

# Revista Brasileira de Ciências Sociais Aplicadas

ISSN 3085-8151

vol. 2, n. 3, 2026

## ... ARTIGO 15

Data de Aceite: 16/04/2026

# SISAN (SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL): DUAS DÉCADAS DE LUTA CONTRA A FOME E PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL

## Regina Pontes Marçal

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Bacharela em Ciências Sociais pela mesma instituição. Pesquisadora do projeto *SISAN em Movimento*, vinculado à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).



Todo o conteúdo desta revista está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).



**Resumo:** Este artigo analisa os 20 anos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Brasil, destacando a trajetória histórica da fome, a criação e implementação das políticas de segurança alimentar, e os desafios enfrentados ao longo do tempo. A pesquisa aponta que o SISAN representou um avanço na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), com governança participativa e integração intersetorial. No entanto, retrocessos recentes, como os períodos de descontinuidade das políticas no governo Bolsonaro, evidenciam fragilidades institucionais e desigualdades regionais persistentes. O estudo utiliza metodologia bibliográfica e documental, analisando obras clássicas, legislação, relatórios oficiais e pesquisas acadêmicas para compreender os avanços e limitações do sistema.

**Palavras-chave:** SISAN; Segurança Alimentar e Nutricional; Direito à Alimentação; Políticas Públicas; Brasil.

## INTRODUÇÃO

A fome e a insegurança alimentar são problemas estruturais que afetam milhões de brasileiros desde o século XX, evidenciando desigualdades regionais e socioeconômicas profundas. Estudos clássicos, como a obra *Geografia da Fome* de Josué de Castro (1946), já demonstravam que o acesso inadequado a alimentos no Brasil não era apenas uma questão de escassez, mas um fenômeno ligado a fatores históricos, sociais e políticos. No início do século XXI, programas como *Fome Zero* e a consolidação de políticas de transferência de renda, como o *Bolsa Família*, representaram avanços significativos no enfrentamento da fome, preparando o terreno para a criação

do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei nº 11.346/2006.

O SISAN foi concebido como um instrumento de governança intersetorial e participativa, integrando ações de diferentes setores saúde, agricultura, assistência social e educação com o objetivo de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A criação de instâncias como a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) buscou assegurar a participação social e o monitoramento das políticas públicas, consolidando o SISAN como uma política de Estado.

Apesar dos avanços institucionais e da expansão territorial das políticas de segurança alimentar, o Brasil enfrentou retrocessos significativos nos anos recentes, especialmente durante o governo de Jair Bolsonaro, período em que houve descontinuidade de políticas, enfraquecimento de conselhos e redução de recursos para a implementação de programas de SAN. Essas lacunas evidenciam que, embora o SISAN tenha consolidado avanços importantes, persistem desafios relacionados à desigualdade regional, à implementação municipal e à manutenção de políticas públicas sustentáveis..

Ao completar duas décadas de existência, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) se apresenta como uma das principais estratégias institucionais de enfrentamento da fome no Brasil, permitindo uma análise crítica de sua trajetória, avanços e desafios. Nesse contexto, este artigo parte da seguinte problemática: em que medida o processo de construção e implementação do SISAN, ao

longo de seus 20 anos, foi capaz de enfrentar a insegurança alimentar no país, e como as discontinuidades recentes nas políticas públicas impactaram sua efetividade? Parte-se da hipótese de que, embora o SISAN tenha representado um avanço significativo na institucionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada, seu potencial foi limitado por desigualdades estruturais e fragilizado por interrupções institucionais, especialmente no período de 2019 a 2022, sendo sua retomada recente fundamental para a reconstrução das políticas de segurança alimentar e para a redução das desigualdades sociais, raciais e territoriais que historicamente produzem a fome no Brasil.

A pesquisa adota uma metodologia bibliográfica e documental, combinando análise de obras clássicas, como *Geografia da Fome* de Josué de Castro, com legislação nacional, relatórios oficiais do SISAN, artigos acadêmicos e notícias sobre políticas de segurança alimentar. Essa abordagem permite compreender a trajetória histórica da fome no Brasil, a criação e implementação do SISAN, bem como os avanços e retrocessos recentes. A análise é conduzida de forma crítica e integrativa, articulando dados históricos, sociais e territoriais para identificar tendências, desafios e perspectivas futuras na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

A relevância social deste artigo também se expressa no envolvimento direto da autora com o campo empírico investigado, uma vez que atua como pesquisadora no âmbito do projeto SISAN em Movimento, desenvolvido pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), sob a coordenação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Zênia Tavares da Silva, em articulação com outros estados do Nordeste. A autora é cientista social forma-

da pela UFRPE e mestranda em Ciências Sociais pela mesma instituição, com atuação na área de soberania e insegurança alimentar. Essa inserção qualificada no campo de pesquisa possibilita uma análise que articula teoria e prática, permitindo compreender, de forma aprofundada, as dinâmicas territoriais, institucionais e sociais que atravessam a implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse sentido, o estudo contribui não apenas para o avanço do debate acadêmico, mas também para o fortalecimento de políticas públicas comprometidas com o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e com a redução das desigualdades socioeconômicas e socio-raciais no Brasil.

O estudo está diretamente relacionada à promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e ao enfrentamento das desigualdades alimentares no Brasil, especialmente em contextos historicamente vulneráveis. Além de analisar políticas públicas estatais como o SISAN ao longo de 20 anos, o artigo destaca iniciativas que conectam conhecimento acadêmico e ação social no território. Um exemplo significativo é o projeto “SISAN em Movimento: construindo estratégias de fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Maria Zênia Tavares da Silva, da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), em parceria com as universidades federais da Paraíba (UFPB), do Rio Grande do Norte (UFRN) e, a partir de 2025, com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Essa iniciativa, financiada por meio de Termo de Execução Descentralizada com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, visa fortalecer instâncias do SISAN como CON-

SEAs e CAISANs por meio de formação técnica, produção de materiais didáticos, assessoria a municípios, e pesquisas participativas que promovem formação e mobilização territorial para adesão ao SISAN e elaboração de planos de SAN nos estados envolvidos.

Em 2025, a atuação ampliada incluiu a realização do III Encontro Interestadual do SISAN em Movimento na UFRPE, com a assinatura de Termo de Cooperação Técnica entre a universidade e o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) para apoiar estudos e ações sobre segurança alimentar, consolidando a cooperação interinstitucional entre universidade, instituições públicas e sociedade civil em defesa do direito à alimentação. Essa trajetória demonstra a importância do engajamento acadêmico para a implementação efetiva de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, evidenciando que a ação conjunta entre governo, academia e sociedade civil é fundamental para garantir a eficácia do SISAN nas diversas regiões do país.

O presente artigo está estruturado em seções que correspondem aos objetivos específicos da pesquisa, permitindo uma análise sistemática da trajetória da segurança alimentar no Brasil e da consolidação do SISAN.

