

**Universidade Federal da Grande Dourados**  
**Faculdade De Direito e Relações Internacionais (Fadir)**  
**Bacharelado em Relações Internacionais**

**Nicolle Lopes Valadares**

**A porta giratória do Brasil no Mapa da Fome**

**Dourados - MS**

**Julho, 2025**

**Universidade Federal da Grande Dourados**  
**Faculdade De Direito e Relações Internacionais (Fadir)**  
**Bacharelado em Relações Internacionais**

**Nicolle Lopes Valadares**

**A porta giratória do Brasil no Mapa da Fome**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Matheus de Carvalho Hernandez.

**Dourados - MS**  
**Julho, 2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

V136p Valadares, Nicolle Lopes

A porta giratória do Brasil no Mapa da Fome [recurso eletrônico] / Nicolle Lopes Valadares. -- 2025.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Matheus de Carvalho Hernandez.

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2025.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Política Externa. 3. Mapa da Fome. I. Hernandez, Matheus De Carvalho. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



## ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 02 de julho de 2025, compareceu para defesa pública on-line do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Nicolle Lopes Valadares** tendo como título “**A porta giratória do Brasil no Mapa da Fome**”.

Constituíram a Banca Examinadora os professores **Dr. Matheus de Carvalho Hernandez** (orientador), **Dra. Déborah Silva do Monte** (examinadora) e **Dra. Verônica Gronau Luz** (examinadora).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado APROVADO.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: Com recomendação para futura publicação em formato de artigo \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Assinaturas:



Documento assinado digitalmente  
**MATHEUS DE CARVALHO HERNANDEZ**  
Data: 07/07/2025 10:28:47-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dr. Matheus de Carvalho Hernandez**

Orientador



Documento assinado digitalmente  
**DEBORAH SILVA DO MONTE**  
Data: 07/07/2025 10:10:38-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dra. Déborah Silva do Monte**

Examinadora



Documento assinado digitalmente  
**VERONICA GRONAU LUZ**  
Data: 02/07/2025 10:35:51-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Dra Verônica Gronau Luz**

Examinadora

A fome, o verme, a brutalidade boçal

Ainda causam mil tragédias por aí

O sonho de evitá-las é justo sonhar.

**(Gilberto Gil, “É”)**

## AGRADECIMENTOS

À minha irmã, que nunca deixou de chorar quando eu vou embora.

Às minhas amigas Amanda, Camila, Melina e Amandinha. A faculdade não seria tão boa se eu não tivesse a sorte de ter suas amizades.

À Gabriela Tanganelli, que mesmo do outro lado do mundo não deixou de estar sempre comigo.

Ao Rapha, meu primo-gêmeo, companheiro de pesquisa e melhor amigo. Espero sempre dividir a vida contigo!

À Rai e a Mia, por serem as melhores companhias que eu poderia desejar para as noites adentro escrevendo o TCC.

Ao Peralta e a Gabi Marculino, por todo apoio e companheirismo.

Ao Rapha e a Laura, por serem minha família em Dourados.

Ao meu orientador, por todo o suporte durante a faculdade e principalmente durante o TCC.

Aos meus pais, que me acompanharam e apoiaram de longe, mesmo quando não entendiam o que tinha me encantado nesse curso; que sempre confiaram na minha capacidade, mesmo quando eu duvidei; e que fizeram todos os esforços do mundo para me proporcionar a vivência universitária completa.

À UFGD, por me proporcionar um ensino público, de qualidade e gratuito.

A todos vocês, que viveram e vibraram comigo: esta conquista é nossa. Em breve, celebraremos os novos caminhos que se abrirão! <3

## RESUMO

Este trabalho analisa os impactos da volta do Brasil ao Mapa da Fome da ONU em 2021 na sua política externa. Partindo da hipótese de que tal retrocesso prejudicou a imagem internacional do país como referência no combate à fome, o desenho da pesquisa se estrutura como um estudo qualitativo, com metodologia baseada em revisão bibliográfica e documental de relatórios governamentais, produções acadêmicas e publicações de organismos internacionais. Para tanto, são realizadas análises da trajetória histórica das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil; uma análise comparativa dos Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSANs 2012-2015 e 2016-2019); e um exame do processo de desmonte dessas políticas, que culminou no retorno do país ao Mapa da Fome. O resultado principal indica que o regresso à insegurança alimentar foi consequência direta do desmantelamento da arquitetura de políticas públicas de SAN, o que erodiu a credibilidade externa brasileira e seu capital político, enfraquecendo seu protagonismo na Cooperação Sul-Sul. Conclui-se, confirmando a hipótese, que as estratégias de reconstrução das políticas de SAN, iniciadas em 2023, apesar de apresentarem resultados positivos, enfrentam desafios para restaurar a posição do Brasil como liderança global no tema.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional; Política Externa; Mapa da Fome.

## ABSTRACT

This paper analyzes the impacts of Brazil's return to the UN Hunger Map in 2021 on its foreign policy. Based on the hypothesis that such a setback damaged the country's international image as a reference in the fight against hunger, the research design is structured as a qualitative study, with a methodology based on a bibliographic and documentary review of government reports, academic productions, and publications from international organizations. To this end, analyses of the historical trajectory of Food and Nutrition Security (FNS) policies in Brazil are carried out ; a comparative analysis of the National Food and Nutrition Security Plans (PLANSANs 2012-2015 and 2016-2019) ; and an examination of the process of dismantling these policies, which culminated in the country's return to the Hunger Map. The main result indicates that the return to food insecurity was a direct consequence of the dismantling of the FNS public policy architecture, which eroded Brazil's external credibility and its political capital, weakening its leading role in South-South Cooperation. It is concluded, confirming the hypothesis, that the strategies for rebuilding FNS policies, initiated in 2023, despite presenting positive results, face challenges in restoring Brazil's position as a global leader on the subject.

**Keywords:** Food and Nutrition Security; Foreign Policy; Hunger Map.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – ODMs: Metas brasileiras e principais resultados.....	13
Quadro 2 – ODS 2.....	15
Quadro 3 – Secretarias do MDS.....	22
Quadro 4 – Indicadores de sucesso da Diretriz 1.....	33
Quadro 5 – Indicadores de sucesso da Diretriz 2.....	34
Quadro 6 – Indicadores de sucesso da Diretriz 3.....	35
Quadro 7 – Indicadores de sucesso da Diretriz 4.....	36
Quadro 8 – Indicadores de sucesso da Diretriz 5.....	36
Quadro 9 – Indicadores de sucesso da Diretriz 6.....	37
Quadro 10 – Indicadores de sucesso da Diretriz 7.....	38
Quadro 11 – Indicadores de sucesso da Diretriz 8.....	39
Quadro 12 – Síntese dos indicadores do PLANSAN (2012-2013).....	40
Quadro 13 – Indicadores de sucesso do Desafio 1.....	44
Quadro 14 – Indicadores de sucesso do Desafio 2.....	45
Quadro 15 – Indicadores de sucesso do Desafio 3.....	46
Quadro 16 – Indicadores de sucesso do Desafio 4.....	47
Quadro 17 – Indicadores de sucesso do Desafio 5.....	49
Quadro 18 – Indicadores de sucesso do Desafio 6.....	50
Quadro 19 – Indicadores de sucesso do Desafio 7.....	51
Quadro 20 – Indicadores de sucesso do Desafio 8.....	52
Quadro 21 – Indicadores de sucesso do Desafio 9.....	53
Quadro 22 – Síntese dos indicadores do PLANSAN (2016-2017).....	54
Quadro 23 – Síntese comparativa dos PLANSANS 2012-2015 e 2016-2019.....	57
Quadro 24 – Projetos do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO.....	61
Quadro 25 – Diretrizes do III PLANSAN (2025-2027).....	72

Quadro 26 – Síntese dos Resultados do Relatório SOFI 2024 para o Brasil.....	74
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação  
ADA – Ação de Distribuição de Alimentos  
ASCOFAM – Associação Mundial da Luta Contra a Fome  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
BSF – Plano Brasil Sem Fome  
CAD – Centros de Atenção ao Desnutrido  
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos  
CGPAN – Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição  
CNA – Comissão Nacional de Alimentação  
CNUDS – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável  
CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CSA – Comitê de Segurança Alimentar Mundial  
CSS – Cooperação Sul-Sul  
CSST – Cooperação Sul-Sul Trilateral  
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada  
EAAB – Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil  
EAN – Educação Alimentar e Nutricional  
EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar  
EC – Emenda Constitucional  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IBCs – Instituições Brasileiras Cooperantes  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LCSO – Linhas de Cuidado da Obesidade  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
ONG – Organização Não-Governamental  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAN – Programa de Apoio Nutricional  
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador  
PBF – Programa Bolsa Família  
PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
PNGATI – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas  
PNAA – Plano Nacional de Abastecimento Alimentar

PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
PNAUP – Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana  
PNLCC – Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes  
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares  
PoU – Prevalência da Subnutrição  
PPA – Plano Plurianual  
PROAB – Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda  
PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos  
PROHORT – Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro  
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
RAA – Rede de Aquicultura das Américas  
RAES – Rede de Alimentação Escolar Sustentável  
REFAP – Comércio Familiar de Produtos Básicos  
RIs – Relações Internacionais  
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SESEP – Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS - Sistema Único de Saúde  
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas  
VAN – Vigilância Alimentar e Nutricional  
WFP – Programa Mundial de Alimentos

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

#### **1 FOME E POLÍTICA EXTERNA: A TRAJETÓRIA BRASILEIRA NO CONTEXTO DOMÉSTICO E INTERNACIONAL**

1.1 A FOME NA AGENDA GLOBAL: DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1.2 POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL E SUA PROJEÇÃO INTERNACIONAL: AVANÇOS, COOPERAÇÃO SUL-SUL E RETROCESSOS (1930-2023)

#### **2 ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2012-2019): AVANÇOS, RUPTURAS E O PAPEL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

2.1 O PLANSAN 2012-2015: CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS E RECONHECIMENTO GLOBAL

2.2 O PLANSAN 2016-2019: DESMONTE, FRAGILIZAÇÃO E A RESILIÊNCIA POLÍTICA

2.3 ANÁLISE COMPARATIVA: CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E O DIFERENCIAL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

#### **3 O RETORNO DO BRASIL AO MAPA DA FOME: DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EROSÃO DO CAPITAL POLÍTICO**

3.1 O PREÇO DO RETROCESSO: A PERDA DE CREDIBILIDADE NO CENÁRIO INTERNACIONAL

3.2 O RECOMEÇO EM 2023: RESTITUIÇÃO DO CONSEA E NOVAS ESTRATÉGIAS

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANEXO I

ANEXO II

## INTRODUÇÃO

De acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO *et al*, 2022), a fome é um sintoma, uma sensação física dolorosa ocasionada pela falta de energia, que pode se tornar crônica após longo período de baixa ingestão alimentar. A fome crônica é um conceito que vai além da ideia nutricional, ela é uma consequência de inúmeros processos de exclusão social. Com base no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2004), uma alimentação é considerada adequada quando é nutricionalmente balanceada, colabora para formação saudável dos seres humanos, conscientes de seus direitos e deveres com a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida dos seus descendentes, e é considerada um direito básico do ser humano e das próximas gerações. A ideia de insegurança alimentar vem da ausência de segurança alimentar, quando as pessoas não possuem acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e adequados, sem conseguirem atender suas próprias necessidades e preferências alimentares, desencadeando em uma vida não saudável. É, essencialmente, o acesso irregular e insuficiente a alimentos de qualidade, sem iminência de alguma restrição no futuro próximo, fatores que são fortemente influenciados pelos sistemas alimentares vigentes (Salles-Costa et al. 2022).

. O Mapa da Fome da ONU, iniciativa que coleta e analisa dados de insegurança alimentar dos países associados anualmente, exige que os índices de fome permaneçam abaixo de 2,5% para exclusão da lista. O Brasil saiu do Mapa em 2014, um marco na política nacional e externa que posicionou o país como referência mundial no combate à fome, levando a acordos de cooperação destinados a replicar o modelo das políticas públicas executadas e reduzir o avanço da fome em países parceiros. Porém, em 2021, com o aumento de índices de pobreza extrema e insegurança alimentar desde 2018, o Brasil retorna ao Mapa da Fome, perdendo sua consolidação como referência na política internacional e, por consequência, um grande ativo de política externa. Esse fato coincide com o desmantelamento iniciado no Governo Temer e perpetuado no Governo Bolsonaro.

Nos estudos das Relações Internacionais, a fome ainda é tratada como um tema secundário. No entanto, é inadequado negligenciar sua importância em fenômenos internacionais, considerando os dados alarmantes que são obtidos ano a ano e seu impacto na dignidade humana, além do custo econômico que ela traz para o país e do impacto da insegurança alimentar na instabilidade social. É urgente que o tema da fome seja mais analisado no âmbito da política internacional, do desenvolvimento de políticas públicas e da cooperação, como também, que seu combate seja tratado como um ativo de política externa com poder de elevar o posicionamento internacional de um país.

A pergunta de pesquisa que norteia este trabalho é: como a volta do Brasil ao Mapa da Fome em 2021 impactou a política externa do país? Para respondê-la, estruturou-se como objetivo geral analisar como a reinclusão do país ao Mapa influenciou a condução da política externa. Este objetivo foi destrinchado em quatro objetivos específicos, sendo eles: 1. examinar os conceitos da fome nacional e internacionalmente; 2. analisar o histórico do combate à fome no Brasil e sua relação com os ODM e ODS; 3. comparar os PLANs 2012-2015 e 2016-2019; 4. compreender o impacto dos desmontes das políticas no posicionamento internacional brasileiro.

A hipótese deste trabalho é de que a volta ao Mapa da Fome prejudicou a imagem do Brasil como referência em combate à fome perante o cenário internacional, possivelmente prejudicando parcerias e relacionamentos. Dessa maneira, este estudo é relevante pois realiza um debate sobre políticas públicas na perspectiva das Relações Internacionais, avalia como fatores domésticos podem atuar como condicionantes diplomáticos e fortalece os estudos sobre a fome nas RIs, área ainda não tão explorada.

O trabalho está dividido em três capítulos e sete seções. No primeiro capítulo, analisa-se a trajetória brasileira no contexto doméstico e internacional, dividindo-a em duas seções: a primeira, visando entender a fome sob a perspectiva dos ODM e ODS; e, a segunda, uma recapitulação histórica das políticas de combate à fome no Brasil. O segundo capítulo busca compreender como a cooperação internacional se fez presente na implementação dos PLANs 2012-2015 e 2016-2019, quais as semelhanças e diferenças entre eles, que resultados eles alcançaram e que impacto tiveram na política externa do país. No terceiro capítulo, estuda-se as causas do retrocesso que levaram o Brasil retornar ao Mapa, se o fato ocasiona em perda de credibilidade e protagonismo do país e quais são as perspectivas de recomeço. Por fim, as considerações finais sintetizam as informações destrinchadas ao longo do trabalho, respondendo a pergunta norteadora.

## **1 FOME E POLÍTICA EXTERNA: A TRAJETÓRIA BRASILEIRA NO CONTEXTO DOMÉSTICO E INTERNACIONAL**

Este capítulo explora a construção do conceito de fome nas agendas internacionais, dos Objetivos do Milênio (ODM) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e sua influência nas políticas brasileiras. Na seção 1.1, analisa-se a evolução das metas globais, destacando como o Brasil se alinhou a esses marcos. Na 1.2, examina-se o histórico doméstico de combate à fome, desde os anos 1930 até os retrocessos pós-2016, que culminaram no retorno do país ao Mapa da Fome em 2021, assim como os acordos de cooperação técnica que o Brasil empreendeu no mesmo período. A análise conjunta permite entender como o desmonte de políticas públicas afetou não apenas a segurança alimentar, mas também o posicionamento internacional do Brasil.

### **1.1 A FOME NA AGENDA GLOBAL: DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), formalizados na Declaração do Milênio da ONU, constituíram compromissos internacionais voltados ao desenvolvimento humano, com metas a serem alcançadas até 2015. Eles foram redigidos após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas que ocorreu em 2000. Os 191 Estados-membros da ONU da época, assim como 22 organizações internacionais, firmaram o compromisso de alcançarem as metas dispostas até o prazo final.

Os ODM tinham como intenção incluir temáticas urgentes de desenvolvimento social nas agendas internacionais, nacionais e locais dos países-membros. Neste contexto, desenvolveram 8 objetivos claros, mensuráveis e urgentes, com 22 metas discriminadas e 48 indicadores para que pudesse ser realizado um acompanhamento periódico do alcance das metas, assim como comparações e avaliações em escala regional, nacional e global. Esses objetivos eram: 1. acabar com a fome e a miséria; 2. oferecer educação básica de qualidade para todos; 3. promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. reduzir a mortalidade infantil; 5. melhorar a saúde das gestantes; 6. combater a Aids, a malária e outras doenças; 7. garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, e; 8. estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

A fome foi mencionada três vezes de maneira específica na Declaração do Milênio. A primeira, quando a carta discorre sobre os princípios que guiam aquele documento, reforçando que não estar em condição de fome é ter sua liberdade assegurada, como pode ser verificado a seguir:

A liberdade: Os homens e as mulheres têm o direito de viver a sua vida e de criar os seus filhos com dignidade, livres da fome e livres do medo da violência, da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir estes direitos é através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular. (Declaração do Milênio, 2000. p. 3)

A segunda e a terceira menção estão presentes no eixo III, de Desenvolvimento e Erradicação da Pobreza, nos tópicos 19 e 20, explicitando uma meta quantitativa, objetivando a redução de 50% da população em condição de fome até o ano de 2015 e também conectando o combate à fome com a promoção da igualdade de gênero:

19. Decidimos ainda: Reduzir para metade, até ao ano 2015, a percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome; de igual modo, reduzir para metade a percentagem de pessoas que não têm acesso a água potável ou carecem de meios para o obter.

[...]

20. Decidimos também: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher como meios eficazes de combater a pobreza, a fome e as doenças e de promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável. (Declaração do Milênio, 2000. p. 9)

Tais metas, apesar de compreenderem as necessidades do momento, possuíam pouca especificidade quando se tratava de 191 contextos distintos, além de não buscar conceituar o que é a fome, quais são os tipos de insegurança alimentar, como os sistemas alimentares impactam nesses índices, entre outros. Com o passar do tempo, demonstrou-se insuficiente por possuir texto e metas genéricas. De acordo com Januzzi e Carlo (2018), comparativamente aos ODM, os ODS refletem uma expansão significativa no consenso político internacional relacionado a questões ambientais globais, de direitos humanos e fortalecimento de processos de governança nacional. Desta maneira, os ODS tinham a possibilidade de expandir a agenda minimalista e focada na mitigação da extrema pobreza e fome que eram os ODMs, fato que era muito criticado por organizações não-governamentais. (Martens, 2016).

Segundo Aragão (2013 *apud* Januzzi e Carlo, p.10, 2018), a Agenda ODM representou um esvaziamento deliberado das pautas mais amplas de desenvolvimento e direitos humanos. Essa mudança é interpretada como uma cessão estratégica da Secretaria-Geral das Nações Unidas à relutância de governos com orientação conservadora e liberal. Tais governos se opunham à agenda mais progressista e abrangente que fora defendida nas décadas anteriores por agências especializadas como a UNESCO e o UNICEF. O autor conclui que a mobilização de organizações não-governamentais junto a essas agências, mesmo durante as Cúpulas Mundiais, não logrou superar a influência exercida por lobbies empresariais, *think*

*tanks* conservadores e agências de fomento alinhadas ao Consenso de Washington na Secretaria da Assembleia Geral. Isso justificaria a redação básica e minimalista das metas.

Destarte, a incorporação da Agenda dos ODM pelo governo brasileiro em 2003 representou um marco importante, porém, foi necessário uma reformulação para maior especificidade e coerência com o contexto interno do país. Foram elaboradas metas nacionais mais ousadas, afinal, de acordo com Januzzi e Carlo (2018), o Brasil possuía uma pauta de política social muito mais avançada que os próprios ODMs. A decisão de ir além das metas globais não foi um mero exercício técnico, mas um ato político que refletia as prioridades do governo da época. As metas internas e os resultados alcançados podem ser verificadas no quadro a seguir:

**Quadro 1 – ODMs: Metas brasileiras e principais resultados**

<b>Meta global</b>	<b>Meta brasileira</b>	<b>Resultados</b>	<b>Status da meta</b>
1 – Reduzir, até 2015, a extrema pobreza e a fome à metade do nível prevalente em 1990	Reduzir a extrema pobreza a um quarto da taxa de 1990 e reduzir a desnutrição infantil pela metade.	A extrema pobreza caiu de 25,5% em 1990 para 2,5% em 2014. Em 2014, o Brasil saiu do Mapa da Fome da ONU.	Atingida e superada.
2 – Universalizar a educação primária	Garantir que todas as crianças, de ambos os sexos, concluam o ensino fundamental.	97,8% das crianças de 7 a 14 anos estavam na escola em 2013. A taxa de conclusão do ensino fundamental atingiu 79%.	Atingida no tópico do acesso mas não no de qualidade.
3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	Eliminar a disparidade de gênero no ensino fundamental e médio.	As mulheres já tinham, em média, mais anos de estudo que os homens. A proporção de mulheres no parlamento subiu, mas continuou baixa (cerca de 10%).	Atingida na educação mas não no mercado de trabalho.
4 – Reduzir a mortalidade na infância	Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos, entre 1990 e 2015.	A mortalidade na infância (até 5 anos) caiu 73%, de 53,7 por mil nascidos vivos em 1990 para 14,4 em 2015.	Atingida e superada.
5- Melhorar a saúde materna	Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna e universalizar o acesso à saúde reprodutiva.	A mortalidade materna caiu 43%, de 143 para 62 por 100 mil nascidos vivos, mas não atingiu a meta de 75% de redução.	Não atingida.
6 – Combater a AIDS, a malária e outras doenças	Deter e começar a reverter a propagação do HIV/AIDS e a incidência da malária e outras doenças.	A epidemia de AIDS foi estabilizada. O acesso universal e gratuito ao tratamento antirretroviral foi um sucesso mundial.	Atingida.

		A malária foi reduzida em mais de 75% na Amazônia.	
7 – Garantir a sustentabilidade ambiental	Reduzir pela metade a proporção da população sem acesso à água potável e saneamento básico. Reverter a perda de recursos ambientais.	O acesso à água potável atingiu a meta, mas o acesso a saneamento básico ficou muito abaixo, atendendo apenas 58% da população. O desmatamento na Amazônia foi reduzido em 82% entre 2004 e 2014.	Atingida parcialmente. Grande redução no desmatamento, mas o saneamento básico continua sendo um desafio até hoje.
8 - Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento	Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (comércio, ajuda, dívida).	O Brasil se consolidou como um importante ator global, ampliando a Cooperação Sul-Sul com países da África e América Latina e quitando suas dívidas com o FMI e o Clube de Paris.	Atingida.

**Fonte:** IPEA: V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2014). Elaboração própria (2025)

O Brasil teve um desempenho considerado muito positivo no cumprimento dos Objetivos do Milênio, superando várias das metas mais importantes, especialmente no combate à pobreza e na melhoria de indicadores de saúde. No entanto, desafios significativos persistiram, principalmente na qualidade da educação, na igualdade de gênero (no mercado de trabalho e na política), na redução da mortalidade materna e, de forma mais crítica, na universalização do saneamento básico. Esses desafios foram incorporados na agenda dos ODS.

Em 2012, vinte anos após a Eco-92 e na reta final das metas dos ODM, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), também chamada de Rio+20, com o propósito de debater a renovação do compromisso político com essa agenda global. A conferência reuniu 188 chefes de Estado, dos quais 185 eram países-membros da ONU, mas incluindo também países como a Palestina. No evento, os participantes reafirmaram seus compromissos com a sustentabilidade e promoveram debates sobre quais temáticas eram urgentes de serem resolvidas nos próximos anos. Tal discussão gerou um documento chamado “O futuro que nós queremos”, que delimitou os fundamentos do que viria a se tornar em 2015, depois de longas e trabalhosas negociações, a Agenda 2030.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou Agenda 2030, se consolidaram como 17 metas globais, também estabelecidas pela ONU. Todos os objetivos

somados possuem 169 metas internas que abrangem questões como igualdade de gênero, saúde e educação, de maneira específica e com indicadores mais estratégicos.

Especificamente sobre a fome (ODS 2), é possível observar um grande avanço no que tange ao entendimento das nuances da fome e da segurança alimentar, pois o objetivo do milênio 1 citava apenas acabar com a fome e a pobreza, mas, nos ODS, discute-se também o alcance da segurança alimentar, a melhoria da nutrição e a promoção da agricultura sustentável. Para maior compreensão, o Quadro 2 sintetiza as principais metas (tanto as globais quanto as adaptações para o contexto brasileiro), seus prazos e indicadores associados, permitindo uma análise objetiva do alinhamento entre as agendas global e nacional, bem como dos desafios para atingir os objetivos até 2030:

**Quadro 2 – ODS 2**

<b>ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável</b>				
Objetivo: Acabar com a fome, garantir segurança alimentar e promover agricultura sustentável				
<b>Meta</b>	<b>ONU</b>	<b>Brasil (adaptações)</b>	<b>Prazo</b>	<b>Indicadores</b>
2.1	Garantir acesso a alimentos seguros e nutritivos para todos, especialmente pobres e vulneráveis.	Inclui alimentos culturalmente adequados e destaque a idosos.	2030	2.1.1: Prevalência de subalimentação 2.1.2: Insegurança alimentar (FIES)
2.1	Eliminar todas as formas de má-nutrição (nanismo/caquexia até 2025) e atender necessidades de gestantes, idosos e adolescentes.	Adiciona combate ao sobrepeso e foco em comunidades tradicionais.	2030 (nanismo até 2025)	2.2.1: Atraso no crescimento infantil 2.2.2: Malnutrição infantil (baixo/excesso peso)
2.3	Dobrar produtividade e renda de pequenos produtores (mulheres, indígenas, agricultores familiares).	Ênfase em acesso a territórios tradicionais, crédito, mercados locais e cooperativismo.	2030	2.3.1: Produção por trabalho 2.3.2: Renda por sexo/etnia
2.4	Garantir sistemas agrícolas sustentáveis e resilientes às mudanças climáticas.	Inclui conservação de serviços ecossistêmicos e qualidade do ar/água.	2030	2.4.1: Área agrícola sustentável

<b>ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável</b>				
Objetivo: Acabar com a fome, garantir segurança alimentar e promover agricultura sustentável				
<b>Meta</b>	<b>ONU</b>	<b>Brasil (adaptações)</b>	<b>Prazo</b>	<b>Indicadores</b>
2.5	Conservar diversidade genética de plantas/animais e distribuição justa de benefícios.	Divide em duas submetas: conservação <i>ex situ/in situ</i> e distribuição de benefícios.	2020	2.5.1: Recursos genéticos protegidos 2.5.2: Raças em risco de extinção
2.a	Aumentar investimentos em infraestrutura rural, pesquisa e bancos de genes.	Prioriza tecnologias adaptadas a sistemas tradicionais e diferenças regionais.	2030	2.a.1: Gasto público agrícola 2.a.2: Ajuda internacional
2.b	Eliminar subsídios à exportação e distorções no mercado agrícola global.	Reforça o princípio de soberania alimentar.	2030	2.b.1: Subsídios à exportação
2.c	Regular mercados de alimentos para reduzir volatilidade de preços.	Inclui políticas de estoque e logística para segurança alimentar.	2030	2.c.1: Anomalias de preços

**Fonte:** IPEA: ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável. Elaboração própria (2025)

Com metas que incluem possibilitar e garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos, erradicação da desnutrição, manter a diversidade genética de sementes e plantas, medidas para adequar o mercado de *commodities*, restrições do comércio e aumento de investimento em infraestrutura, especialmente para países menos desenvolvidos, a Agenda 2030 demonstra a complexificação nas percepções e nos entendimentos dos diferentes contextos internacionais, assim como a necessidade de especificar ações, metas e indicadores, de forma que todo o cenário internacional possua direcionamento claro sobre quais processos e projetos seguir e implementar.

