

Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Avanços Interrompidos, Retrocessos e o Papel da EBIA no Monitoramento

Maria Eduarda Batista Corse

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Zootecnia
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia, Botucatu, Brasil
maria.corse@unesp.br
ORCID iD 0009-0000-4081-2394

Julia Vettori Manfroi

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Zootecnia
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia, Botucatu, Brasil
jv.manfroi@unesp.br
ORCID iD 0000-0002-1235-7432

Rafael Silvio Bonilha Pinheiro

Professor Associado
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia, Botucatu, Brasil
rafael.pinheiro@unesp.br
ORCID iD 0000-0003-1713-8375

Juliana Heloisa Pinê Américo-Pinheiro

Professora Assistente Doutora
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Agronômicas, Botucatu, Brasil
juliana.heloisa@unesp.br
ORCID iD 0000-0001-6252-828X

Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Avanços Interrompidos, Retrocessos e o Papel da EBIA no Monitoramento

RESUMO

Objetivo: Buscar na literatura científica e institucional sobre a insegurança alimentar e nutricional (IAN) no Brasil, com ênfase na aplicação, evolução e relevância da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) como instrumento de mensuração, monitoramento e subsídio para formulação de políticas públicas.

Metodologia: Trata-se de uma revisão bibliográfica de caráter narrativo e abordagem qualitativa, elaborada a partir de artigos científicos, livros, legislações e relatórios nacionais e internacionais. As buscas foram realizadas nas bases SciELO, *Science Direct*, *Google Scholar* e *Web of Science*, além de repositórios institucionais da ONU, FAO, Ministério da Saúde e CONSEA. Foram usados termos em português, combinados com operadores booleanos (“insegurança alimentar”, “segurança alimentar”, “food insecurity”, “food security” e “Escala Brasileira de Insegurança Alimentar”). Incluíram-se em português, inglês e espanhol, que abordassem o tema IAN.

Originalidade/Relevância: O estudo ocupa um espaço teórico voltado à revisão e análise crítica da IAN no Brasil, integrando dimensões conceituais, socioeconômicas e metodológicas. A relevância está em reunir evidências sobre o papel da EBIA como ferramenta validada e adaptada à realidade brasileira, mostrando sua aplicabilidade prática e potencial de replicação internacional.

Resultados: A revisão identificou que a IAN é influenciada por múltiplos fatores, como desigualdade social, eventos climáticos extremos, crises econômicas e conflitos. Destacou-se a função da EBIA no diagnóstico preciso da IAN domiciliar, com dados nacionais revelando avanços entre 2004 e 2013 e retrocessos significativos a partir de 2014, culminando no retorno do Brasil ao “Mapa da Fome” em 2018. O trabalho também evidenciou a importância da EBIA para mensurar não apenas a fome total, mas também formas menos visíveis, como a “fome oculta”.

Contribuições teóricas/metodológicas: O estudo reforça a EBIA como uma ferramenta científica robusta para mensuração da IAN, capaz de captar dimensões quantitativas e qualitativas da privação alimentar. Aponta sua relevância no acompanhamento de séries históricas e sua contribuição metodológica para outras escalas internacionais baseadas na experiência.

Contribuições sociais e ambientais: Os achados destacam a necessidade de políticas públicas integradas (transferência de renda, apoio à agricultura familiar e promoção de sistemas alimentares sustentáveis) para reduzir a vulnerabilidade alimentar. Ressalta-se ainda que o monitoramento contínuo por meio da EBIA auxilia na formulação de ações voltadas à redução da desigualdade, promoção da equidade no acesso aos alimentos e preservação ambiental associada a sistemas de produção sustentáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança alimentar. Fome oculta. Indicadores. Políticas públicas.

Food and Nutritional Insecurity in Brazil: Interrupted Advances, Setbacks, and the Role of EBIA in Monitoring

ABSTRACT

Objective: To review scientific and institutional literature on Food and Nutrition Insecurity (FNI) in Brazil, with emphasis on the application, evolution, and relevance of the Brazilian Food Insecurity Scale (EBIA) as a tool for measurement, monitoring, and support in the formulation of public policies.

