidenciando os impactos das crises na insegurança alimentar. No entanto, no triênio seguinte, uma série de medidas governamentais voltadas à retomada das políticas públicas de combate à fome e ao fortalecimento da SAN permitiu a saída do país do Mapa da Fome, reafirmando o compromisso com o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Diante desse cenário, a pesquisa busca responder à seguinte questão: quais políticas públicas e fatores estruturais foram determinantes para a saída do Brasil do Mapa da Fome?

Compreender esse contexto é fundamental para analisar os fatores que contribuíram para a melhoria da segurança alimentar no país e para reforçar a importância das políticas públicas na garantia do acesso a alimentos adequados, seguros e em quantidade suficiente. Dessa forma, o objetivo deste estudo foi analisar o cenário da SAN no Brasil a partir de 2023, com ênfase nas ações governamentais que possibilitaram a saída do país do Mapa da Fome.

2. Referencial Teórico

2.1 Conceituando a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

A insegurança alimentar, ou em linguagem mais simples, as situações de fome, é um fenômeno histórico que marcou a trajetória da humanidade desde os seus primórdios, mas que só há um século passou a ser abertamente reconhecida como um grave problema humano e que carece de ações efetivas (Batista Filho e Cruz, 2015). Foi após a Primeira Guerra Mundial que a discussão sobre a segurança alimentar foi iniciada, quando os países perceberam que não bastava apenas dispor de um enorme arsenal de guerra, era preciso também ter alimentos suficientes para alimentar a população, para que não fossem derrotados pela fome. “Durante esse período, foi fortalecida a ideia de que a soberania de um país dependia da sua capacidade de autossuprimento de alimentos” (Machado e Sperandio, 2020, p.19).

Segundo Silva (2014), alguns anos mais tarde, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, seguido pela bipolarização da Guerra Fria, o combate à fome tornou-se um elemento estratégico nas disputas pelo controle geopolítico mundial. Nesse contexto, ainda segundo o autor:

“[...] surgiram ao longo dos anos diversas organizações multilaterais e acordos internacionais que abordavam temas como comércio internacional, desenvolvimento da agricultura, ajuda humanitária, entre outros. Esse processo ampliou bastante as dimensões do debate, o que auxiliou a entender a problemática da fome como algo complexo e de causação múltipla” (p. 9).

Foi nesse cenário que foi criada em 1945, a Organização para a Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO, da sigla em inglês), com o objetivo de combater a fome e promover a segurança alimentar mundial.

No Brasil, as discussões sobre Segurança Alimentar e Combate à Fome ganharam destaque em meados da década de 80 com a redemocratização do país. Nesse contexto, segundo Amaral e Basso (2016), emergem no país, no auge dos anos de 1980, mobilizações e movimentos sociais com diversas reivindicações, fortalecendo a luta por políticas de combate à fome e à pobreza.

No entanto, conforme Maluf e Araújo (2024, p. 29-30), “Josué de Castro já na década de 1940 denunciava, de maneira pioneira, as origens sociais e políticas da fome”. Em 1932, o médico, sociólogo, geógrafo e político pernambucano, Josué de Castro conduziu um estudo com trabalhadores de Recife, que fazia uma comparação entre consumo alimentar e calórico, com o objetivo de compreender melhor as condições alimentares e de vida dos trabalhadores

(Esposte *et al.*, 2022).

Melo *et al.* (2017) acrescenta que seu livro Geografia da Fome, publicado em 1946, foi um dos maiores marcos históricos brasileiros sobre a fome e a SAN, denunciando a problemática da fome no Brasil diante do mundo. “A falta de renda foi diagnosticada por ele como uma das mais sérias ameaças à capacidade das famílias em suprir suas necessidades alimentares” (Silva, 2014, p. 16).

Conforme Maluf (2009), no Brasil, o enfoque contemporâneo da SAN tem suas origens nas formulações provenientes de dois eventos de caráter diferente, o primeiro restringiu-se à formulação de um documento técnico, já o segundo representado por uma conferência setorial, mas ambos se tornaram importantes referências no que se sucede.

Em 1985 o conceito de segurança alimentar surge pela primeira vez como iniciativa política para combater a fome realizado por técnicos e pesquisadores ligados ao Ministério da Agricultura, contendo uma proposta de criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, baseada em dois objetivos: atender as necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos (Esposte *et al.*, 2022).