Mesmo com os avanços conceituais, ainda existem críticas sobre a Agenda não ir à fundo no cerne da desigualdade, ignorando que, para um verdadeiro desenvolvimento sustentável, é necessário uma desaceleração em países ricos, como Takahashi, Rocha e Detoni (2023) explicitam em sua análise:

Embora a Agenda 2030 represente um compromisso multilateral para enfrentar as crises globais, ela não rompe com a lógica econômica que gerou essas crises. A proposta assume que ajustes institucionais e inovações tecnológicas podem tornar o crescimento econômico compatível com a

sustentabilidade, ignorando críticas mais profundas sobre o impacto do modelo de produção e consumo dominante. Além disso, a ausência de mecanismos obrigatórios de cumprimento das metas enfraquece sua capacidade transformadora. [...] Embora a Agenda 2030 reforce a importância da cooperação internacional, ela não aborda o sistema econômico que mantém países periféricos dependentes de exportação de commodities e vulneráveis a crises financeiras globais. (Takahashi; Rocha; Detoni, 2023, p. 1)

Apesar das críticas e dos diversos pontos de melhoria, esses avanços presentes na transição dos ODM para os ODS possibilitaram políticas públicas mais estratégicas e específicas, tanto no Brasil quanto em diversos países em desenvolvimento, promovendo melhorias efetivas na segurança alimentar desde 2015.

## **1.2 POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL E SUA PROJEÇÃO INTERNACIONAL: AVANÇOS, COOPERAÇÃO SUL-SUL E RETROCESSOS (1930-2023)**

Os ODM e os ODS exerceram forte impacto sobre as políticas públicas de combate à fome no Brasil. Apesar de algumas políticas já terem sido formuladas antes dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foi a partir da Declaração do Milênio que a fome foi colocada em evidência como prioridade pelo Gov. Lula I. Nesse contexto, é importante analisar todo o histórico de políticas para o combate da fome no Brasil, incluindo o conceito de insegurança alimentar e sua conexão com a pobreza, que contribuíram para a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014 e o retorno em 2021. Para compreender a evolução das políticas públicas brasileiras de combate à fome, é necessário retomar os marcos institucionais a partir da década de 1930.

No contexto nacional, as primeiras iniciativas governamentais voltadas para a SAN são iniciadas quando a fome e a desnutrição são reconhecidas como problemas de saúde pública, após estudos estabelecerem bases conceituais para se compreender a fome como fenômeno social e estrutural. A pesquisa de Josué de Castro (1932) sobre as condições de vida e alimentação de famílias operárias no Recife revelou um cenário extremamente precário na alimentação da população, o que inspirou outros estudos semelhantes. Neste ínterim, o Estado brasileiro considerou necessário a implementação de medidas para melhorar os índices nutricionais. Políticas como o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), salário mínimo e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) são consideradas o embrião das políticas públicas voltadas à alimentação do país, e iniciaram um período de olhar mais estratégico voltado para a fome visando garantir a hegemonia estatal.

Em 1938, durante o governo Vargas, é estabelecida a "ração essencial mínima" pelo Decreto-Lei nº 399, que definia a quantidade de alimentos necessária para um trabalhador adulto. Porém, segundo Vasconcelos (2005), essa política entrava em contradição com o salário mínimo, pois, para atingir a ração essencial mínima, o trabalhador precisava aumentar substancialmente suas horas trabalhadas.

Em 1940, é criado o SAPS com o objetivo de assegurar alimentação adequada aos trabalhadores urbanos, e em 1945, cria-se o CNA, órgão responsável por assessorar o governo na formulação da política nacional de alimentação, também responsável pela elaboração do primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1952. O plano estabeleceu as bases para o programa nacional de merenda escolar que hoje conhecemos como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Nesse meio tempo, em 1946, Josué de Castro lançava o clássico *Geografia da Fome*, onde traçou o primeiro mapa da fome brasileiro, além de analisar suas causas, sendo um importante marco teórico até os dias de hoje. Em 1957, é fundada a Associação Mundial da Luta Contra a Fome (ASCOFAM) sob a presidência de Castro, com a finalidade de promover e organizar no mundo a luta contra a fome, realizando pesquisas, ações, parcerias e iniciativas que visavam diminuir ou eliminar a fome mundial, já demonstrando desde cedo a força brasileira na luta do combate à fome e como o senso de cooperação é intrínseco à ela.

O período compreendido entre o Plano SALTE (1946-1950) e as Reformas de Base de João Goulart (1961-1964) foi marcado pela consolidação da intervenção estatal na área alimentar, com a manutenção das ações do SAPS (Vasconcelos, 2005). O golpe militar de 1964, apesar de inaugurar um período de crescimento econômico conhecido como "milagre brasileiro", aprofundou as desigualdades sociais e a precariedade das condições de vida das classes trabalhadoras por conta da concentração de renda. Nesse contexto, extinguiu-se o SAPS em 1967 e a CNA em 1972, e criou-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) para substituí-los, implementando programas como o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) em 1973, o II PRONAN e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) em 1976. O PRONAN colocou a temática da nutrição em destaque na agenda pública e promoveu a institucionalização de ações em serviços públicos. Em 1979, inicia-se também o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB), que buscava racionalizar o sistema de produção e comercialização de alimentos.

Vasconcelos (2005) destaca que as políticas empreendidas no período da Ditadura Militar reforçavam o seu caráter ideológico, mas ainda contribuíram para a formulação de programas de distribuição de renda e ampliação do mercado institucional para alimentação:

Tal dimensão é evidenciada não apenas no discurso social progressista que as políticas sociais utilizaram - a integração social dos contingentes populacionais que ficaram à margem do crescimento econômico, mas no próprio funcionamento desses programas, marcados pelo assistencialismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral. Por outro lado, se faz necessário apontar outras dimensões contidas no desempenho desses programas ao longo dos vinte anos de planejamento autoritário. [...] Ressalta-se, por exemplo, o nítido crescimento que as indústrias de alimentos envolvidas com o mercado das políticas públicas do setor obtiveram nesses anos. De forma semelhante, vale apontar algumas hipóteses que atribuem a melhoria do estado nutricional da população brasileira, verificada entre o período 1975-1989, a um aumento moderado da renda familiar associado à expansão da cobertura dos serviços e programas sociais, entre esses os programas de alimentação e nutrição. (Vasconcelos, 2005, p. 444 e 445)

O processo de redemocratização na década de 1980 trouxe novas perspectivas para o combate à fome, com destaque para os governos de José Sarney (1985-1990), Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), que implementaram importantes iniciativas como o Programa de Abastecimento Popular (PAP), a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Este último, em particular, representou uma significativa conquista da sociedade civil, estabelecendo um espaço institucionalizado de diálogo entre Estado e sociedade civil.

Em 1990, com as tentativas de implementação de ideias neoliberais no país durante o Governo Collor, diversas iniciativas foram descontinuadas:

Ao analisar o período março de 1990 a 29 de setembro de 1992, verifica-se que, dentro do discurso da estabilização econômica, da modernização do Estado e da economia, o Brasil Novo, desencadeou uma brutal redução dos recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição. Além disso, esses programas também se tornaram alvo dos desvios de verbas públicas, de licitações duvidosas e de outros mecanismos ilícitos que caracterizaram a escandalosa corrupção instalada no interior daquele governo. (Vasconcelos, 2005, p. 447)

Em 1991, Collor anunciou a extinção do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), criado em 1986 no governo Sarney; substituiu o PCA pelo Programa de Apoio Nutricional (PAN) e pelos Centros de Atenção ao Desnutrido (CAD), acabando com a distribuição de alimentos formulados; criou o programa de distribuição de cestas básicas (Minha Gente ou Gente da Gente), o qual se transformaria em Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), em 1993, e concentrou o PAT no Sudeste e Sul do

país, priorizando trabalhadores das grandes e médias empresas. Tais medidas fomentaram a sociedade civil a conduzir o “Movimento pela Ética na Política” em 1992, que, após o impeachment histórico, alterou seu foco estratégico para a luta contra a fome.

Em 1993, durante o governo de Itamar Franco, com o advento da modernização agrícola, o avanço da agropecuária exploratória e da exportação de mercadorias, o país passou a dar um relevante apoio governamental para grandes produtores (que exportavam suas produções por maiores ganhos monetários) e um baixo apoio para produtores familiares que abasteciam o mercado interno, o que, conseqüentemente, impactava diretamente nos índices de fome do país. O movimento "Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida", liderado por Betinho em 1993, conforme documenta Vasconcelos (2005), pressionou com sucesso o governo Itamar Franco a assumir compromissos com a implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e a consolidação do CONSEA, marcando um novo capítulo na trajetória do combate à fome no Brasil.

O primeiro marco foi a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1993, como um órgão de aconselhamento junto à Presidência da República, que possuía participação governamental e civil. Em 1994, acontece a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), que tinha como tema “Fome: uma questão nacional”, na qual, em seu relatório final, solicitava maior atenção do poder público para as políticas de combate à fome e propunha ações de enfrentamento.

A partir de então, no decorrer do governo Itamar Franco (1993-1994), a chamada parceria entre governo e sociedade, caracterizada pela ação conjunta do CONSEA/Ação da Cidadania, desenvolveu numerosas atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de combate à fome e à miséria do país. (Vasconcelos, 2005, p. 448)

Porém, em 1995 ocorreu um esvaziamento do Ação da Cidadania. É neste contexto que o presidente Fernando Henrique Cardoso decide extinguir o CONSEA, poucos dias após a posse. Como substituição, ele cria o Programa Comunidade Solidária e o Conselho do Comunidade Solidária, tendo como presidente sua primeira dama, Ruth Cardoso.

Em 1996, ocorre a Cúpula de Roma, na qual foram debatidos a urgência da erradicação da fome e da insegurança alimentar, assim como a interseccionalidade da fome com ambientes social, econômica e politicamente inseguros. Como signatário, o Brasil assumiu a responsabilidade de reduzir pela metade os índices de fome no país. Assim, Fernando Henrique iniciou uma série de medidas que possibilitassem atingir o compromisso. Neste contexto, surgem diversas políticas de transferência de renda, como o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, entre outros, e também

a alteração do financiamento destes programas, que, por meio da Lei nº 9.533/97, permitiu que o Executivo concedesse recursos aos municípios para que a União também participasse das iniciativas. Outros programas, como o Comunidade Solidária, PNAE, PAT, entre outros, desenvolvidos ou continuados na mesma época, possuíam forte caráter participativo mas ainda seguiam as estruturas operacionais dos programas anteriores. A maior ruptura foi a extinção do INAN, em 1997. Essas iniciativas criaram a base para o que viria a se consolidar como a principal política de combate à fome no país: o Fome Zero, lançado em 2003.

Em 1998, instituiu-se o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), uma articulação nacional que reúne entidades da sociedade civil, especialistas acadêmicos e representantes governamentais, organizando-se em estruturas descentralizadas por meio de fóruns estaduais. Essa rede assumiu uma função estratégica no processo de refundação do CONSEA durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Além disso, o FBSAN contribuiu significativamente para a formulação da agenda temática do CONSEA e articulação intersetorial com movimentos sociais e redes afins, abrangendo reforma agrária, economia solidária, agroecologia e direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais (Brasil, 2009).

Em 1999, é aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) pelo Ministério da Saúde, importante estratégia da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), que passou a executar as competências do extinto INAN, também com forte participação civil.

Em 2001, simpatizantes, militantes e civis desenvolveram, como parte da campanha de Lula Inácio da Silva à presidência, um documento que serviria de base para a política Fome Zero nos anos seguintes. Este projeto foi intitulado Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil e lançado em outubro de 2001 (Vasconcelos, 2005).

Em 2003, com o presidente Lula já empossado, o CONSEA foi restituído e lançado junto à estratégia Fome Zero e ao Programa de Aquisição de Alimentos, iniciativas voltadas ao combate das raízes estruturais da fome e ao benefício da agricultura familiar. O projeto seguia por quatro eixos, sendo eles: 1. acesso aos alimentos, que era buscado por meio dos programas de transferência de renda e tentativa de aumento do poder de compra da população; 2. fortalecimento da agricultura familiar, que produzia a maior parte dos alimentos básicos como arroz e feijão; 3. promoção de processos de geração de renda, pretendendo incentivar a economia solidária; e, por fim, 4. articulação, mobilização e participação popular.

O entendimento de que a fome e a pobreza não eram questões ocasionais mas sim frutos de um sistema que condena pessoas à margem também era intrínseco à formulação da estratégia:

A conclusão é de que a pobreza não é algo furtivo, ocasional, mas sim o resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos, que tem levado à crescente concentração de renda e ao desemprego. Infelizmente esse quadro vem piorando nos últimos anos, com o crescimento do desemprego e o aumento do gasto com alimentação fora de casa e outras despesas não alimentares (moradia, transporte, saúde, educação) das famílias mais pobres. (Da Silva, *et al.* 2011, p. 170)

Assim, partiram do pressuposto que o acesso diário a alimentos de qualidade é parte da dignidade humana, assim como, que a garantia desse direito é fundamental para o alcance da cidadania. O projeto foi unificado com as outras iniciativas criadas no Governo FHC (1995-2002), o que, por fim, gerou o Programa Bolsa Família, que se alicerçou na política brasileira de transferência de renda e impactou não apenas na segurança alimentar e nutricional, mas também nos índices de saúde, habitação e educação.

No mesmo ano foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que tinha como ministro José Graziano da Silva, e possuía como função implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ele foi extinto em 23 de janeiro de 2004, substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A criação do MDS representou um avanço na institucionalização das políticas públicas voltadas à redução da pobreza e da insegurança alimentar no Brasil. O novo ministério absorveu as atribuições do extinto MESA, ao mesmo tempo em que assumiu novas competências estabelecidas por dispositivos legais que nortearam a organização e o fortalecimento dessas políticas (Da Silva, *et al.*, 2011).

O MDS foi estruturado com secretarias temáticas especializadas, abrangendo áreas como assistência social, transferência de renda, segurança alimentar e avaliação de políticas públicas:

**Quadro 3 - Secretarias do MDS**

<b>Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)</b>	Responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pela administração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
<b>Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)</b>	Encarregada da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais.
<b>Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)</b>	Voltada à formulação e à execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

<b>Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP)</b>	Articulava o Plano Brasil Sem Miséria, coordenando ações intersetoriais para erradicação da extrema pobreza.
<b>Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)</b>	Desempenhava papel estratégico na produção de dados, avaliação de políticas e qualificação de gestores e agentes públicos

**Fonte:** Fome Zero - A Experiência Brasileira (2014). Elaboração própria (2025)

O ministério proporcionou uma abrangência no diálogo e debate sobre políticas de combate à fome, além de ter sido o gestor do programa Fome Zero.

Em 2004 ocorreu a II CNSAN, com o tema “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Seu relatório final enfatizou a necessidade de um plano nacional que visasse erradicar a fome e destacava a necessidade de equidade de gênero e raça para reconhecimento de diversidades e culturas alimentares. No mesmo ano, foi também desenvolvida a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), como método para mensurar o nível da insegurança alimentar da população, que consiste em um questionário de 14 perguntas que captam o grau de seriedade da incerteza de acesso à alimentação saudável para adultos e menores de 18 anos, com considerações qualitativas e quantitativas do consumo de alimentos dos entrevistados, sendo capaz de avaliar SAN nos níveis mais extremos e classificar as famílias respondentes. Por meio desta escala, os domicílios são classificados em quatro níveis, sendo eles:

1. Segurança alimentar: a família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

2. Insegurança alimentar leve: quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro, portanto, a qualidade da dieta dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos está presente e existe o risco para a sustentabilidade da família.

3. Insegurança alimentar moderada: quando aparecem reduções quantitativas de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.

4. Insegurança alimentar grave: quando há redução quantitativa de alimentos, tanto para alimentação de adultos como para a de crianças que residem no domicílio. Nesta situação, a fome passa a ser experiência vivida no domicílio.

Esses níveis de classificação são utilizados para compor bancos de dados sobre a insegurança alimentar no Brasil, o que possibilitou que políticas públicas mais assertivas fossem desenvolvidas desde então.

Em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) é sancionada, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que caracteriza um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que buscam assegurar o direito humano à alimentação adequada, estabelece o entendimento governamental de segurança alimentar e revisa as atribuições do CONSEA, aumentando a participação de ministérios, secretarias e entidades da sociedade civil e integrando-o ao SISAN. Além disso, em julho de 2007 ocorre a III CNSAN, tendo como tema “Por um desenvolvimento sustentável, com soberania e segurança alimentar”, na qual os participantes discutiram maneiras de garantir uma implementação efetiva da LOSAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).

Em 2008, em resposta ao aumento do interesse de países em desenvolvimento pelas políticas bem-sucedidas do Brasil no campo da segurança alimentar e nutricional (SAN) e da agricultura, o governo brasileiro estabeleceu uma parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Essa colaboração teve como objetivo disseminar a experiência brasileira por meio da cooperação Sul-Sul, valendo-se das vantagens comparativas oferecidas pela FAO (FAO e ABC/MRE, 2022).

Nos anos de 2009 e 2010, o Brasil liderou o ranking de combate à fome da organização não-governamental (ONG) ActionAid, demonstrando o reconhecimento internacional das políticas empreendidas. Ao mesmo tempo, é promulgada a emenda constitucional 64/2010, que estabelece a alimentação como um direito constitucional e social, representando um grande avanço nas políticas de combate à fome. A IV CNSAN acontece logo depois, em 2011, com o tema “Alimentação adequada e saudável: direito de todos”, visando aprofundar o debate sobre a construção do PLANSAN e do SISAN.

Já em 2012, foram iniciadas ações de cooperação Sul-Sul trilateral voltadas ao apoio de países em desenvolvimento da América Latina, Caribe e África. Essas iniciativas contaram com o suporte técnico de Instituições Brasileiras Cooperantes (IBCs), entre as quais se destacam o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) (FAO e ABC/MRE, 2022).

No mesmo ano também ocorreu o lançamento oficial do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012-2015), como uma política com periodicidade de revisão de quatro anos. A primeira revisão ocorreu extraordinariamente em 2014, incorporando propostas do CONSEA e monitorando a execução do PLANSAN nos anos de 2012 e 2013. Neste contexto, como marco histórico, o Brasil saiu pela primeira vez do Mapa da Fome das Nações Unidas, alcançando com sucesso o ODM 1 um ano antes da data limite.

Outro instrumento fundamental consolidado no âmbito das políticas de SAN foi o Guia Alimentar para a População Brasileira. A revisão e implementação de guias alimentares oficiais foram estabelecidas como estratégias centrais para a promoção da saúde e da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) nos PLANSANs. No primeiro PLANSAN, os guias foram utilizados como ferramenta para fortalecer as ações de alimentação saudável no Sistema Único de Saúde (SUS). Já no segundo plano, essa política avançou com a revisão técnica do guia para crianças menores de dois anos, iniciada em 2017, buscando fortalecer a EAN com base em evidências nutricionais atualizadas. Dessa forma, o Guia se consolidou não apenas como um documento, mas como uma política pública essencial para orientar as escolhas da população e as ações de profissionais de saúde e educação, tornando-se uma referência internacional por sua abordagem inovadora.

Em 2015, ocorre a V CNSAN, tendo como tema “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”, e seu relatório final destaca a importância das políticas construídas e desenvolvidas até então e comemora a recente saída do país do mapa da fome, mas enfatiza que o problema não havia sido solucionado e que, caso fosse despriorizado, o risco de retornar ao mapa se tornava iminente. Além disso, neste mesmo ano, o Brasil tornou-se signatário da Agenda 2030 da ONU, que propõe metas para um maior alcance de garantia de direitos.

Em 2016, o Brasil se alinhou às diretrizes da Década de Ação pela Nutrição das Nações Unidas (2016-2025), estabelecida pela Assembleia Geral da ONU, em consonância com as deliberações da II Conferência Internacional de Nutrição (Roma, 2014). Neste contexto, foi desenvolvido a Rede de Alimentação Escolar Sustentável (RAES), que se constituiu como um mecanismo de Cooperação Internacional instituído pelo Estado brasileiro, mediante a atuação conjunta da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), em parceria com a FAO. Essa iniciativa integra o âmbito do projeto "Consolidação dos Programas de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe", voltado ao fortalecimento de políticas públicas na região. Dessa

forma, a RAES consolida-se como uma estratégia de articulação multilateral, visando à promoção da segurança alimentar e à sustentabilidade nos sistemas educacionais.

O II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é lançado também em 2016, sendo vigente até 2019, e tem como propostas de ações para enfrentamento os pontos descritos no relatório final da V Conferência, além de destacar a importância da cooperação internacional no combate à fome. Porém, em 2018, o Brasil conta com 5% da população em situação de insegurança alimentar grave, ultrapassando o limite que a FAO impõe para estar fora do Mapa da Fome. O país, então, ingressa em um período sombrio no qual os índices anuais aumentam gradualmente.

Em 2019, ano da próxima revisão da PLANSAN, o CONSEA é desmantelado no Governo Bolsonaro, como um dos primeiros atos oficiais do presidente, o que gerou um enfraquecimento geral das políticas contra a fome e a não-existência de um PLANSAN 2019-2022. Este fato foi amplamente criticado mundo afora, principalmente em jornais de relevância no cenário internacional, como o Al Jazeera e o Le Monde:

O Brasil, uma superpotência agrícola e o maior exportador líquido de alimentos do mundo, também viu a fome e a pobreza aumentarem nos últimos anos, depois que o governo de Jair Bolsonaro desmantelou as políticas sociais, em meio a uma desaceleração econômica. Dolorosamente, quase três em cada cinco famílias nem sempre têm o suficiente para comer, enquanto 33 milhões de pessoas (cerca de 15% da população) estão passando fome. (Al Jazeera, 2023. Tradução livre)

O tópico também foi abordado por especialistas, que criticaram o posicionamento brasileiro. O economista Walter Belik, que coordenou a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome da FAO até 2008, concedeu entrevista ao jornal Folha de São Paulo em 2022, e ressaltou sempre o retrocesso político enfrentado pelo país:

Estamos numa situação de retrocesso que é única no mundo. Não há sequer um caso na história documentado pela FAO de um país que saiu do Mapa e voltou. Nenhum. Esse é o tamanho da tragédia que estamos vivendo. (Belik, 2022)

Neste meio tempo, apesar do desanimador contexto das políticas domésticas contra a fome, no âmbito internacional de cooperação o Brasil se manteve com o compartilhamento técnico e incentivo de programas. Ainda em 2019 foi lançado o Projeto de Cooperação Sul-Sul para o Enfrentamento da Múltipla Carga da Má Nutrição em Escolares, resultado de uma colaboração entre o Ministério da Saúde, o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (WFP) e a Agência Brasileira de Cooperação, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Os Ministérios da Saúde da Colômbia e do Peru também

integraram a iniciativa como parceiros institucionais. O pilar de internacionalização presente nos PLANSANs se mostrava efetivo.

Com o advento da pandemia de Covid-19, os índices de fome dispararam globalmente, atingindo cerca de 828 milhões de pessoas em 2021 (FAO *et al*, 2022), um aumento de 46 milhões em relação ao ano anterior. Dados do relatório "O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo" indicam que entre 2021 e 2023, aproximadamente 14,3 milhões de brasileiros estavam em situação de insegurança alimentar grave, representando 6,6% da população (FAO *et al*, 2022). A crise sanitária agravou a situação alimentar, resultando no retorno do país ao Mapa da Fome da ONU em 2021, fato também muito criticado na política doméstica e internacional. Carta Capital (2021), jornal brasileiro que historicamente possui posicionamentos críticos, destacou a situação como vergonhosa e como um descaso do governo.

Em 2022, representantes da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), das instituições brasileiras cooperantes e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) participaram da 3ª Reunião do Comitê Consultivo do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, com a finalidade de estabelecer as prioridades estratégicas para o quinquênio subsequente, fortalecer os mecanismos de governança compartilhada e avaliar a execução corrente dos projetos em curso. O representante do Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, Mário Lubetkin, destacou a relevância do programa de cooperação como instrumento para a erradicação da fome, reforçando a importância das experiências bem-sucedidas no Brasil, demonstrando o protagonismo brasileiro como referência na política internacional.

Em 2023, o Governo Lula restituiu o CONSEA que, posteriormente, convocou a VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o tema "Erradicar a fome e garantir direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade", visando apontar propostas que levem a uma nova geração de políticas públicas para o enfrentamento da fome e proporcionar debates que facilitem a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para 2024-2027. É possível destacar, como avanços, a regulamentação de cozinhas solidárias e uma nova composição da cesta básica, priorizando alimentos *in natura*, com exceção da margarina, que foi cedida devido à pressão da indústria de alimentos (Tabosa, 2024).

Nesse contexto, o governo federal sancionou um conjunto de normas que reforçam o compromisso com o direito humano à alimentação adequada. A Lei nº 14.628/2023 instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), destinado à compra de alimentos produzidos por

agricultores familiares para distribuição a populações em situação de vulnerabilidade, bem como, o Programa Cozinha Solidária, que apoia iniciativas comunitárias de fornecimento gratuito de refeições. Complementarmente, o Decreto nº 11.700/2023 estabelece o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP), com foco na promoção da produção sustentável de alimentos em contextos urbanos, fomentando a inclusão social e geração de renda (Brasil, 2023d). Já o Decreto nº 11.679/2023 institui o Plano Brasil Sem Fome, articulando políticas públicas intersetoriais para erradicar a fome até 2030, conforme os compromissos da Agenda 2030. Por sua vez, o Decreto nº 11.820/2023 dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) (Brasil, 2023e), instrumento que visa garantir o abastecimento alimentar seguro e equitativo, com ênfase na regulação de estoques e no fortalecimento de circuitos locais de comercialização. Essas medidas representam uma estratégia governamental integrada para a reconstrução das políticas públicas de segurança alimentar no país.