Methodology: This is a narrative literature review with a qualitative approach, based on scientific articles, books, legislation, and national and international reports. Searches were conducted in the SciELO, *Science Direct*, *Google Scholar*, and *Web of Science* databases, as well as institutional repositories from the UN, FAO, the Ministry of Health, and CONSEA. Terms in Portuguese were used, combined with Boolean operators (“insegurança alimentar”, “segurança alimentar”, “food insecurity”, “food security”, and “Escala Brasileira de Insegurança Alimentar”). Publications in Portuguese, English, and Spanish, addressing the topic of FNI.

Originality/Relevance: The study occupies a theoretical space aimed at review and critical analysis of FNI in Brazil, integrating conceptual, socioeconomic, and methodological dimensions. The relevance lies in gathering evidence on the role of EBIA as a validated tool adapted to the Brazilian reality, showing its practical applicability and potential for international replication.

Results: The review identified that FNI is influenced by multiple factors, such as social inequality, extreme climatic events, economic crises, and conflicts. The EBIA's role in accurately diagnosing household FNI was highlighted, with national data revealing progress between 2004 and 2013 and significant setbacks starting in 2014, culminating in

Brazil's return to the "Hunger Map" in 2018. The study also emphasized EBIA's importance in measuring not only absolute hunger, but also less visible forms, such as "hidden hunger."

Theoretical/Methodological Contributions: The study reinforces EBIA as a robust scientific tool for measuring FNI, capable of capturing quantitative and qualitative dimensions of food deprivation. It points to its relevance in tracking historical series and its methodological contribution to other international experience-based scales.

Social and Environmental Contributions: The findings emphasize the need for integrated public policies (income transfer, support for family farming, and promotion of sustainable food systems) to reduce food vulnerability. It is also noted that continuous monitoring through EBIA supports the formulation of actions aimed at reducing inequality, promoting equity in food access, and ensuring environmental preservation linked to sustainable production systems.

KEYWORDS: Food security. Hidden hunger. Indicators. Public food policies.

Inseguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil: Avances Interrumpidos, retrocesos y el Papel de la EBIA en el Monitoreo

RESUMEN

Objetivo: Revisar la literatura científica e institucional sobre la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (IAN) en Brasil, con énfasis en la aplicación, evolución y relevancia de la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA) como instrumento de medición, monitoreo y apoyo para la formulación de políticas públicas.

Metodología: Se trata de una revisión bibliográfica de carácter narrativo y enfoque cualitativo, elaborada a partir de artículos científicos, libros, legislaciones y informes nacionales e internacionales. Las búsquedas se realizaron en las bases SciELO, *Science Direct*, *Google Scholar* y *Web of Science*, además de repositorios institucionales de la ONU, FAO, Ministerio de Salud y CONSEA. Se utilizaron términos en portugués, combinados con operadores booleanos ("insegurança alimentar", "segurança alimentar", "food insecurity", "food security" y "Escala Brasileira de Insegurança Alimentar"). Se incluyeron publicaciones en portugués, inglés y español, que abordaran el tema de la IAN.

Originalidad/Relevancia: El estudio ocupa un espacio teórico orientado a la revisión y análisis crítico de la IAN en Brasil, integrando dimensiones conceptuales, socioeconómicas y metodológicas. Su relevancia radica en reunir evidencias sobre el papel de la EBIA como herramienta validada y adaptada a la realidad brasileña, mostrando su aplicabilidad práctica y su potencial de replicación internacional.