O primeiro capítulo aborda a geografia histórica da fome no Brasil, iniciando pelos estudos clássicos de Josué de Castro, que evidenciaram a fome como fenômeno estrutural e social, até os programas federais de combate à fome implementados nas últimas décadas. Essa seção contextualiza o problema da insegurança alimentar, fornecendo base histórica e social para a compreensão do surgimento do SISAN.

O segundo capítulo descreve a criação e institucionalização do SISAN, destacando os marcos legais, os mecanismos de governança e as instâncias de participação social, como o CONSEA e as Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISANs). O objetivo é apresentar como o sistema foi concebido para integrar ações de diferentes setores e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

O terceiro capítulo analisa os avanços na implementação do SISAN, com ênfase na expansão municipal, na integração inter-setorial e na produção de políticas públicas locais, incluindo as iniciativas do projeto SISAN em Movimento coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Maria Zênia Tavares da Silva (UFRPE). Esta seção destaca a articulação entre universidades, órgãos públicos e municípios para fortalecer a efetividade das políticas de segurança alimentar.

O quarto capítulo investiga os impactos das políticas de descontinuidade e retrocessos, especialmente no período do governo Bolsonaro, considerando a redução de instâncias participativas, a fragilização institucional e os efeitos sobre a eficácia do SISAN. A análise permite compreender como lacunas na implementação e cortes de recursos comprometem a consolidação das políticas de SAN.

Por fim, o quinto capítulo aponta desafios contemporâneos e perspectivas futuras para o fortalecimento do SISAN no Brasil, discutindo estratégias para superar desigualdades regionais, consolidar a governança e promover a participação social contínua. Essa seção apresenta recomendações para a efetividade do sistema como política de Estado e não apenas de governo.

## A GEOGRAFIA HISTÓRICA DA FOME NO BRASIL: DOS ESTUDOS DE JOSUÉ DE CASTRO AOS PROGRAMAS FEDERAIS DE COMBATE À FOME

A fome no Brasil não é um fenômeno recente. Ela se entrelaça com a formação histórica do país, marcada por desigualdades sociais, concentração fundiária, exclusão econômica e políticas públicas frequentemente insuficientes ou inconsistentes. A compreensão desse problema exige uma abordagem multidimensional, que considere fatores históricos, socioeconômicos, culturais e geográficos. A compreensão da fome como fenômeno social exige romper com explicações naturalizadas. Nesse sentido, destaca-se a análise de Castro:

A fome não é um problema de limitação da natureza, mas de organização social. Não resulta da falta de alimentos, mas da forma como estes são produzidos e distribuídos na sociedade. É, portanto, uma expressão das desigualdades econômicas e sociais que marcam profundamente a estrutura brasileira. (CASTRO, 1946, p. 32).

Essa perspectiva evidencia que a fome no Brasil está diretamente relacionada às desigualdades estruturais. Um marco essencial para essa análise é a obra de Josué de Castro, *Geografia da Fome* (1946), que propõe uma visão inovadora da fome como resultado de relações sociais e econômicas desiguais, em oposição à ideia de que seria uma consequência natural da escassez de alimentos. Para

Castro, “a fome é a forma mais completa de degradação do homem, derivada de uma estrutura social injusta” (CASTRO, 1946, p. 22), evidenciando o caráter político e social do fenômeno.

Ele demonstra que regiões como o Nordeste semiárido sofriam com a fome não por falta de recursos naturais, mas por fatores estruturais, como a concentração da terra em latifúndios, monoculturas voltadas à exportação e exclusão das populações locais dos meios de produção.

Castro enfatiza a distribuição territorial da fome, criando mapas e estatísticas que evidenciam como a precariedade alimentar se manifesta de forma desigual nas diferentes regiões do Brasil. Sua análise articula geografia, sociologia e economia, mostrando que a fome era, antes de tudo, um problema político e social. Nesse sentido, autores como Kageyama (1983) reconhecem que a obra de Castro inaugurou uma perspectiva que considera a fome como expressão de desigualdades estruturais: “Josué de Castro nos ensinou a olhar para a fome não apenas como escassez de alimentos, mas como consequência da exclusão social e da má distribuição de recursos” (KAGEYAMA, 1983, p. 45).

A obra de Castro ainda permanece atual porque oferece um arcabouço teórico que ilumina a persistência da insegurança alimentar brasileira mesmo em um país que figura entre os maiores produtores de alimentos do mundo. Estudos contemporâneos baseados nos inquéritos sobre insegurança alimentar confirmam que as desigualdades socioespaciais que ele mapeou continuam a produzir exclusão e sofrimento alimentares nas regiões mais vulneráveis do país. Por exemplo, análises sobre a distribuição espacial da insegurança alimentar indicam que,

apesar de avanços rápidos em determinados períodos, cerca de milhões de brasileiros continuam a experienciar alguma forma de insegurança alimentar e nutricional, refletindo persistentes desigualdades regionais e sociais que remontam às divisões territoriais descritas por Castro.

A década de 2000 marcou um período de importantes respostas institucionais a esse legado histórico, quando o Brasil construiu um conjunto de políticas públicas intersetoriais integrando transferência de renda, promoção da agricultura familiar e ampla articulação de programas sociais. O Programa Fome Zero e suas ações correlatas foram exemplos de uma política pública voltada não apenas ao atendimento emergencial, mas à reorganização estrutural das condições de produção e distribuição de alimentos.

Essas experiências foram antecedidas por debates sociopolíticos que inseriram o direito à alimentação no centro das políticas públicas brasileiras e consolidaram o entendimento de que a erradicação da fome exige ações coordenadas entre Estado e sociedade civil. A institucionalização progressiva desses mecanismos culminou na criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que objetivou institucionalizar e regularizar políticas de combate à fome de maneira permanente e integrada.

A partir da Constituição Federal de 1988 e da criação de políticas como o Bolsa Família, o Brasil construiu um arcabouço de proteção social que resultou, em 2014, na saída do Mapa da Fome da ONU, um feito histórico que refletiu a articulação sistêmica entre diferentes políticas públicas sociais e de segurança alimentar. No entanto, esse cenário positivo sofreu retrocessos durante o período de 2019 a 2022, com a intensi-

ificação da insegurança alimentar no país e o retorno ao Mapa da Fome, agravado pela pandemia da COVID-19 e pelo desmonte de programas públicos essenciais.

Essa reversão evidencia que as conquistas não são automáticas nem irreversíveis e dependem da continuidade e fortalecimento de políticas públicas estruturantes, o que reforça a pertinência da leitura de Castro sobre a fome como resultado de escolhas políticas e não apenas de contingências momentâneas.

A obra de Castro também inspirou análises contemporâneas que relacionam a distribuição espacial da insegurança alimentar baseada em dados de inquéritos como o VIGISAN com a persistência de vulnerabilidades sociais no Brasil. Pesquisas desse tipo confirmam a historicidade da fome ao identificar padrões de exclusão que se sobrepõem às divisões geográficas e socioeconômicas mapeadas por Castro décadas atrás. Tais estudos corroboram que, apesar de avanços pontuais, ainda existe uma forte correlação entre pobreza, desigualdade territorial e insegurança alimentar no território nacional.