Em fevereiro de 2025, o III PLANSAN foi aprovado por unanimidade pelo CAISAN, contemplando um conjunto de 18 estratégias intersetoriais e 219 iniciativas voltadas ao enfrentamento de desafios estruturais, tais como, a elevação dos preços dos alimentos, a insegurança alimentar em territórios historicamente vulnerabilizados, por exemplo, da região amazônica, dos povos indígenas e da população em situação de rua, bem como, os efeitos adversos das mudanças climáticas. Ademais, promove a articulação de distintas políticas públicas já existentes, como o Plano Brasil Sem Fome e o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (PLANAB), reafirmando o compromisso do Governo Federal com a erradicação da fome no país e com a meta de retirar o Brasil do Mapa da Fome até o ano de 2026.

O processo histórico de enfrentamento à fome no Brasil evidencia avanços significativos na institucionalização de políticas públicas, sobretudo entre 2003 e 2014, com destaque para a criação do MDS, a implementação do Fome Zero e o lançamento do PLANSAN. No entanto, o ciclo de retrocessos iniciado a partir de 2016, com cortes orçamentários, descontinuidade de programas e o desmonte do CONSEA, comprometeu esses avanços. O retorno ao Mapa da Fome da ONU, reconhecido oficialmente em 2021, marca não apenas uma crise social, mas também uma ruptura simbólica da credibilidade internacional do Brasil em sua atuação como referência em segurança alimentar.

Buscando facilitar a visualização dos 94 anos de políticas públicas compreendidos nesta seção, uma síntese em formato de quadro pode ser verificada no Anexo I deste trabalho.

## **2 ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2012-2019): AVANÇOS, RUPTURAS E O PAPEL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

A escolha dos PLANSANs como objeto de estudo neste trabalho se dá pela importância dessas políticas no contexto brasileiro. Os planos não são apenas documentos isolados, mas sim instrumentos de implementação de uma arquitetura política muito robusta, que deriva de décadas de mobilização social e institucional. Sua consolidação proporcionou inúmeros avanços em direitos sociais no país, fato reconhecido internacionalmente. Portanto, para uma real compreensão dos efeitos da cooperação internacional sul-sul em políticas contra a fome, é essencial que primeiro entendamos o impacto dessas políticas no cenário doméstico.

Os PLANSANs não existem de maneira solta nas instituições governamentais. Ele é parte de uma complexa estrutura intersetorial e participativa, que envolve o governo e a sociedade civil. No âmbito federal, ele é fundamentado pela PNSAN e o SISAN — ambos formalizados pela LOSAN — e operacionalizado por meio de uma díade de governança, composta por dois órgãos complementares que personificavam as políticas de SAN no Brasil: a CAISAN e o CONSEA (Lessa, Perini e Gonçalves, 2014).

A CAISAN representa o pilar governamental da governança, sendo composta por mais de 20 ministérios e possuindo como atribuições elaborar, coordenar, monitorar e articular a execução dos Planos. A Câmara era uma manifestação prática da intersetorialidade, garantindo que a SAN fosse tratada como um esforço de todo o governo, integrando áreas de desenvolvimento social, agricultura, saúde, educação, planejamento e meio ambiente.

Já o CONSEA era a principal instância de participação social. Composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, o Conselho era a voz da sociedade no desenvolvimento e avaliação das políticas de SAN. Sua função era assessorar a Presidência da República, garantindo que as diretrizes e prioridades das políticas contra a fome fossem realmente baseadas nas demandas e na realidade da população.

Os planos eram elaborados pela CAISAN, mas sempre orientados pelo CONSEA. Esse modelo de governança funcionava como um ciclo de retroalimentação. As CNSANs, instância máxima de deliberação social organizadas pelo CONSEA a cada quatro anos, identificavam os problemas mais urgentes e estabeleciam uma agenda a partir deles. As propostas e planos de ação desenvolvidos nas Conferências serviam de material-base para a formulação dos planos. Esse nível de influência atesta que o CONSEA não era apenas um

órgão consultivo, mas basilar para a própria definição dos desafios e diretrizes de cada plano. A CAISAN traduzia esse direcionamento estratégico em um plano de ação interministerial, operacional e com lastro orçamentário.

Como forma de garantir a execução, os PLANSANs foram alinhados ao Plano Plurianual (PPA), instrumento orçamentário de médio prazo do governo federal, possibilitando que as metas se tornassem ações concretas e financiadas. Essa integração entre planejamento político, participação social e alocação orçamentária foi um dos maiores trunfos institucionais do modelo brasileiro.

Este capítulo busca analisar a efetividade dos dois PLANSANs (2012-2015 e 2016-2019) no combate à fome no país e como se deu a consolidação da cooperação internacional por meio deles. Nas seções 2.1 e 2.2 estuda-se ambos os documentos, seus contextos político-econômico e como se deu o alcance das metas. Na seção 2.3 é realizada uma análise comparativa dos projetos, com enfoque na questão internacional, visando compreender quais foram os efeitos da consolidação política dos PLANSANs na cooperação internacional promovida pelo Brasil. Este formato permite entender quais eram as perspectivas e ações para a mitigação da fome no país, mas também como a consolidação dessa política se tornou um ativo na nossa política externa.

## **2.1 O PLANSAN 2012-2015: CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS E RECONHECIMENTO GLOBAL**

O primeiro PLANSAN (2012-2015) representou o ápice das políticas brasileiras de combate à fome, consolidando um modelo integrado que articulou transferência de renda, apoio à agricultura familiar e participação social. O trabalho empreendido pelo Brasil neste período propiciou alcançar o reconhecimento internacional ao sair do Mapa da Fome da ONU em 2014, marco que projetou o país como referência global em segurança alimentar. Esta seção analisa o contexto político no qual o projeto estava inserido, os eixos centrais do plano, seu alinhamento com os ODMs e os fatores que permitiram seu sucesso, mesmo diante dos sinais de crise econômica.

Em 2011, primeiro ano de governo da Presidente Dilma Rousseff, ocorreu um tensionamento no cenário internacional. A crise de 2008 ainda apresentava efeitos, o que levou a uma reorientação econômica mundial. Na prática, isso representou redução nos valores das *commodities* e extensão da recessão europeia, que trouxeram à tona as fragilidades internas da economia brasileira.

Os governos Lula I e II, muito pautados na seguridade social, subalternizaram a estruturação produtiva, possuindo como estratégia econômica a constituição de um consumo de massas. Nela, a formação do mercado se sustenta em dois pilares: 1. distribuição de renda (políticas de transferência; aumento de salários); e 2. estímulo à inclusão bancária (crédito para famílias). Essa estratégia fomenta a estrutura produtiva doméstica atendendo à ampliação da demanda, o que conseqüentemente geraria aumentos de produtividade e crescimento econômico (Bielschowsky, 2014). Porém, o que se observou no contexto brasileiro foi uma modernização da estrutura de demanda sem uma modernização da estrutura produtiva que fosse capaz de supri-la. Além disso, parte considerável da demanda era atendida por produtos importados, que, em decorrência da valorização cambial, passaram por um processo de barateamento. Em suma, o mercado de consumo de massas foi funcional e se sustentou por vários anos, mas, conseqüentemente, prejudicou fortemente a estrutura produtiva brasileira, fato que veio à tona no primeiro governo da Presidenta Dilma (Mello e Rossi, 2017).

A partir de 2011, quando os efeitos retardados da crise internacional chegaram ao Brasil, houve uma quebra nos mecanismos de sustentação do ciclo de consumo com a desvalorização cambial. É neste contexto que começa a ser pautado o industrialismo, como forma de desafogar a demanda e oferta doméstica e impulsionar o desenvolvimento dos setores industriais. O governo Dilma centralizou como pauta a garantia de condições de competitividade da indústria nacional no cenário internacional, reduzindo custos de insumos, juros e desonerando encargos trabalhistas, promovendo desvalorização do câmbio e aplicando uma forte política de subsídios e isenções fiscais (Mello e Rossi, 2017).

No primeiro momento, as políticas sociais não sofreram grande impacto. O governo continuou a expansão herdada dos governos petistas anteriores. No entanto, alteraram significativamente a estrutura dos gastos públicos, que, mesmo aumentando, trocou gastos de elevado multiplicador por gastos de multiplicador reduzido, como explicam Mello e Rossi (2017):

Os gastos públicos, inicialmente contidos em 2011, voltam a se expandir em 2012, mas apresentam uma nova composição: ao invés de uma rápida expansão do investimento (marca dos governos Lula), o aumento dos gastos se direcionou para subsídios e desonerações, além do aumento das transferências a famílias, que apresenta uma dinâmica de crescimento própria, mais atrelada aos gastos previdenciários. Esta nova composição, voltada para atender os interesses da indústria nacional, mostrou-se pouco efetiva para promover o crescimento econômico [...]. (Mello e Rossi, 2017, p.8)

A estratégia parecia estar dando certo. Até então, a baixa no investimento público foi compensada pelo crescimento do investimento privado. Porém, em 2013, esse equilíbrio se

reverte com a expansão conjunta dos setores, gerando uma baixa nos índices de investimento. Ocorre, ao mesmo tempo, um agravamento da situação internacional e uma radicalização na reação popular domesticamente. Além disso, os subsídios e as desonerações não conseguiram melhorar a rentabilidade das empresas, dada a forte competição global. Esses fatores combinados possibilitaram o fracasso do industrialismo, o que agravou a crise política interna e levou ao abandono da estratégia. A reeleição da Presidenta Dilma marca uma nova fase da política econômica, abraçando a austeridade como tentativa de recuperar a confiança no governo (Mello e Rossi, 2017):

O ajuste econômico proposto pelo segundo governo Dilma foi muito além de um simples “ajuste fiscal”, abarcando medidas restritivas de política monetária, cambial, creditícia e em diversas outras áreas de atuação do Estado. A ideia do “ajustamento” proposta pelo então ministro Joaquim Levy fazia parte de uma estratégia de “equilibrar” os preços relativos (*get the prices right*), reajustando os preços administrados defasados, liberalizando a gestão da taxa de câmbio, retirando os incentivos fiscais setoriais, eliminando o crédito subsidiado e recolocando a política monetária em seu “ponto de equilíbrio”, conforme a regra de Taylor. Em suma, o objetivo era o de retomar a forma pura de gestão do antigo tripé macroeconômico. (Mello e Rossi, 2017, p. 25 e 26)

Neste contexto, as políticas sociais consideradas carro-chefe dos governos petistas se viram preteridas em busca de um corte de gastos. Na busca pelo equilíbrio orçamentário, o governo iniciou um desmonte histórico, cedendo (em formato de “concessões”) diversas estruturas de atuação pública ao setor privado, especialmente nas áreas de saúde e educação, negligenciando o Estado de Bem-estar Social. Além disso, aumentou-se a desoneração tributária, que, com o aumento do desemprego, redução de salários e diminuição dos lucros no período, geraram uma baixa arrecadação, como atesta Corsi (2017):

A partir do diagnóstico segundo o qual a inflação decorria do excesso de demanda, derivado sobretudo do descontrole do gasto público, Levy baseou sua política fundamentalmente no incremento dos juros, na majoração dos preços controlados pelo Estado e no ajuste fiscal. O objetivo era trazer a inflação para o centro da meta (4,5%), reduzir a relação dívida pública/PIB e equilibrar as finanças públicas. Com isso esperava que as agências de avaliação de risco não rebaixassem a nota do Brasil, o que garantiria condições mais favoráveis de financiamento externo. O ajuste fiscal seria alcançado por meio do incremento de impostos, do corte de despesas de custeio, do corte de investimentos públicos e do corte de direitos sociais. (Corsi, 2017, p. 4)

Essas medidas desencadearam o subfinanciamento de diversos programas, o que afetou diretamente o orçamento das políticas de segurança alimentar.

De acordo com o relatório "Políticas Sociais: acompanhamento e análise" do IPEA (2015), em 2012, o programa de SAN recebeu 1% dos recursos liquidados (R\$ 40,4 milhões

em valores absolutos, considerando o total de R\$ 4,04 bilhões). Em 2013, esse valor caiu para 0,003% (aproximadamente R\$ 195 mil, em um orçamento total de R\$ 6,5 bilhões). A SAN foi praticamente excluída das prioridades do MDA/Incrá, mesmo em um ano com aumento geral de gastos (de R\$ 4 bi para R\$ 6,5 bi).

O PAA não estava em melhores condições. Apesar de não ter sofrido tanto quanto as outras políticas de SAN com os cortes orçamentários, passou por uma série de reformulações estruturais que visavam a descentralização e a garantia de comercialização. Para isso, a dimensão social do programa, que está diretamente vinculada à segurança alimentar, tanto dos produtores quanto dos consumidores, foi deixada em segundo plano.

Enquanto a SAN e o PAA foram prejudicados, o programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária absorveu 59% dos recursos em 2013 (contra 40% em 2012), com foco em infraestrutura rural (R\$ 1,86 bi) e desenvolvimento territorial (R\$ 1,30 bi), um direcionamento claro para projetos de infraestrutura enquanto negligenciava políticas de reforma agrária e SAN (IPEA, 2015). A redução simultânea dessas políticas gera um enfraquecimento do modelo de segurança alimentar baseado na agricultura familiar e pequenas produções.

Apesar de tantos percalços, o plano ainda demonstrou bons resultados e, com base no Balanço das Ações apresentado pelo CAISAN em 2014, é possível visualizar indicadores de sucesso, os principais desafios da execução do projeto e quais as lições aprendidas para o próximo ciclo. Mas, antes, é necessário analisar o PLANSAN em si para entender suas dimensões e metas.

O documento possui dez desafios intersetoriais, sugestões para o fortalecimento do SISAN, e oito diretrizes norteadoras que possuíam metas internas destrinchadas chamadas “objetivos”. Cada objetivo possui metas primárias, um órgão responsável pela execução de cada meta e a ação orçamentária vinculada àquela meta. O plano traz ainda a metodologia para monitoramento das metas e a matriz de indicadores de sucesso, possuindo 59 indicadores separados em 6 categorias: 1. produção de alimentos; 2. disponibilidade de alimentos; 3. renda/acesso e gastos com alimentos; 4. acesso à alimentação adequada; 5. saúde e acesso a serviços de saúde; e 6. educação. Por fim, compila instruções para a elaboração de novos planos. Para visualização do cumprimento das metas, serão analisadas cada uma das 8 diretrizes norteadoras e seus indicadores de sucesso.

A primeira diretriz disserta a respeito da promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, priorizando famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Entre seus objetivos estão fortalecer programas de transferência de renda,

promover o acesso e prover alimentação adequada e saudável a grupos populacionais específicos (baixa renda, alunos de rede básica, entre outros). No balanço de ações apresentado pelo CAISAN, há destaque para indicadores socioeconômicos de acesso à alimentação e informações da evolução dos principais programas vinculados às políticas de SAN:

**Quadro 4 - Indicadores de sucesso da Diretriz 1**

<b>Eixo</b>	<b>Principais resultados (2012-2013)</b>
Indicadores de pobreza e desigualdade	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pobreza: de 24,26% em 2002 para 8,54% em 2012;</li> <li>● Extrema pobreza: de 8,81% para 3,55% no mesmo período;</li> <li>● Renda dos 20% mais pobres: crescimento de 84,9%;</li> <li>● Coeficiente de Gini em queda.</li> </ul>
Bolsa Família e Brasil Sem Miséria	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 13,83 milhões de famílias beneficiadas;</li> <li>● R\$ 23,95 bi de orçamento (2013);</li> <li>● 887 mil novas famílias incluídas.</li> </ul>
Cadastro Único	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Guia de cadastramento para 13 grupos populacionais específicos, como quilombolas e indígenas, para recebimento do PBF e identificação correta.</li> </ul>
PNAE	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 43,1 milhões de alunos atendidos;</li> <li>● R\$ 3,3 bi repassados.</li> </ul>
Equipamentos de nutrição e alimentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 694 municípios beneficiados;</li> <li>● 373 cozinhas comunitárias;</li> <li>● 145 restaurantes populares;</li> <li>● 121 bancos de alimentos.</li> </ul>
Distribuição de cestas básicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 412.567 famílias;</li> <li>● 1.314.848 atendimentos;</li> <li>● 30.726 toneladas de alimentos.</li> </ul>
Programa de alimentação do trabalhador	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 17,3 milhões de trabalhadores atendidos (2013);</li> <li>● Número de empresas fiscalizadas aumentado.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Ações do PLANSAN 2012-2015 (CAISAN, 2014). Elaboração própria (2025).

Os números de redução da pobreza e extrema pobreza, a busca ativa para inclusão de comunidades tradicionais nas políticas de transferência de renda e o fortalecimento estrutural dos projetos e da infraestrutura pública apontam que, nos primeiros anos do plano, houve um significativo avanço nacional. Os dados demonstram uma combinação efetiva de ações estruturais com ações emergenciais, avançando na realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) de forma integrada.

A segunda diretriz trata da promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos. Seus indicadores de sucesso envolvem fortalecer a base produtiva da agricultura familiar, garantir estoques reguladores, promover assistência técnica e rural e garantir o acesso à terra. O balanço de ações demonstra que houve um esforço para estruturar o abastecimento alimentar com base na inclusão produtiva:

**Quadro 5 - Indicadores de sucesso da Diretriz 2**

<b>Eixo</b>	<b>Principais resultados (2012-2013)</b>
Reestruturação da CONAB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A rede armazenadora saltou de 49 para 198 unidades, abrangendo 26 estados e o DF.</li> </ul>
Equipamentos públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 75 Bancos de Alimentos;</li> <li>• 99 Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da AF (UADAF);</li> <li>• +1.000 Centrais do PAA.</li> </ul>
Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 17,7 milhões de toneladas comercializadas pelas CEASAs (2012);</li> <li>• 29 bilhões de reais movimentados.</li> </ul>
Comércio Familiar de Produtos Básicos (REFAP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 360 visitas a bairros periféricos;</li> <li>• 450 toneladas de alimentos vendidos;</li> <li>• R\$ 1,1 milhão em vendas;</li> </ul>
Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 7.794/2012 formaliza a PNAPO;</li> <li>• Articula políticas para transição agroecológica, uso sustentável de recursos e produção de alimentos saudáveis.</li> </ul>
Crédito e estruturação da produção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédito Instalação: 47.275 famílias em 2012;</li> <li>• Crédito Apoio Mulher: 5.436 contratos em 2012.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Ações do PLANSAN 2012-2015 (CAISAN, 2014). Elaboração própria (2025).

Embora os dados também indiquem avanços, a eficácia dessas políticas depende da continuidade do financiamento.

A terceira diretriz discorre sobre a instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional (EAN), pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada. Ele busca promover práticas de educação continuada com a população, incentivando escolhas saudáveis, garantindo que a alimentação adequada esteja presente nos serviços públicos e que os profissionais que atuam nas políticas públicas estejam preparados para implementar as ações de EAN. O balanço de ações indica uma enorme capilaridade entre os órgãos governamentais, com atuação multiprofissional e estratégias estruturais:

**Quadro 6 - Indicadores de sucesso da Diretriz 3**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2012-2013)</b>
Educação Alimentar e Nutricional na Rede Pública de Saúde (SUS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB): 1.142 municípios capacitados;</li> <li>• 5.778 unidades de saúde participando.</li> </ul>
Promoção da EAN em escolas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8.610 municípios capacitados com recursos do PNAE;</li> <li>• Formação de nutricionistas, gestores e conselheiros.</li> </ul>
Formação e capacitação profissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 cursos de EAD ofertados (EAN na saúde, PNAE e Agricultura Familiar);</li> <li>• 8.652 profissionais formados até 2013.</li> </ul>
Pesquisa e estudos em EAN e DHAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcerias com universidades (ex: OPSAN/UnB, UFRGS, UFBA);</li> <li>• Produção de diagnósticos e sistematizações regionais.</li> </ul>
Mobilização e comunicação social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campanhas sobre alimentação saudável e rotulagem;</li> <li>• Apoio a feiras e eventos de cultura alimentar.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Ações do PLANSAN 2012-2015 (CAISAN, 2014). Elaboração própria (2025).

A diretriz 3 é essencial para não apenas remediar situações emergenciais, mas também, para consolidar uma cultura de alimentação saudável na população brasileira. Os dados demonstram avanços nas pesquisas e capacitações, mas ainda carece de maior expansão no âmbito comunicativo para que essas campanhas se consolidem no dia-a-dia do brasileiro.

A quarta diretriz trabalha com a promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária. As ações foram simultaneamente estruturantes e emergenciais, respeitando as especificidades culturais de cada grupo atendido, capacitando os profissionais que trabalharam nas ações e buscando realmente incluir essas comunidades tradicionais nas políticas públicas que nem sempre os alcançam, como pode ser verificado na Quadro 7:

**Quadro 7 - Indicadores de sucesso da Diretriz 4**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2012-2013)</b>
Cadastro e inclusão no CadÚnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guia de Cadastramento de 13 grupos tradicionais publicado em 2012</li> <li>• Grupos atendidos: indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores, ciganos, ribeirinhos, entre outros</li> </ul>
Distribuição de alimentos (cestas básicas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 412.567 famílias atendidas em 2012</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.314.848 atendimentos realizados</li> <li>• 30.726 toneladas de alimentos doadas</li> </ul>
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusão diferenciada de povos tradicionais no ATER do Programa Brasil Sem Miséria</li> </ul>
Acesso à terra e território	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2.040 comunidades quilombolas certificadas</li> <li>• 207 tituladas (995 mil hectares)</li> <li>• PNGATI (Decreto nº 7.744/2012) instituído</li> </ul>
Água para Todos / Cisternas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• +808 mil cisternas implementadas na última década</li> </ul>
Educação e cultura alimentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas de alimentação escolar indígena e quilombola</li> <li>• Pesquisas específicas com escolares quilombolas</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Ações do PLANSAN 2012-2015 (CAISAN, 2014). Elaboração própria (2025).

Apesar dos diversos avanços, o número de comunidades tituladas continuou pequeno e o monitoramento efetivo dessas ações em cada comunidade era dificultado por não existirem indicadores específicos por etnia e território.

A quinta diretriz possui foco no fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional. Seus objetivos visavam reduzir os índices de doenças associadas à insegurança alimentar, promover uma regulação mais rígida sobre os alimentos e fortalecer a vigilância alimentar e sanitária.

#### **Quadro 8 - Indicadores de sucesso da Diretriz 5**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2012-2013)</b>
Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mais de 3.800 municípios com dados no SISVAN;</li> <li>• Dados coletados: peso, altura, consumo alimentar, estado nutricional.</li> </ul>
Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantada em 1.142 municípios;</li> <li>• Presente em 5.778 Unidades Básicas de Saúde (UBS).</li> </ul>
Promoção da Alimentação Saudável no SUS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EAAB, guias alimentares e ações em escolas e UBS;</li> <li>• Fortalecimento da atenção básica como espaço estratégico.</li> </ul>
Prevenção e Controle da Obesidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Intersetorial elaborado;</li> <li>• Integração com políticas de educação, esporte e mobilidade urbana.</li> </ul>
Formação de Profissionais de Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação por meio de cursos EAD e presenciais;</li> <li>• Envolvimento de universidades e</li> </ul>

	instituições técnicas.
Suplementação Nutricional e Micronutrientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de suplementação de ferro e vitamina A continuados;</li> <li>• Priorização de gestantes, crianças e grupos vulneráveis.</li> </ul>
Enfrentamento da Desnutrição	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoramento da desnutrição em comunidades tradicionais;</li> <li>• Articulação com políticas de abastecimento e assistência social.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Ações do PLANSAN 2012-2015 (CAISAN, 2014). Elaboração própria (2025).

Um grande avanço foi o aumento na base de dados do SISVAN, assim como a priorização de ações na primeira infância, entretanto, ainda era necessário maior integração das áreas (saúde, educação, assistência social) e formação continuada de profissionais, o que requer boa gestão regional e orçamentos contínuos.

A sexta diretriz trata da promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura. Seus principais objetivos são garantir o acesso à água potável e ampliar o serviço de saneamento básico. As ações foram majoritariamente estruturantes, como pode ser verificado na Quadro 9:

**Quadro 9 - Indicadores de sucesso da Diretriz 6**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2012-2013)</b>
Programa Cisternas – Água para consumo humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 808 mil cisternas de 16 mil litros implementadas;</li> <li>• Benefício direto a famílias do Semiárido em insegurança hídrica.</li> </ul>
Cisternas para produção de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• +100 mil tecnologias (cisternas, barreiros, sistemas de irrigação) implementadas.</li> </ul>
Água para comunidades tradicionais e isoladas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão das cisternas para quilombolas, indígenas e extrativistas;</li> <li>• Uso de tecnologias adaptadas às realidades locais.</li> </ul>
Apoio à pesca artesanal e aquicultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Linhas de crédito específicas (ex: Pronaf Pesca e Aquicultura);</li> <li>• Apoio técnico e inclusão em políticas de abastecimento.</li> </ul>
Educação para convivência com o Semiárido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de formação para gestão da água e preservação de recursos hídricos.</li> </ul>
Abastecimento coletivo e sistemas simplificados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalação de sistemas de abastecimento em comunidades rurais e ribeirinhas;</li> <li>• Apoio a consórcios municipais e soluções comunitárias.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Ações do PLANSAN 2012-2015 (CAISAN, 2014). Elaboração própria (2025).

É importante destacar a articulação com a produção agroecológica e familiar, que fortaleceu os laços entre água, soberania alimentar e inclusão produtiva. A ampliação das ações para comunidades indígenas, quilombolas e extrativistas também demonstra um esforço de justiça social e territorial. No entanto, ainda faltam dados sobre o impacto na produção de alimentos e melhoria nutricional direta.

A sétima diretriz aborda o apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada. Seus principais objetivos foram focados em consolidar a ação internacional do Brasil no DHAA, por meio da ênfase na integração latino-americana, da participação em fóruns e negociações internacionais temáticas de segurança alimentar, assim como, garantir a participação social nesses processos. Os dados indicam uma forte atuação diplomática, com o Brasil atuando como líder em diversos debates:

**Quadro 10 - Indicadores de sucesso da Diretriz 7**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2012-2013)</b>
Apoio ao Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA/ONU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação ativa do Brasil no CSA reformado;</li> <li>• Apoio técnico e político à inclusão do DHAA nas diretrizes internacionais.</li> </ul>
Parcerias Sul-Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperação com países da América Latina, África e Caribe;</li> <li>• Apoio a programas de combate à fome (como o "Fome Zero África").</li> </ul>
Diálogo com organismos multilaterais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação junto à FAO, PMA, UNICEF, UNASUL, CPLP e Mercosul.</li> </ul>
Implementação do PAA África	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Aquisição de Alimentos adaptado para 5 países africanos (ex: Etiópia, Moçambique, Níger, Senegal, Maláui).</li> </ul>
Promoção do DHAA como marco jurídico internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada em declarações multilaterais e marcos regionais.</li> </ul>
Eventos e seminários internacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização de seminários internacionais sobre políticas de SAN;</li> <li>• Participação em fóruns técnicos e políticos globais;</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Ações do PLANSAN 2012-2015 (CAISAN, 2014). Elaboração própria (2025).