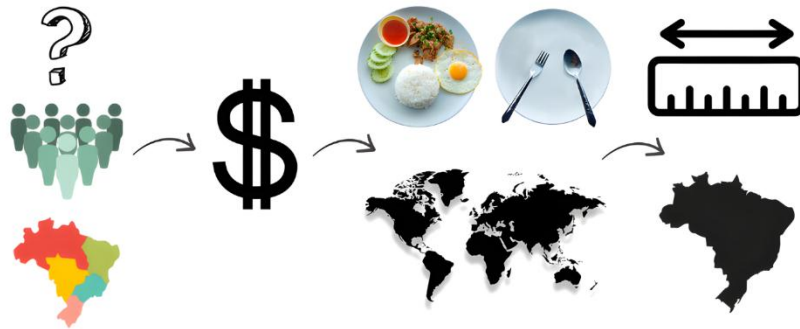
Resultados: La revisión identificó que la IAN está influenciada por múltiples factores, tales como desigualdad social, eventos climáticos extremos, crisis económicas y conflictos. Se destacó el papel de la EBIA en el diagnóstico preciso de la IAN en el hogar, con datos nacionales que evidencian avances entre 2004 y 2013 y retrocesos significativos a partir de 2014, culminando con el regreso de Brasil al "Mapa del Hambre" en 2018. El estudio también puso de relieve la importancia de la EBIA para medir no solo la pobreza alimentaria absoluta, sino también formas menos visibles como el "hambre oculta".

Contribuciones teóricas/metodológicas: El estudio reafirma la EBIA como una herramienta científica sólida para medir la IAN, capaz de captar dimensiones cuantitativas y cualitativas de la privación alimentaria. Señala su relevancia para el seguimiento de series históricas y su contribución metodológica a otras escalas internacionales basadas en la experiencia.

Contribuciones sociales y ambientales: Los hallazgos resaltan la necesidad de políticas públicas integradas (transferencia de ingresos, apoyo a la agricultura familiar y promoción de sistemas alimentarios sostenibles) para reducir la vulnerabilidad alimentaria. Además, se destaca que el monitoreo continuo mediante la EBIA contribuye a la formulación de acciones orientadas a reducir la desigualdad, promover la equidad en el acceso a los alimentos y preservar el medio ambiente vinculado a sistemas de producción sostenibles.

PALABRAS CLAVE: Seguridad alimentaria. Hambre oculta. Indicadores. Políticas públicas de alimentación.

Resumo Gráfico



1. INTRODUÇÃO

A segurança alimentar e nutricional (SAN) é definida como a garantia do acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o atendimento de outras necessidades essenciais, considerando ainda práticas alimentares promotoras de saúde e que respeitem a diversidade cultural e a sustentabilidade social, econômica e ambiental (Brasil, 2006). Na literatura científica atual, a segurança alimentar é reconhecida como um fenômeno complexo e multidimensional, envolvendo diferentes dimensões inter-relacionadas que influenciam o acesso da população aos alimentos (Pérez-Escamilla, 2024). Entre essas dimensões destacam-se a disponibilidade de alimentos, o acesso físico e econômico, a utilização biológica adequada dos nutrientes e a estabilidade dessas condições ao longo do tempo, elementos considerados fundamentais para a manutenção de sistemas alimentares capazes de garantir uma alimentação adequada à população (FAO, 2023; Cadavid; Arulnathan; Pelletier, 2024).

A insegurança alimentar e nutricional (IAN) emerge como a expressão das falhas nessas dimensões, manifestando-se de forma gradual e heterogênea entre diferentes grupos populacionais. A IAN pode variar desde a preocupação com a obtenção de alimentos até situações mais graves, como a redução quantitativa da alimentação e a vivência da fome, refletindo desigualdades estruturais relacionadas à renda, escolaridade, condições de moradia e acesso a políticas públicas (FAO *et al.*, 2023). Além disso, a IAN não se restringe apenas à insuficiência alimentar, mas também abrange a inadequação qualitativa da dieta, associada ao consumo de alimentos de baixo valor nutricional e ao aumento de doenças relacionadas à alimentação, como obesidade e deficiências de micronutrientes. Esse cenário evidencia a coexistência de múltiplas formas de má nutrição, reforçando a necessidade de abordagens integradas que considerem tanto a quantidade quanto a qualidade dos alimentos consumidos (WHO, 2021; FAO, 2023).

Considerando o cenário apresentado, torna-se essencial compreender IAN a partir de um olhar que integre seus aspectos conceituais, determinantes e instrumentos de mensuração. Entre os mecanismos de avaliação, destaca-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), cuja aplicação tem se consolidado como referência para monitorar a situação alimentar da população e subsidiar a formulação de políticas públicas no Brasil. Assim, este trabalho propõe-se a revisar a literatura disponível sobre a IAN, com ênfase no uso, evolução e importância da EBIA para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Realizar uma análise crítica da produção científica e de documentos institucionais acerca da insegurança alimentar e nutricional no Brasil, examinando o desenvolvimento, a evolução metodológica e a aplicabilidade da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) como instrumento de mensuração, monitoramento e apoio à formulação de políticas públicas, considerando os avanços e retrocessos observados nos indicadores nacionais nas últimas décadas.