A consolidação da política pública de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio do SISAN, pode ser vista como uma resposta institucional à compreensão de que a fome é um problema estrutural e político, demandando ações sistemáticas que envolvam governança intersetorial, mecanismos de participação social e articulação entre diferentes esferas de governo. Neste sentido, o mapeamento histórico da fome no Brasil, desde Castro até o estabelecimento do SISAN, revela que políticas públicas eficazes necessitam não apenas de formulação teórica adequada, mas também de continuidade política, participação social ampla e articulação territorial, para evitar retrocessos e garantir o direito humano à alimentação adequada. A

trajetória estudada neste capítulo fornece a base teórica e histórica para compreender a lógica que torna necessária a reconstrução e fortalecimento de políticas públicas de SAN nos capítulos subsequentes.

De forma complementar, Oliveira (1992) argumenta que a análise territorializada da fome de Castro permanece relevante para compreender as políticas públicas contemporâneas: “O diagnóstico de Castro sobre a concentração fundiária e a exclusão social ainda ressoa nos padrões de insegurança alimentar que persistem em regiões periféricas e historicamente marginalizadas” (OLIVEIRA, 1992, p. 78). Já Soares (2003) reforça que programas como o Fome Zero e o Bolsa Família refletem tentativas de enfrentar, de maneira estruturada, os problemas que Castro identificou, combinando transferência de renda, promoção da agricultura familiar e integração intersetorial.

O diálogo entre esses autores mostra que a fome no Brasil não é apenas um problema de disponibilidade de alimentos, mas de estruturas sociais desiguais, que se reproduzem historicamente. Castro oferece a base teórica para a compreensão da fome como fenômeno multidimensional, enquanto Kageyama e Oliveira reforçam a necessidade de políticas públicas intersetoriais e territorializadas.

Esse debate fundamenta a análise das políticas de segurança alimentar e nutricional implementadas nas últimas décadas, culminando na criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que busca superar desigualdades estruturais e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Nesse sentido, o SISAN representa a institucionalização de um processo histórico de lutas sociais, produção de conhecimento e formu-

lação de políticas públicas voltadas à superação da fome como expressão da injustiça social.

Ao articular diferentes esferas de governo e promover a participação da sociedade civil, o sistema incorpora a compreensão, já anunciada por Josué de Castro, de que a fome não pode ser enfrentada de forma isolada, mas exige ações integradas que considerem as dimensões econômicas, territoriais e culturais da alimentação.

Dessa forma, a trajetória que vai da denúncia crítica da fome como fenômeno político, formulada por Castro, até a consolidação de políticas públicas estruturantes no Brasil, revela um movimento contínuo de construção social do direito à alimentação. Contudo, essa trajetória não é linear, sendo marcada por avanços e retrocessos que refletem disputas políticas e econômicas no interior do Estado e da sociedade. A persistência da insegurança alimentar em determinadas regiões e grupos sociais evidencia que, embora o país tenha desenvolvido instrumentos institucionais relevantes, como o SISAN, ainda existem desafios significativos para a efetivação plena desse direito.

Assim, ao mapear a geografia histórica da fome no Brasil, este capítulo demonstra que a fome deve ser compreendida como um fenômeno estrutural, territorialmente localizado e socialmente produzido, cuja superação depende da continuidade e do fortalecimento de políticas públicas intersetoriais, participativas e orientadas pela justiça social. Essa compreensão constitui a base analítica necessária para, nos capítulos seguintes, examinar a criação, a institucionalização e os desafios contemporâneos do SISAN enquanto instrumento central na luta contra a fome e na promoção da soberania alimentar no país

## A CRIAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISAN: GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) representa um dos avanços mais importantes das políticas públicas brasileiras no enfrentamento da fome. Esse processo não aconteceu de forma rápida, mas foi resultado de uma construção histórica marcada por mobilizações sociais, produção acadêmica e disputas políticas em torno do direito à alimentação. Como já apontava Josué de Castro (1946), a fome não é um fenômeno natural, mas uma consequência de estruturas sociais desiguais, sendo, portanto, um problema que exige resposta do Estado. Nesse sentido, a institucionalização do SISAN expressa a transformação de uma denúncia histórica em política pública estruturada.

Nessa perspectiva, a consolidação da segurança alimentar como política pública exige a atuação articulada do Estado, conforme destaca Maluf:

A segurança alimentar e nutricional se afirma como um campo de ação pública que exige a atuação coordenada do Estado, não apenas na garantia do acesso aos alimentos, mas na construção de sistemas que articulem produção, distribuição e consumo de forma socialmente justa e sustentável. (MALUF, 2021, p. 68).

A formalização desse sistema ocorre com a Lei nº 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que reconhece a alimentação adequada como um direito humano fundamental. A lei estabelece que cabe ao Estado garantir esse direito por meio de políticas integradas, envolvendo diferentes setores e níveis de governo. De acordo com a legislação, o SISAN tem como objetivo “assegurar o direito humano à alimentação adequada” (BRASIL, 2006), reforçando a ideia de que a alimentação não deve ser tratada como assistencialismo, mas como direito. Essa concepção dialoga com o pensamento de Segall-Corrêa (2008), que define segurança alimentar como o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades básicas.

Um dos conceitos centrais para compreender o SISAN é o de intersectorialidade, ou seja, a articulação entre diferentes áreas das políticas públicas. A fome não pode ser resolvida apenas pela assistência social ou pela produção agrícola isoladamente; ela envolve renda, saúde, educação, acesso à terra e condições de vida. Nesse sentido, o SISAN organiza uma rede de ações que conecta essas dimensões. Para Graziano da Silva (2002), o combate à fome exige políticas estruturais que integrem produção e consumo, fortalecendo a agricultura familiar e garantindo acesso à renda. Assim, o sistema se diferencia de ações pontuais, propondo uma estratégia mais ampla e contínua.

Nesse contexto, a intersectorialidade se apresenta como elemento fundamental para a efetividade dessas políticas, conforme destaca Burlandy:

A intersetorialidade constitui um dos principais desafios e, ao mesmo tempo, uma condição essencial para a efetividade das políticas de segurança alimentar e nutricional, uma vez que envolve a articulação de diferentes setores governamentais e sociais na construção de respostas integradas a problemas complexos como a fome. (BURLANDY, 2009, p. 856).

Outro elemento fundamental do SISAN é a participação social, especialmente por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Esse espaço permite que a sociedade civil participe diretamente da formulação e do monitoramento das políticas públicas. A existência do CONSEA representa um avanço democrático importante, pois rompe com a ideia de que apenas o Estado deve decidir sobre políticas sociais. Como destaca Maluf (2021), a segurança alimentar só se fortalece quando há diálogo entre governo e sociedade, garantindo que as políticas respondam às necessidades reais da população.

