

O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL, A EVOLUÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL E AS DESIGUALDADES ESTRUTURAIS NO ACESSO À ALIMENTAÇÃO¹

Elisabetta Recine²

RESUMO

É apresentada, de maneira sucinta, a trajetória do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e sua relação com a evolução da insegurança alimentar e das desigualdades estruturais no acesso à alimentação na população brasileira. A partir de uma abordagem histórico-descritiva e analítica, examina-se a constituição, extinção e reinstalação do Conselho em diferentes contextos políticos, bem como o papel da sociedade civil organizada na construção e manutenção da agenda de segurança alimentar e nutricional. Apresenta-se a evolução da insegurança alimentar com base na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), destacando seus diferentes níveis e sua variação ao longo do tempo. Por fim, são abordadas as desigualdades de gênero, raça e território, além das relações entre sistema alimentar, mundo do trabalho e políticas públicas recentes voltadas à garantia do direito humano à alimentação adequada.

Palavras-chave: CONSEA; insegurança alimentar; participação social; desigualdade social; políticas públicas; fome; soberania alimentar.

Introdução

A fome e a insegurança alimentar no Brasil constituem expressões históricas de desigualdades sociais, econômicas e políticas. A construção de respostas institucionais a esse problema está diretamente relacionada à atuação do Estado e da sociedade civil, especialmente no âmbito da segurança alimentar e nutricional.

É apresentada a trajetória do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e sua relação com a agenda de políticas públicas

¹ Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Síntese da apresentação realizada na celebração de 70 anos do DIEESE em dezembro de 2025.

² Depto de Nutrição, Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição, Universidade de Brasília. Presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea

voltadas ao enfrentamento da fome e garantia de alimentação saudável para todas as pessoas. Também é descrita a evolução da insegurança alimentar no país e discutida suas implicações estruturais, especialmente no que se refere às desigualdades de gênero, raça e território.

Adicionalmente, é abordada a relação entre sistema alimentar e mundo do trabalho, destacando como a organização da produção e distribuição de alimentos também produz e reproduz desigualdades sociais.

Trajетória institucional do CONSEA e participação social

A trajetória do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é marcada por diferentes momentos de constituição, extinção e reinstalação, refletindo mudanças no cenário político brasileiro e uma constante resistência e resiliência das forças sociais envolvidas na agenda.

Sua primeira configuração ocorre durante o governo de Itamar Franco, em um período marcado por mobilização social em torno da ética na política e do enfrentamento da fome. Nesse contexto, o Conselho é instituído como espaço vinculado à Presidência da República, com a finalidade de articular o atendimento, por meio de políticas públicas, das demandas da sociedade civil relacionadas à segurança alimentar e nutricional.

Depois de um curto período de funcionamento, o CONSEA é extinto durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995), retornando apenas em 2003, no início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse momento, a erradicação da fome passa a ser prioridade governamental explícita, com a implementação da Estratégia Fome Zero, elaborada durante o governo paralelo com a participação de múltiplos atores sociais. Desta retomada, em 2003 ao final de 2022 o CONSEA participou de maneira ativa e propositiva no monitoramento e aperfeiçoamento de inúmeras políticas públicas relacionadas à agenda.

Em 2019, o Conselho é novamente extinto, no âmbito dos primeiros atos da nova conformação governamental. Esta extinção, aprofunda um processo de desmonte institucional e das políticas públicas identificado a partir de 2016. Com a extinção e o cenário político e econômico se conformou um coletivo de movimentos e organizações da sociedade civil que lança a “Conferência Popular por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional” que manteve um conjunto de ações e processos de mobilização para denunciar o aumento da fome e demandar políticas públicas, as estratégias utilizadas foram variadas, considerando que entre 2019 e 2022 enfrentamos a pandemia por Covid19 e suas consequências. Especialmente a partir de 2022 intensificam-se as discussões sobre a retomada das políticas públicas que para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a rede de proteção social e a volta do Consea. O Consea é reinstalado em fevereiro de 2023 com a mesma composição do mo-

mento da sua extinção, realiza em dezembro do mesmo ano a 6ª Conferência Nacional de SAN com o lema “Erradicar a fome e garantir direitos com comida de verdade, democracia e equidade”. Nesta Conferência são aprovadas propostas encaminhadas ao governo para elaboração do 3º Plano Nacional de SAN, lançado em fevereiro de 2025.

A realidade revelada pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

A mensuração da insegurança alimentar no Brasil passou por mudanças metodológicas significativas ao longo do tempo. Até o início dos anos 2000, os indicadores estavam predominantemente baseados em aspectos biológicos, como a medição da desnutrição infantil por meio de dados antropométricos de peso e altura de crianças.

Com a adoção da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), passa-se a considerar dimensões subjetivas e progressivas da privação alimentar nos domicílios. A escala classifica a insegurança alimentar em três níveis:

Leve: preocupação com a possibilidade de falta de alimentos;

Moderada: redução na quantidade e qualidade da alimentação;

Grave: restrição efetiva de alimentos, caracterizando fome.