2.2 Objetivos específicos

- Examinar os conceitos de segurança e insegurança alimentar e nutricional sob diferentes perspectivas teóricas e institucionais, discutindo suas implicações para o cenário brasileiro.
- Avaliar os indicadores e metodologias de mensuração da IAN, com destaque para as escalas baseadas na experiência, identificando potencialidades e limitações.
- Analisar o desenvolvimento, validação e uso da EBIA no Brasil, enfatizando seu papel na identificação de vulnerabilidades e no acompanhamento de séries históricas.
- Interpretar criticamente os resultados obtidos com a EBIA, relacionando-os às políticas públicas, ao contexto socioeconômico e às contradições de um país produtor de alimentos que enfrenta insegurança alimentar.

3. METODOLOGIA

Este trabalho configura-se como uma revisão bibliográfica de caráter narrativo e abordagem qualitativa, fundamentada em publicações nacionais e internacionais sobre insegurança alimentar e nutricional (IAN), com ênfase na aplicação, evolução e relevância da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) como instrumento de mensuração e monitoramento. A escolha pela revisão narrativa permite integrar diferentes tipologias de evidências científicas, institucionais e normativas, analisar o tema em seus aspectos conceituais, metodológicos e socioeconômicos (Cordeiro; Lima, 2022). A pesquisa bibliográfica foi realizada com artigos científicos, livros, legislações, relatórios técnicos e documentos oficiais. Foram consultadas as bases SciELO, *Science Direct*, *Google Scholar* e *Web of Science*, além de repositórios institucionais da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Ministério da Saúde e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Utilizou-se palavras-chaves em português, inglês e espanhol, combinados com operadores booleanos AND e OR: “*insegurança alimentar*”, “*segurança alimenta*”, “*food insecurity*”, “*food security*” e “*Escala Brasileira de Insegurança Alimentar*”. O levantamento priorizou material publicado predominantemente no período de 2000 a 2024, incorporando também referências clássicas anteriores, reconhecidas na área por sua relevância histórica e conceitual, especificamente aquelas que fundamentam definições e metodologias amplamente utilizadas na avaliação da insegurança alimentar. Foram analisados documentos redigidos em português, inglês ou espanhol e excluíram-se documentos duplicados, trabalhos sem autoria identificados e publicações que não apresentem relação substantiva com a temática central. A análise do material selecionado foi conduzida em três etapas complementares, inicialmente realizou-se uma leitura exploratória para o conhecimento geral das obras; em seguida, leitura seletiva e analítica, identificando conceitos-chave, abordagens metodológicas, indicadores e contextos de aplicação e; por fim, realizou-se a síntese crítica, organizada em quatro eixos temáticos: (1) conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN); (2) determinantes e impactos da IAN; (3) instrumentos de mensuração, com destaque para a EBIA; e (4) implicações práticas para políticas públicas.

4. RESULTADOS

4.1 Insegurança alimentar e nutricional

Nas últimas décadas observa-se um retrocesso no avanço global do combate à IAN, fazendo com que ainda haja níveis elevados de fome mundialmente, o que compromete seriamente os esforços internacionais para erradicação da fome. Concomitantemente, isso vem impossibilitando o alcance das metas 2.1 e 2.2 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030. O objetivo 2 dos ODS constitui-se em “Eliminar a fome, alcançar a segurança alimentar e melhor nutrição e promover a agricultura sustentável” (UNICEF *et al*, 2024). As metas 2.1 e 2.2 preveem, respectivamente:

Até 2030, eliminar a fome e assegurar a todos os povos, principalmente os pobres e as pessoas em situações vulneráveis, inclusive crianças, o acesso a alimentos seguros, nutritivos e suficientes, por todo o ano (ONU, 2015, p.20) [...]