Os dados evidenciam que, à época, o Brasil não era apenas visto como referência internacional em políticas públicas de SAN, mas sim uma liderança política e diplomática na

promoção da alimentação como direito para dignidade humana. Sua liderança ativa em foros internacionais promoveu uma maior centralidade do DHAA nas discussões globais, reforçou a solidariedade internacional por meio da cooperação técnica (cooperação sul-sul) e ainda regionalizou o debate, buscando consensos multilaterais em torno da soberania alimentar no Mercosul e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A oitava e última diretriz versa sobre o monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada. Seu único objetivo é identificar avanços e retrocessos no cumprimento das obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada (DHAA), buscando assegurar que para além de uma diretriz, seja uma política mensurável com base em dados reais e públicos.

**Quadro 11 - Indicadores de sucesso da Diretriz 8**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2012-2013)</b>
Criação da Matriz de Monitoramento e Avaliação do PLANSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matriz com indicadores estruturada e aprovada pelo CONSEA;</li> <li>• Indicadores organizados por diretrizes do plano.</li> </ul>
Painel de Monitoramento Interativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataforma online desenvolvida para visualização pública dos indicadores.</li> </ul>
Sistema de Monitoramento do DHAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematização de indicadores sobre acesso, disponibilidade e estabilidade alimentar;</li> <li>• Inclusão de dados desagregados (raça, gênero, território).</li> </ul>
Avaliação intersetorial das ações do PLANSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 65 ações de 18 ministérios avaliadas com base na matriz de indicadores.</li> </ul>
Produção e disseminação de conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudos, diagnósticos e relatórios produzidos pelo MDS, CONSEA e instituições parceiras.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Ações do PLANSAN 2012-2015 (CAISAN, 2014). Elaboração própria (2025).

Nesta diretriz é importante destacar a atenção dada à obtenção de dados desagregados, pois permite que as análises e políticas sejam melhor direcionadas. A criação de instrumentos técnicos também é um marco importante, facilitando que a gestão das políticas realmente seja baseada em evidências. Todavia, a atualização desses dados depende de uma constância dos gestores públicos e da sociedade civil, o que pode reduzir a efetividade da ação a longo prazo.

Com o objetivo de sintetizar as diversas informações apresentadas nas oito Quadros anteriores, a Quadro a seguir reúne de maneira comparativa as oito diretrizes do PLANSAN 2012–2015, destacando seus focos estratégicos e os destaques nos resultados alcançados até 2013. Essa visão integrada permite compreender a abrangência e a coerência do plano,

evidenciando seu caráter intersetorial e seu compromisso com a promoção da segurança alimentar e nutricional e do DHAA.

**Quadro 12 - Síntese dos indicadores do PLANSAN (2012-2013)**

<b>Diretriz</b>	<b>Foco principal</b>	<b>Destaques</b>
1. Acesso à Alimentação	Garantir acesso universal à alimentação adequada	Integração entre transferência de renda, alimentação escolar e assistência
2. Abastecimento e Sistemas Agroecológicos	Estruturar sistemas descentralizados e sustentáveis	Apoio à agricultura familiar, circuitos curtos e práticas agroecológicas
3. Educação Alimentar e Nutricional (EAN)	Promover conhecimento e autonomia alimentar	Integração entre saúde, educação e cultura alimentar local
4. Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs)	Inclusão de povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos etc.	Respeito à diversidade sociocultural e regularização territorial
5. Alimentação e Nutrição na Saúde	Integrar alimentação à atenção básica do SUS	Vigilância nutricional e enfrentamento da obesidade e desnutrição
6. Acesso à Água	Garantir água para consumo e produção alimentar	Redução da insegurança hídrica e valorização de tecnologias sociais
7. Atuação Internacional e DHAA	Difusão da experiência brasileira em SAN	Promoção global do DHAA e da soberania alimentar
8. Monitoramento do DHAA	Avaliação e transparência das políticas de SAN	Gestão baseada em evidências e foco em grupos vulneráveis

**Fonte:** Balanço de Ações do PLANSAN 2012-2015 (CAISAN, 2014). Elaboração própria (2025).

Ao articular ações voltadas ao acesso à alimentação, abastecimento, educação alimentar, inclusão de povos tradicionais, saúde, acesso à água, cooperação internacional e monitoramento, o PLANSAN consolidou-se como uma referência de política pública comprometida com a redução das desigualdades e a garantia da soberania alimentar no Brasil.

## **2.2 O PLANSAN 2016-2019: DESMONTE, FRAGILIZAÇÃO E A RESILIÊNCIA POLÍTICA**

Lançado em um período de profundas transformações políticas, o segundo PLANSAN (2016-2019) representou um esforço de resistência e adaptação das políticas de SAN. Era necessário não apenas consolidar os eixos do plano anterior, mas também enfrentar novos desafios, como o combate à obesidade e ao desperdício de alimentos, em um contexto de recessão econômica e severas restrições orçamentárias. A guinada à austeridade fiscal iniciada no governo Dilma e perpetuada pós-impeachment com a posse do Presidente Temer gerou um

cenário de descontinuação de políticas-chave, o que dificultou o alcance de resultados tão positivos quanto os do primeiro plano. Esta seção analisa o adverso contexto político-econômico de sua vigência, as prioridades e inovações do plano, seu alinhamento com os ODS e os retrocessos observados no período.

Em 2016, após o golpe institucional que culminou no impeachment da Presidente Dilma, seu vice, Michel Temer, assumiu o poder. Este momento foi um divisor de águas na política brasileira, pois, em apenas dois anos de governo, o Presidente Temer realizou uma série de mudanças que afetaram principalmente os direitos sociais e civis. Iniciou-se a era da austeridade, como analisa Corsi (2017):

[...] Dilma, sem apoio popular, sem base sólida no Congresso e sofrendo forte oposição de grande parte das classes médias e das classes dominantes, foi derrubada por um golpe institucional. As classes dominantes se reunificaram em torno da proposta de austeridade e do aprofundamento da inserção subordinada na economia mundial, seguindo tendência observada em muitos outros países. Mais uma vez o ônus da crise foi jogado nas costas da classe trabalhadora. (Corsi, 2017, p. 5)

Neste contexto, Temer radicaliza a política neoliberal, propondo um Estado mínimo e uma alta redução dos gastos na área social, tais como, a reforma da previdência, a reforma trabalhista e as privatizações. O ápice dessa política foi a criação da Emenda Constitucional 95, que criava um teto de gastos para despesas primárias, que, na prática, instituiu uma austeridade permanente e congelou os gastos públicos por 20 anos. Essa medida afetou principalmente a educação e a saúde, prejudicando os setores mais vulneráveis da população, enquanto despesas relativas (como o pagamento da dívida pública, que compromete uma porcentagem considerável do orçamento federal), não sofreram restrições, o que atendia aos interesses dos rentistas (Corsi, 2017).

Na prática, a EC 95 suspendia o projeto constituinte de 1988. As regras do regime não permitiam o aumento das despesas totais e reais acima da inflação, nem mesmo em cenário de crescimento econômico, o que tornava necessário que, para aumentar o investimento de um setor, fosse preciso cortar o orçamento de outro, desconsiderando possíveis aquecimentos econômicos, as taxas demográficas ao longo desses 20 anos e proporcionando um forte sucateamento das políticas sociais, como explica Mariano (2017):

Fixado o teto uma única vez, isso vinculará todos os fenômenos administrativos que ocorrerem nas várias unidades, órgãos e pessoas administrativas acima citadas, pelos próximos 20 (vinte) anos, o que, obviamente, impedirá os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, incorporação de inovações tecnológicas, aumentos de remuneração, contratação de pessoal, reestruturação de carreiras, o que se faz necessário em virtude do crescimento demográfico, e sobretudo em razão dos objetivos e fundamentos constitucionais, que direcionam um projeto

constituente de um Estado de Bem Estar Social. O novo regime fiscal suspende, por consequência, o projeto constituinte de 1988, e retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira também do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico. (Mariano, 2017, p. 261)

A justificativa para uma austeridade tão severa era de que, diante de uma desaceleração econômica e do aumento da dívida pública, é necessário um forte ajuste fiscal. Esse ajuste promoveria crescimento econômico, o que retomaria a confiança dos investidores na responsabilidade do Estado. Porém, o que visualiza-se, na realidade, foi um ciclo vicioso em que o corte de gastos reduziu o crescimento econômico, o que prejudicou a arrecadação e o resultado fiscal, levando a um novo corte de gastos. Rossi (2017) afirma que, neste caso, a austeridade é a causa e não a solução da crise, retrocedendo anos quando se fala de consolidação dos direitos sociais no Brasil:

Essa drástica redução da participação do Estado na economia é representativa de outro projeto de país, outro pacto social, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social. Nesse novo pacto social, transfere-se a responsabilidade para o mercado no fornecimento de bens sociais [...]. Trata-se de um processo que transforma direitos sociais em mercadorias. (Rossi, 2017, p. 11)

Paralelo ao regime da austeridade, o governo Temer iniciou um processo de desmonte institucional, impactando diretamente a agricultura familiar e as políticas de SAN. O primeiro golpe foi a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2016, principal órgão responsável por formular e implementar políticas para a agricultura familiar. Toda a estrutura do ministério foi transferida para a Casa Civil, em formato de secretárias. Sem o principal articulador das políticas em disputas orçamentárias interministeriais, programas como o PAA se tornaram alvos fáceis para os cortes drásticos impostos pela EC 95 (Henig, 2023).

Simultaneamente, ocorria o enfraquecimento de instituições participativas. A redução dos recursos ocasionou na redução de atividades de diversos conselhos, resultando numa baixa participação de representantes em reuniões, seminários e eventos. Essa atenuação desencadeou num enfraquecimento das ações dos conselhos, gerando descontinuidade e instabilidade nas políticas públicas. O CONSEA foi fortemente deteriorado nesse processo, até que finalmente foi extinto em 2019, já sob o Governo Bolsonaro. Além dele, foi desativada também a Caisan, o que acarretou na não-convocação para uma nova CNSAN,

que, conseqüentemente, impossibilitou o desenvolvimento do III PLANSAN (Lourenço *et al*, 2022).

Ainda em 2018, o CONSEA, a FAO e organizações da sociedade civil já alertavam para a possibilidade de retorno do país ao Mapa da Fome, como aponta a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN, 2024):

O último inquérito do IBGE sobre segurança/ insegurança alimentar, POF 2017/2018, já apontava redução da segurança alimentar ao comparar com os melhores resultados alcançados em 2013, variação de 77,4% para 63,3% dos domicílios. [...] Esta situação foi concomitante ao início dos desmontes das políticas públicas, conseqüentes, com destaque, para o efeito da Emenda Constitucional No. 95, conhecida como emenda do teto dos gastos públicos. (PENSSAN, 2024).

É neste contexto de fragilidade institucional e orçamentária que o II PLANSAN é executado. Com base nas lições aprendidas com o plano anterior, buscou-se estruturar um projeto mais assertivo, com metas claras, comunicáveis, monitoramento aprimorado e de impacto social mensurável. O documento possui descrição do orçamento do plano e 9 desafios intersetoriais com 121 metas e 99 ações relacionadas, com responsabilidade distribuídas entre 14 ministérios, sendo eles: 1. Acesso universal à alimentação adequada e saudável; 2. Combate à insegurança alimentar em grupos específicos; 3. Produção de alimentos saudáveis e sustentáveis; 4. Abastecimento alimentar; 5. Promoção da alimentação saudável; 6. Controle dos agravos da má alimentação; 7. Acesso à água; 8. Consolidação do SISAN; e 9. Cooperação internacional. Cada desafio possui indicadores de contexto, execução das metas e orçamento. Por fim, destaca a integração com a Agenda 2030 e elenca os ODS presentes, sendo eles os de erradicação da pobreza (1), fome (2), saúde (3), água limpa (6), consumo sustentável (7) e proteção do meio ambiente (15). Para visualização do cumprimento das metas, serão analisados seus 9 desafios e seus indicadores de sucesso por meio do Balanço da Execução 2016-2019 (CAISAN, 2018).

O primeiro desafio buscava garantir o acesso universal à alimentação adequada e saudável, ampliar e qualificar os programas de transferência de renda, assegurar alimentação escolar universal e adequada e atender emergencialmente populações tradicionais em insegurança alimentar grave. Ele obteve um forte financiamento e deu muita atenção à mitigação de desigualdades estruturais:

**Quadro 13 - Indicadores de sucesso do Desafio 1**

Eixo de ação	Principais resultados (2016-2017)
Bolsa Família (PBF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 13,56 milhões de famílias atendidas em 2016;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13,82 milhões em 2017;</li> <li>• 90,1% mulheres responsáveis; 75% negras/pardas;</li> <li>• Foco em famílias em extrema pobreza. Sem filas de espera no 2º semestre de 2017.</li> </ul>
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4,41 milhões beneficiados em 2016;</li> <li>• 4,55 milhões em 2017;</li> <li>• R\$ 50,3 bi investidos em 2017;</li> <li>• Expansão e exigência de cadastro no CadÚnico. Maioria idosos e pessoas com deficiência.</li> </ul>
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 40,3 mi de estudantes atendidos em 2016;</li> <li>• 40,6 mi em 2017;</li> <li>• Reajuste nos valores per capita em 2017;</li> <li>• Reforço na alimentação escolar de indígenas e quilombolas.</li> </ul>
Ação de Distribuição de Alimentos (ADA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 155.968 famílias em 2016;</li> <li>• 208.850 em 2017;</li> <li>• 4.330 toneladas de alimentos distribuídas em 2017;</li> <li>• Destinada a grupos populacionais específicos (indígenas, quilombolas, acampados).</li> </ul>
Orçamento Executado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R\$ 80,4 bilhões (2016);</li> <li>• R\$ 85,8 bilhões (2017);</li> <li>• R\$ 88,2 bilhões autorizados (2018);</li> <li>• 89% do orçamento total do PLANSAN concentrou-se neste desafio.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANSAN 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

Os dados apontam que o Desafio 1 recebeu quase 90% do orçamento total do Plano, principalmente por conter o Bolsa Família e o BPC em seu escopo, o que possibilitou evitar o agravamento da fome no período analisado. Visando mitigar as desigualdades estruturais, ocorreu uma focalização qualificada em grupos mais vulneráveis, como mulheres e população negra. Contudo, o ADA apresenta uma queda orçamentária em relação ao PLANSAN 2012, o que sugere problemas de continuidade.

O segundo desafio focava em combater a insegurança alimentar e nutricional no meio rural, promover a inclusão produtiva rural, reconhecer e apoiar os modos de vida dos PCTs, garantir acesso à terra e aos territórios tradicionais, reduzir desigualdades no acesso a políticas públicas, aprimorar o monitoramento nutricional e promover ações de saúde integradas às políticas de SAN, o que gerou um grande avanço nos direitos territoriais de comunidades tradicionais:

Quadro 14 - Indicadores de sucesso do Desafio 2

Eixo de ação	Principais resultados (2016-2017)
Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 43.359 famílias beneficiadas;</li> <li>● 20 mil famílias de PCTs atendidas;</li> <li>● Envolveu integração com tecnologias de acesso à água e novos modelos de parceria (SAFISP).</li> </ul>
Acesso à Água para Produção	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 26 mil famílias atendidas com tecnologias sociais;</li> <li>● Incluiu cisternas produtivas, barreiros e pequenas barragens;</li> <li>● Meta de +15 mil famílias até 2018.</li> </ul>
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● PNATER executada por meio de contratos em andamento;</li> <li>● Sem chamadas novas em 2017;</li> <li>● Apoio público estadual e atuação com PCTs;</li> <li>● Novas chamadas articuladas em 2018.</li> </ul>
Regularização Fundiária Indígena	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 13 terras indígenas delimitadas em 2016;</li> <li>● 5 terras indígenas delimitadas em 2017;</li> <li>● Territórios Guaviraty, Tapyi, Ka'aguy Hovy, Tekoha Jevy e Pipipã foram identificados.</li> </ul>
Gestão Territorial e Ambiental (PNGATI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 26 PGTA's elaborados/revisados;</li> <li>● 55 Terras Indígenas atendidas com ações integradas;</li> <li>● As ações superaram as metas fixadas para o biênio.</li> </ul>
Regularização Quilombola (INCRA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 35 RTIDs publicados (453.361 ha);</li> <li>● 29 títulos emitidos (2.085 ha);</li> <li>● 12 portarias de reconhecimento (30.249 ha);</li> <li>● Recorde de publicações de RTID;</li> <li>● Aumento na formalização territorial quilombola.</li> </ul>
Programa Bolsa Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 47.338 famílias beneficiadas em 2017;</li> <li>● Beneficiou extrativistas e ribeirinhos;</li> <li>● Destaque para inclusão de mulheres;</li> <li>● Suspenso em 2018 por falta de recursos.</li> </ul>
PGPM-Bio	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Foco em produtos da sociobiodiversidade, como o babaçu;</li> <li>● R\$ 8 milhões destinados;</li> <li>● 5 mil famílias beneficiadas.</li> </ul>
Déficit Nutricional em Crianças ≤ 5 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Redução em comunidades indígenas de 32,9% (2013) para 23,4% (2016);</li> <li>● Redução em comunidades quilombolas de 35,2% (2013) para 31,9% (2016);</li> <li>● Dados ainda elevados se comparados à média nacional (10,1%).</li> </ul>
Execução Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>● R\$ 1,58 bi (2016);</li> <li>● R\$ 2,04 bi (2017);</li> <li>● Incremento em saúde indígena, mas queda</li> </ul>

	em ações fundiárias e de desenvolvimento de PCTs.
--	---

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANSAN 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

O Desafio 2 promoveu um conjunto robusto de ações voltadas à garantia de direitos territoriais dos PCTs e à inclusão produtiva rural. Dentre estas, o Programa de Fomento teve um papel central, combinando tecnologias de água, assistência técnica e políticas de renda. Observa-se também um grande avanço na regularização territorial dos PCTs, porém, o descontinuação do PGTA em 2017 e do Bolsa Verde em 2018 sugere uma fragilidade orçamentária. Os dados nutricionais das comunidades tradicionais demonstram a persistente desigualdade histórica, apontando uma necessidade de maior atenção e financiamento para ações emergenciais.

O terceiro desafio versava sobre a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, o fortalecimento da agricultura familiar, o incentivo à transição agroecológica, a ampliação do papel das mulheres e da juventude rural na produção e gestão dos territórios, o apoio à agroindústria familiar e à economia solidária, a redução do uso de agrotóxicos, o estímulo ao uso de sementes crioulas e o aumento da articulação entre ensino, pesquisa e extensão com foco em agroecologia e produção orgânica. O balanço de execução aponta para um foco na consolidação da agricultura familiar como base da produção sustentável de alimentos:

**Quadro 15 - Indicadores de sucesso do Desafio 3**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2016-2017)</b>
ATER para Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 277 mil atendimentos em 2016;</li> <li>● 137 mil atendimentos em 2017;</li> <li>● 49% mulheres, 13–27% jovens;</li> <li>● Até 20% com foco agroecológico;</li> <li>● Meta de 880 mil famílias.</li> </ul>
Sementes Crioulas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 672 bancos de sementes implantados;</li> <li>● 13.440 famílias beneficiadas;</li> <li>● Preservação da biodiversidade e autonomia produtiva.</li> </ul>
Unidades de Produção Orgânica	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aumento de 4.460 unidades;</li> <li>● 20.050 sob controle oficial;</li> <li>● +31,3% em relação a 2016.</li> </ul>
Núcleos de Agroecologia em Instituições de Ensino	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 136 núcleos implementados;</li> <li>● Meta de 200 até 2019;</li> <li>● Fortalecimento da formação técnica em agroecologia.</li> </ul>
Mulheres na Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 31% dos contratos do PRONAF;</li> <li>● Apoio a 60 grupos produtivos;</li> <li>● 719 agentes ATER capacitados com foco em mulheres e agroecologia;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estímulo à autonomia econômica das mulheres rurais.</li> </ul>
Juventude Rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jovens acessaram 10% dos créditos PRONAF (171.641 contratos);</li> <li>• Nova chamada ATER elaborada mas não executada;</li> <li>• Baixa efetividade em políticas específicas para jovens.</li> </ul>
Economia Solidária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.588 empreendimentos apoiados;</li> <li>• 11.520 mulheres capacitadas;</li> <li>• Superação da meta de 10 mil mulheres.</li> </ul>
Agroecologia – Portal e PLANAPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal “agroecologia.gov.br” lançado em 2017;</li> <li>• Monitoramento do PLANAPO previsto para 2018;</li> <li>• Maior visibilidade às práticas sustentáveis.</li> </ul>
Execução Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R\$ 8,35 bilhões em 2016;</li> <li>• R\$ 5,65 bilhões em 2017;</li> <li>• Maior investimento em 2016 via PRONAF.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANSAN 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

O Desafio 3 demonstra um aumento expressivo nas unidades de produção orgânica certificadas, expansão de núcleos de estudos em agroecologia, fortalecimento da participação de mulheres no campo, assim como, a criação de estratégias institucionais e portais digitais para visibilidade da agroecologia. Porém, a redução da ATER e a baixa cobertura de jovens nos programas de crédito rural sugerem também a problemática da redução orçamentária.

O quarto desafio objetivava garantir o abastecimento regular de alimentos saudáveis, fomentar mercados locais e circuitos curtos de comercialização, apoiar a agricultura urbana e periurbana, fortalecer os instrumentos de diagnóstico e monitoramento do acesso a alimentos e ampliar as compras públicas da agricultura familiar. O balanço demonstra sucesso em obter dados e informações para embasamento das estratégias:

**Quadro 16 - Indicadores de sucesso do Desafio 4**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2016-2017)</b>
Mapeamento de Desertos Alimentares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciada metodologia para identificação dessas áreas;</li> <li>• Foco em regiões urbanas e empobrecidas;</li> <li>• Visa subsidiar políticas públicas de abastecimento.</li> </ul>
Ferramenta MapaSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicado em 2.389 municípios (2015);</li> <li>• 1.767 relataram feiras livres (73,9%);</li> <li>• Mapeamento da gestão de SAN e da infraestrutura alimentar local.</li> </ul>
Feiras livres e produtos saudáveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.354 municípios com feiras com produtos</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>orgânicos;</li> <li>• 209 com feiras exclusivamente orgânicas/agroecológicas;</li> <li>• Indicador de oferta local de alimentos saudáveis.</li> </ul>
Compras Públicas da Agricultura Familiar (PAA e PNAE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meta de R\$ 2,5 bi até 2019;</li> <li>• 2016: R\$ 1,5 bi executados;</li> <li>• 2017: R\$ 420 mi (excluindo PNAE);</li> <li>• Queda acentuada nos investimentos do PAA no período.</li> </ul>
Agricultura Urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retomada em 2017 do apoio à agricultura urbana;</li> <li>• Lançado o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (2018);</li> <li>• Foco em tecnologias agroecológicas, educação alimentar e reaproveitamento de resíduos.</li> </ul>
Execução Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016: R\$ 1,11 bi;</li> <li>• 2017: R\$ 1,80 bi;</li> <li>• Recuperação após queda orçamentária observada desde 2014.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANSAN 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

O Desafio 4 avançou na produção de diagnósticos, essenciais para planejamento territorial e promoveu uma expansão e institucionalização da agricultura urbana como política pública nacional, mesmo enfrentando uma queda alta nos investimentos e fragilidade na efetivação da meta financeira prevista. Além disso, os dados demonstram uma necessidade de maior integração entre abastecimento e consumo, principalmente em territórios vulneráveis.

O quinto desafio discorre sobre a promoção de ambientes saudáveis de alimentação, o fortalecimento das estratégias de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), a revisão e implementação de Guias Alimentares oficiais, a ampliação do acesso à informação qualificada para estímulo de escolhas alimentares conscientes, a implementação de medidas regulatórias eficazes (rotulagem frontal, restrições publicitárias, etc), o incentivo à alimentação adequada desde os primeiros anos de vida e a redução de fatores de risco para doenças crônicas não transmissíveis. O balanço apresenta uma série de ações nas áreas da saúde, educação e regulamentação que, quando coordenadas de maneira conjunta, trouxeram resultados majoritariamente positivos:

**Quadro 17 - Indicadores de sucesso do Desafio 5**

Eixo de ação	Principais resultados (2016-2017)
Consumo de refrigerantes e sucos artificiais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Queda de 20,8% (2015) para 16,5% (2016);</li> <li>• Meta de reduzir para 14%;</li> <li>• Redução contínua entre 2011 e 2016.</li> </ul>

Consumo regular de frutas e hortaliças	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Queda de 37,6% (2015) para 35,2% (2016);</li> <li>• Meta de aumentar para 43%;</li> <li>• Meta não atingida e com tendência preocupante.</li> </ul>
EAN no ambiente escolar (PNAE/FNDE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50.167 escolas apoiadas em 2017;</li> <li>• Notas técnicas e materiais de EAN elaborados;</li> <li>• Incentivo à redução de ultraprocessados e capacitação de nutricionistas.</li> </ul>
Programa Saúde na Escola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 85 mil escolas pactuadas;</li> <li>• 20,5 milhões de alunos atendidos;</li> <li>• Ações conjuntas com o SUS para prevenção da obesidade.</li> </ul>
Guia Alimentar (adultos e crianças <2 anos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão técnica do guia infantil iniciada em 2017;</li> <li>• Fortalecimento da EAN com base em evidências nutricionais atualizadas.</li> </ul>
Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4.826 tutores formados;</li> <li>• 99 UBSs certificadas até 2017;</li> <li>• Incentivo ao aleitamento e alimentação complementar saudável.</li> </ul>
Rede Ideias na Mesa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9.365 usuários e 226 experiências cadastradas;</li> <li>• Plataforma virtual de EAN com revistas e oficinas.</li> </ul>
Medidas regulatórias (rotulagem frontal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposta de modelo com símbolo de advertência;</li> <li>• Base no modelo chileno;</li> <li>• Regulamentação discutida na Anvisa com apoio da CAISAN.</li> </ul>
Medidas fiscais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussão sobre taxação de bebidas açucaradas iniciada com Receita Federal.</li> </ul>
Execução Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R\$ 193,5 mi em 2017 (compartilhado com o Desafio 6).</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANSAN 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

O Desafio 5 demonstra um esforço integrado em promover ambientes alimentares saudáveis. Os dados apontam que seus maiores desafios foram permeados pelo orçamento limitado e resistência do setor produtivo (em medidas como as de rotulagem e taxação).