Além disso, o SISAN se organiza por meio de uma estrutura de governança que inclui também a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), responsável por articular as ações entre os diferentes ministérios. Essa estrutura demonstra que a política de segurança alimentar exige coordenação institucional e planejamento integrado. No entanto, como apontam estudos sobre políticas públicas, a existência de uma estrutura formal não garante, por si só, sua efetividade. Segundo Oliveira (1992), as políticas sociais no Brasil frequentemente enfrentam desafios

de implementação, especialmente em contextos de desigualdade regional e fragilidade institucional.

Outro conceito importante para compreender o SISAN é o de soberania alimentar, que amplia o debate ao reconhecer o direito dos povos de decidir sobre seus sistemas alimentares. Diferente da segurança alimentar, que foca no acesso aos alimentos, a soberania alimentar valoriza a produção local, os saberes tradicionais e a autonomia das comunidades. Para Maluf (2021), esse conceito é essencial para pensar políticas mais justas, especialmente em territórios como o Nordeste, onde comunidades rurais, quilombolas e indígenas desempenham papel central na produção de alimentos.

Nesse sentido, a soberania alimentar amplia o entendimento das políticas públicas, ao incorporar o protagonismo dos territórios, conforme destaca o autor:

A soberania alimentar afirma o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, garantindo o acesso a alimentos saudáveis e culturalmente adequados, bem como o controle dos sistemas alimentares por aqueles que produzem e consomem. (MALUF, 2021, p. 95).

No entanto, apesar de seus avanços, o SISAN enfrenta limites e desafios. A dependência de vontade política e a descontinuidade de programas ao longo dos governos evidenciam fragilidades na consolidação da política como política de Estado. A extinção do CONSEA em 2019, por exemplo,

representou um retrocesso significativo na participação social, comprometendo a governança do sistema. Como afirma Carneiro (2003), as desigualdades no Brasil são estruturais e atravessadas por raça e classe, o que exige políticas públicas contínuas e comprometidas com a justiça social.

Dessa forma, a criação e institucionalização do SISAN devem ser compreendidas como parte de um processo maior de construção do direito à alimentação no Brasil. Trata-se de uma política que articula conceitos fundamentais como segurança alimentar, soberania alimentar, participação social e intersetorialidade, buscando enfrentar a fome de forma estruturante. No entanto, sua efetividade depende da continuidade das ações, do fortalecimento das instâncias participativas e da capacidade de enfrentar desigualdades históricas.

Assim, este capítulo evidencia que o SISAN não é apenas um sistema técnico ou administrativo, mas uma construção política e social que reflete disputas, avanços e desafios na garantia do direito humano à alimentação. Essa compreensão é fundamental para avançar na análise das experiências territoriais e dos processos de reconstrução das políticas públicas, como será discutido no capítulo seguinte.

## **O PROJETO SISAN EM MOVIMENTO: ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E RECONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO NORDESTE**

A retomada das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, especialmente no período pós-pandemia, tem sido

marcada por iniciativas que buscam reconstruir a capacidade institucional do Estado e fortalecer a participação social nos territórios. Nesse contexto, o projeto SISAN em Movimento, coordenado pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) sob liderança da professora Maria Zênia Tavares, emerge como uma estratégia relevante de articulação entre universidade, gestão pública e sociedade civil. Conforme evidenciado em registros institucionais, o projeto tem como objetivo mobilizar e fortalecer as instâncias do SISAN nos estados do Nordeste, promovendo formação, pesquisa e assessoria técnica aos municípios (BRASIL, 2025).

A dimensão interinstitucional do projeto é um de seus principais diferenciais. Desenvolvido em parceria com universidades federais como UFPB, UFRN e UFAL, o SISAN em Movimento atua de forma integrada nos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas, articulando saberes acadêmicos e práticas territoriais. Essa característica dialoga com o conceito de intersetorialidade, central na política de segurança alimentar, ao promover a integração entre diferentes áreas e instituições. De acordo com Graziano da Silva (2002), o enfrentamento da fome exige exatamente esse tipo de articulação entre setores e níveis de governo, o que é evidenciado nas ações conjuntas desenvolvidas no âmbito do projeto.

Além disso, o projeto tem forte atuação na formação e fortalecimento das instâncias do SISAN, especialmente Conselhos de Segurança Alimentar (CONSEA) e Câmaras Intersetoriais (CAISAN). As ações incluem capacitação técnica, elaboração de planos e apoio à gestão municipal, contribuindo para a consolidação da política pública nos territórios. Essa perspectiva reforça o entendimento de que a institucionalização

do SISAN não se limita à existência formal de estruturas, mas depende da qualificação dos atores envolvidos. Como aponta Segall-Corrêa (2008), a segurança alimentar só se efetiva quando há capacidade técnica e compromisso político na implementação das ações.

Outro aspecto relevante é o papel da universidade pública como agente ativo na formulação e execução de políticas públicas. A atuação da UFRPE no projeto evidencia uma concepção ampliada de extensão universitária, na qual o conhecimento é produzido em diálogo com a realidade social. A cooperação firmada entre a universidade e o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), por exemplo, prevê a realização de estudos, diagnósticos e projetos de pesquisa voltados ao direito humano à alimentação adequada, reforçando a função social da universidade na promoção da justiça social (MPPE, 2025).

A realização de encontros interestaduais também constitui um elemento central do projeto, permitindo a troca de experiências entre diferentes territórios e a construção de estratégias comuns para o enfrentamento da fome. Eventos como o III Encontro Interestadual do SISAN em Movimento, realizado na UFRPE, reuniram gestores públicos, pesquisadores e representantes da sociedade civil dos quatro estados envolvidos, evidenciando a importância da cooperação regional. Essa articulação fortalece o entendimento de que a segurança alimentar deve ser construída de forma coletiva e territorializada, conforme defendido por Maluf (2021) ao tratar da soberania alimentar como processo social e político.

Além da formação e articulação institucional, o projeto também contribui para a produção de dados e diagnósticos sobre a re-

alidade alimentar nos territórios, incluindo pesquisas com populações vulnerabilizadas. Essa dimensão é fundamental para orientar políticas públicas mais eficazes e sensíveis às desigualdades sociais. Como já indicava Josué de Castro (1946), o conhecimento sobre a realidade da fome é condição essencial para sua superação, sendo necessário compreender suas expressões territoriais e sociais. Nesse sentido, o SISAN em Movimento atualiza essa tradição ao produzir conhecimento aplicado e comprometido com a transformação social.

Por fim, o projeto se insere em um contexto mais amplo de reconstrução das políticas públicas de combate à fome no Brasil, articulando-se com iniciativas como o Plano Brasil Sem Fome e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essa conexão evidencia que o SISAN em Movimento não é uma ação isolada, mas parte de uma estratégia nacional de enfrentamento da insegurança alimentar. Ao promover integração institucional, participação social e produção de conhecimento, o projeto reafirma o potencial do SISAN como instrumento de garantia de direitos.