[...] Até 2030, eliminar todas as formas de desnutrição, inclusive alcançar Os Objetivos acordadas internacionalmente para 2025 em relação a crianças de menos de cinco anos de idade com baixa estatura e baixo peso, também abordando as necessidades nutricionais de meninas adolescentes, mulheres grávidas e lactantes, assim como de pessoas idosas (ONU, 2015, p.20).

Entre os fatores que acentuaram a IAN e a desnutrição nas últimas décadas, destacam-se conflitos armados, eventos climáticos extremos e frequências crises econômicas (FAO, 2008; FAO, 2024). O agravamento não decorre apenas da presença clássica desses problemas, mas da interação complexa entre eles e determinantes estruturais persistentes, como desigualdade social, ambientes alimentares desfavoráveis e barreiras físicas e econômicas ao acesso a alimentos nutritivos (FAO, 2017; FAO, IFAD, UNICEF, WFP; WHO, 2020). O aumento da frequência e intensidade desses eventos demonstra que as políticas públicas focadas apenas na produção agrícola são insuficientes. É necessário integrar ações de proteção social, estratégias de resiliência climáticas e reformas estruturais que ataquem as causas fundamentais da desigualdade. Nesse cenário, indicadores isolados de produção ocultam o real estado da segurança alimentar, pois ignoram disparidades no consumo e no acesso.

A FAO define fome como “sensação física desconfortável ou dolorosa causada pelo consumo insuficiente de energia dietética” (FAO *et al.*, 2023), sendo está a expressão mais aguda da privação alimentar. Contudo, esta definição, centrada na ingestão calórica, não captura a complexidade qualitativa da dieta. A subnutrição crônica é medida pela “Prevalência de Subnutrição” (FAO, 2024) indica uma carência persistente de alimentos, muitas vezes relacionada à pobreza estrutural e à desigualdade social (Pérez-Escamilla, 2017). Embora o uso indistinto dos termos fome e subnutrição seja comum, essa equiparação pode invisibilizar formas menos perceptíveis, mas igualmente críticas, de privação, como a fome oculta. Ampliar o debate implica integrar tendências qualitativas e culturais que relevem não apenas o “quanto” se consome, mas “o que” se consome.

No contexto brasileiro, a problemática apresenta contornos específicos. O Ministério da Saúde do Brasil define que a IAN se refere à “falta de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente para uma vida saudável” (Brasil, 2022, p.1). Ocorre tanto

pela indisponibilidade de alimentos, quanto pela falta de recursos para obtê-los (FAO, 2024). A IAN ocorre quando a SAN não está plenamente assegurada, que consiste na:

Realização do direito de todos ao acesso regular, permanente e irrestrito a alimentos de qualidade, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (CONSEA, 2004, p.4).

Na 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Brasília, entre os dias 27 e 30 de julho de 1994, foi aprovado o relatório que afirmava que o conceito de Segurança Alimentar deveria ser construído de acordo com a realidade nacional de cada país, reconhecendo que as estratégias de enfrentamento da fome e da insegurança alimentar precisam estar alinhadas aos contextos locais (Mazetto, De Oliveira Maia; Simoncini, 2011; Assis; Priore; Franceschini, 2017). Posteriormente, em 2006, foi instituído no Brasil o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISVAN), por meio da Lei nº 11.346, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada e articular ações e políticas públicas voltadas à promoção da segurança alimentar no país (Brasil, 2006). No âmbito do SISVAN, considera-se que a garantia da segurança alimentar deve integrar variáveis como a disponibilidade e estabilidade dessa oferta, o acesso físico e econômico, bem como o uso biológico dos alimentos ao longo do tempo. Assim, a abordagem vai desde questões de produção e distribuição até as condições socioeconômicas das populações (Bezerra; Olinda; Pedraza, 2017).