O sexto desafio aborda a redução da desnutrição e o déficit de crescimento infantil, a prevenção e controle do sobrepeso e obesidade, o fortalecimento de ações de suplementação e fortificação alimentar, o monitoramento de agravos nutricionais emergentes, a implementação de medidas regulatórias para redução de ingredientes críticos nos alimentos industrializados, o controle de riscos de contaminação por agrotóxicos e ampliação da segurança dos alimentos

consumidos pela população. Apesar de diversas iniciativas, os dados de obesidade continuaram preocupantes:

**Quadro 18 - Indicadores de sucesso do Desafio 6**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2016-2017)</b>
Desnutrição Infantil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução de déficit de altura em crianças do PBF de 18,9% (2013) para 10,1% (2016);</li> <li>• Redução de 46,7% em 4 anos;</li> <li>• Impacto positivo do acompanhamento em saúde.</li> </ul>
Obesidade Infantil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 em cada 3 crianças (5 a 9 anos) com sobrepeso;</li> <li>• 20% dos adolescentes com excesso de peso;</li> <li>• Crescimento preocupante nas faixas etárias jovens.</li> </ul>
Obesidade em adultos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 53,8% com excesso de peso (2016);</li> <li>• 18,9% com obesidade (2016);</li> <li>• Aumento contínuo desde 2006.</li> </ul>
Linhas de Cuidado da Obesidade (LCSO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 17 estados organizaram fluxos de cuidado no SUS;</li> <li>• Pactos regionais para atendimento contínuo.</li> </ul>
NutriSUS (Micronutrientes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 78.840 crianças suplementadas em 2017.</li> </ul>
Fortificação de farinhas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RDC 150/2017 atualizou padrões para ferro e ácido fólico;</li> <li>• Adaptação às necessidades da população e à agricultura familiar.</li> </ul>
Casos de beribéri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de 29 (meta) para 233 casos suspeitos em 2017;</li> <li>• Reemergência associada à insegurança alimentar grave.</li> </ul>
Redução de açúcar em alimentos industrializados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de plano nacional e metas por categoria;</li> <li>• Ações com achocolatados, bebidas adoçadas, bolos, etc.</li> <li>• Acordos em negociação com o setor produtivo.</li> </ul>
Controle de agrotóxicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reavaliação de 5 ingredientes ativos concluída;</li> <li>• Consulta pública para revisão da RDC 48/2008;</li> <li>• Enfoque preventivo e regulatório na saúde pública.</li> </ul>
Execução Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R\$ 193,5 mi em 2017 (compartilhado com o Desafio 5).</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANSA 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

No Desafio 6 é possível visualizar o início de uma agenda regulatória de redução de açúcar e medidas para controle de agrotóxicos, integrando o governo e o setor produtivo. Os dados apontam uma queda expressiva da desnutrição entre crianças incluídas no Bolsa Família, reforçando a importância da integração entre saúde e proteção social, porém, também apontam para uma ascensão contínua da obesidade em todas as faixas etárias, assim como, reemergência de agravos nutricionais graves. Isso demonstra problemas contínuos no acesso e na qualidade alimentar da população, que pioraram com o baixo orçamento destinado para o programa.

O sétimo desafio trata da ampliação do acesso à água para consumo humano, a garantia de água para produção de alimentos, a implementação de sistemas coletivos de abastecimento, o fortalecimento do planejamento hídrico nacional, o estabelecimento de políticas permanentes de acesso à água e a redução de desigualdades regionais no acesso a ela. É possível notar resultados positivos, mas ainda precários, dada a dimensão do problema:

**Quadro 19 - Indicadores de sucesso do Desafio 7**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2016-2017)</b>
Programa Cisternas – Água para Consumo Humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 96.813 famílias beneficiadas (2016–2017);</li> <li>● 2.635 escolas públicas rurais com cisternas;</li> <li>● 15 novas parcerias firmadas em 2017;</li> <li>● R\$ 170 mi destinados a 34 mil tecnologias sociais.</li> </ul>
Programa Cisternas – Produção de Alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 190 mil cisternas entregues desde 2003;</li> <li>● Prioridade para semiárido e PCTs no Mato Grosso do Sul.</li> </ul>
Sistemas Coletivos de Abastecimento de Água	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2016: 320 sistemas implantados;</li> <li>● 2017: 130 sistemas implantados;</li> <li>● Meta de 7.439 até 2019;</li> <li>● Redução causada por contingenciamento orçamentário.</li> </ul>
Tecnologias para Produção de Água (Pequenas Barragens etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 73 tecnologias implementadas em 2016;</li> <li>● 153 tecnologias implementadas em 2017;</li> <li>● Meta de 49.021 até 2019.</li> </ul>
Programa Água Doce (Dessalinização)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 30 sistemas implementados (15 em 2016 e 15 em 2017);</li> <li>● Atendimento a comunidades do semiárido com água dessalinizada.</li> </ul>
Saneamento Básico Rural – FUNASA	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 478 comunidades atendidas em 2016;</li> <li>● 852 propostas aprovadas em 2017;</li> <li>● 787 municípios contemplados com propostas técnicas.</li> </ul>
Plano de Bacias Hidrográficas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 3 planos concluídos no período: Paranapanema, Rio Grande e Paraguai.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANSAN 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

No Desafio 7 atuou-se no enfrentamento das desigualdades no acesso à água, possibilitando que mais de 96 mil famílias e 2,6 mil escolas rurais fossem atendidas com água potável e ampliando também o saneamento em comunidades rurais. Entretanto, as metas de sistemas coletivos e tecnologias parecem distantes de serem atingidas com a baixa execução orçamentária. O contingenciamento de recursos limitou a continuidade de ações e novos investimentos.

O oitavo desafio aborda a consolidação do SISAN a nível federal, estadual e municipal, ampliando a adesão dos municípios e estados à ele, aperfeiçoando os mecanismos de gestão federativa e pactuação intersetorial, fortalecendo os CONSEAs, estimulando a produção e revisão de Planos Estaduais e Municipais de SAN e garantindo um financiamento contínuo e institucional para o SISAN, com vistas à autonomia e equidade federativa. O balanço demonstra uma grande expansão do sistema:

**Quadro 20 - Indicadores de sucesso do Desafio 8**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2016-2017)</b>
Adesões ao SISAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos os estados e DF aderiram;</li> <li>• 276 municípios aderidos, 187 entre 2016 e 2017;</li> <li>• Crescimento expressivo, mas ainda concentrado em capitais e grandes centros.</li> </ul>
Oficinas Regionais do SISAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 oficinas regionais em 2017, realizadas em Porto Alegre, São Paulo, Recife, Manaus e Campo Grande;</li> <li>• 750 participantes..</li> </ul>
Planos Estaduais de SAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 estados elaboraram seus planos;</li> <li>• Amazonas e Acre colocaram em consulta pública;</li> <li>• Paraná e Pernambuco lançaram a 2ª versão dos seus planos.</li> </ul>
Curso EAD “Orienta Plansan”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação de gestores e sociedade civil para elaborar planos de SAN;</li> <li>• 2.602 inscritos;</li> <li>• 1.012 concluintes;</li> <li>• 781 aprovados.</li> </ul>
Parcerias com universidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcerias vigentes com 6 universidades públicas;</li> <li>• Apoio técnico na elaboração dos planos estaduais e mobilização social.</li> </ul>
Fortalecimento dos Conseas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo à participação social e às conferências estaduais;</li> <li>• Reconhecimento da fragilidade estrutural e da rotatividade nas equipes locais.</li> </ul>

Integração intersetorial (SISAN e SUAS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas e orientações para atuação conjunta;</li> <li>• Enfrentamento do isolamento institucional entre sistemas.</li> </ul>
Execução orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R\$ 36,5 milhões executados em 2017;</li> <li>• Relativa estabilidade orçamentária no período.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANSAN 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

O Desafio 8 representou uma ampliação significativa da adesão municipal e estadual ao SISAN, mas dificuldades como fragilidades estruturais nos CAISANs e CONSEAs estaduais persistem por falta de equipe, instabilidade institucional e ausência de recursos. A adesão ainda não refletia a ampla diversidade territorial brasileira, concentrando-se em regiões com maior capacidade técnica. É notável ainda a baixa execução em alguns convênios estaduais, o que limita a autonomia local.

O nono e último desafio disserta sobre a promoção do diálogo internacional a respeito de soberania e SAN com base na experiência brasileira, o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, a ampliação da participação brasileira em fóruns multilaterais, a consolidação de parcerias com organismos internacionais, o apoio a sistemas alimentares sustentáveis, democráticos, alinhados ao DHAA e aos ODS, e, por fim, o desenvolvimento de uma estratégia nacional de cooperação em SAN, com foco em governança, efetividade e alinhamento institucional. O balanço demonstra a consolidação do país como referência global:

**Quadro 21 - Indicadores de sucesso do Desafio 8**

<b>Eixo de ação</b>	<b>Principais resultados (2016-2017)</b>
Presidência do CONSAN/CPLP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brasil assumiu presidência em 2017;</li> <li>• Aprovação das Diretrizes para Agricultura Familiar nos países da CPLP;</li> <li>• Liderança regional em SAN com países lusófonos.</li> </ul>
Década de Ação em Nutrição da ONU (2016–2025)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromissos assumidos e documento lançado no CSA em 2017;</li> <li>• Alinhamento com os ODS, especialmente o ODS 2.</li> </ul>
Cooperação Sul-Sul (CSS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcerias com países da África, América Latina e Caribe;</li> <li>• Ênfase na alimentação escolar e agricultura familiar;</li> <li>• Fortalecimento institucional de políticas públicas nos países parceiros.</li> </ul>
Centro de Excelência contra a Fome – PMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperação com 23 países africanos em</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>alimentação escolar;</li> <li>Referência internacional em boas práticas (FNDE/MEC).</li> </ul>
Projetos bilaterais e multilaterais (FAO, FIDA, PMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Novas parcerias firmadas em 2017;</li> <li>Avaliações concluídas de programas com SEAD, MDS e FNDE;</li> <li>Integração de agricultura familiar, alimentação e combate à pobreza.</li> </ul>
Execução orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> <li>R\$ 10,6 milhões (2016);</li> <li>R\$ 6,1 milhões (2017);</li> <li>Queda acentuada em relação a 2012–2014;</li> <li>Redução causada por cortes em ações internacionais dos ministérios MDS, MRE e SEAD.</li> </ul>

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANSAN 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

O Desafio 9 representa o papel estratégico do Brasil como protagonista global em políticas de combate à fome, promoção da agricultura familiar e alimentação escolar, se baseando nos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e na intersetorialidade. Os dados apresentados comprovam que o país se manteve como referência nos organismos e fóruns internacionais, avançando em parcerias multilaterais e bilaterais, potencializando a transferência de conhecimento técnico e consolidando o Centro de Excelência Contra a Fome como vetor de disseminação de boas práticas alimentares. Infelizmente, é possível verificar também um grande corte na execução orçamentária a partir de 2015, subfinanciando ações internacionais e dificultando a continuidade de projetos.

Com o intuito de sistematizar as informações previamente apresentadas, a Quadro a seguir oferece uma síntese comparativa dos nove desafios do PLANSAN 2016–2019, evidenciando seus focos estratégicos e os principais destaques nos resultados alcançados até o ano de 2017. Essa abordagem possibilita uma compreensão mais ampla da abrangência e da coerência interna do plano e o compromisso com a promoção da segurança alimentar e nutricional.

**Quadro 22 - Síntese dos indicadores do PLANSAN (2016-2017)**

Diretriz	Foco principal	Destaques
1. Acesso à Alimentação Adequada	Garantir alimentação a famílias em insegurança alimentar	O Programa Bolsa Família e o BPC receberam quase 90% da execução orçamentária, evidenciando a relevância da proteção social como mecanismo de garantia do acesso à alimentação.
2. Inclusão Produtiva Rural e PCTs	Combate à fome no campo e entre povos tradicionais	Houve progressos importantes em regularização fundiária, gestão

		territorial e inclusão produtiva com ATER e fomento diferenciado.
3. Produção Sustentável e Agroecologia	Agricultura familiar e transição agroecológica	Expansão de unidades de produção orgânica certificadas, bancos de sementes crioulas e núcleos de agroecologia demonstram o avanço de um modelo produtivo mais sustentável.
4. Abastecimento e Acesso Regular	Garantir mercados e circuitos curtos de alimentos	Ações como o MapaSAN e políticas para feiras e agricultura urbana fortaleceram a articulação entre produção e consumo local.
5. Alimentação Saudável, EAN e Regulação	Promoção de hábitos saudáveis e educação alimentar	A Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil, o Guia Alimentar e a proposta de rotulagem frontal são marcos da atuação intersetorial na promoção da saúde.
6. Prevenção de Agravos da Má Alimentação	Enfrentamento da desnutrição e obesidade	Queda de quase 50% nos casos de déficit de altura em crianças acompanhadas pelo PBF, embora acompanhada pelo aumento da obesidade em todas as faixas etárias.
7. Acesso à Água no Meio Rural	Água para consumo e produção em áreas vulneráveis	A implementação de cisternas e sistemas de abastecimento foi essencial para mitigar a insegurança hídrica no semiárido, beneficiando famílias rurais e escolas.
8. Consolidação do SISAN	Gestão federativa e participação social	A ampliação da adesão federativa, o fortalecimento dos CONSEAs e a capacitação técnica por meio de cursos EAD reforçaram a governança da política.
9. Cooperação Internacional e DHAA	Diálogo e transferência de políticas públicas brasileiras	A atuação do Brasil em fóruns multilaterais (FAO, CSA, CPLP) e a cooperação Sul-Sul consolidaram sua posição como referência global em segurança alimentar e nutricional.

**Fonte:** Balanço de Execução do PLANASAN 2016-2019 (CAISAN, 2018). Elaboração própria (2025).

A análise dos nove desafios do PLANASAN 2016–2019 revela uma política pública intersetorial e orientada pelo DHAA, com avanços significativos na proteção social, na inclusão produtiva rural e na promoção de sistemas alimentares sustentáveis. Apesar da persistência dos desafios estruturais e do aumento dos cortes orçamentários, observa-se um

esforço contínuo de articulação entre políticas sociais, ambientais e econômicas. Destaca-se, de forma particular, o papel do Brasil no cenário internacional, com forte atuação na cooperação Sul-Sul e em fóruns multilaterais, promovendo a difusão de experiências como o Programa de Alimentação Escolar e o PAA. Essa dimensão reafirma o protagonismo brasileiro na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional em escala global, demonstrando o sucesso de ações iniciadas no Plano anterior e contribuindo para a consolidação de sistemas alimentares mais democráticos, saudáveis e sustentáveis.

### **2.3 ANÁLISE COMPARATIVA: CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E O DIFERENCIAL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

O primeiro PLANSAN foi um ato de organização e integração. Ele foi pensado para abranger o acesso universal à alimentação e a cooperação internacional, baseado na PNSAN. A intenção era de consolidar e dar coerência para o vasto e fragmentado número de programas e ações federais já existentes, agrupando-os em um guarda-chuva da política de SAN, recém regulamentada. Programas como o PAA, o PNAE e o Bolsa Família foram integrados neste marco, explicitando as responsabilidades dos ministérios envolvidos e alinhando-os em objetivos comuns.

O plano inaugural também foi fundamental para a criação de ferramentas para monitoramento da política, estabelecendo uma série de indicadores organizados em sete dimensões de análise da SAN (produção de alimentos; disponibilidade de alimentos; renda e condições de vida; acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; educação; e programas e ações de SAN), implementando o SISPLANSAN, sistema voltado para acompanhamento da execução de metas e transparência de gestão.

Com o advento do segundo plano é possível verificar um salto qualitativo em termos de metodologia e foco estratégico. Ele foi desenvolvido explicitamente com base nas lições aprendidas com a implementação do primeiro plano, abandonando as diretrizes estratégicas e adotando nove desafios como eixos orientadores, que mantinham a conexão com as diretrizes da PNSAN, mas possuíam foco na ação direta.

A ideia era enfrentar problemas persistentes e emergentes que o primeiro ciclo havia revelado, como a dupla carga de má nutrição (coexistência de desnutrição e obesidade) e a necessidade de transitar para um sistema de produção de base agroecológica. O plano tornou-se mais conciso, destrinchando os desafios em metas quantitativas e ações

relacionadas (meios para atingir as metas). Essa evolução estrutural pode ser verificada de maneira sintetizada no Quadro 23:

**Quadro 23 - Síntese comparativa dos PLANsANs 2012-2015 e 2016-2019**

<b>Tópico</b>	<b>PLANsAN 2012-2015</b>	<b>PLANsAN 2016-2019</b>
Estrutura de organização	8 Diretrizes orientadas por eixos temáticos clássicos da SAN.	9 Desafios, com foco em resultados e ação intersetorial, identificados a partir do aprendizado político e da deliberação social (V Conferência).
Enfoque político	Ênfase na garantia de direitos, soberania alimentar e papel do Estado. Buscava organizar e alinhar programas federais existentes sob o novo arcabouço do SISAN/PNSAN.	Ênfase na efetividade das ações, gestão federativa e foco em metas. Visava a resolução de problemas, enfrentar questões persistentes e emergentes (ex: obesidade, agroecologia) e avançar na agenda.
Participação social	Fortemente articulada ao SISAN e CONSEAs locais.	Reduzida, com menor protagonismo do controle social nos objetivos.
Cooperação internacional	Diretriz 7 com foco em capitalizar o imenso prestígio internacional que o Brasil havia conquistado com os resultados do programa Fome Zero e a subsequente saída do Mapa da Fome da FAO. Forte atuação no CSA, FAO, PAA África.	Desafio 9 evoluiu do compartilhamento de experiências para um alinhamento estratégico da cooperação brasileira com as grandes agendas globais e para a institucionalização de parcerias de longo prazo.
Abordagem territorial	Menciona territórios tradicionais, indígenas e quilombolas.	Dedica o Desafio 2 aos PCTs, com ênfase operacional e metas específicas.
Alimentação e saúde	Integração ampla com SUS e estratégias como SISVAN e EAAB.	Mantida com foco em obesidade, NutriSUS e linhas de cuidado.
Educação Alimentar e Nutricional (EAN)	Diretriz exclusiva com destaque para EAN e formação.	Integrada a promoção da alimentação saudável e regulação.
Acesso à água	Diretriz 6 aborda segurança hídrica e cisternas.	Desafio 7 mantém foco em tecnologias sociais e abastecimento.
Monitoramento e avaliação	Diretriz final voltada à criação de matriz e painel público, estabelecimento de dimensões-chave para o monitoramento e criação do sistema SISPLANsAN.	Matriz mantida e aprimorada, mas com menos destaque político. Uso de uma "Matriz de Indicadores" detalhada, vinculando desafios, metas e linhas orçamentárias do PPA.

**Fonte:** PLANsAN 2012-2015 e PLANsAN 2016-2019. Elaboração própria (2025).

É notável a continuidade nos pilares fundamentais dos planos, mas também é possível observar uma evolução gradual no entendimento sobre sistemas alimentares. Em ambos planos a agricultura familiar é tratada como a espinha dorsal de um sistema alimentar sustentável, saudável e socialmente justo, assim como uma conexão intrínseca entre as políticas de SAN e os programas de proteção social, como o PBF e o BPC, entendendo que a garantia de renda era essencial para promover o acesso à alimentos. A intersectorialidade também é comum em ambos os projetos, princípio herdado da PNSAN e base operacional da política.

As maiores diferenças entre eles estão no nível de especificidade. Enquanto o ciclo 2012-2015 falava da sustentabilidade na produção agrícola de modo mais generalista, o 2016-2019 já firmava um compromisso muito mais robusto com a produção orgânica, estabelecendo metas para transição agroecológica em mais de um milhão de propriedades, prevendo uma política nacional para redução do uso de agrotóxicos e respondendo a demanda civil por sistemas alimentares mais saudáveis.

Essa divergência também salta aos olhos na questão dos PCTs. O segundo plano aprofunda ainda mais na necessidade de corrigir a desigualdade estrutural intrínseca a fundação do país, com metas detalhadas para regularização de terras indígenas e quilombolas, promoção de etnodesenvolvimento, melhoria do acesso à água e adequação das políticas de saúde e nutrição à suas especificidades culturais.

Tais mudanças não ocorreram do nada. Elas espelham a mudança no discurso brasileiro sobre desenvolvimento, que acompanhava a tendência mundial com a transição dos ODM para ODS, que possuíam uma visão mais integrada e complexa sobre a desigualdade e a garantia de dignidade. A evolução dos planos foi uma via de mão dupla, com o Brasil exportando suas políticas bem-sucedidas e influenciando o debate global, enquanto internalizava e se adaptava aos novos parâmetros internacionais, demonstrando sua capacidade de aprendizado na arquitetura de políticas de SAN.

No primeiro plano, a dimensão internacional foi formalizada através da Diretriz 7. A ideia era utilizar o prestígio internacional que o Brasil havia conquistado com o Fome Zero para construir uma agenda de cooperação. Esse objetivo foi atingido com a consolidação da cooperação sul-sul como um ato de solidariedade entre as nações do Sul Global. O Brasil posicionou-se como um parceiro disposto a compartilhar suas tecnologias sociais e modelos de políticas públicas, respondendo ativamente às demandas de países da África, América Latina e Caribe. As ações de cooperação eram predominantemente bilaterais e trilaterais (com a participação de um organismo internacional) e focavam em replicar ou adaptar políticas

como o PNAE e o PAA. O plano também previa a defesa da visão brasileira de SAN e DHAA em fóruns multilaterais e a garantia da participação da sociedade civil em negociações internacionais (Brasil, 2011).

Já o segundo plano evoluiu do simples compartilhamento de experiências para um alinhamento estratégico de cooperação brasileira com grandes agendas globais e para a institucionalização de parcerias a longo prazo, explicitado no Desafio 9. Com uma abordagem mais estruturada e metas ambiciosas, o plano se vinculou com a Agenda 2030 e a Década de Ação sobre Nutrição da ONU (2016-2025). Os compromissos formais que o Brasil assumiu perante a comunidade internacional no âmbito da Década da Nutrição foram extraídos diretamente das metas do II PLANSAN, demonstrando uma integração completa entre as agendas doméstica e internacional (CAISAN, 2016).

Para além dos ODS, o plano ainda estabeleceu uma meta específica para fortalecer e ampliar a cooperação com a CPLP, indicando um cálculo geopolítico para aprofundar laços com parceiros com os quais o Brasil compartilha vantagens linguísticas e históricas, potencializando o impacto de sua cooperação. Outrossim, previu o estabelecimento de um fórum permanente de diálogo com a sociedade civil sobre os temas da cooperação internacional, buscando institucionalizar a participação social também na política externa (Brasil, 2016).

Essa atuação tornou-se um dos mais importantes ativos de *soft power* brasileiro, que será explorado no Capítulo 3. Os PLANSANs não apenas refletiram essa projeção internacional mas a absorveram, instrumentalizando-as para um compartilhamento de experiências em formato de cooperação sul-sul, dividido em cinco pilares principais, que serão destrinchados a seguir.

O primeiro pilar foi o da alimentação escolar. Inspirado diretamente no PNAE do Brasil, tinha como objetivo replicar o modelo de vincular compras públicas para merenda escolar à produção da agricultura familiar local. A iniciativa de maior sucesso nesse caso foi a criação da RAES, na Agenda Regional para Alimentação Escolar Saudável na América Latina e no Caribe. A RAES funcionava como uma plataforma para troca de experiências, apoio técnico e desenvolvimento para políticas nacionais, disseminando o conceito inovador de destinar uma cota mínima das compras para pequenos produtores (FAO e ABC/MRE, 2022).

O segundo pilar era o de fortalecimento da agricultura familiar e desenvolvimento rural. Neste caso, os programas de inspiração eram o PAA e o PRONAF. As iniciativas incluíam fomento ao diálogo entre governo e sociedade civil para construção de políticas

públicas participativas, apoio a assentados da reforma agrária e assistência técnica para criação de registros nacionais de agricultores familiares (FAO e ABC/MRE, 2022).

O terceiro pilar visava o fortalecimento de cadeias produtivas de commodities, principalmente o algodão. O projeto +Algodão foi desenvolvido para compartilhar o avanço tecnológico e os modelos de produção sustentável desenvolvidos no Brasil, em grande parte pela EMBRAPA. Ele foi implementado em países do MERCOSUL, mas em outros países da África e América Latina, buscou melhorar a cadeia de valor do algodão, desde o desenvolvimento de sementes adaptadas até o acesso a mercados, visando melhorar as condições de vida dos agricultores familiares algodoeiros (FAO e ABC/MRE, 2022).

O quarto pilar abrangia a governança da SAN e a erradicação da pobreza. Neste, a cooperação buscava formular estratégias nacionais e sub-regionais de segurança alimentar de forma mais ampla. A Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome foi um projeto-chave, possibilitando a mitigação da pobreza e o fortalecimento da resiliência das populações vulneráveis (FAO e ABC/MRE, 2022).

O último e mais recente pilar é o de sistemas alimentares urbanos e periurbanos. Ele foi desenvolvido como resposta a urbanização acelerada, reconhecendo que a fome e a má nutrição são problemas estruturais das cidades. Sua finalidade é criar sistemas alimentares urbanos mais eficientes e inclusivos, conectando a produção periurbana ao consumo nas cidades (FAO e ABC/MRE, 2022).

O quadro a seguir apresenta um panorama consolidado de diversos projetos desenvolvidos sob a égide do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO. As iniciativas detalhadas demonstram um esforço conjunto para enfrentar desafios complexos, focando em áreas cruciais como alimentação escolar, agricultura familiar, governança de terras e políticas públicas. Cada linha do quadro resume um projeto, destacando seus principais eixos de atuação, os países impactados, o período de vigência e as ações empreendidas para construir sistemas agroalimentares mais inclusivos, eficientes e resilientes em toda a região.