Assim, o SISAN em Movimento se configura como uma experiência concreta de rearticulação das políticas de segurança alimentar no Nordeste, demonstrando que a superação da fome exige não apenas programas governamentais, mas também a construção de redes colaborativas que integrem Estado, universidade e sociedade civil. Essa experiência evidencia que o fortalecimento do SISAN passa, necessariamente, pela valorização dos territórios e pela participação ativa dos sujeitos que vivenciam cotidianamente as desigualdades alimentares.

## **RETROCESSOS NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL (2019–2022): DESMONTE INSTITUCIONAL, PANDEMIA E O RETORNO AO MAPA DA FOME**

O período compreendido entre 2019 e 2022 representa um marco de inflexão nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, caracterizado por um conjunto de descontinuidades institucionais, redução de investimentos e enfraquecimento dos mecanismos de participação social. Esse cenário contribuiu diretamente para o agravamento da insegurança alimentar no país, culminando no retorno do Brasil ao Mapa da Fome.

Tal processo evidencia que os avanços conquistados nas décadas anteriores não estavam plenamente consolidados como políticas de Estado, mas dependiam de decisões políticas e institucionais que garantissem sua continuidade. Esse cenário é corroborado por dados recentes, conforme aponta a Rede PENSSAN:

O agravamento da insegurança alimentar no Brasil está diretamente relacionado à redução das políticas públicas de proteção social, ao aumento do desemprego e à fragilização de programas estruturantes, resultando no crescimento expressivo da população em situação de fome. (REDE PENSSAN, 2022, p. 20).

Um dos primeiros sinais desse processo de desestruturação foi a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2019, por meio de medida provisória. O CONSEA desempenhava papel central na articulação entre governo e sociedade civil, sendo responsável por formular diretrizes e monitorar políticas públicas de alimentação. Sua extinção representou uma ruptura significativa na governança participativa do SISAN, enfraquecendo o controle social e limitando a escuta das demandas populares. Conforme analisa Maluf (2021), a retirada de espaços participativos compromete a efetividade das políticas públicas, uma vez que reduz a capacidade de diálogo entre Estado e sociedade. Nesse sentido, o autor destaca:

A participação social constitui elemento estruturante das políticas de segurança alimentar e nutricional, sendo fundamental para garantir legitimidade, transparência e efetividade às ações do Estado. A sua fragilização ou supressão compromete diretamente a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas alinhadas às necessidades da população. (MALUF, 2021, p. 88).

Além da extinção do CONSEA, observou-se a redução e o enfraquecimento de programas estruturantes como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses programas eram fundamentais para articular produção e consumo de alimentos, fortalecendo a agricultura familiar e garantindo acesso à alimentação para

populações vulneráveis. De acordo com análises do IPEA (2021), a diminuição de recursos e a descontinuidade dessas políticas impactaram diretamente a capacidade do Estado de responder à insegurança alimentar, especialmente em regiões mais pobres do país.

A redução de investimentos em programas estruturantes de segurança alimentar, como o PAA e o PNAE, compromete a capacidade do Estado de promover o acesso regular à alimentação, além de afetar diretamente a agricultura familiar, que depende dessas políticas para garantir produção, renda e escoamento dos alimentos. (IPEA, 2021, p. 34).

Esse processo de desmonte institucional ocorreu em um contexto já marcado por desigualdades estruturais, agravando ainda mais a situação social. A chegada da pandemia da COVID-19, em 2020, intensificou esse cenário, ao provocar aumento do desemprego, queda da renda e precarização das condições de vida. Segundo dados da Rede PENSSAN (2022), mais de 33 milhões de brasileiros passaram a enfrentar a fome nesse período, enquanto mais da metade da população vivenciava algum grau de insegurança alimentar. Esses dados revelam a dimensão da crise alimentar e evidenciam a insuficiência das políticas emergenciais adotadas.

A pandemia não criou a fome no Brasil, mas aprofundou desigualdades já existentes, especialmente entre populações historicamente vulnerabilizadas. Nesse sentido, a análise de Segall-Corrêa (2008) permanece atual ao afirmar que a insegurança alimentar

está diretamente relacionada às condições socioeconômicas e ao acesso a direitos básicos. Durante a pandemia, grupos como mulheres negras, trabalhadores informais e moradores de áreas periféricas foram os mais afetados, evidenciando a interseção entre raça, gênero e classe na produção da fome. Essa realidade confirma a leitura de Carneiro (2003) sobre o racismo estrutural como fator determinante no acesso desigual a direitos no Brasil, Sueli destaca:

O racismo estrutura as relações sociais no Brasil, operando como um mecanismo que define lugares sociais e limita o acesso da população negra a direitos fundamentais, produzindo desigualdades que se expressam nas condições de vida, no acesso à renda e às políticas públicas. (CARNEIRO, 2003, p. 52).

Outro aspecto relevante diz respeito à fragilização da intersectorialidade das políticas públicas. O enfraquecimento da articulação entre diferentes áreas como saúde, assistência social e agricultura comprometeu a capacidade de resposta do Estado diante da crise alimentar. Como aponta Graziano da Silva (2002), o combate à fome exige políticas integradas e contínuas, sendo insuficientes ações isoladas ou emergenciais. No período analisado, observou-se justamente o contrário: uma fragmentação das políticas e ausência de coordenação nacional eficaz.

O retorno do Brasil ao Mapa da Fome, confirmado por organismos internacionais, simboliza não apenas o agravamento da insegurança alimentar, mas também o fracasso de uma agenda que desconsiderou a centralidade das políticas sociais. Esse re-

trocesso rompe com o ciclo de avanços que havia permitido ao país sair dessa condição em 2014, demonstrando que a superação da fome exige continuidade e compromisso político de longo prazo. Conforme destaca Soares (2003), políticas de combate à fome precisam ser estruturais e sustentáveis, sob risco de perda rápida dos resultados alcançados afirma Soares:

As políticas de combate à fome não podem ser concebidas como ações pontuais ou emergenciais, devendo integrar estratégias permanentes de desenvolvimento social, com garantia de continuidade institucional e financiamento adequado, sob pena de comprometer os avanços alcançados e ampliar as desigualdades existentes. (SOARES, 2003, p. 41).

No entanto, é importante destacar que, mesmo diante desse cenário adverso, emergiram iniciativas locais e territoriais de enfrentamento à fome, muitas vezes articuladas por movimentos sociais, organizações comunitárias e universidades públicas. Essas experiências demonstram a capacidade de resistência da sociedade civil e a importância da construção coletiva de alternativas. Nesse contexto, iniciativas como o SISAN em Movimento ganham relevância ao contribuir para a reconstrução das políticas públicas a partir dos territórios, fortalecendo a participação social e a articulação institucional.