No ano seguinte, em 1986, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), que lançou uma série de proposições, dentre elas, a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar. Segundo Amaral e Basso (2016, p. 184), “as proposições da I CNAN, entre outros aspectos, refletiam sobre a necessidade de incorporar o elemento nutricional no debate e no conceito de segurança alimentar e da alimentação se tornar um direito humano”.

Nesse contexto de discussões em torno do entendimento da SAN, Burity *et al.* (2010) acrescentam que:

“O entendimento de segurança alimentar como sendo a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna, foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994” (p. 12).

Em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que, segundo Melo *et al.* (2017), buscava implementar políticas e programas com enfoque na SAN, incluir o tema na agenda política, além de ser responsável por implementar e gerir o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria.

O Brasil, visando construir um ambiente com condições favoráveis para que as

peçoas tenham acesso a uma alimentação digna, sancionou em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), criando o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que tem por objetivo assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (CONSEA, 2010; Custódio *et al.*, 2011).

Ademais, definiu-se a SAN como:

“[...] 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, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Brasil, 2006, Art. 3º).

2.1 O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

Conforme Burity *et al.* (2010), a expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” tem origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), especificamente no Comentário Geral nº 12 sobre o artigo 11, o qual estabelece que “o direito à alimentação adequada se concretiza quando todo homem, mulher e criança, individualmente ou em comunidade com outros, possui acesso físico e econômico, de forma contínua, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”.

No Brasil, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi incorporado à Constituição Federal de 1988, a qual estabelece, em seu artigo 6º, a alimentação adequada como um dos direitos sociais fundamentais, juntamente com a saúde, a educação e a moradia (Wosniack; Silva, 2024).

Bôas e Soares (2017) acrescentam que, as questões relacionadas ao direito à alimentação foram igualmente fortalecidas por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Quanto a essa lei Corrêa e Oliveira (2019) destacam que:

(...) foi criada sob inspiração e recomendação da ONU, a qual sugeriu que cada país pensasse a sua lei de segurança alimentar e nutricional. A partir dela, os estados e municípios brasileiros podem participar do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de modo a incorporar em suas políticas as dimensões da realização e exigibilidade do DHAA. Além disso, a LOSAN obriga os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a criarem condições para o efetivo exercício desse direito, de forma coerente com os princípios fundamentais da República (p. 36).

Como colocado por Campos (2014), nos últimos dez anos, o Estado brasileiro avançou na efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), tanto em áreas urbanas quanto rurais, por meio de compromissos do Governo Federal no combate à fome e à miséria,

contribuindo para melhorar os indicadores de segurança alimentar e nutricional e reduzir a pobreza, a extrema pobreza, as desigualdades sociais, a desnutrição e a mortalidade infantil.

Entretanto, como destacado por Aguiar e Padrão (2022), “o direito de estar livre da fome e da má nutrição e de ter acesso permanente à alimentação adequada não faz parte da realidade concreta de parcela significativa da população brasileira e mundial”. Na realidade, apesar dos avanços normativos nacionais e internacionais, ainda não é possível assegurar a efetiva concretização do DHAA e de outros direitos humanos no Brasil, devido aos diversos e complexos obstáculos que dificultam sua plena implementação (Burity *et al.*, 2010).

Considerando os obstáculos à efetivação do DHAA, Corrêa e Oliveira (2019, p. 194), pontuam que:

(...) a simples positivação do DHAA nos textos normativos é importante, mas não suficiente para a erradicação da fome e da democratização de uma alimentação adequada, na medida em que tais normas jurídicas são apenas um ponto de partida a partir da qual o embate político será travado. Uma teoria crítica, portanto, não deve considerar o DHAA como um conceito estático, mas, ao contrário, como uma noção em movimento dialético fruto de lutas políticas e discursivas que visam legitimar uma determinada apropriação política e, conseqüentemente, uma ressignificação jurídica.

Ademais, cabe ressaltar que o DHAA vai além do combate à fome e da satisfação das necessidades nutricionais, devendo ser compreendido como um direito amplo que transforma a alimentação em um processo de formação de pessoas saudáveis e cidadãos, não se limitando a recomendações mínimas de energia ou nutrientes (Burity *et al.*, 2010).