**Quadro 24 - Projetos do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO**

<b>Nome do Projeto</b>	<b>Eixos</b>	<b>Países impactados</b>	<b>Período de vigência</b>	<b>Ações empreendidas</b>
Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome	1. Fortalecimento de espaços de diálogo. 2. Análise e recomendações de políticas públicas. 3.	Países da América Latina e Caribe (com foco em El Salvador, Guatemala e Honduras para o	2009 - Presente	Presta assistência técnica a países em emergência ou vulnerabilidade para reabilitar processos

	Geração e intercâmbio de conhecimentos. 4. Fortalecimento de capacidades.	projeto ZARC).		produtivos e garantir a segurança alimentar, promovendo mercados e atualizando instituições.
Fortalecimento dos Sistemas Alimentares Urbanos e Periurbanos	1. Governança e políticas. 2. Sistemas de produção sustentáveis. 3. Circuitos curtos de produção/consumo. 4. Educação alimentar e combate ao desperdício.	Equador, Colômbia e Peru.	Não especificado	Promove segurança alimentar e redução da pobreza com sistemas alimentares mais eficientes, inclusivos e sustentáveis em áreas urbanas.
Projeto +Algodão	1. Inovação e gestão do conhecimento. 2. Políticas públicas e governança. 3. Mercados inclusivos e agregação de valor. 4. Eixos transversais (gênero, juventude, povos indígenas).	Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Haiti.	2013 - presente	Contribui para o desenvolvimento sustentável da cadeia de valor do algodão, fortalecendo a agricultura familiar, promovendo sistemas produtivos sustentáveis e mercados justos.
Agenda Regional para a Alimentação Escolar Sustentável	1. Construção de agenda regional. 2. Apoio a marcos normativos. 3. Fortalecimento da Rede de Alimentação Escolar Sustentável (RAES). 4. Implementação de Escolas Sustentáveis.	Países da América Latina e Caribe membros da RAES.	Concluído em Nov/2023. Novo ciclo iniciado em Jan/2024.	Desenvolve a agenda regional de alimentação escolar, apoiando políticas nacionais de alimentação escolar sustentável, com foco em compras da agricultura familiar e educação alimentar.
Governança Responsável da Posse da Terra	1. Diálogo político e intercâmbio. 2. Fortalecimento de capacidades. 3. Desenvolvimento de instrumentos inovadores. 4. Geração e gestão do conhecimento.	Países da América Latina e Caribe.	Não especificado	Melhora a governança da posse da terra na região através da adoção de mecanismos inovadores e da implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança da

				Posse.
Consolidação de Programas de Alimentação Escolar	1. Articulação intersetorial. 2. Participação comunitária. 3. Cardápios saudáveis. 4. Educação alimentar. 5. Melhoria de infraestrutura. 6. Compras da agricultura familiar.	Belize, Costa Rica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, Paraguai, Peru, Rep. Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas.	2009 - presente	Fortalece e consolida os programas de alimentação escolar na região, transformando-os em políticas de proteção social com garantia de direitos, baseados na experiência brasileira.
Fortalecimento da Sociedade Civil para a SAN	1. Fortalecimento das capacidades da sociedade civil. 2. Facilitação de processos de diálogo. 3. Geração e socialização de conhecimentos.	Países da América Latina e Caribe.	Não especificado	Fortaleceu as capacidades das organizações da sociedade civil para sua participação efetiva nos espaços de diálogo e tomada de decisão sobre políticas de segurança alimentar e nutricional.
Governança e Políticas Públicas em SAN	1. Análise do marco institucional. 2. Estratégias de fortalecimento de capacidades. 3. Sistematização e divulgação de boas práticas.	Países da América Latina e Caribe.	Não especificado	Contribui para a melhoria da governança para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), fortalecendo políticas públicas.
Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de SAN	1. Fortalecimento de espaços de diálogo. 2. Desenvolvimento de sistemas de informação. 3. Elaboração e implementação de planos nacionais de SAN.	Países da América Latina e Caribe.	Não especificado	Contribui para a Segurança Alimentar e Nutricional e a superação da pobreza, fortalecendo as estratégias nacionais e sub-regionais e promovendo políticas multisetoriais.
Ativação da Rede de Aquicultura das	1. Intercâmbio de informações. 2.	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile,	Não especificado	Contribui para o desenvolvimento

Américas (RAA)	Análise da atividade aquícola. 3. Cooperação e desenvolvimento de capacidades. 4. Divulgação da aquíicultura.	Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Uruguai.		sustentável e inclusivo da aquíicultura na região, visando a segurança alimentar e a luta contra a pobreza por meio da consolidação da RAA.
Fortalecimento das Políticas Agroambientais	1. Diálogo político e intercâmbio. 2. Fortalecimento de capacidades. 3. Elaboração de estudos. 4. Sistematização de boas práticas.	Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Uruguai.	Não especificado	Fortalece políticas públicas agroambientais como ferramenta para reduzir a pobreza rural e a insegurança alimentar, promovendo a adaptação às mudanças climáticas.
Implementação de Compras Públicas da Agricultura Familiar	1. Fortalecimento do marco legal. 2. Capacitação de gestores e agricultores. 3. Articulação entre oferta e demanda.	El Salvador, Honduras, Nicarágua e Paraguai.	Finalizado em 2015	Implementou e fortaleceu modelos de compras públicas que vinculam a produção da agricultura familiar aos programas de alimentação escolar.

**Fonte:** Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO (2025). Elaboração própria (2025)

Dessa forma, a análise da cooperação técnica nos Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) revela uma clara evolução entre os ciclos de 2012-2015 e 2016-2019. No primeiro período, os esforços de cooperação foram fundamentais para a estruturação da governança, estabelecendo as bases do diálogo intersetorial e a articulação entre os entes federativos. Já no segundo ciclo, essa colaboração transcende o caráter estruturante e assumiu uma função mais estratégica e consolidada, focada no aprimoramento de políticas e na articulação da agenda nacional com compromissos internacionais, como a Década de Ação pela Nutrição. Conclui-se, portanto, que a cooperação técnica foi um eixo dinâmico, que se adaptou e amadureceu junto com o próprio Plano, passando da construção de alicerces para a otimização e a projeção da política de segurança alimentar e nutricional brasileira.

### **3 O RETORNO DO BRASIL AO MAPA DA FOME: DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EROSÃO DO CAPITAL POLÍTICO**

Com a fama do Fome Zero e do Bolsa Família alcançando o cenário internacional e despertando o interesse de outros países, a política externa brasileira tinha a possibilidade de projetar a imagem de um país que não apenas resolvia seus próprios problemas, mas que contribuía e oferecia soluções para outros países em desenvolvimento. O foco central era capitalizar o prestígio internacional que o Brasil havia conquistado com os resultados do programa Fome Zero e com a saída do Mapa da Fome. Essa projeção pode ser explicada por meio da ideia de *soft power*.

*Soft power*, ou poder brando, é um conceito que versa sobre a habilidade de influenciar os outros a fazer o que você deseja pela atração em vez de coerção. O *hard power* (poder bruto) seria o uso militar e sanções econômicas, enquanto a identidade cultural, ideológica e política comporiam o poder brando. Porém, para que o *soft power* seja empregado, é necessário que o país possua legitimidade internacional. A influência só é bem sucedida quando os outros países realmente “admiram” suas habilidades (Nye, 2004). No caso da segurança alimentar, o Brasil conquistou relevância internacional a partir dos resultados positivos na mitigação da fome domesticamente a partir de 2003. É essa demonstração de *know-how* que firma o país como referência no tema, possibilitando que a nossa diplomacia utilize-o como capital político para consolidar o *soft power* brasileiro.

Entretanto, com os gigantescos cortes de orçamento derivados das políticas de austeridade descritas no capítulo anterior e uma reorientação na política externa executada nos governos Dilma, Temer e Bolsonaro, o ativo político angariado por Lula com base nas políticas de SAN se viu cada vez mais enfraquecido. Este capítulo, dividido em duas seções, analisa o contexto histórico-político desses desmontes, como eles impactaram a credibilidade brasileira no cenário internacional e quais as estratégias estão sendo empreendidas no Governo Lula III para tentar recuperar a imagem brasileira.

#### **3.1 O PREÇO DO RETROCESSO: A PERDA DE CREDIBILIDADE NO CENÁRIO INTERNACIONAL**

A diplomacia no Governo Lula, encabeçada por Celso Amorim, foi constantemente descrita como “altiva e ativa”. O período foi marcado por uma intensa agenda de participação em reuniões, fóruns internacionais, blocos econômicos e organizações internacionais, buscando destacar o Brasil no cenário internacional. Puente (2010) explica que o tópico da justiça social foi fortemente trabalhado na diplomacia, demonstrando coerência com o

contexto interno do país. A intenção era de que ela fosse um mecanismo de inserção do país nos espaços internacionais, incorporando na soberania quatro elementos cruciais: 1. a perspectiva humanista da ação externa; 2. afirmação nacional; 3. reconstrução da autoestima do povo; e, 4. a recuperação da função indutora do Estado no desenvolvimento econômico, especialmente focando na redução de desigualdades, sem que precisasse renunciar a estabilidade econômica e representatividade do mercado.

O Governo Lula utilizou-se da diplomacia para consolidar o protagonismo brasileiro e firmar parcerias para cooperação. O país, que por muito tempo figurou como uma referência internacional no campo da desigualdade (com seu relevante alcance das metas ODM), emergiu em menos de uma década como uma referência internacional de combate à fome, marco que consolidou seu status e despertou um crescente interesse da comunidade internacional, especialmente de outros países em desenvolvimento na América Latina, Caribe e África. O "Modelo Brasileiro" que despertou interesse internacional não era apenas uma coleção de programas bem-sucedidos, mas um ecossistema de políticas públicas.

O objetivo era claro: internacionalizar essa experiência para posicionar o Brasil como um líder do Sul Global, oferecendo um modelo de desenvolvimento alternativo, bem-sucedido e socialmente inclusivo, em contraponto às receitas neoliberais do Consenso de Washington. A cooperação, portanto, não era motivada apenas por altruísmo; era um instrumento estratégico para ampliar a influência global do Brasil e fortalecer sua projeção internacional, como demonstra Faria (2021):

[...] o Estado que exporta tais programas consegue projetar também sua imagem e reafirmar um poderio simbólico como país voltado a uma agenda social, o que evidencia, mais uma vez, como a pauta da segurança alimentar e os programas envolvidos nesse tema (e na pauta social em geral) promoveram recursos de influência e persuasão para o Brasil. Isto é, recursos de Soft Power, que foram essenciais não só para a reprodução dessas iniciativas em outros países, como também para estabelecer relações estratégicas com os mesmos em âmbito comercial e como apoio ao Brasil no ambiente internacional a partir de sua participação mais expressiva em fóruns multilaterais e ambientes internacionais [...]. (Faria, 2021, p. 22 e 23)

É neste contexto que, em 2008, o Brasil firma uma parceria com a FAO, por meio da ABC. Este acordo representou um novo rumo para a cooperação internacional do Brasil, estabelecendo um mecanismo formal para compartilhar sua expertise em SAN e agricultura. A modalidade escolhida, Cooperação Sul-Sul Trilateral (CSST), reforçava as intenções brasileiras de criar uma rede de apoio e transferência de tecnologias que fosse baseada no desenvolvimento mútuo de países que historicamente estavam renegados ao Sul Global.

A cooperação internacional têm-se revelado valioso instrumento da política externa do Brasil. Além dos ganhos de experiência para instituições

brasileiras, apoia objetivos e ações de nossa diplomacia junto a países parceiros e organismos internacionais. Na esteira dos projetos de cooperação, tem gerado visibilidade para o Brasil no mundo, sobretudo entre países em desenvolvimento, e aberto oportunidades de exportação de bens e serviços brasileiros, criando emprego e renda no Brasil, entre outros ganhos para o País. (ABC/MRE, 2012)

A estrutura trilateral possibilitava que o Brasil compartilhasse suas experiências com os países parceiros da América Latina, África e Ásia, que as adaptaram para suas realidades com a FAO intermediando como facilitadora, fornecendo estrutura e legitimidade. A FAO, portanto, funcionava como o braço operacional da parceria, um facilitador de soluções de desenvolvimento, conectando a oferta de expertise brasileira com a demanda de outros países do Sul (FAO e ABC/MRE, 2011).

O sucesso brasileiro forneceu à FAO um laboratório para políticas públicas do mundo real, com soluções inovadoras que podiam ser testadas, refinadas e disseminadas globalmente. Isso aumentou a relevância da própria instituição, que passou a ter em seu arsenal não apenas teorias, mas práticas de sucesso para oferecer a seus países-membros. Em uma dinâmica de ganho-ganho, a plataforma global da FAO amplificou enormemente a influência internacional e o Brasil seu *soft power*. Entre 2003 e 2010, o número de projetos e atividades de cooperação técnica registrados pela ABC com as regiões América do Sul, Caribe e América do Norte foi de 35 para 481 (ABC, 2021a); já com a África, no mesmo período, foram firmadas 236 novas parcerias, registrando 253 iniciativas de cooperação técnica em 2010 (ABC, 2021b).

Porém, após a eleição de Dilma, a cooperação começa a não ser prioridade. Dado o complicado contexto doméstico já explicitado na seção 2.1, a Presidente não exerceu uma agenda tão robusta quanto a do seu antecessor, priorizando a política doméstica em detrimento da externa. No primeiro mandato ainda houve uma certa continuidade no projeto de política externa de Lula, com participação em fóruns internacionais e foco na integração regional e cooperação, apesar de não manter o foco tão específico em políticas de SAN. Entretanto, a partir do segundo, com o início da austeridade e o tensionamento político interno, se tornou mais importante focar nas pautas domésticas do que empreender esforços para angariar apoio internacional:

Assim, houve menor disposição de Dilma em aproveitar as oportunidades de atuação mais ativa sobre a região, uma performance diplomática menos impactante no que tange à participação em eventos e fóruns internacionais e, sobretudo, na realização de viagens ao exterior, assim como menor comprometimento com a agenda de segurança alimentar enquanto uma ferramenta de política externa e promoção Cooperação Sul-Sul. Consequentemente, aspectos do Soft Power brasileiro muito bem desenvolvidos entre 2003 e 2010 a partir da política de SAN, como o diálogo, a persuasão e a cooptação, que permitem ao Brasil crescer aos olhos da

comunidade internacional e se tornar mais influente, perdem vigor em meio à uma PEB debilitada também por uma recessão econômica e crise política domésticas. (Faria, 2021)

Essa mudança de prioridades é exemplificada no número de projetos e parcerias angariados no período. Cerca de 562 projetos e atividades foram registrados nas regiões da América do Norte, Central e Caribe em 2011, mas, em 2015 esse número é de apenas 121 (ABC, 2021b).

Após o impeachment, com a posse do Presidente Temer, o cenário se torna ainda mais preocupante. Com o abandono de políticas nacionais para a SAN como exposto na seção 2.2, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar dispararam: entre 2017 e 2018, cerca de 68,9 milhões de domicílios encontravam-se em situação de insegurança alimentar (IBGE, 2020). São 25,3 milhões a mais do que em 2013. Essa reversão de anos de luta contra a fome foi sentida não apenas nacionalmente, mas representou uma deslegitimação do protagonismo brasileiro na luta contra a fome, enfraquecendo nosso capital político internacional.

Concomitantemente, a política externa brasileira estava cada vez mais em maus lençóis. O Presidente Temer, que possuía pouca credibilidade internacional por conta da alta instabilidade do país, buscou parcerias e apoios em países do Norte Global, mudando completamente a orientação da política externa de seus antecessores. O foco agora não era mais o multilateralismo e a cooperação, mas sim o comércio e relações bilaterais. Projetos da CSST, por não visarem o lucro imediato e terem custos para o orçamento brasileiro, foram fortemente afetados:

Conforme dados do Ministério das Relações Exteriores (2021), entre 2016 e 2018, os projetos e atividades isoladas realizadas na África no âmbito da cooperação técnica registrados pela ABC foram de 72 e 67, respectivamente, ao passo que, em 2010, chegou a atingir 253. Em geral, o número de acordos e projetos de cooperação realizados nos dois anos da presidência de Michel Temer indicam um declínio em relação aos governos anteriores. Enquanto em 2015 o total de acordos era de 66, em 2017, passa a ser 46. [...] Com o corte de orçamentos e a exclusão de diferentes iniciativas, uma política externa pautada em interesses comerciais e econômicos de forma exacerbada - que moldou um engajamento regional muito limitado a esses objetivos -, a atuação de Cooperação Sul-Sul se mostra precária e pouco estimulada entre 2016 e 2018. (Faria, 2021)

A aproximação do Mercosul com a União Europeia visando acordos comerciais em detrimento da tradicional integração regional com a América Latina também evidencia o descaso. Este fato é reconhecido até por órgãos governamentais, como é o caso da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos que, em 2017, lançou um documento intitulado “Brasil: um país em busca de uma grande estratégia”, no qual apontava para a integração sul-americana

enquanto um grande fracasso (Miranda, 2019). Temer se mostrou indisposto a promover continuidade no protagonismo internacional brasileiro.

Em sequência, a eleição de Bolsonaro demarca o ápice dos desmontes institucionais. A primeira e mais simbólica ação do governo foi a extinção do CONSEA, no primeiro dia de mandato em 2019. Essa decisão foi encarada como um golpe contra a cidadania e a democracia participativa, quebrando a principal ligação entre o Estado e a sociedade civil na área das políticas de SAN. O resultado imediato foi a não existência do PLANSAN para o ciclo 2020-2023.

Após a eliminação do controle social, o governo continuou a promover cortes drásticos de fundos para programas que formavam a espinha dorsal da política de SAN. Programas como o PAA, PNAE e o Programa Cisternas sofreram cortes orçamentários fortíssimos, praticamente forçando-os à extinção.

O Bolsa Família também não passou ileso. O percentual de domicílios contemplados caiu de 15,9% em 2012 para 13,7% em 2018, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2019). Em dezembro de 2021, o Programa Bolsa Família foi oficialmente extinto, com a promulgação da Lei n.º 14.284, que instituiu os programas Auxílio Brasil e o Alimenta Brasil, fato criticado por possuir finalidade eleitoral:

O Bolsa Família contribuiu para avanços na cobertura da ESF, para a intersetorialidade e para a descentralização das intervenções públicas contra a miséria. A teoria do programa Auxílio Brasil reflete um olhar sobre a pobreza atravessado pela perspectiva de ganhos eleitorais ao negligenciar o aprendizado institucional prévio e não apresentar garantias sólidas de sustentabilidade. (Costa, Magalhães e Cardoso, 2023)

Esses desmontes foram acompanhados por uma frequente negação do problema da fome. Em julho de 2019, o Presidente Bolsonaro fez uma declaração dizendo que falar em fome no Brasil seria uma grande mentira, mesmo com dados apontando para o crescimento do número de pessoas em situação de insegurança alimentar (El País, 2019). Diante dos cortes, o impacto da pandemia do Covid-19 foi ainda mais devastador:

[...] observou-se que as medidas tomadas durante a pandemia sempre foram voltadas para o consumo imediato, sem interferir na cadeia produtiva. Além disso, as medidas implementadas não levaram em consideração as dificuldades enfrentadas pelos diferentes grupos sociais, a fim de garantir que as necessidades nutricionais específicas fossem atendidas, desconsiderando questões como gênero, etnia e classe social. (Domingos et al, 2023. Tradução livre)

A Rede PENSSAN atestou em seu relatório “Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil” (I VIGISAN) de 2021 que, do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), 116,8 milhões

conviviam com algum grau de insegurança alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome.

O ataque aos programas da política SAN não eram por acaso, eram parte de um projeto. O detrimento do apoio à agricultura familiar, à agroecologia e a mercados locais refletiam a intenção de priorização do agronegócio em grande escala e orientado para exportação, base política fundamental do governo Bolsonaro. O desmonte das políticas não era apenas a perpetuação da austeridade, mas uma destruição de base ideológica para reforçar o domínio político e econômico do agronegócio:

Assim, podemos afirmar que mais do que ruptura, as políticas do governo Bolsonaro para o campo representam um aprofundamento da lógica violenta e predatória que marca o desenvolvimento do campo brasileiro sob a hegemonia do agronegócio. A diferença é que isto se faz agora de forma escancarada, sem qualquer verniz e sem qualquer concessão aos movimentos sociais e povos do campo, ao contrário do que aconteceu em governos anteriores, nos quais, em diferentes graus, havia diálogo e políticas que, sem afetar a hegemonia do agronegócio, atendiam a algumas das reivindicações destes segmentos, agora considerados inimigos a serem eliminados (Alentejano, 2020, p. 390)

Os efeitos do novo governo na política externa também foram imediatos. A administração de Bolsonaro promoveu uma reorientação ideológica radical, abandonando o foco tradicional no Sul Global, no multilateralismo e na integração regional em favor do alinhamento com os Estados Unidos sob administração de Trump e outros governos nacionalistas e conservadores. O Brasil retirou-se da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (Verdério, 2019) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (Agence France-Presse, 2020), adotando uma postura de confronto com organismos multilaterais. Neste contexto, a diplomacia para políticas de SAN foi praticamente interrompida.

Com base nos dados compilados por Freitas (2020) com o recorte temporal de 2003 a 2015 e uma atualização das parcerias empreendidas de 2015 a 2024 por meio da plataforma Concórdia do MRE, é possível atestar a reorientação da política externa a partir da saída de Lula. Esses dados estão disponíveis no Anexo II, em formato de tabela, contendo a data de celebração do acordo, o título, os países parceiros e os principais tópicos trabalhados.

De 2003 a 2010 foram registradas 71 iniciativas, com focos estratégicos voltados para agricultura familiar, cooperação técnica, segurança alimentar e saúde. É importante destacar também que todos os projetos são em parcerias com países do Sul Global. De 2011 a 2015, período do Governo Dilma, são registrados 24 acordos, uma drástica redução, apesar do enfoque temático ainda seguir a linha de seu antecessor. De 2016 a 2017, época que

compreende o curto Governo Temer, existem apenas 2 projetos, sendo um deles firmado com os Estados Unidos, para a "Transferência de Conhecimento na Área de Combate à Lagarta do Cartucho na África". Embora o beneficiário final seja o continente africano, a estrutura da parceria é fundamentalmente diferente. Trata-se de uma cooperação triangular liderada por um parceiro do Norte, contrastando com as iniciativas bilaterais ou Sul-Sul que o Brasil liderava anteriormente. Já em 2018 existem apenas 2 projetos, um voltado para agricultura e outro para comércio, atestando novamente a falta de compromisso de Bolsonaro com as políticas de SAN e a fraca política externa do período.

O custo humano dos desmontes foi rápido e devastador. Com a falta de órgãos voltados para as políticas de SAN, além do aumento nos índices de fome, houve ainda uma ausência de dados governamentais, cabendo às ONGs e redes de pesquisa nacionais e internacionais realizarem inquéritos para analisar os dados de insegurança alimentar no país.

O II VIGISAN (2022) apontou para uma piora drástica desde o primeiro relatório. O número de pessoas em situação de fome saltou para 33,1 milhões, cerca de 15% da população brasileira. No total, 125,2 milhões de brasileiros (58,7% da população) viviam com algum grau de insegurança alimentar.

Os dados demonstram uma clara ligação causal entre o desmonte das políticas e a explosão da fome. A cronologia é inequívoca: o desmonte começa em 2019 e, em 2020-2022, os indicadores de fome atingem níveis catastróficos. Embora a pandemia de COVID-19 tenha sido um fator agravante, a remoção dos mecanismos de proteção do Estado foi o principal motor da escala da crise, transformando uma crise econômica e sanitária numa catástrofe humanitária.

O sistema das Nações Unidas também documentou a regressão do Brasil. Os relatórios anuais da Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), SOFI, forneceram os dados que confirmaram o retorno do Brasil ao Mapa da Fome em 2021. O relatório de 2023, analisando o período 2020-2022, estimou que 21,1 milhões de brasileiros enfrentavam insegurança alimentar grave e 70,3 milhões estavam em situação de insegurança moderada ou grave.

Organizações não governamentais de direitos humanos foram diretas em suas críticas. Instituições como a Oxfam Brasil (2022) criticaram diretamente o governo, ligando o aumento da fome ao estrangulamento de programas sociais:

Sem o menor constrangimento – a não ser o causado a quem ouve suas palavras -, o presidente Jair Bolsonaro afirmou em seu discurso que o Brasil desempenhou um papel de liderança na busca de soluções internacionais em favor da segurança alimentar. Esse mesmo presidente foi o responsável pelo

fim do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) no primeiro dia de seu mandato, em 2019, e de lá pra cá agiu incessantemente no desmonte das políticas públicas do país de combate à fome, cortando investimentos em programas importantes como o de aquisição de alimentos e de alimentação escolar. Não à toa o Brasil voltou aos tristes patamares de fome dos anos 1990, conforme releva o relatório sobre a fome da Rede Penssan lançado esta semana. (Maia, 2022)

A convergência de tantas fontes independentes sobre a mesma conclusão responde a pergunta de pesquisa que baseou este trabalho: sim, a volta do Brasil ao Mapa da Fome gerou impactos profundos na imagem do país no cenário internacional. O desmonte sistemático da arquitetura de SAN conduziu diretamente ao regresso da fome em massa. Essa tragédia doméstica foi espelhada no cenário internacional com o colapso da política externa de cooperação sul-sul, resultando na perda do papel de liderança global em política social.

### **3.2 O RECOMEÇO EM 2023: RESTITUIÇÃO DO CONSEA E NOVAS ESTRATÉGIAS**

O terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva elegeu o combate à fome como sua "prioridade zero" (Brasil, 2024a). Essa diretriz não se limitou ao campo discursivo, mas se traduziu em uma série de ações concretas e articuladas, destinadas a reconstruir o arcabouço de políticas de SAN. Seu primeiro passo foi reativar o CONSEA, em ato simbólico no primeiro dia de governo, funcionando como uma pré-condição estratégica para a reconstrução do SISAN (Brasil, 2023a). Paralelamente, ocorreu a reativação da CAISAN, expandindo-a de 9 para 24 ministérios. Nesse ínterim, ocorre a 6ª CNSAN, que formula as diretrizes que serviram de base para o tão esperado III PLANSAN (2025-2027).

Apesar do inegável avanço na reconstrução da arquitetura formal da governança, a análise aprofundada revela uma tensão latente entre a estrutura desenhada no papel e os desafios de sua efetivação prática. A existência de uma estrutura robusta não garante, por si só, uma articulação efetiva na ponta, na qual as políticas são entregues aos cidadãos. Um exemplo notório é a oposição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ao Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara), uma pauta defendida por outros ministérios, como o do Meio Ambiente e o da Saúde, e alinhada com os objetivos de alimentação saudável do PNAE e do PAA (Pont, 2025). Isso demonstra que a CAISAN, embora seja um fórum de pactuação, não elimina as culturas burocráticas distintas e as disputas por poder, projetos e recursos que caracterizam a máquina pública.

Com a arquitetura institucional em processo de reativação, o governo federal passou a desenhar as estratégias que orientarão as novas políticas de SAN. É nesse ínterim que são

desenvolvidos dois instrumentos complementares: o Plano Brasil Sem Fome (BSF) e o III PLANSAN.

O BSF, formulado em um processo participativo envolvendo mais de 40 reuniões bilaterais com ministérios e organizações da sociedade civil, sob coordenação da CAISAN, estabelece uma visão estratégica e mobilização política. Ele compreende uma série de 80 ações e programas, com mais de 100 metas específicas altamente ambiciosas: tirar o Brasil do Mapa da Fome até 2030; reduzir, ano a ano, as taxas totais de pobreza; e diminuir a prevalência da insegurança alimentar e nutricional, com foco especial na sua forma mais grave. Para o alcance desses objetivos, o BSF se estrutura em três eixos principais: 1. acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; 2. alimentação adequada e saudável, da produção ao consumo; 3. mobilização para combate à fome (Brasil, 2025g).

Já o III PLANSAN funciona como instrumento de implementação dessa visão. Ele estabelece 18 estratégias intersetoriais e 219 iniciativas a serem executadas no ciclo. O documento foi desenhado para enfrentar não apenas os desafios históricos da fome, mas também as questões contemporâneas como aumento dos preços dos alimentos, fome concentrada em territórios específicos e o crescente impacto das mudanças climáticas nos sistemas alimentares (Brasil, 2023). As diretrizes são estabelecidas pelo Decreto nº 7.272/2010 e servem como base para o plano, enquanto o foco principal é expresso através dos oito "Anúncios Estratégicos", que representam os cenários futuros que o plano visa alcançar.