A partir da aplicação dessa metodologia pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em pesquisas domiciliares, inicia-se uma série histórica em 2004 que acompanha a trajetória da insegurança alimentar no país. Com medições similares, o Relatório do Estado de Segurança Alimentar Mundial (SOFI) elaborado por agências das Nações Unidas, declara, pela primeira vez, a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014. Lamentavelmente, poucos anos depois, como resultado de crises políticas e econômicas há uma reversão dramática nos níveis de pobreza e fome. Somado a estes aspectos há ainda uma interrupção de pesquisas nacionais realizadas pelo IBGE e o Brasil só pode conhecer a realidade de 2021/2022 de atingir quase 33 milhões em situação de fome e mais da metade da população brasileira com algum grau de insegurança alimentar pelas pesquisas realizadas pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. A retomada de políticas públicas, do Sistema Nacional de SAN (Sisan) e os bons resultados macroeconômicos e de nível de emprego reverterem este cenário a partir de 2023 a ponto de haver um segundo anúncio pelo relatório SOF 2025 do Brasil ter novamente saído do Mapa da Fome. Esta melhoria nos indicadores requerem pelo menos dois comentários, o primeiro relacionado ao conhecimento e práticas acumuladas em década anterior sobre políticas públicas e que puderam, a partir de uma ação concentrada, recuperar perdas; outro aspecto é que esses resultados indicam a capacidade de ações emergenciais gerarem melhorias mas também alertam

para a necessidade de constituir capacidade de atuar em determinantes estruturais das nossas desigualdades para retroceder rapidamente, como ocorrido entre 2016 e 2022.

Sistema alimentar, trabalho e desigualdades estruturais

A análise da insegurança alimentar também requer a compreensão do sistema alimentar hegemônico como produtor de desigualdades. O modelo predominante, baseado em monoculturas, grandes cadeias produtivas e uso intensivo de combustíveis fósseis, está associado à concentração econômica, de poder e à precarização das relações de trabalho.

Ao longo do sistema alimentar, desde a produção até o consumo, observam-se diferentes formas de trabalho marcadas por desigualdade, baixos salários e más condições de trabalho. Trabalhadores rurais, agricultores familiares, trabalhadores da indústria de alimentos, entregadores de aplicativos, mulheres responsáveis pelo cuidado alimentar invisibilizado, por exemplo, compõem esse sistema, frequentemente em condições precarizadas.

Nesse contexto, destaca-se o crescimento recente de trabalhadores de plataformas digitais vinculadas à entrega de alimentos, muitos dos quais se encontram em situação de insegurança alimentar, evidenciando a contradição estrutural do sistema alimentar.

A insegurança alimentar no Brasil apresenta forte correlação com desigualdades estruturais, especialmente de gênero, raça e território.

Mulheres, particularmente mulheres negras, estão entre os grupos mais vulnerabilizados à fome, especialmente em domicílios com crianças pequenas. Observa-se também que a responsabilidade pelo cuidado alimentar recai majoritariamente sobre as mulheres, o que se relaciona à divisão desigual do trabalho doméstico e às múltiplas jornadas de trabalho.

No recorte racial, os dados indicam diferenças significativas entre populações brancas, pardas e pretas, tanto no acesso à alimentação adequada quanto na incidência de insegurança alimentar grave. Da mesma forma, observa-se maior incidência de insegurança alimentar nas regiões Norte e Nordeste, ainda que em números absolutos haja maior concentração em áreas urbanas mais populosas.

Os dados mais recentes indicam maior redução da insegurança alimentar nestes grupos, mas ainda persistem desigualdades estruturais históricas.

Comentários finais

A fome no Brasil não é um fenômeno isolado, mas o resultado de processos históricos, políticos e sociais profundamente ligados às desigualdades estruturais do país. A existência e a descontinuidade do CONSEA refletem a importância da participação social na formulação de políticas públicas, bem como a fragilidade que essas políticas podem assumir diante de mudanças institucionais e ameaças à democracia em seu sentido mais amplo.

A evolução dos indicadores de segurança alimentar demonstra que avanços são possíveis quando há articulação entre Estado e sociedade civil, mas também revela a rapidez com que retrocessos podem ocorrer quando essas estruturas são enfraquecidas. As desigualdades de gênero, raça e território reforçam que a fome atinge de forma mais intensa determinados grupos sociais, exigindo respostas específicas e integradas.

Nesse sentido, o enfrentamento da insegurança alimentar no Brasil depende não apenas da continuidade das políticas públicas, mas da consolidação de estratégias que articulem diferentes setores e garantam acesso efetivo e permanente à alimentação adequada. O desafio que se impõe é transformar avanços pontuais em uma estrutura duradoura de proteção social, capaz de romper com ciclos históricos de vulnerabilidade e fome.

Referências de apoio

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023/2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**. Brasília, DF: MDS, diferentes edições.

BRASIL. Presidência da República. **Programa Fome Zero**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatórios, resoluções e documentos institucionais sobre segurança alimentar e nu-**

tricional. Brasília, DF: CONSEA, diferentes edições.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA.
Relatório sobre o estado da segurança alimentar e nutricional no mundo.
Roma: FAO, 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil.** Rio de Janeiro: Rede PENSSAN, 2021.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil.** Rio de Janeiro: Rede PENSSAN, 2022.