Assim, conclui-se que o DHAA deve ser compreendido como uma rede conceitual dinâmica, constantemente reconstruída pelas lutas sociais, permitindo a emergência de novos sentidos e categorias que redefinem continuamente seu significado (Corrêa e Oliveira, 2019).

3.1 Políticas públicas e governança da Segurança Alimentar e Nutricional

O debate em torno da alimentação e da fome no Brasil possui raízes históricas profundas, associadas às desigualdades estruturais e às condições socioeconômicas do país; entretanto, foi apenas a partir do século XX que essa preocupação passou a ser reconhecida como uma questão social e política, demandando a intervenção do Estado por meio de políticas públicas.

Conforme apontado por Dallazen, Souza e Rosa (2020), a década de 1980, marcada pela redemocratização e pela atuação dos movimentos sociais em prol de direitos básicos, como saúde, reforma agrária e combate à fome, representou um marco para a inclusão da segurança alimentar na agenda pública, consolidando-se em 1985 com a proposta do primeiro

Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Ministério da Agricultura.

Ainda segundo as autoras, embora a proposta não tenha sido efetivamente implementada, ela ganhou destaque na 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, da qual emergiram diversas proposições que consolidaram a alimentação como direito de todos os cidadãos e condição fundamental para a vida, iniciando-se assim a compreensão da alimentação como um direito humano indispensável à efetivação de outros direitos, como saúde, trabalho e educação (Dallazen; Souza; Rosa, 2020).

Na década seguinte, em 1993, período em que o Brasil enfrentava uma grave crise social com cerca de 32 milhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza nas áreas urbanas e rurais, foi criado em 24 de abril o CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como órgão de assessoramento ao Presidente Itamar Franco (Esposte *et al.*, 2022).

Segundo Moura e da Costa (2024) o CONSEA é um órgão que presta assessoria direta à Presidência da República, responsável por contribuir na elaboração de políticas públicas e na determinação de orientações destinadas a assegurar o direito à alimentação saudável e a combater a fome entre a população brasileira que não dispõe de meios para atender às suas necessidades básicas.

Ao final da década de 1990, em 1999, Dallazen, Souza e Rosa (2020) destacam que uma das principais conquistas na área de alimentação e nutrição foi a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) que tinha como objetivo “a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais”.

Já no início dos anos 2000, o Programa Fome Zero (PFZ) deu origem a uma rede de políticas públicas no Brasil voltadas ao combate à fome e à miséria (Sambuichi *et al.*, 2023). Vasconcelos *et al.* (2019) destaca que o processo teve início em um clima de entusiasmo gerado pela divulgação das ações do Programa Fome Zero (PFZ), que tinha como objetivos erradicar a fome e implementar uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil.

Desde o início dos anos 2000, o Brasil tem intensificado suas ações de combate à fome, destacando-se a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006, que institucionalizou uma agenda pública intersetorial por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), lançou instrumentos essenciais para a operacionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e estruturou políticas públicas como a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(PNSAN) (Santos; Torres, 2022; Martins *et al.*, 2024)

Nesse contexto, Esposte *et al.* (2022) destacam as principais leis e decretos relacionados à Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, desenvolvidos a partir de 2003 com o objetivo de promover a segurança alimentar, os quais podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 1. Leis e decretos relacionados a Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Evento ou Programa	Legislação e/ou Ano	Característica principal
Fome Zero	2003	O objetivo principal do Fome Zero é o combate a fome, à miséria e a exclusão social, oferecendo a população acesso a alimentação adequada, garantindo a Segurança Alimentar e Nutricional, uma renda mínima de cidadania e assistência integral as famílias
PAA (Programa Aquisição de Alimentos)	Lei 10.696/03	O objetivo principal é integrar as demandas de acesso aos alimentos pela população em vulnerabilidade social às necessidades de mercado da agricultura familiar.
Programa Bolsa Família	Lei nº 10.836/04	Programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, buscando garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde.
LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional)	Lei nº 11346/06	Estabelece a criação do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem por objetivos formular e implementar Políticas e Planos de Segurança Alimentar e Nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do País
Agricultura Familiar	Lei nº 11.326/06	Estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos familiares Rurais.
PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)	Lei nº 11.947/09	Amplia o PNAE a toda rede pública de educação básica.
PNSAN (Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional)	Decreto nº 7.272/10 que regulamenta a lei nº 11346/06	O objetivo principal é a promoção da segurança alimentar e nutricional e a garantia dos direitos humanos a alimentação adequada para toda a população nacional.