**Quadro 25 - Diretrizes do III PLANSAN (2025-2027)**

<b>Diretriz</b>	<b>Anúncio estratégico</b>
1. Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	Brasil avança na superação da fome com ações contínuas de ampliação da renda e do acesso às políticas públicas, garantindo o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) nos territórios.
2. Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.	A população brasileira passa a consumir mais alimentos saudáveis e agroecológicos, produzidos pela agricultura familiar, urbana, periurbana e pelos povos indígenas e comunidades tradicionais, que ampliaram sua participação no abastecimento alimentar do país.
3. Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional.	Brasil reduz todas as formas de má nutrição com alimentação adequada e saudável para toda a população.
4. Promoção e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária.	DHAA garantido à população negra, quilombolas, indígenas e povos e comunidades tradicionais, com enfrentamento ao racismo, equidade de gênero, respeito e valorização de seus modos de vida,

	territórios e culturas alimentares.
5. Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado com outras ações de segurança alimentar e nutricional.	Sistemas alimentares ampliam sua resiliência e reduzem a vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas, garantindo alimentos saudáveis para toda a população.
6. Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para famílias em insegurança hídrica e para a produção de alimentos.	Acesso à terra, posse segura e acesso regular à água em qualidade e quantidade suficiente garantidos no campo e na cidade.
7. Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional.	Brasil adota o DHAA como princípio orientador da estratégia de cooperação internacional na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).
8. Monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.	Sisan (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) fortalecido com financiamento, governança participativa e intersetorial em todas as esferas de governo.

**Fonte:** III PLANSAN (2025-2027). Elaboração própria (2025).

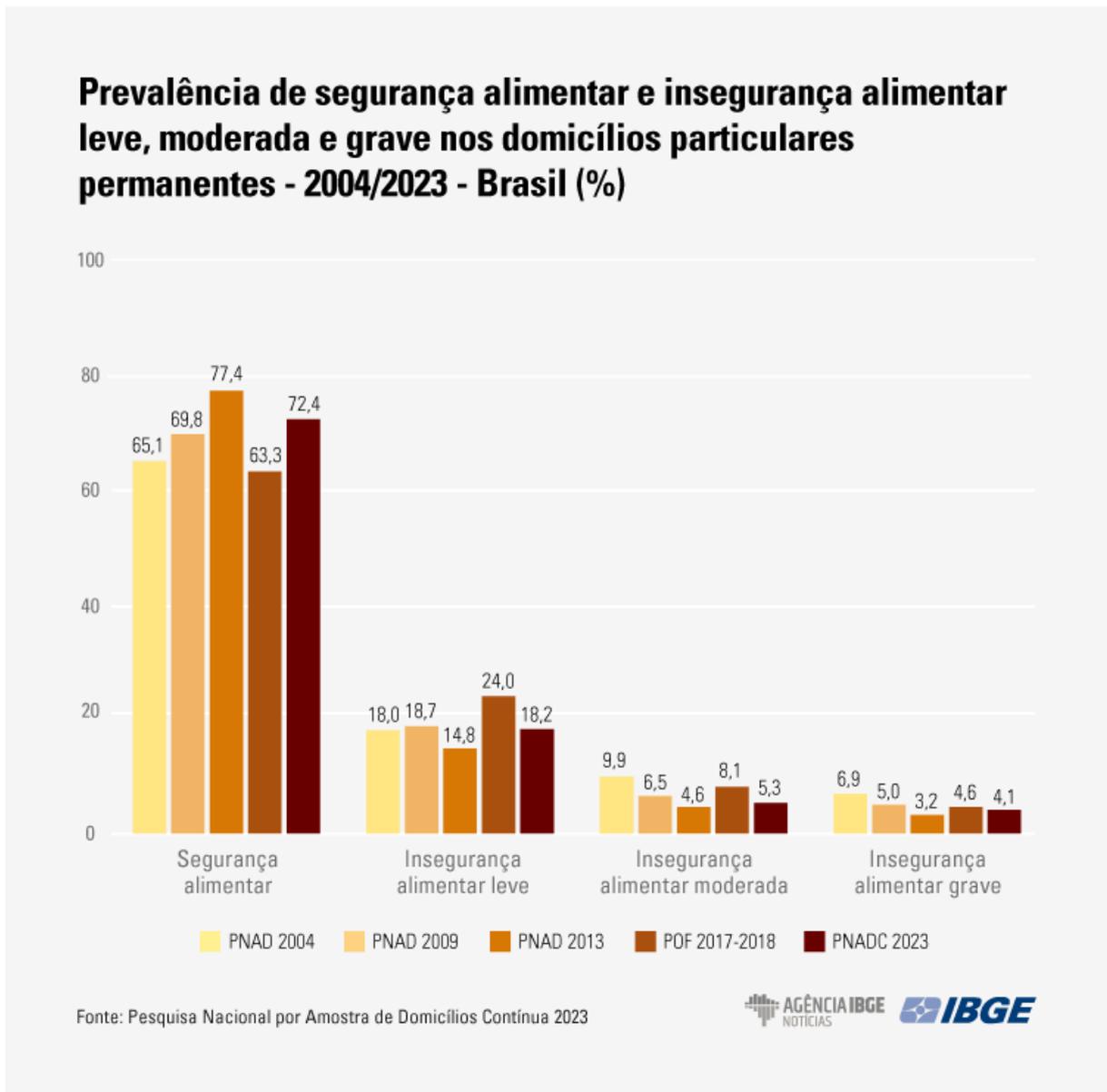
Essa estrutura de dois níveis permite que o governo opere simultaneamente em duas esferas essenciais e complementares: a esfera política, focada na mobilização social e na visão a longo prazo, e a esfera técnica, focada na implementação, gestão e monitoramento de ações a curto e médio prazo.

Outros projetos emblemáticos também foram reativados e redesenhados. O PAA teve seu relançamento em março de 2023. Seu novo formato prioriza grupos específicos e modelos de produção sustentáveis (Brasil, 2023b). O PNAE também foi colocado no centro da nova estratégia de SAN, com foco renovado na promoção de alimentação saudável, possuindo novas regras de restrição a ultraprocessados (Brasil, 2025).

A reativação das políticas de SAN surtiu efeito rapidamente. Os dados nacionais, coletados pelo IBGE, corroboram a tendência de melhora apontada pelos relatórios internacionais. O gráfico a seguir, extraído da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2023, apresenta um panorama da evolução dos níveis de segurança alimentar no país desde 2004. A análise evidencia o ponto de inflexão negativo ocorrido entre o pico de 2013 e a pesquisa de 2017-2018, período em que a proporção de domicílios em segurança alimentar caiu de 77,4% para 63,3%, enquanto todos os níveis de insegurança alimentar aumentaram. Em contraste, os dados de 2023 atestam o sucesso inicial das políticas de reconstrução, com um salto expressivo para 72,4% no número de domicílios com segurança alimentar, o que representa o maior patamar desde 2013. Contudo, uma análise crítica revela que, embora a melhora seja significativa, os índices ainda não retornaram aos melhores níveis históricos. A insegurança alimentar grave, por exemplo, que era de 3,2% em

2013, registrou 4,1% em 2023. Isso demonstra que, embora a estratégia de retomada esteja produzindo resultados eficazes e rápidos, o caminho para reverter completamente os danos estruturais causados pelo período de desmonte ainda está em curso.

**Imagem 1 - Dados de SAN no Brasil (2004-2023)**



**Fonte: IBGE (2024).**

A FAO forneceu excepcionalmente ao governo Brasileiro um relatório contendo os dados individuais do ano de 2023, permitindo analisar os impactos do primeiro ano do governo Lula 3 nas métricas de fome (Brasil, 2024). Os resultados apontam uma queda de 85% na prevalência da insegurança alimentar severa em 2023, comparando com 2022. A prevalência de pessoas em insegurança alimentar moderada ou grave também caiu de 70,3 milhões no triênio 2020-2022 para 39,7 milhões no triênio 2021-2023. Outro indicador crucial, a prevalência da subnutrição (PoU), que é o critério utilizado pela ONU para definir o

Mapa da Fome, também mostrou melhora. No dado anualizado, a prevalência caiu de 4,2% em 2022 para 2,8% em 2023. Essa redução aproxima o Brasil da meta para sair oficialmente do Mapa da Fome, que exige uma média trienal abaixo de 2,5%.

**Quadro 26 - Síntese dos Resultados do Relatório SOFI 2024 para o Brasil**

<b>Indicador (FAO/ONU)</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Prevalência de Insegurança Alimentar Severa (%)	8,0%	1,2%
População em Insegurança Alimentar Severa (milhões)	17,2	2,5
Prevalência de Subnutrição (PoU) (%)	4,2%	2,8%
População Subnutrida (milhões)	9,0	6,0

**Fonte:** SOFI (2024). Elaboração própria (2025).

Esses dados demonstram um cenário positivo para o país, atestando uma reconstrução robusta e multifacetada de um sistema que havia sido severamente prejudicado. A estratégia, ancorada na governança participativa, reformulação de programas-chave e planejamento estratégico, produziu resultados notáveis em um curto espaço de tempo. A grande redução da fome e da insegurança alimentar evidenciada pela FAO demonstra mais uma vez a eficácia das políticas de SAN historicamente empreendidas no país. Com esses avanços, é possível estimar de maneira otimista que a recuperação do protagonismo internacional acompanhará a revitalização da SAN no Brasil.

No entanto, a consolidação dessa recuperação enfrenta obstáculos significativos. Internamente, a poderosa bancada do agronegócio e seu lobby representam um desafio constante, uma vez que a hegemonia desse setor pode se opor a políticas voltadas para a agricultura familiar e a agroecologia, que são a base da estratégia de SAN. Um exemplo prático dessa tensão é a oposição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) a programas como o de redução de agrotóxicos, defendido por outros setores do governo. Além disso, a alocação de recursos para a área social permanece uma arena de disputas, e o histórico recente demonstra que cortes orçamentários foram a principal ferramenta para o desmonte de programas essenciais. A maior influência do Congresso sobre o orçamento pode dificultar a garantia de financiamento contínuo e protegido para as políticas de SAN, que dependem de estabilidade para gerar resultados a longo prazo. No plano externo, a projeção do soft power brasileiro, embora em recuperação, pode ser impactada pela enorme

instabilidade geopolítica atual e por um certo esvaziamento de espaços multilaterais, que eram vitrines importantes para as conquistas do país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de curso buscou responder à seguinte pergunta de pesquisa: como a volta do Brasil ao Mapa da Fome em 2021 impactou a política externa do país? A análise empreendida ao longo dos capítulos permite concluir que o retorno ao Mapa da Fome não foi um mero acidente estatístico, mas o sintoma mais visível de um processo de desmonte deliberado das políticas de SAN. Esse colapso doméstico corroeu diretamente a credibilidade internacional do Brasil, resultando na perda de um de seus mais valiosos ativos de soft power e no enfraquecimento de sua projeção como líder global no combate à fome.

A trajetória histórica demonstrou que o Brasil construiu, ao longo de décadas, um robusto arcabouço institucional de combate à fome, que atingiu seu ápice entre 2003 e 2014. A articulação entre programas de transferência de renda como o Bolsa Família, de apoio à agricultura familiar como o PAA e o PNAE, e a governança participativa por meio do CONSEA, culminou na saída histórica do país do Mapa da Fome em 2014, um marco que o posicionou como referência mundial. Contudo, a partir de 2016, um ciclo de retrocessos, marcado pela austeridade fiscal, cortes orçamentários e, por fim, pelo desmantelamento ideológico de estruturas como o CONSEA, reverteu esses avanços e levou o país de volta à crise alimentar.

A análise comparativa dos Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional revelou a sofisticação e a capacidade de aprendizado do Estado brasileiro na formulação de políticas públicas. O primeiro PLANSAN (2012-2015) consolidou e integrou as políticas existentes, enquanto o segundo (2016-2019) evoluiu para enfrentar desafios emergentes como a obesidade e a necessidade de uma transição agroecológica. Ambos os planos incorporaram a cooperação internacional como um eixo estratégico, utilizando o sucesso doméstico para fortalecer a política externa. Essa projeção internacional, fundamentada no *know-how* brasileiro, materializou-se em um poderoso ativo de *soft power*, com o Brasil liderando iniciativas de Cooperação Sul-Sul e influenciando a agenda global de SAN em fóruns como a FAO. A perda desse capital político foi uma consequência direta do desmonte interno, pois o país perdeu a legitimidade para compartilhar experiências que ele mesmo havia abandonado.

O recomeço em 2023, sob o terceiro governo Lula, tem sido marcado por uma acelerada reconstrução da governança de SAN, com a reativação do CONSEA e da CAISAN, e o lançamento de novas estratégias como o Plano Brasil Sem Fome e o III PLANSAN. Os resultados iniciais são animadores, com dados da FAO e do IBGE apontando para uma queda expressiva da insegurança alimentar já no primeiro ano de governo. No entanto, a consolidação dessa retomada enfrenta desafios cruciais. A análise revelou a existência de

tensões latentes na articulação interministerial, como a oposição do Ministério da Agricultura a pautas alinhadas à alimentação saudável, como o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara). A bancada ruralista, a influência do Congresso sobre o orçamento e a instabilidade política atual também são entraves. Isso evidencia que a existência de uma estrutura formal de governança não elimina disputas por recursos e projetos, sendo um obstáculo à efetivação das políticas na ponta.

Para que o Brasil não apenas saia novamente do Mapa da Fome, mas recupere seu status de referência mundial, é necessário desenvolver ações estruturantes de longo prazo. Em primeiro lugar, é imperativo que a CAISAN transcenda seu papel de fórum de diálogo para se tornar um mecanismo efetivo de pactuação e fiscalização, com poder para alinhar as ações dos diferentes ministérios às metas prioritárias do PLANASAN, superando as culturas burocráticas e os interesses setoriais divergentes.

Outrossim, é necessário garantir sustentabilidade financeira. O histórico de desmonte evidencia que a principal ferramenta de enfraquecimento das políticas foram os cortes orçamentários. É crucial estabelecer mecanismos de proteção orçamentária para programas estratégicos como o PAA, PNAE e o Programa Cisternas, blindando-os de futuras políticas de austeridade e garantindo sua continuidade como políticas de Estado.

Além disso, é preciso aprofundar a governança participativa. A reconstrução do CONSEA em nível federal precisa ser acompanhada de um esforço robusto para fortalecer os conselhos estaduais e municipais, investindo em capacitação e garantindo a autonomia da participação social. Uma rede SISAN forte e descentralizada é a melhor salvaguarda contra futuros desmontes.

Reconstruir o *Soft Power* de forma estratégica também se mostra urgente. O esvaziamento de espaços multilaterais, nossa principal vitrine, possui um grande impacto na recuperação da imagem brasileira. O governo deve comunicar ativamente os novos resultados positivos à comunidade internacional e reengajar-se de forma proativa nos fóruns multilaterais. A reativação da Cooperação Sul-Sul, por meio de iniciativas como o "Josué de Castro Center", deve ser uma prioridade da política externa, sinalizando que a expertise brasileira está de volta e à disposição para contribuir com os desafios globais da fome e da má nutrição.

Em síntese, a trajetória do Brasil no Mapa da Fome é uma lição sobre a centralidade das escolhas políticas. O país demonstrou ao mundo que a fome é um problema solucionável quando há vontade política, e que o desmonte de políticas públicas tem um custo humano e diplomático devastador. A superação dos desafios atuais e a consolidação da reconstrução em

curso não apenas garantirão o direito humano à alimentação para milhões de brasileiros, mas também permitirão que o Brasil retome seu lugar de protagonismo e liderança moral no cenário internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCE FRANCE-PRESSE. **Brasil abandona Celac**. Estado de Minas, 16 jan. 2020. Internacional. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/01/16/interna\\_internacional,1114948/brasil-abandona-celac.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/01/16/interna_internacional,1114948/brasil-abandona-celac.shtml). Acesso em: 23 jun. 2025.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **África – Execução Financeira (2000 - 2014)**. 2021a. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **América do Sul, do Norte, Central e o Caribe – Execução Financeira (2000-2014)**. 2021b. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/Gestao/AmericaCaribeExecucao>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **O Brasil e a Cooperação Técnica Internacional**. 2012. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileaCooperacao>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Trajatória da cooperação entre o Brasil e a FAO na América Latina e no Caribe: uma aliança histórica na promoção do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar na região**. Santiago: ABC; FAO, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/trajetoria-da-cooperacao-entre-o-brasil-e-a-fao-na-america-latina-e-no-caribeai.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. **As políticas do Governo Bolsonaro para o campo: a contra-reforma em marcha acelerada**. Revista da ANPEGE, v. 16. n. 29, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12434/pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. (Org.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2014, p. 195-225. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/F8mXfg5mkdfyiw5Y5bLXqxl/>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- BRASIL. **Construção do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), 2009. Disponível em: [https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-09/Constru%C3%A7%C3%A3o%20do%20Sistema%20e%20da%20Pol%C3%ADtica%20de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20e%20Nutricional\\_a%20experi%C3%Aancia%20brasileira.pdf](https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-09/Constru%C3%A7%C3%A3o%20do%20Sistema%20e%20da%20Pol%C3%ADtica%20de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20e%20Nutricional_a%20experi%C3%Aancia%20brasileira.pdf). Acesso em: 22 jun. 2025.
- BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANSAN 2012/2015**. Brasília, DF: CAISAN, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/161>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Balanco de Ações do PLANSAN 2012-2015**. Brasília, DF: CAISAN, 2014. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2014/04/balanco-das-aco-es-do-plano-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-plansan-20122015.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2016-2019**. Brasília, DF: CAISAN, 2016. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/plansan\\_2016\\_19.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf). Acesso em: 22 jun. 2025.
- BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Balanco do Plansan 2016-2019**. Brasília, DF: CAISAN, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/documentos/balanco-plansan-2016-2019.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Presidente Lula reinstala o Consea e prioriza o combate à fome**. Brasília, DF, 2023a. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/presidente-lula-reinstala-o-consea-e-prioriza-o-combate-a-fome>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Lula: “Combate à fome é prioridade zero neste país”**. Brasília, DF, mar. 2024a. Disponível em:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/lula-201ccombate-a-fome-e-prioridade-zero-neste-pais201d>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nutrir o futuro**: boas práticas de alimentação e nutrição para crianças de até dois anos de idade: guia para profissionais da saúde e da assistência social. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Elaboração conjunta com o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/nutrir-o-futuro/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf). Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 jul. 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm). Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.679, de 31 de agosto de 2023. Institui o Plano Brasil Sem Fome. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1º set. 2023c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11679.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11679.htm). Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.700, de 19 de setembro de 2023. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana – PNAUP. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 2023d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11700.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11700.htm). Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.820, de 19 de dezembro de 2023. Dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar – PNAA. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2023e. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11820.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11820.htm). Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Novo Programa de Aquisição de Alimentos é sancionado pelo presidente Lula. Brasília, DF, 2023f. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/novo-programa-de-aquisicao-de-alimentos-e-sancionado-pelo-presidente-lula>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Fome**. Brasília, DF, 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Governo reduz para 15% o limite de ultraprocessados na merenda escolar**. Brasília, DF, fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/02/governo-reduz-para-15-o-limite-de-ult-raprocessados-na-merenda-escolar>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Mapa da Fome da ONU: insegurança alimentar severa cai 85% no Brasil em 2023**. Brasília, DF, 24 jul. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/07/mapa-da-fome-da-onu-inseguranca-alimentar-severa-cai-85-no-brasil-em-2023>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Compromissos do Brasil para a Década de Ação das Nações Unidas para a Nutrição (2016-2025)**. Brasília, DF: CAISAN, 2017. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/publicacao/Caisan\\_Nacional/decada-versao\\_portugues.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/publicacao/Caisan_Nacional/decada-versao_portugues.pdf). Acesso em: 23 jun. 2025

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2024-2027**. Brasília, DF, [2023]. Disponível em:

[https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/iii-plano-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-aprovado/III\\_Plansan.pdf](https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/iii-plano-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-aprovado/III_Plansan.pdf). Acesso em: 23 jun. 2025.

CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Elefante, 2024.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS (CFN). CFN celebra aprovação do Plansan 2024-2027 e reforça compromisso com a Segurança Alimentar no Brasil. **CFN**, Brasília, DF, 28 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cfn.org.br/index.php/noticias/cfn-celebra-aprovacao-do-plansan-2024-2027-e-reforca-compromisso-com-a-seguranca-alimentar-no-brasil/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Alimentar\\_II/textos\\_referencia\\_2\\_conferencia\\_seguranca\\_alimentar.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 22 jun. 2025.

CORSI, Francisco Luiz. **A política econômica brasileira e a recessão (2015-2016)**. Disponível em: <https://www.inscricoes.fmb.unesp.br/upload/trabalhos/2018716161521.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

COSTA, D. M.; MAGALHÃES, R.; CARDOSO, M. L. DE M.. **Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa**. Cadernos de Saúde Pública, v. 39, n. 7, p. e00207922, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/J4P9BbjBcVZHxbwQNc6Xgx/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

DA SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DE FRANÇA, Caio Galvão. **Fome Zero-A experiência brasileira**. 2011. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a9c71148-071e-45c6-96d7-11db6e30a9b6/content>. Acesso em 22 jun. 2025.

DE CIA, Patrícia. Brazil's Return to the Hunger Map Is an Unprecedented Setback in the World, Says Economist. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/business/2022/01/brazils-return-to-the-hunger-map-is-an-unprecedented-setback-in-the-world-says-economist.shtml>. Acesso em: 22 jun. 2025.

DIAS TAKAHASHI, Jaqueline Harumi; ROCHA, Eduardo; PAVAN DETONI, Luana. A AGENDA 2030 E SEUS PARADOXOS: Uma Análise Crítica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Pixo: Revista de Arquitetura Cidade e Contemporaneidade**, v. 9, n. 32, 2025. Disponível em: [https://openurl.ebsco.com/EPDB%3Aagd%3A15%3A24509311/detailv2?sid=ebsco%3Aplink%3Ascholar&id=ebsco%3Aagd%3A184740888&crl=c&link\\_origin=scholar.google.com.br](https://openurl.ebsco.com/EPDB%3Aagd%3A15%3A24509311/detailv2?sid=ebsco%3Aplink%3Ascholar&id=ebsco%3Aagd%3A184740888&crl=c&link_origin=scholar.google.com.br). Acesso em: 22 jun. 2025.

DOMINGOS, A. T. S. et al. **Brazil's Return to the Hunger Map: An Analysis of Public Policies and Effective Measures for Food Security**. *Laws*, v. 12, n. 6, 2023. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2075-471X/12/6/90>. Acesso em: 23 jun. 2025.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para discussão**, v. 1, n. 303, p. 01-42, 2017. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/09/TD303.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

FARIA, Ana Luiza Oliveira et al. **Segurança Alimentar como base da política pública dos governos Lula da Silva (2003-2010) – Uma análise de Soft Power –**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/32003>. Acesso em: 23 jun. 2025.

FREITAS, Jeane Silva de. **Para além dos laços de solidariedade: a cooperação técnica brasileira em segurança alimentar com a África Lusófona (2003-2016)**. 2020. Disponível em: [https://btdt.ibict.br/vufind/Record/UFPE\\_97a82fcd6c7e8deed5f2ca50071a7cf0](https://btdt.ibict.br/vufind/Record/UFPE_97a82fcd6c7e8deed5f2ca50071a7cf0). Acesso em: 23 jun. 2025.

HENIG, Edir Vilmar. **Do céu ao inferno: a trajetória do programa de aquisição de alimentos**. *Revista Videre*, v. 15, n. 32, p. 102-117, 2023. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/17039/9773>. Acesso em: 22 jun. 2025.

IBGE. Agência de Notícias. **Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023**. [S. l.], 25 abr. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39838-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023>. Acesso em: 23 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua 2018: 10% da população concentram 43,1% da massa de rendimentos do país**. Agência de Notícias, 16 out. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>. Acesso em: 23 jun. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, DF: Ipea, 2014. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523\\_relatorioodm.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523_relatorioodm.pdf). Acesso em: 22 jun. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: Ipea, n. 23, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4118/1/bps\\_23\\_14072015.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4118/1/bps_23_14072015.pdf). Acesso em: 21 jun. 2025.

JANNUZZI, P. de M.; CARLO, S. de. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Bahia anál. dados**, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Paulo-Jannuzzi/publication/336348707\\_Da\\_agenda\\_de\\_desenvolvimento\\_do\\_milenio\\_ao\\_desenvolvimento\\_sustentavel\\_oportunidades\\_e\\_desafios\\_para\\_planejamento\\_e\\_politicas\\_publicas\\_no\\_seculo\\_XXI/links/5d9cc6ac92851c2f70f71583/Da-agenda-de-desenvolvimento-do-milenio-ao-desenvolvimento-sustentavel-oportunidades-e-desafios-para-planejamento-e-politicas-publicas-no-seculo-XXI.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Paulo-Jannuzzi/publication/336348707_Da_agenda_de_desenvolvimento_do_milenio_ao_desenvolvimento_sustentavel_oportunidades_e_desafios_para_planejamento_e_politicas_publicas_no_seculo_XXI/links/5d9cc6ac92851c2f70f71583/Da-agenda-de-desenvolvimento-do-milenio-ao-desenvolvimento-sustentavel-oportunidades-e-desafios-para-planejamento-e-politicas-publicas-no-seculo-XXI.pdf). Acesso em: 20 jun. 2025.

JIMÉNEZ, C. **Bolsonaro: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira, é um discurso populista”**. El País, 19 jul. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/19/politica/1563547685\\_513257.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/19/politica/1563547685_513257.html). Acesso em: 23 jun. 2025.

LESSA, Michele; PERINI, Juliane Helriguel de Melo; GONÇALVES, Rafaela de Sá. Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o desafio da intersetorialidade e da participação social em processos de gestão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 7, n. 7, p. 142-145, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/rbma201407009>. Acesso em: 22 jun. 2025.

LOURENÇO, Andreia Vigolo et al. **Brasil: do flagelo da fome ao futuro agroecológico-uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa**. Rio de Janeiro: AS--PTA, 2022. Disponível em: [https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico\\_ANA-2022.pdf](https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico_ANA-2022.pdf). Acesso em: 21 jun. 2025.

MAIA, Katia. **Bolsonaro despreza fome de brasileiros na Cúpula das Américas**. Oxfam Brasil, 10 jun. 2022. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/bolsonaro-despreza-fome-de-brasileiros-na-cupula-das-americas/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 259–281, 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>. Acesso em: 21 jun. 2025.

MARTENS, J. The 2030 agenda: a new start towards global sustainability?. In: SPOTLIGHT on sustainable development 2016: report of the reflection group on the 2030 agenda for sustainable development. **Montevideo: Social Watch**, 2016. p. 11-15. Disponível em: [https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/contentpix/spotlight/pdfs/spotlight\\_ch1\\_1.pdf](https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/contentpix/spotlight/pdfs/spotlight_ch1_1.pdf). Acesso em: 22 jun. 2025.

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. **Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma**. Campinas: IE-Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, n. 312). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3538/TD309.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

MEYERFELD, Bruno. Brazil is facing the return of hunger. **Le Monde**, Paris, 9 jun. 2022. Disponível em: [https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/06/09/brazil-is-facing-the-return-of-hunger\\_5986229\\_19.html](https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/06/09/brazil-is-facing-the-return-of-hunger_5986229_19.html). Acesso em: 22 jun. 2025.