4.2 Escalas de segurança alimentar baseadas na experiência

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é intrinsecamente multidimensional e exige indicadores que reflitam a abrangência de todas as suas dimensões, disponibilidade, acesso, utilização biológica e estabilidade (Dawood; Van Vuuren, 2023). A compreensão de como a SAN é o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é intrinsecamente multidimensional e exige indicadores que reflitam especificamente todas as suas dimensões, disponibilidade, acesso, utilização biológica e estabilidade (Dawood; Van Vuuren, 2023). A compreensão de como a SAN é mensurada é crucial, especialmente para avaliar a eficácia das políticas e intervenções em contextos de vulnerabilidade, onde pequenas mudanças podem ter impactos significativos. Embora índices numéricos, como estimativas de disponibilidade ou valores médios de consumo, sejam úteis para caracterizar cenários gerais (Ike; Jacobs; Kelly, 2015), eles possuem limitações quando aplicados isoladamente, pois tendem a omitir experiências vívidas pelas famílias. É nesse ponto que as escalas baseadas na experiência representam um avanço metodológico relevante: ao captar percepções e relatos sobre dificuldades de obtenção de alimentos, elas ampliam a capacidade de diagnóstico e permitem aos formuladores de políticas compreender melhor os impactos de decisões governamentais e eventos socioeconômicos sobre a vida cotidiana (Pérez-Escamilla, 2017).

A FAO desenvolveu o projeto *Voices of the Hungry (VoH)* com o objetivo de criar uma medida padronizada para avaliar a insegurança alimentar baseada na experiência de acesso aos alimentos (Coleman-Jensen; Gregory; Singh, 2014), a partir dessa iniciativa, foi desenvolvida a *Food Insecurity Experience Scale (FIES)*, instrumento utilizado para mensurar diferentes níveis de gravidade da insegurança alimentar a partir da experiência vivida pelos indivíduos (FAO, 2024). A FIES tornou-se referência internacional, permitindo comparações padronizadas entre países e regiões. Além da FIES, outras escalas baseadas na experiência foram desenvolvidas em diferentes contextos nacionais e regionais, como o *U.S. Household Food Security Survey Module (HFSSM)*, a *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA)*, a *Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA)* e a *Household Food Insecurity Access Scale (HFIAS)*, que avaliam a capacidade das famílias de acessar alimentos de forma adequada (Coates; Swindale; Bilinsky, 2007; Coleman-Jensen; Gregory; Singh, 2014).

A adaptação de metodologias às especificidades socioeconômicas e culturais dos locais onde são aplicadas a adaptação de metodologias às especificidades socioeconômicas e culturais dos locais onde são aplicadas é fundamental para garantir a confiabilidade dos indicadores. No Brasil, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) tornou-se um exemplo dessa adequação validada para captar as particularidades regionais e as desigualdades internas (Salles-Costa *et al.*, 2022). Desde 2004, a EBIA é utilizada oficialmente para avaliar a insegurança alimentar domiciliar, construindo séries históricas que permitem análises comparativas ao longo do tempo e reforçam a importância de políticas adaptadas. Essa capacidade de articulação entre comparabilidade nacional e sensibilidade local garante à EBIA um papel único: ao mesmo tempo serve de referência metodológica para outros países e se mantém extremamente relevante para orientar programas de políticas públicas brasileiras, incluindo articulados de assistência, fomento à agricultura familiar e regulação de preços de alimentos básicos.

Escalas baseadas na experiência, como a EBIA, oferecem vantagens cruciais: identificar níveis diferenciados de insegurança alimentar, revelar situações invisíveis em indicadores tradicionais e fornecer diagnóstico próximo da realidade cotidiana das famílias (Pérez-Escamilla; Segall-Corrêa, 2008). Ao se destacar internacionalmente, a EBIA contribui para o desenvolvimento e aprimoramento de outras escalas na América Latina e cumpre papel estratégico no monitoramento da segurança alimentar nacional (Segall-Corrêa *et al.*, 2007; Pérez-Escamilla, 2012). Entre 2004 e 2013, seus dados revelaram expansão da segurança alimentar em grande parte dos estados, indicador de melhores condições socioeconômicas e efetividade de políticas públicas. Entretanto, a POF 2017/2018 evidenciou o impacto severo da descontinuidade dessas políticas: aumento de 62,4% na IAN em comparação com 2013, com o Brasil retornando ao “Mapa da Fome” (Brasil, 2022; IBGE, 2024). Esses números exigem ações coordenadas e estruturadas que farão o fortalecimento de programas de renda à diversificação de produção e distribuição como resposta política concreta para reverter a tendência de retrocesso.