Fonte: Esposte *et al.* (2022)

Por fim, é importante destacar que, no atual governo Lula, houve a implementação do PNAAB (Política Nacional de Abastecimento Alimentar) e a publicação do Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024, que estabelecem diretrizes para fortalecer a produção e a distribuição de alimentos, promovendo a articulação entre agricultura familiar, abastecimento institucional e segurança alimentar, consolidando assim instrumentos estratégicos para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada e o enfrentamento da fome no país (Brasil 2023a; 2024).

3. Metodologia

O presente estudo se caracteriza como uma pesquisa de natureza qualitativa, o

delineamento dos procedimentos se classificam como documental e bibliográfico. O objetivo central reside na análise crítica e descritiva dos fatores que conduziram o Brasil à Saída do Mapa da Fome e tomando como base o triênio 2022-2024 assim como seus desdobramentos. A investigação foi desenvolvida com base nos seguintes procedimentos: Revisão bibliográfica, Análise de dados secundários e Sistematização e interpretação crítica das informações coletadas.

A revisão bibliográfica foi realizada por meio da seleção e análise de produções acadêmicas já consolidadas sobre o tema, onde foram incluídos artigos, teses, e dissertações indexadas em bases como SciELO, Scopus, Google acadêmico. Nosso recorte temporal privilegiou as publicações dos últimos 15 anos (2010 - 2025), com ênfase nos estudos que discutem os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Direito Humano à alimentação Adequada (DHAA), trajetória das políticas públicas no Brasil de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A análise de dados secundários complementou a revisão bibliográfica mediante o exame de fontes documentais oficiais e de relatórios de organismos nacionais e internacionais. Foram analisados, em particular documentos da Rede PENSSAN (como o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia), relatórios da FAO (The State of Food Security and Nutrition in the World - SOFI), além de marcos legais como a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a Medida Provisória nº 870/2019, que extinguiu o CONSEA.

Por fim, procedeu-se à sistematização e interpretação crítica dos dados e informações coletadas, a triangulação das fontes ocorreu através da articulação da literatura acadêmica prévia com os dados empíricos dos relatórios e análise do arcabouço legal. Essa discussão permitiu identificar os fatores que contribuíram para que o país saísse do Mapa da Fome em 2025. A metodologia empregada permitiu construir uma análise descritiva e explicativa robusta, ancorada e no debate acadêmico estabelecido quanto a evidências concretas fornecidas por dados oficiais e institucionais, com o intuito de subsidiar estudos futuros e análises contingentes sobre a historicidade do debate acerca da Fome no Brasil.

4. Análise dos dados

4.1 A saída do Brasil do Mapa da Fome (2022-2024)

Anunciada em julho deste ano, a saída oficial do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) reflete a eficácia das políticas públicas implementadas pelo Governo brasileiro desde 2023 (Brasil, 2025b). Conforme os dados

apresentados na edição de 2025 do relatório *The State of Food Insecurity in The World* elaborado pela FAO, menos de 2,5% da população está em risco de subalimentação, segundo as estimativas da prevalência da subnutrição (PdU) que capta a parcela da população de cada país que, de forma habitual, consome alimentos em quantidade insuficiente para suprir a energia necessária a uma vida normal, ativa e saudável. (Sofi, 2025).

O resultado, que reflete a média trienal de 2022, 2023 e 2024 e colocou o país abaixo do patamar de 2,5% da população em situação de fome, representa uma conquista alcançada em apenas dois anos, após o cenário crítico de 2022, e marca a segunda vez que o Brasil atinge tal feito, impulsionado pelas 80 ações estratégicas do Plano Brasil Sem Fome voltadas à garantia da segurança alimentar da população (Brasil, 2025a).

Oliveira (2023b) destaca que as perspectivas futuras apontam que o “novo governo” de Lula deve trazer novos impulsos para a reconstrução de uma rede social de apoio ao combate à fome e ao fortalecimento da agricultura familiar, no Brasil e internacionalmente, dentro de um modelo renovado de desenvolvimento sustentável.