MIRANDA, Samir Perrone de. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, [S.L.], v. 10, n. 51, p. 126-138, 30 set. 2019. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.95362>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/95362>. Acesso em: 22 jun. 2025.

NYE, Joseph. **Soft Power: the means to success in world politics**. Nova Iorque: Public Affairs, 2004. 206 p. Disponível em: [https://www.academia.edu/28699788/Soft\\_Power\\_the\\_Means\\_to\\_Success\\_in\\_World\\_Politics\\_Joseph\\_S\\_Nye\\_Jr](https://www.academia.edu/28699788/Soft_Power_the_Means_to_Success_in_World_Politics_Joseph_S_Nye_Jr). Acesso em: 23 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO) et al. **A Situação da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2023: urbanização, transformação dos sistemas agroalimentares e dietas saudáveis ao longo do contínuo rural-urbano**. Roma: FAO, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/cf155a3c-5220-47b6-9c88-89230e3e48a9/content>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Milênio**. Nova Iorque: ONU, 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO); ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Declaração de Roma sobre a Nutrição**. Roma: FAO, 2014. Documento final da Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/3a151814-4291-497e-8d07-08085d775c1a/content>. Acesso em: 22 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO) et al. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2022: repensar a política alimentar para tornar as dietas saudáveis mais acessíveis**. Roma: FAO, 2022. Disponível em: <https://data.unicef.org/resources/sofi-2022/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Brasil e FAO renovam o compromisso com a cooperação sul-sul para o combate à fome e à pobreza**. FAO Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1645853/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

PELO 2º ano, Brasil lidera ranking de combate à fome. **BBC News Brasil**, Londres, 13 set. 2010. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/09/100913\\_fome\\_ranking\\_rg](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/09/100913_fome_ranking_rg). Acesso em: 22 jun. 2025.

PONT, Raul. **Dois anos de Lula 3: balanço de um governo encalacrado**. Brasil de Fato, 4 jan. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/01/04/dois-anos-de-lula-3-balanco-de-um-governo-encalacrado>. Acesso em: 23 jun. 2025.

RECINE, Elisabetta; BURITY, Valéria. This time around, Brazil can and must do the anti-hunger fight right. **Al Jazeera**, Doha, 26 set. 2023. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/opinions/2023/9/26/this-time-around-brazil-can-and-must-do-the-anti-hunger-fight-right>. Acesso em: 22 jun. 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (REDE PENSSAN). **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: VIGISAN**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: [https://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 23 jun. 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (REDE PENSSAN). **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN: relatório final**. [S. l.]: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em:

<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (REDE PENSSAN). Nota Pública: Dados do IBGE sobre a Insegurança Alimentar no Brasil. **Rede PENSSAN**, 25 abr. 2023. Disponível em:

<https://pesquisassan.net.br/nota-publica-dados-do-ibge-sobre-a-inseguranca-alimentar-no-brasil/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SALLES-COSTA, Rosana et al. **Sistemas alimentares, fome e insegurança alimentar e nutricional no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2022.

SPINETI, Marina. Análise: De volta ao vergonhoso Mapa da Fome. **CartaCapital**, São Paulo, 10 jun. 2022.

Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/analise-de-volta-ao-vergonhoso-mapa-da-fome/>.

Acesso em: 22 jun. 2025.

TABOSA, Lorena. **Margarina isenta de impostos e pronta para sentar à mesa**. O Joio e o Trigo, [S. l.], 18 nov. 2024. Disponível em:

<https://ojoioeotrigo.com.br/2024/11/margarina-isenta-de-impostos-e-pronta-para-sentar-a-mesa/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

TRAGIC combination<sup>7</sup>: Millions go hungry amid Brazil COVID crisis. **Al Jazeera**, Doha, 11 abr. 2021.

Disponível em:

<https://www.aljazeera.com/news/2021/4/11/tragic-combination-millions-go-hungry-brazil-covid-crisis>. Acesso em: 22 jun. 2025.

VASCONCELOS, F. DE A. G. DE. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**.

Revista de Nutrição, v. 18, n. 4, p. 439–457, jul. 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqOgSL5zqd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2025.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de et al. **Políticas públicas de alimentação e nutrição do Brasil: de Lula a Temer**. Revista de Nutrição, v. 32, 2019.

VERDÉLIO, Andreia. **Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosul**. Agência Brasil, 16 abr. 2019.

Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>. Acesso em: 23 jun. 2025.

## ANEXO I

Marcos institucionais das Políticas de SAN no Brasil (1930-2025).

Ano	Marco	Breve descrição
1932	Pesquisa de Josué de Castro	Revelou o cenário precário da alimentação de famílias operárias no Recife, inspirando estudos futuros.
1938	Decreto-Lei nº 399 ("Ração Essencial Mínima")	Definiu a quantidade de alimentos considerada necessária para um trabalhador adulto durante o governo Vargas.
1940	Criação do SAPS	O Serviço de Alimentação da Previdência Social foi criado para assegurar alimentação adequada aos trabalhadores urbanos.
1945	Criação da CNA	A Comissão Nacional de Alimentação foi estabelecida para assessorar o governo na formulação da política nacional de alimentação.
1946	Lançamento de "Geografia da Fome"	Obra de Josué de Castro que traçou o primeiro mapa da fome brasileiro e analisou suas causas estruturais.
1952	Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição	Elaborado pela CNA, estabeleceu as bases para o que hoje é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
1957	Fundação da ASCOFAM	A Associação Mundial da Luta Contra a Fome foi fundada sob a presidência de Josué de Castro para promover a luta global contra a fome.
1967	Extinção do SAPS	Extinto durante o regime militar.
1972	Criação do INAN	O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição foi criado para substituir a extinta CNA.
1973	I PRONAN	O I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição coloca o tema da nutrição em destaque na agenda pública.
1976	II PRONAN e PAT	Lançamento do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).
1979	Início do PROAB	O Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda buscava racionalizar a produção e comercialização de alimentos.
1986	Criação do PNLCC	O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes foi criado no governo Sarney.
1991	Extinção do PNLCC	O governo Collor extinguiu o programa do leite e criou o programa de cestas básicas "Minha Gente".
1992	Movimento pela Ética na Política	Movimento da sociedade civil que, após o impeachment, focou sua atuação na luta contra a fome e a miséria.
1993	Criação do CONSEA	O Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi criado como órgão de assessoramento da Presidência, com participação civil.
1993	Ação da Cidadania	Movimento liderado por Betinho que pressionou o governo Itamar Franco a assumir compromissos com a segurança alimentar.
1994	I CNSAN	A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional teve como tema "Fome: uma questão nacional".
1995	Extinção do CONSEA	O presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu o conselho dias após sua posse e criou o Programa Comunidade Solidária.
1996	Cúpula de Roma	O Brasil, como país signatário, compromete-se a reduzir pela metade seus índices de fome.

1997	Extinção do INAN	Considerada a maior ruptura institucional do período nas políticas de alimentação.
1998	Instituição do FBSAN	O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional foi criado para articular sociedade civil, acadêmicos e governo.
1999	Aprovação da PNAN	A Política Nacional de Alimentação e Nutrição foi aprovada pelo Ministério da Saúde, com forte participação civil.
2001	Lançamento do "Projeto Fome Zero"	Documento elaborado durante a campanha de Lula à presidência, que serviu de base para a futura política de segurança alimentar.
2003	Restituição do CONSEA e Lançamento do Fome Zero	O presidente Lula restituiu o CONSEA e lançou a estratégia Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
2003	Criação do Bolsa Família	O programa unificou as políticas de transferência de renda já existentes, tornando-se o pilar da política social.
2004	Criação do MDS	O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi criado, absorvendo as funções do extinto MESA.
2004	Criação da EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, questionário de 14 perguntas que captam o grau de seriedade da incerteza de acesso à alimentação saudável.
2006	Sanção da LOSAN	A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional criou o Sistema Nacional (SISAN) e a Câmara Interministerial (CAISAN).
2008	Parceria Brasil-FAO	Firmada para disseminar a experiência brasileira de combate à fome por meio da cooperação Sul-Sul.
2010	Emenda Constitucional 64/2010	A alimentação foi estabelecida como um direito social e constitucional.
2012	Lançamento do I PLANSAN	O I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012-2015) foi lançado como uma política de Estado.
2014	Saída do Mapa da Fome da ONU	Marco histórico que posicionou o Brasil como referência mundial no combate à fome.
2016	Lançamento do II PLANSAN	O II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016-2019) foi lançado, dando continuidade à política.
2018	Aumento da insegurança alimentar grave	O Brasil ultrapassou o limite de 2,5% da população em situação de fome, indicador para a permanência fora do Mapa da Fome.
2019	Extinção do CONSEA	O conselho foi extinto pelo Governo Bolsonaro em seu primeiro dia de mandato, enfraquecendo as políticas contra a fome.
2021	Retorno do Brasil ao Mapa da Fome	O aumento dos índices de pobreza e insegurança alimentar desde 2018 culminou no retorno oficial do país ao mapa.
2023	Restituição do CONSEA	O Governo Lula restituiu o conselho, que convocou a VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
2023	Sanção de Novas Leis e Decretos	Foram instituídos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Cozinha Solidária, o Plano Brasil Sem Fome e o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA).
2025	Aprovação do III PLANSAN	O plano foi aprovado em fevereiro, reafirmando o compromisso com a erradicação da fome e a meta de retirar o Brasil do Mapa da Fome até 2026.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

## ANEXO II

Acordos e parcerias de cooperação para SAN empreendidos de 2003 a 2024.

<b>Data de Celebração</b>	<b>Título do Acordo</b>	<b>Outras Partes</b>	<b>Assuntos</b>
02/11/2003	Ajuste Complementar para Apoio ao Desenvolvimento da Área Agrícola em São Tomé e Príncipe	São Tomé e Príncipe	Agricultura, Cooperação Científica e Tecnológica, Cooperação Técnica
05/11/2003	Ajuste Complementar para Apoio ao Desenvolvimento e Fortalecimento do Setor de Pesquisa Agropecuária de Moçambique	Moçambique	Agricultura, Cooperação Técnica
07/11/2003	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Desenvolvimento Agrário	Namíbia	Agricultura, Cooperação Técnica, Reforma Agrária
07/11/2003	Ajuste Complementar para Assistência à Produção de Frutas Subtropicais e Leguminosas na Namíbia	Namíbia	Agricultura, Cooperação Técnica
08/11/2003	Acordo no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica	África do Sul	Cooperação Científica e Tecnológica, Agricultura, Biotecnologia
11/04/2005	Ajuste Complementar para Formação de Recursos Humanos e Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento de uma Cacaucultura Sustentável	Camarões	Agricultura, Cooperação Técnica
12/04/2005	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Agricultura	Nigéria	Agricultura, Cooperação Técnica
17/06/2005	Memorando de Entendimento nas Áreas de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural	Senegal	Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural, Agricultura
26/07/2005	Acordo de Cooperação Técnica	Botsuana	Cooperação Técnica, Desenvolvimento Sustentável
06/09/2005	Ajuste Complementar para Implementação do Projeto "Produção e Processamento Agroindustrial de Mandioca na Nigéria"	Nigéria	Agricultura, Cooperação Técnica, Biotecnologia
11/08/2005	Acordo de Cooperação Técnica	Benim	Cooperação Técnica, Saúde, Agricultura

08/02/2006	Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área da Agricultura	Argélia	Agricultura, Cooperação Técnica, Recursos Naturais
10/02/2006	Desenvolvimento da Cooperação Técnica voltada para a Área de Cotonicultura	Benim	Agricultura, Cooperação Técnica
14/03/2006	Acordo Básico de Cooperação Técnica	Zâmbia	Cooperação Técnica
10/07/2006	Acordo para a Instalação da Sede do Escritório Regional Africano da EMBRAPA	Gana	Cooperação Técnica, Agricultura, Desenvolvimento Sustentável
28/02/2007	Acordo de Cooperação Técnica com a União Africana	União Africana	Cooperação para o Desenvolvimento, Combate à Fome, Agricultura, Saúde, Educação
26/03/2007	Ajuste Complementar para Implementação do Programa de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe	São Tomé e Príncipe	Cooperação Técnica, Alimentação Escolar, Segurança Alimentar
04/04/2007	Ajuste Complementar para o Projeto "Políticas Públicas de Desenvolvimento Social, de Combate à Fome e de Segurança Alimentar e Nutricional no Equador"	Equador	Saúde, Cooperação Técnica, Segurança Alimentar
26/04/2007	Memorando de Entendimento com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)	FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)	Saúde, Agricultura
16/05/2007	Ajuste Complementar para Implementação do projeto "Apoio ao Programa Nacional de Biocombustíveis no Senegal"	Senegal	Cooperação Técnica, Biocombustíveis, Agricultura
16/05/2007	Ajuste Complementar para Implementação do Projeto "Apoio ao Combate ao Gafanhoto no Senegal"	Senegal	Cooperação Técnica, Agricultura
28/05/2007	Ajuste Complementar para implementação do projeto "Apoio ao Desenvolvimento da Horticultura no Senegal"	Senegal	Agricultura, Cooperação Técnica
06/07/2007	Ajuste Complementar para Implementação do Projeto "Apoio ao Desenvolvimento da Horto-Fruticultura em Moçambique"	Moçambique	Agricultura, Cooperação Técnica

06/07/2007	Ajuste Complementar para Implementação do Projeto "Fortalecimento das Ações de Alimentação e Nutrição"	Moçambique	Saúde, Cooperação Técnica, Segurança Alimentar
10/08/2007	Memorando de Entendimento sobre a Luta Contra a Fome e a Pobreza e a Promoção da Proteção Social	Panamá	Combate à Seca/Irrigação, Direitos Humanos
06/09/2007	Ajuste Complementar para Apoio à Construção de Cisternas e Jardins Produtivos em Moçambique	Moçambique	Segurança Alimentar, Recursos Hídricos, Agricultura
13/09/2007	Ajuste Complementar para Apoio ao Desenvolvimento da Horticultura em Cabo Verde	Cabo Verde	Agricultura, Cooperação Técnica
16/10/2007	Ajuste Complementar para Formação de Recursos Humanos e Transferência de Técnicas para o Cultivo da Palma Africana no Congo	Congo	Agricultura, Cooperação Técnica
14/11/2007	Ajuste Complementar para Transferência de Conhecimento e Capacitação Técnica para Segurança Alimentar e Desenvolvimento do Agronegócio na Guiné-Bissau	Guiné-Bissau	Segurança Alimentar, Agronegócio, Cooperação Técnica
14/11/2007	Ajuste Complementar para Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau	Guiné-Bissau	Agricultura, Cooperação Técnica, Educação
18/02/2008	Memorando de Entendimento sobre a Luta Contra a Fome e a Pobreza	Índia	Direitos Humanos
14/02/2008	Ajuste Complementar para Fortalecimento do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	IICA - Inst. Interam. Coop. p/Agricultura	Agricultura, Desenvolvimento Sustentável
12/03/2008	Ajuste Complementar para Consolidação da ARFA como Agente Regulador dos Setores Farmacêutico e Alimentar em Cabo Verde	Cabo Verde	Saúde, Segurança Alimentar, Cooperação Técnica
12/03/2008	Ajuste Complementar para Apoio ao Programa Nacional de Cantinas Escolares de Cabo Verde - Fase I	Cabo Verde	Alimentação Escolar, Cooperação Técnica, Segurança Alimentar
04/04/2008	Memorando de Entendimento sobre Cooperação Técnica na Área de Desenvolvimento Social	Guatemala	Cooperação Técnica

18/04/2008	Memorando de Entendimento para Promoção da Agricultura Familiar, da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Rural Sustentável na América Latina e Caribe	FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)	Agricultura, Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural
19/04/2008	Ajuste Complementar para Desenvolvimento das Bases para o Estabelecimento da Agricultura de Energia em Gana	Gana	Cooperação Técnica, Biocombustíveis, Agricultura
19/04/2008	Ajuste Complementar para Procedimentos Laboratoriais em Biotecnologia e Manejo de Recursos Genéticos Aplicados à Agrobiodiversidade da Mandioca em Gana	Gana	Agricultura, Biotecnologia, Cooperação Técnica
28/05/2008	Acordo de Cooperação para Elaboração de um Programa Estratégico de Cooperação Técnica em Segurança Alimentar e Agricultura	Haiti	Agricultura, Segurança Alimentar
10/07/2008	Memorando de Entendimento sobre a Luta contra a Fome e a Pobreza	Vietnã	Direitos Humanos
16/10/2008	Memorando de Entendimento para Formalização do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra para Embaixadas	Moçambique	Cooperação Diplomática
16/10/2008	Ajuste Complementar para Implementação do Projeto "Programa de Educação Alimentar e Nutricional – Cozinha Brasil-Moçambique"	Moçambique	Segurança Alimentar, Educação, Cooperação Técnica
18/11/2008	Memorando de Entendimento sobre a Erradicação da Pobreza	Indonésia	Direitos Humanos
04/12/2008	Ajuste Complementar para Construção Institucional e Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar	São Tomé e Príncipe	Agricultura, Desenvolvimento Rural, Cooperação Técnica
11/03/2009	Programa Executivo para Implantação do Programa Nacional de Extensão Rural (PRONER) em São Tomé e Príncipe	São Tomé e Príncipe	Agricultura, Desenvolvimento Rural, Cooperação Técnica
09/03/2009	Programa Executivo para Promover a Alimentação Escolar no Âmbito da	FAO (Organização das Nações Unidas)	Agricultura, Proteção à Infância, Direitos Humanos

	Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome	para Agricultura e Alimentação)	
25/05/2009	Ajuste Complementar para Implementação do projeto "Apoio ao Desenvolvimento da Rizicultura no Senegal"	Senegal	Agricultura, Cooperação Técnica
01/07/2009	Ajuste Complementar para Implementação de Projetos nas Áreas de Agricultura e Pecuária com a União Africana	União Africana	Agricultura, Pecuária, Cooperação Técnica
15/08/2009	Carta de Intenções sobre a Cooperação no Domínio do Desenvolvimento Social	Angola	Desenvolvimento Social, Combate à Fome, Cooperação Técnica
22/10/2009	Ajuste Complementar para a Implementação do Projeto "Fortalecimento da Rizicultura no Mali"	Mali	Agricultura, Cooperação Técnica
25/02/2010	Ajuste Complementar para o Projeto "Estudo para a Promoção de Ações de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da Segurança Alimentar e Nutricional"	Haiti	Agricultura, Segurança Alimentar, Cooperação Técnica
25/02/2010	Ajuste Complementar para o Projeto "Construção de Cisternas para Captação e Armazenamento de Água de Chuva no Haiti"	Haiti	Recursos Hídricos, Cooperação Técnica
26/02/2010	Memorando de Entendimento sobre Cooperação Técnica na Área de Desenvolvimento Social	El Salvador	Cooperação Técnica
04/03/2010	Programa Executivo para Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Tomé e Príncipe – Fase II	São Tomé e Príncipe	Alimentação Escolar, Segurança Alimentar, Cooperação Técnica
24/03/2010	Ajuste complementar para Implementação do Projeto "Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural em Botsuana"	Botsuana	Agricultura, Cooperativismo, Desenvolvimento Rural
29/03/2010	Acordo sobre Cooperação e Parceria com a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)	Cooperação para o Desenvolvimento, Parceria Estratégica
08/04/2010	Ajuste Complementar para Fortalecimento da Assistência Técnica e Extensão Rural e Apoio ao	Mali	Agricultura, Cooperação Técnica, Extensão Rural

	Programa de Pesquisa 'Frutas e Legumes' do Instituto de Economia Rural		
12/05/2010	Ajuste Complementar para Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique	Moçambique	Agricultura, Cooperação Técnica, Inovação
17/06/2010	Ajuste Complementar para Apoio ao Desenvolvimento de um Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique	Moçambique	Alimentação Escolar, Cooperação Técnica
23/06/2010	Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de Parceria Estratégica	Angola	Parceria Estratégica, Declaração Conjunta
23/06/2010	Ajuste Complementar para Apoio ao Sistema Nacional de Investigação Agrária de Angola	Angola	Agricultura, Cooperação Técnica
23/06/2010	Ajuste Complementar para Capacitação na Assistência Técnica e Extensão Agrária para Técnicos Angolanos	Angola	Agricultura, Cooperação Técnica, Extensão Rural
23/06/2010	Ajuste Complementar para Apoio à Formação Profissional Rural e Promoção Social em Angola	Angola	Educação, Desenvolvimento Rural, Cooperação Técnica
08/07/2010	Memorando de Entendimento no Campo de Segurança Alimentar e Nutricional e Assistência Humanitária	Zâmbia	Segurança Alimentar, Direitos Humanos, Assistência Humanitária
28/07/2010	Memorando de Entendimento para a Promoção da Cooperação Técnica Triangular em Moçambique	ONU (Organização das Nações Unidas)	Cooperação Técnica, Saúde, Alimentação Escolar
04/08/2010	Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo da Agricultura e Pecuária	Camarões	Agricultura, Pecuária, Cooperação Técnica
25/08/2010	Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo da Agricultura	Guiné-Bissau	Agricultura, Cooperação Técnica
09/11/2010	Ajuste Complementar para Incremento da Capacidade de Pesquisa e de Difusão Tecnológica para o Desenvolvimento Agrícola do Corredor de Nacala, Moçambique	Moçambique	Agricultura, Cooperação Técnica, Desenvolvimento Regional
18/11/2010	Memorando de Entendimento para a promoção da Cooperação Sul-Sul relativa ao Fortalecimento da	Quênia, Zimbábue	Agricultura, Segurança Alimentar, Cooperação Sul-Sul

	Agricultura e da Segurança Alimentar		
10/12/2010	Memorando de Entendimento para a Promoção da Cooperação Sul-Sul Relativa ao Fortalecimento da Agricultura e da Segurança Alimentar	Gana	Agricultura, Cooperação Técnica, Segurança Alimentar
10/12/2010	Memorando de Entendimento para a Promoção da Cooperação Sul-Sul relativa ao Fortalecimento da Agricultura e da Segurança Alimentar	Costa do Marfim	Agricultura, Cooperação, Segurança Alimentar
30/03/2011	Ajuste Complementar para Fortalecimento Institucional da Educação Profissional e Tecnológica do Benin nas Áreas de Agroecologia e Cooperativismo	Benim	Educação, Agricultura, Cooperação Técnica
12/04/2011	Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China	China	Declaração Conjunta
30/04/2011	Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural	Marrocos	Agricultura, Desenvolvimento Rural, Cooperação Técnica
30/05/2011	Comunicado Conjunto dos Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Oriental do Uruguai	Uruguai	Declaração Conjunta
24/06/2011	Memorando de Entendimento para a Promoção da Cooperação Sul-Sul relativa ao Fortalecimento da Agricultura e da Segurança Alimentar	Ruanda	Agricultura, Segurança Alimentar, Cooperação Sul-Sul
22/07/2011	XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa-CPLP
20/07/2011	Ajuste Complementar para Implantação e Implementação de Unidade de Processamento do Pedúnculo do Caju e outras Frutas Tropicais na Guiné-Bissau	Guiné-Bissau	Agricultura, Cooperação Técnica, Indústria
02/08/2011	Ajuste Complementar para Consolidação da ARFA como Agente Regulador dos Setores Farmacêutico e Alimentar em Cabo Verde – Fase 2	Cabo Verde	Saúde, Segurança Alimentar, Cooperação Técnica

19/08/2011	Ajuste Complementar para Capacitação em Agroecologia e Agricultura Familiar, para a Produção de Alimentos Básicos e Fundamentais	República Democrática do Congo	Agricultura, Segurança Alimentar, Cooperação Técnica
19/08/2011	Ajuste Complementar para Apoio ao Cultivo do Café Kivu na República Democrática do Congo	República Democrática do Congo	Agricultura, Cooperação Técnica
26/10/2011	Ajuste Complementar para Apoio Técnico para o Fortalecimento da Política de Segurança Alimentar e Nutricional da Colômbia	Colômbia	Cooperação Técnica, Agricultura, Segurança Alimentar
23/01/2012	Declaração de Intenções para Pesquisa Agropecuária e Inovação Tecnológica com Moçambique e EUA	Moçambique, Estados Unidos	Agricultura, Segurança Alimentar, Inovação
23/01/2012	Ajuste Complementar para Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique	Moçambique	Agricultura, Segurança Alimentar, Cooperação Técnica
09/04/2012	Memorando de Entendimento sobre a Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países para a Melhoria da Segurança Alimentar	Estados Unidos	Direitos Humanos, Segurança Alimentar, Cooperação Técnica
12/04/2012	Carta de Intenções para Apoiar a Segurança Alimentar e Nutricional em Países de Baixa Renda	Reino Unido	Direitos Humanos, Segurança Alimentar
18/04/2012	Convenção que estabelece a Rede de Aquicultura das Américas	Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Peru, Uruguai	Pesca, Cooperação Regional
13/11/2012	Ajuste Complementar para implementação do Programa de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica	Angola	Cooperação Técnica, Agricultura, Saúde, Educação
16/04/2013	Memorando de Entendimento para Cooperação na Área da Erradicação da Fome e da Pobreza	Burundi	Direitos Humanos, Combate à Fome
08/05/2013	Memorando de Entendimento para Cooperação na Área de Desenvolvimento Social	Egito	Cooperação Econômica, Cooperação Técnica, Segurança Alimentar

05/11/2013	Plano de Ação do Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Macau)	sem depositário	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa-CPLP, Cooperação Econômica
10/12/2013	Programa Executivo para Apoio ao Aprimoramento e à Consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)	Agricultura, Segurança Alimentar
01/04/2015	Memorando de Entendimento para a Promoção de Investimentos nos Setores da Indústria, da Agricultura, da Energia e dos Serviços	Angola	Investimento, Indústria, Agricultura, Energia
06/06/2015	Memorando de Entendimento com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura	FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)	Agricultura, Cooperação Interinstitucional
12/12/2015	Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)	Múltiplas Partes	Meio Ambiente
11/03/2016	Memorando de Entendimento para Cooperação na Área de Desenvolvimento Social e Cidadania	Tunísia	Cooperação, Direitos Humanos
21/11/2017	Protocolo de Intenções para Transferência de Conhecimento na Área de Combate à Lagarta do Cartucho na África	Estados Unidos	Cooperação Técnica, Agricultura
16/07/2018	Memorando de Entendimento sobre a Implementação de um Sistema de Logística Agrícola em Cabo Verde	Cabo Verde	Cooperação, Agricultura, Logística
21/11/2018	Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile	Chile	Comércio, Investimento
23/01/2023	Declaração Conjunta por ocasião da visita oficial à República Argentina do Presidente da República Federativa do Brasil	Argentina	Declaração Conjunta
12/09/2023	Carta de Intenções sobre o Estabelecimento de um Centro para Cooperação Trilateral Sul-Sul ("Josué de Castro Center")	FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)	Cooperação, Cooperação Sul-Sul
17/04/2024	Convênio Complementar para o Projeto "Combate à Fome por Meio	Colômbia	Cooperação, Combate à Fome, Segurança Alimentar

	do Sistema Público de Compra de Alimentos"		
--	--	--	--

**Fonte:** Freitas (2020) e dados do MRE (2025). Elaboração própria (2025).