A mensuração da insegurança alimentar no Brasil tem como principal instrumento a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), uma metodologia adaptada de modelos internacionais e validada para o

contexto brasileiro, que permite identificar diferentes níveis de acesso à alimentação no âmbito domiciliar. A EBIA classifica os domicílios em segurança alimentar, insegurança leve, moderada e grave, considerando a experiência concreta das famílias em relação à falta de alimentos, à preocupação com a escassez e à privação alimentar. De acordo com Segall-Corrêa (2008), a importância da escala reside justamente na sua capacidade de captar a dimensão vivida da fome, indo além de indicadores puramente econômicos ou de disponibilidade de alimentos.

Durante a pandemia da COVID-19, a aplicação da EBIA em pesquisas nacionais, como o Inquérito da Rede PENSSAN (2022), revelou um agravamento expressivo da insegurança alimentar no Brasil, com aumento significativo dos domicílios em situação de fome (insegurança alimentar grave). Esse cenário foi marcado não apenas pela ampliação quantitativa da fome, mas também pela intensificação de desigualdades já existentes, especialmente entre grupos socialmente vulnerabilizados. A crise sanitária e econômica expôs de forma mais evidente as fragilidades estruturais do país, confirmando que o acesso à alimentação está diretamente relacionado às condições de renda, trabalho e proteção social.

Nesse contexto, o recorte de raça e gênero torna-se fundamental para compreender quem são os mais atingidos pela fome. Os dados da PENSSAN indicam que os domicílios chefiados por mulheres negras apresentam os maiores índices de insegurança alimentar grave, evidenciando uma sobreposição de vulnerabilidades. Essa realidade dialoga com a análise de Sueli Carneiro (2003), ao afirmar que o racismo estrutural organiza as desigualdades no Brasil, determinando o acesso desigual a direitos funda-

mentais, incluindo o direito à alimentação. Quando associado às desigualdades de gênero, esse processo produz uma condição ainda mais crítica para mulheres negras, que frequentemente acumulam responsabilidades de cuidado, enfrentam maior precarização do trabalho e menores rendimentos.

Além disso, a pandemia intensificou a informalidade e o desemprego, afetando de maneira desproporcional as mulheres negras, historicamente inseridas em ocupações mais precarizadas. Conforme apontam estudos do IBGE (2023), esse grupo apresenta maiores taxas de vulnerabilidade social, o que se reflete diretamente na capacidade de garantir alimentação adequada para suas famílias. Assim, a fome não se distribui de forma aleatória, mas segue padrões estruturais de desigualdade que precisam ser reconhecidos pelas políticas públicas.

A EBIA, nesse sentido, se torna não apenas um instrumento técnico de mensuração, mas também uma ferramenta política, ao evidenciar as desigualdades sociais que atravessam o acesso à alimentação. Ao revelar que mulheres negras estão entre as mais atingidas pela fome, a escala contribui para orientar políticas públicas mais justas e focalizadas. Como destaca Maluf (2021), o enfrentamento da insegurança alimentar exige reconhecer as desigualdades estruturais e construir estratégias que promovam equidade, especialmente para grupos historicamente marginalizados.

Dessa forma, a análise da insegurança alimentar a partir da EBIA, associada ao recorte de raça e gênero, reforça a necessidade de políticas públicas intersetoriais e sensíveis às desigualdades sociais. A pandemia evidenciou que a fome no Brasil não é apenas uma questão de acesso a alimentos, mas um reflexo de estruturas sociais desiguais que

colocam determinados grupos em situação de maior vulnerabilidade. Nesse cenário, fortalecer o SISAN e reconstruir políticas de segurança alimentar torna-se essencial para garantir o direito humano à alimentação adequada, especialmente para mulheres negras e suas famílias.

A análise da insegurança alimentar no Brasil durante o período da pandemia também exige a consideração das desigualdades regionais, evidenciadas por dados do IBGE a partir da aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Os resultados demonstram que a fome não se distribui de maneira homogênea no território nacional, sendo mais intensa nas regiões historicamente marcadas por desigualdades socioeconômicas. De acordo com dados recentes da PNAD Contínua, as regiões Norte e Nordeste apresentaram os menores níveis de segurança alimentar, com apenas 60,3% e 61,2% dos domicílios em situação de acesso regular à alimentação, respectivamente. Esses números evidenciam que uma parcela significativa da população dessas regiões vivencia algum grau de insegurança alimentar, reforçando a persistência de desigualdades estruturais no país.

Além disso, quando se observa a proporção de domicílios em insegurança alimentar, os dados mostram que as regiões Norte e Nordeste continuam liderando os piores indicadores. Estimativas apontam que cerca de 37,7% dos domicílios no Norte e 34,8% no Nordeste enfrentam algum nível de insegurança alimentar, enquanto regiões como o Sul apresentam índices significativamente menores, chegando a aproximadamente 13,5%. Essa disparidade revela uma geografia da fome que dialoga diretamente com a análise clássica de Josué de Castro (1946), ao demonstrar que a fome está associada à

distribuição desigual de renda, terra e acesso a políticas públicas.

Em termos absolutos, o IBGE também evidencia que o problema atinge um grande número de famílias, especialmente nas regiões mais populosas e vulneráveis. O Nordeste concentra milhões de domicílios em situação de insegurança alimentar, seguido pelo Sudeste, o que demonstra que, embora a fome seja mais intensa proporcionalmente no Norte e Nordeste, ela também se manifesta em números expressivos em outras regiões devido à concentração populacional. Essa dupla leitura proporcional e absoluta é fundamental para compreender a complexidade do fenômeno no Brasil.

Outro dado relevante diz respeito à relação entre território e vulnerabilidade social. A insegurança alimentar é mais elevada em áreas rurais (31,3%) do que em áreas urbanas (23,2%), evidenciando que a produção de alimentos não garante, necessariamente, o acesso a eles. Esse dado reforça a análise de Graziano da Silva (2002), ao afirmar que a fome não está ligada apenas à produção, mas à forma como os alimentos são distribuídos e acessados socialmente.

No contexto da pandemia, esses padrões regionais se intensificaram, evidenciando que a crise sanitária agravou desigualdades históricas. Regiões com menor infraestrutura, maior informalidade no trabalho e menor cobertura de políticas públicas foram mais afetadas, ampliando o número de domicílios em insegurança alimentar grave. Nesse cenário, a análise de Segall-Corrêa (2008) permanece central, ao destacar que a insegurança alimentar é profundamente determinada pelas condições socioeconômicas e pela presença ou ausência de políticas públicas efetivas.

Além das desigualdades regionais, os dados também mostram que a fome está fortemente associada a marcadores sociais como raça e gênero. A maioria dos domicílios em insegurança alimentar é chefiada por mulheres (cerca de 59,9%), sendo significativa a presença de pessoas negras (pretas e pardas) entre os mais afetados. Esses dados dialogam com a perspectiva de Sueli Carneiro (2003), ao evidenciar que o racismo estrutural e as desigualdades de gênero produzem uma distribuição desigual do acesso a direitos fundamentais, incluindo a alimentação.