Conforme apontado por Fonseca e Adeodato (2024), o Plano Brasil Sem Fome reúne 80 ações distribuídas entre 24 ministérios com o objetivo de reduzir significativamente a fome no país, destacando-se o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que prioriza a agricultura familiar no fornecimento de alimentos para cozinhas comunitárias e outras iniciativas sociais.

Leão e Maluf (2012) pontuam que os principais objetivos do PAA “são apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos, e facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar”. Além de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar por meio da compra de alimentos da produção camponesa pelo Estado, o PAA também contribui para a formação de estoques públicos de alimentos (Gurgel *et al.*, 2020).

Ademais, Casagrande *et al.* (2024) complementam que esses Programas de Compras Públicas de Alimentos (PFP) consistem na aquisição, por parte do governo ou de instituições públicas, de alimentos diretamente de agricultores, produtores ou fornecedores, com a finalidade de atender a diferentes demandas, como programas de alimentação escolar, unidades de saúde, creches, instituições militares e prisionais.

É importante destacar, que em seu primeiro dia de mandato, o Presidente Lula instituiu a Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que estabeleceu a estrutura básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, restabelecendo o funcionamento do CONSEA (Rodrigues;

Santana; Shinohara, 2024).

Outro passo para o fortalecimento do apoio de combate à fome e fortalecimento da agricultura familiar no país foi a recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), que retomou suas responsabilidades em diversas ações, incluindo reforma agrária, regularização de territórios quilombolas, cadastro de imóveis rurais, educação do campo, assistência técnica, associativismo, cooperativismo e iniciativas voltadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural sustentável (Oiveira, 2023b).

Continuando com o engajamento do governo no combate à fome, o PBF é recriado pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Criado em 20 de outubro de 2003 para apoiar famílias brasileiras em situação de pobreza, o Bolsa Família é um programa que fornece assistência financeira direta com o objetivo de combater a miséria, a pobreza e a extrema pobreza, garantindo uma renda mínima para que essas famílias tenham condições básicas de sobrevivência e possam buscar uma vida mais independente (Oliveira, 2023a).

Em seu estudo sobre as contribuições do Programa de Transferência de Renda do Brasil (Bolsa Família), Neves *et al.* (2020, p. 1) verificou que “houve relação entre o Programa Brasileiro de Transferência de Renda, redução da mortalidade infantil e aumento do acesso aos serviços de Atenção Primária à Saúde; maior acesso aos alimentos, inclusive in natura; maior frequência escolar e redução da evasão. Esses resultados evidenciam o papel estratégico do programa na redução da vulnerabilidade social das famílias, contribuindo consequentemente para o combate à fome.

O reajuste do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assim como os investimentos recordes nos Planos Safra da Agricultura Familiar, também constituem medidas importantes que contribuíram para os resultados positivos que retiraram o Brasil do cenário de fome (Brasil, 2025a).

Oliveira (2023b) destaca que, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), o MDA lançou, em junho, o Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024, com investimentos que ultrapassarão R\$ 77,7 bilhões, o maior valor já registrado na história do país.

Ademais, Gurgel *et al.* (2020) enfatizam que O PNAE destina-se a oferecer alimentação adequada e saudável, além de promover ações de educação alimentar e nutricional para estudantes da educação básica pública, repassando recursos do governo federal a estados, municípios e escolas federais para a compra de gêneros alimentícios ao longo do ano letivo, reconhecendo a alimentação escolar como direito de todos os alunos e dever do Estado.

O relatório da Rede PENSSAN (2022), chama atenção o expressivo aumento da insegurança alimentar (IA) nos domicílios com crianças de até 10 anos, que passou de 9,4% para 18,1% em apenas um ano, evidenciando, em parte, os impactos da negligência governamental na gestão precária do PNAE. “Diante da impossibilidade do ensino presencial, a alimentação dessas crianças foi duplamente prejudicada, pois elas não puderam contar com a alimentação escolar com regularidade, ao mesmo tempo em que ficaram expostas à escassez de alimentos em seus domicílios Rede PENSSAN (2022, p. 87).

O Governo destaca que, ao longo de 2023, serão destinados R\$ 5,5 bilhões para a alimentação de cerca de 40 milhões de estudantes da educação básica pública, valor que não sofria reajuste há seis anos nas escolas públicas brasileiras (Brasil, 2023b).

Aquino *et al.* (2024, p. 23) enfatizam que “o fortalecimento do PAA e do PNAE, bem como o funcionamento de órgãos de fiscalização como o extinto Consea, são essenciais para garantir o direito à alimentação adequada e saudável, especialmente em momentos de crise.

Também é importante destacar que em Dezembro de 2023, em Brasília-DF, foi realizada a 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que teve por objetivo geral:

Fortalecer os compromissos políticos com a Democracia, com a erradicação da fome com Comida de Verdade e com o Direito Humano à Alimentação Adequada, por meio de sistemas alimentares justos, antirracistas, antipatriarcais, sustentáveis, promotores de saúde e da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Consea, 2023, p. 6).

Rodrigues, Santa e Shinohara (2024) destacam que, durante a conferência, foram discutidos os principais programas em andamento voltados à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país, entre eles o PAA, o Programa Cisternas, o PBF e o Programa Cozinhas Solidárias. Paralelamente, também foi lançada a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB), com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar e formar estoques estratégicos originados dessa produção.

Tal medida evidencia o compromisso do Governo Federal em promover um caminho mais inclusivo, voltado à construção de um sistema alimentar sustentável e justo, que assegure a segurança alimentar e uma produção de alimentos responsável e eficiente para toda a população brasileira (Brasil, 2023c).

A análise técnica da organização Pacto Contra a Fome (2025) sobre o relatório SOFI 2025, aponta que dentre as medidas que possibilitaram a saída do Brasil do Mapa da Fome estão sua:

(..) capacidade institucional de mitigar o percentual de Insegurança Alimentar Grave por meio da consolidação de políticas públicas universais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cisternas, construídas com forte componente de participação social e articulação de instrumentos como transferência de renda, apoio à agricultura familiar e acesso à alimentação (p. 9).

Desde 2023, as medidas adotadas pelo Brasil reforçam seu compromisso com a eliminação da fome e a garantia do direito à alimentação adequada, colocando o país em destaque no cenário internacional e alinhando suas ações às metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 2, voltado para a erradicação da fome, a promoção da segurança alimentar e a melhoria da nutrição (Fonseca; Adeodato, 2024).

5. Considerações Finais

O presente estudo teve como objetivo analisar o cenário da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil a partir de 2023, período marcado pelo pós-pandemia e pela transição de governo, com ênfase nas políticas públicas que possibilitaram a saída do país do Mapa da Fome. A pesquisa demonstrou que o êxito alcançado resultou de um conjunto articulado de ações governamentais voltadas à reconstrução da governança da SAN e à reafirmação do compromisso político com o DHAA.

Os resultados demonstram que a reversão do quadro de insegurança alimentar foi fortemente impulsionada pela retomada e ampliação de programas estruturantes, como o Bolsa Família (PBF), que restabeleceu o apoio direto à renda das famílias em situação de vulnerabilidade; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que estimulou a agricultura familiar e o abastecimento das cozinhas solidárias e escolas públicas; e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que voltou a assegurar refeições regulares e saudáveis a milhões de estudantes. Soma-se a isso a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), que restabeleceram o diálogo entre Estado e sociedade civil e reforçaram o papel da agricultura familiar na estrutura produtiva e social do país.

Além disso, a implementação do Plano Brasil Sem Fome, com mais de 80 ações interministeriais, e os investimentos recordes no Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024, consolidaram uma estratégia nacional de combate à fome baseada na inclusão

social, no fortalecimento da produção local e no acesso equitativo aos alimentos. A realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a criação da Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB) reforçaram o compromisso com um sistema alimentar sustentável, antirracista e democrático, reafirmando a centralidade das políticas públicas na reconstrução do país.

Do ponto de vista interpretativo, verifica-se que essas medidas resgataram a lógica de integração e intersetorialidade que marcou o sucesso do Brasil na década anterior, confirmando que o enfrentamento da fome depende da continuidade das políticas de Estado e da efetiva participação social. O alinhamento das ações nacionais às metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 2, reflete o reposicionamento do Brasil como referência global no combate à fome e na promoção de sistemas alimentares justos e sustentáveis.