Dessa forma, os dados do IBGE confirmam que a fome no Brasil possui uma dimensão territorial e social profundamente desigual, afetando de maneira mais intensa as regiões Norte e Nordeste, as áreas rurais e os domicílios chefiados por mulheres negras. A pandemia apenas intensificou essas desigualdades, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais robustas, territorializadas e interseccionais. Nesse sentido, o fortalecimento do SISAN se apresenta como estratégia fundamental para enfrentar essas disparidades e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada em todo o território nacional.

A análise desse período evidencia que a fome no Brasil não é resultado apenas de crises econômicas ou sanitárias, mas de escolhas políticas que impactam diretamente a vida da população. A descontinuidade de programas, o enfraquecimento da participação social e a ausência de coordenação intersetorial demonstram que o enfrentamento da fome exige mais do que medidas emergenciais requer políticas públicas estruturadas, contínuas e comprometidas com a redução das desigualdades.

Dessa forma, este capítulo demonstra que os retrocessos observados entre 2019 e 2022 reforçam a necessidade de fortalecimento do SISAN como política de Estado. A reconstrução das políticas de segurança alimentar no Brasil passa, necessariamente, pela retomada da participação social, pela rearticulação institucional e pelo reconhecimento das desigualdades estruturais que produzem a fome. Essa reflexão é fundamental para compreender os desafios contemporâneos e apontar caminhos para a consolidação de uma política alimentar mais justa, equitativa e sustentável no país.

## **A RETOMADA DO SISAN E A RECONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: AVANÇOS, INVESTIMENTOS E PERSPECTIVAS (VERSÃO COM DADOS)**

A partir de 2023, o Brasil inicia um processo de reconstrução das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, após um período de agravamento da fome e da insegurança alimentar. Esse movimento ocorre em um cenário marcado por dados alarmantes: segundo o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar da Rede PENSSAN (2022), cerca de 33,1 milhões de brasileiros estavam em situação de fome, enquanto mais de 125 milhões conviviam com algum grau de insegurança alimentar. Esses números evidenciam a profundidade da crise alimentar e reforçam a necessidade de reestruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) como política de Estado. Burity (2025, p. 12) afirma:

Os dados deixam claro que estamos no caminho certo e que cada vez mais crianças, mulheres, homens e famílias inteiras passaram a ter comida na mesa, dignidade e perspectiva. A redução da fome não é um dado abstrato, é a vida concreta sendo transformada.

A retomada do SISAN está diretamente associada à reorganização institucional promovida pelo governo federal, incluindo a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a reativação de programas estratégicos. Dados do IBGE (PNAD Contínua 2023) indicam sinais de melhora no acesso à alimentação: a segurança alimentar voltou a crescer, alcançando cerca de 64,2% dos domicílios brasileiros, após quedas significativas nos anos anteriores. Ainda assim, aproximadamente 35,8% dos domicílios permanecem em situação de insegurança alimentar, o que demonstra que a recuperação é gradual e ainda insuficiente para garantir o direito à alimentação de forma plena.

A desigualdade regional continua sendo um dos principais desafios. Segundo o IBGE (2023), as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores indicadores, com maiores proporções de domicílios em insegurança alimentar, enquanto o Sul e o Sudeste apresentam melhores níveis de segurança alimentar. Esses dados confirmam a persistência de uma geografia da fome no Brasil, já apontada por Josué de Castro (1946), evidenciando que o problema está diretamente relacionado às desigualdades históricas de desenvolvimento regional.

No âmbito das políticas públicas, o governo federal lançou o Plano Brasil Sem

Fome, que integra ações de transferência de renda, acesso à alimentação e fortalecimento da produção de alimentos. Entre os principais instrumentos está o novo Bolsa Família, que voltou a atender milhões de famílias em situação de vulnerabilidade. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS, 2024), o programa atende mais de 21 milhões de famílias, sendo fundamental para a redução da pobreza e da insegurança alimentar. Conforme argumenta Soares (2003), políticas de transferência de renda são essenciais para garantir acesso imediato à alimentação, mas precisam estar articuladas a ações estruturais.

Soares (2003, p. 45) ressalta:

Políticas de transferência de renda são mecanismos imprescindíveis para garantir o acesso imediato à alimentação, mas apenas se forem articuladas a ações estruturais que promovam inclusão social e desenvolvimento sustentável.

Outro eixo importante da retomada é o investimento em equipamentos públicos de Segurança Alimentar, como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas solidárias. O governo federal ampliou o apoio a essas iniciativas, reconhecendo seu papel no atendimento emergencial à população vulnerável. Segundo o MDS (2023), as cozinhas solidárias têm se expandido em todo o país, funcionando como redes de apoio comunitário e garantindo refeições diárias a milhares de pessoas. Essa estratégia se aproxima do que Maluf (2021) define como construção social da segurança alimentar, baseada na participação comunitária e na solidariedade.

Além disso, programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foram retomados e ampliados. Dados do governo federal indicam que o PAA voltou a investir bilhões na compra de alimentos da agricultura familiar, fortalecendo a produção local e garantindo o abastecimento de redes públicas de alimentação. O IPEA (2023) destaca que esse tipo de política é fundamental para articular produção e consumo, contribuindo para a sustentabilidade do sistema alimentar e redução das desigualdades regionais.

Outro dado relevante diz respeito à redução recente da insegurança alimentar grave. Informações divulgadas pelo IBGE e pelo governo federal indicam que milhões de brasileiros deixaram a condição de fome entre 2022 e 2024, resultado da retomada das políticas sociais e da melhoria gradual das condições econômicas. No entanto, especialistas alertam que o país ainda enfrenta um cenário de vulnerabilidade alimentar significativa, especialmente entre populações negras, mulheres chefes de família e moradores das regiões Norte e Nordeste. Essa realidade reforça a análise de Carneiro (2003) sobre o impacto do racismo estrutural na distribuição desigual do acesso a direitos.

A retomada do SISAN também se articula com iniciativas territoriais e acadêmicas, como o SISAN em Movimento, que contribui para fortalecer a implementação da política nos estados e municípios. Essas ações demonstram que a reconstrução da segurança alimentar no Brasil depende não apenas de investimentos federais, mas da articulação entre diferentes níveis de governo e da participação ativa da sociedade civil. Como aponta Segall-Corrêa (2008), a efetividade das políticas de segurança alimentar

depende da integração entre gestão pública, conhecimento técnico e controle social.