Conclui-se, portanto, que a saída do Brasil do Mapa da Fome entre 2022 e 2024 representa o resultado concreto da reestruturação das políticas públicas e da retomada da ação coordenada do Estado em parceria com a sociedade civil. As ações governamentais recentes evidenciam que a fome não é consequência da falta de alimentos, mas da ausência de políticas eficazes e integradas. Assim, a reconstrução da governança alimentar reafirma a importância de um projeto nacional comprometido com a equidade, a soberania e o direito humano à alimentação adequada como pilares de um desenvolvimento social sustentável.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, O. B. de.; PADRÃO, S. M.. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serviço Social e Sociedade**, n. 143, p. 121–139, jan. 2022.

AMARAL, V. R.; BASSO, D. **Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: uma análise em perspectiva histórica. Colóquio: Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat, Taquara, RS, v. 13, ed. 1, p. 181-200, 2016.

AQUINO, N. B. de et al. Insegurança alimentar e políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil: reflexões sobre a Covid-19 e os ambientes alimentares. **Estudos Universitários**: revista de cultura, UFPE/Proext, Recife, v. 41, n. 1, p.1-39, jan./dez. 2024.

BATISTA FILHO, M.; CRUZ, R.S.B.L.C. Conceito e contexto da segurança alimentar. In: BATISTA FILHO, M. (Coord.) **Segurança alimentar e nutricional**. 2 ed. Recife, 76 PE: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Pernambuco (CREA- PE), v.2, n.2 (fev./mar. 2015); Recife: EDUFRPE, 2017. p.15-17. (Cadernos do Semiárido: riquezas e oportunidades, 2).

BÔAS, R. V. V; SOARES, D. da S. O Direito Humano à Alimentação Adequada. In: ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD CATOLICA SILVA HENRIQUEZ (org.). **ACTAS DEL 2º CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 20 y 21 de abril de 2017**. [S.

l.: s. n.], 2017. cap. 6, p. 74-84.

BRASIL. **A trajetória da saída do Brasil do Mapa da Fome.** Brasília, DF, 2025a.

BRASIL. Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023a. **Institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar e dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar.** Diário Oficial da União, Brasília, 12 dez. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024. **Dispõe sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar.** Diário Oficial da União, Brasília, 6 mar. 2024.

BRASIL. **Fala MDS:** entenda como o Brasil saiu do Mapa da Fome da ONU. Brasília, DF, 2025b.

BRASIL. Lei nº 11.346, 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.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2006. BRASIL. **Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB) é lançada em Brasília.** Brasília, DF, 12 dez. 2023b.

BRASIL. **Reajuste no PNAE supera 40% em alguns estados.** Brasília, DF, 2 mar. 2023c.

BURITY, V. et al. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204 p.

CAMPOS, A. A. de. Avanços e Desafios Atuais das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: CUNHA, J. V. Q. da et al. **Avaliação de Políticas Públicas: Reflexões Acadêmicas sobre o Desenvolvimento Social de Combate à Fome.** Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. v. 4, p. 10-13.

CASAGRANDE, D. et al. Public food procurement and production: Evidence of the food acquisition program in Brazil. **Food Policy**, v. 126, p. 102656, 2024.

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Caderno de Orientações para a 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: CONSEA, 2023.

CONSEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.** Brasília: CONSEA, 2010.

CORRÊA, L.; OLIVEIRA, L. C. Direito Humano à Alimentação Adequada e a Teoria Crítica dos Direitos Humanos: um diálogo possível e necessário. In: CORRÊA, Leonardo. **Diálogos Sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.** Juiz de Fora, MG: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. cap. 1, p. 26-40.

CUSTÓDIO, M. B. et al. **Segurança alimentar e nutricional e a construção de sua política:** uma visão histórica. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, SP, v. 18, n. 1, p. 1310, 2011.

DALLAZEN, C.; SOUZA, J. G. de; ROSA, R. L. da. **Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional.** Indaial: UNIASSELVI, 2020. 199 p. v. 1.

ESPOSTE, J. D.P. D. et al. A trajetória da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: EDITORA CIENTÍFICA DIGITAL (org.). **Open Science Research III.** 1. ed. [S. l.]: Editora

Científica Digital, 2022. v. 3, cap. 65, p. 747-759.