Apesar dos avanços recentes, o desafio de retirar novamente o Brasil do Mapa da Fome de forma sustentável exige continuidade das políticas públicas e ampliação dos investimentos. A experiência recente demonstra que a fome pode voltar rapidamente quando há descontinuidade institucional, evidenciando a necessidade de consolidar o SISAN como política de Estado. Nesse sentido, o fortalecimento da intersetorialidade, da participação social e dos investimentos em políticas estruturais torna-se fundamental para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Assim, a análise dos dados nacionais evidencia que o Brasil vive um momento de reconstrução, com avanços importantes, mas ainda insuficientes diante da magnitude do problema. A retomada do SISAN, aliada a programas como o Bolsa Família, o PAA e as cozinhas solidárias, aponta caminhos para a superação da fome, mas sua efetividade dependerá da continuidade das ações e do compromisso político com a redução das desigualdades sociais e regionais no país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou que a fome no Brasil constitui um fenômeno histórico, estrutural e profundamente marcado por desigualdades sociais, raciais, econômicas e territoriais. Ao tomar como eixo analítico os vinte anos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), foi possível compreender que os avanços no enfrentamento da insegurança alimentar não se deram de forma linear, mas resultaram de processos complexos de construção institucional, par-

ticipação social e disputas políticas em torno do direito à alimentação.

O problema de pesquisa que orientou este estudo compreender de que forma a descontinuidade das políticas públicas de segurança alimentar contribuiu para o agravamento da fome no Brasil e em que medida sua retomada pode reverter esse cenário mostrou-se consistente diante das evidências empíricas analisadas. Os dados da Rede PENSSAN (2022), que apontam mais de 33 milhões de brasileiros em situação de fome e mais de 125 milhões convivendo com algum grau de insegurança alimentar, associados às informações do IBGE (2023), demonstram que o país vivenciou um retrocesso significativo no período recente.

Nesse sentido, a hipótese central deste trabalho de que a fome no Brasil, embora estrutural, é intensificada por processos de descontinuidade institucional e pode ser enfrentada por meio de políticas públicas articuladas, intersetoriais e participativas foi confirmada. O período compreendido entre 2019 e 2022 evidenciou que o enfraquecimento da governança do SISAN, a extinção de instâncias de participação social e a redução de programas estruturantes impactaram diretamente a capacidade do Estado de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Ao mesmo tempo, os resultados do estudo demonstram que o enfrentamento da fome é possível quando há decisão política, investimento público e articulação institucional. A experiência brasileira ao longo das últimas décadas revela que políticas públicas consistentes podem produzir resultados concretos na redução da insegurança alimentar. Nesse contexto, destaca-se o papel dos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que exerceu a Presidência da

República nos períodos de 2003 a 2010 e, novamente, a partir de 2023. Durante seus mandatos iniciais, foram implementadas políticas estruturantes, como o Programa Fome Zero, o Bolsa Família, o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que contribuíram para a redução da pobreza e da insegurança alimentar, culminando na saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014.

A retomada dessas políticas no contexto atual, com o terceiro mandato presidencial iniciado em 2023, evidencia um novo ciclo de reconstrução institucional. A recriação do CONSEA, a rearticulação do SISAN e a implementação do Plano Brasil Sem Fome, associadas à ampliação de programas de transferência de renda e ao fortalecimento da agricultura familiar, indicam avanços importantes na reconstrução da política de segurança alimentar. Dados recentes do IBGE apontam uma recuperação gradual dos níveis de segurança alimentar, embora ainda persista um contingente expressivo de domicílios em situação de vulnerabilidade, o que demonstra que os avanços, embora significativos, ainda são insuficientes diante da magnitude do problema.

Os objetivos propostos foram alcançados ao longo do estudo. O mapeamento da geografia histórica da fome permitiu compreender suas raízes estruturais, dialogando com a obra de Josué de Castro e evidenciando a permanência de desigualdades territoriais. A análise da criação e institucionalização do SISAN destacou seu caráter inovador enquanto política pública baseada na intersectorialidade e na participação social. A investigação dos avanços em sua implementação evidenciou a importância da articulação entre diferentes níveis de governo e da atu-

ação de iniciativas territoriais, como o projeto SISAN em Movimento. Por sua vez, a análise dos retrocessos recentes demonstrou a fragilidade das políticas públicas diante da descontinuidade institucional.

Outro aspecto central evidenciado pelo estudo refere-se às desigualdades socio-raciais e de gênero no acesso à alimentação. Os dados analisados demonstram que a insegurança alimentar atinge de forma mais intensa domicílios chefiados por mulheres, especialmente mulheres negras, revelando que a fome no Brasil é atravessada por múltiplas dimensões de exclusão. Essa constatação reforça a necessidade de políticas públicas que incorporem uma abordagem interseccional, reconhecendo que o enfrentamento da fome exige também o enfrentamento das desigualdades estruturais que organizam a sociedade brasileira.

Adicionalmente, a análise das desigualdades regionais evidenciou que as regiões Norte e Nordeste concentram os maiores índices de insegurança alimentar, confirmando a persistência de uma geografia da fome no país. Esses dados reafirmam que o acesso à alimentação está diretamente relacionado às condições de desenvolvimento regional, ao acesso a políticas públicas e à estrutura socioeconômica dos territórios.

Diante desse cenário, conclui-se que a superação da fome no Brasil exige a consolidação do SISAN como política de Estado, com financiamento contínuo, fortalecimento da governança e ampliação da participação social. A experiência recente demonstra que os avanços obtidos são passíveis de reversão quando não há continuidade das políticas públicas, evidenciando a necessidade de compromisso político de longo prazo.

Por fim, destaca-se que o Brasil já demonstrou, em mais de um momento histórico, sua capacidade de reduzir significativamente a fome por meio de políticas públicas estruturadas. A atual retomada dessas políticas, sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, aponta para a possibilidade concreta de o país retirar-se novamente do Mapa da Fome. No entanto, essa conquista dependerá da continuidade das ações, da ampliação dos investimentos e da capacidade de enfrentar as desigualdades estruturais que historicamente produzem a insegurança alimentar.

Assim, mais do que um problema de acesso a alimentos, a fome no Brasil deve ser compreendida como uma expressão das desigualdades sociais e das escolhas políticas que orientam o desenvolvimento do país. Garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada implica reconhecer a alimentação como um direito fundamental e assegurar, de forma permanente, as condições para sua efetivação, reafirmando o papel do Estado e da sociedade na construção de um país mais justo, equitativo e soberano.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 set. 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Fome**. Brasília: MDS, 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de gestão e ações de segurança alimentar**. Brasília: MDS, 2024.
- BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.
- CARNEIRO, Sueli. **A construção do outro como não-ser: racismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2003.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1946.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **O que é fome**. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): segurança alimentar 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2023.
- KAGEYAMA, Angela. **A questão agrária brasileira: interpretações clássicas**. Campinas: Unicamp, 1983.
- MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco. **Cadernos de Segurança Alimentar**. Rio de Janeiro: FASE, 2006.
- MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2021.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 1992.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. São Paulo: Rede PENSSAN, 2022.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Insegurança alimentar no Brasil: conceito, medida e implicações. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 21, supl., p. 1-12, 2008.