FONSECA, B; ADEODATO, S. Insegurança alimentar no Brasil entre 2018 e 2022: um estudo sobre as dificuldades alimentares e a desmedida nas políticas públicas. **Revista de Direito e Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 9, v. 1, ed. 3, p. 16-28, 2024.

GURGEL, A. do M. et al.. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 12, p. 4945–4956, dez. 2020.

HUNGRIA, M.; SIQUEIRA, J. O. Onde a ciência nos levou e que caminhos pode nos ajudar a trilhar. In: HUNGRIA, M. **Segurança Alimentar e Nutricional: O Papel da Ciência Brasileira no Combate à Fome**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2024. cap. 1, p. 12-22.

KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M.. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 187–199, jan. 2011.

LEÃO, M. M.; MALUF, R. S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. 1. ed. Brasília: ABRANDH, 2012. 72 p.

MACHADO, J. C.; SPERANDIO, N. Segurança Alimentar e Nutricional: Histórico, Conceito e Situação: Segurança Alimentar e Nutricional: um conceito em construção. In: MORAIS, D. De C.; SPERANDIO, N.; PRIORE, S. E. (org.). **Atualizações e debates sobre Segurança Alimentar e Nutricional**. Viçosa, MG: UFV, 2020. cap. 1, p. 19-30.

MALUF, R. S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2. ed. Petrópolis, Rj: Vozes Ltda., 2009. 174 p.

MALUF, R. S.; ARAÚJO, B. A. Soberania nacional e segurança alimentar e nutricional: A importância do diagnóstico e do reconhecimento do papel das mulheres para o delineamento de políticas públicas: Soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: HUNGRIA, M. (org.). **Segurança Alimentar e Nutricional: O Papel da Ciência Brasileira no Combate à Fome**. Rio de Janeiro, RJ: Academia Brasileira de Ciências, 2024. cap. 2, p. 25-32.

MARTINS, M. C. et al. Public resources on the Brazilian Food and Nutrition Security agenda from 2000 to 2022. **Revista de Saúde Pública**, [s. l.], v. 58, ed. 54, p. 1-13, 2024.

MELO, Z. M. et al. Marcos Referenciais na trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional: Panorama Mundial e Nacional. **Pensar Acadêmico**, Manhuaçu, v. 15, ed. 1, p. 95-108, 2017.

MOURA, J. H.; DA COSTA, J. F. R. Segurança alimentar: da extinção à retomada do CONSEA. **Cadernos de Agroecologia**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 1–10, 2024. Anais do XII Congresso Brasileiro de Agroecologia.

NEVES, J. A. et al. The Brazilian cash transfer program (Bolsa Família): A tool for reducing inequalities and achieving social rights in Brazil. **Global Public Health**, [s. l.], v. 17, ed. 1, p. 26-42, 2020.

OLIVEIRA, F. T. de. **CONCRETIZAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL: análise das políticas públicas no combate à fome**. 2023a. 63p. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em Direito) - Universidade Estadual de Goiás, Morrinhos, 2023.

OLIVEIRA, M. F. de. Política Externa Brasileira. In: OLIVEIRA, M. F. de; LIMA, T.(org.). **Política Externa Brasileira e Combate à Fome: Lições do passado, perspectivas para o futuro.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023b. cap. 1, p.

PACTO CONTRA A FOME. **SOFI 2025 – Análise técnica:** o estado da segurança alimentar e nutricional no mundo 2025. São Paulo: Pacto Contra a Fome, 2025.

REDE PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** 2022.

RODRIGUES, G. F.; SANTANA, A. G.; SHINOHARA, N. K. S. O retorno do consea e as perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil para 2024. **Revista Observatorio de La Economia Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, ed. 4, p. 01-25, 2024.

SANTOS, T. T. B. dos; TORRES, R. L. Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e a promoção do desenvolvimento inclusivo. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara/RS, v. 19, p. 208-228, 2022.

SILVA, S. P. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional:** projetos, discontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 3 ipea, 2014.

SOFI. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2025:** addressing high food price inflation for food security and nutrition. Roma: FAO, 2025.

VASCONCELOS, F. de A. G. de . et al.. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, p. e180161, 2019.

WOSNIAKI, A.; SILVA, C. J. C. da. A Garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: O Ministério Público, a Proteção Social e as Políticas de Segurança Alimentar. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí**, [s. l.], ano 4, ed. 2, p. 70-89, 2024.