No contexto brasileiro, a IAN está fortemente associada às desigualdades socioeconômicas, especialmente às condições de renda e ao acesso a uma alimentação adequada (Nascimento; Andrade, 2010). Embora a insegurança alimentar não capture todas as dimensões da pobreza, ela constitui um importante indicador das condições de vulnerabilidade social enfrentadas por determinadas populações (Hoddinott; Yohannes, 2002). Alimentação, fome e pobreza estão intimamente relacionadas (Castro; Castro, 2003) e a análise conjunta desses fatores permite compreender melhor as inter-relações entre saúde, nutrição e

desenvolvimento social. Da mesma forma que a fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, consumo de alimentos de baixa qualidade nutricional ou prejudiciais à saúde, estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao ambiente natural ou às relações econômicas e sociais, alimentos e bens essenciais com preços abusivos e a imposição de padrões alimentares que não respeitam a diversidade cultural podem detectar IAN (CONSEA, 2004).

4.3 Conceitualização de fome total e fome parcial ou oculta e suas consequências

Conforme descrito anteriormente, a IAN, ou falta de segurança, no extremo, é sentida como fome (Hendriks, 2005), ou seja, trata-se de conceitos interligados que refletem diferentes graus de privação alimentar (Mazetto, De Oliveira Maia; Simoncini, 2011; Assis; Priore; Franceschini, 2017). A “fome total” ou *famishment* e *starvation* (no inglês), é um fenômeno que, em geral, está limitada a áreas de extrema pobreza e contingências excepcionais. Esse tipo de fome apresenta-se, normalmente, de forma aguda e está associada à ausência quase completa de acesso a alimentos. Porém, há um fenômeno muito mais frequente e mais grave chamado de “fome parcial” ou “fome oculta” (Castro; Castro, 2003). A “fome oculta” caracteriza-se como deficiência nutricional qualitativa, muitas vezes invisível nas estatísticas tradicionais, e consiste na falta permanente de certos elementos essenciais de uma dieta habitual. Nesse contexto, indivíduos podem consumir alimentos diariamente, mas ainda assim apresentar deficiências persistentes de micronutrientes indispensáveis, configurando o fenômeno denominado fome oculta (Castro; Castro, 2003).

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a “fome oculta” consiste na carência não manifesta de um ou mais dos 26 micronutrientes essenciais para o funcionamento saudável do organismo (Leão *et al.*, 2013). Esta definição evidencia que a insegurança alimentar não é apenas uma questão de esporte calórico, mas de qualidade nutricional. Apesar de mais frequentemente associada à pobreza, a fome oculta pode também acometer indivíduos com excesso de peso, devido a dietas baseadas em alimentos ultraprocessados e pobres em micronutrientes (Lamounier; Leão, 2004). Seu impacto é particularmente relevante em crianças, pois as quais deficiências persistentes podem comprometer irreversivelmente o crescimento, o desenvolvimento cognitivo e a imunidade (Rush *et al.*, 2019). Por isso, as estratégias de enfrentamento precisam contemplar intervenções que melhorem o perfil nutricional das dietas, alcançando todos os estratos sociais.

Apesar de o Brasil figurar entre os maiores produtores de alimentos do mundo, uma parcela significativa da população ainda enfrenta dificuldades de acesso aos alimentos básicos necessários para uma alimentação adequada (CONSEA, 2004). Essa contradição reflete desigualdades profundas na distribuição e no acesso, mostrando que a produção por si só não garante a segurança alimentar. Nesse cenário, observa-se a coexistência dos dois extremos da má nutrição: a subnutrição associada à carência alimentar e a obesidade relacionada ao consumo desequilibrado de nutrientes (Vassilakou, 2022). De acordo com o autor supracitado, as famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica tendem a priorizar alimentos de menor custo e alta densidade energética, que frequentemente apresentam baixa qualidade nutricional (Vassilakou, 2022). Essa escolha, muitas vezes forçada pela limitação financeira, contribui para a manutenção do ciclo de má nutrição, em que o excesso de calorias não se traduz em saúde. Evidencia-se a necessidade de estratégias voltadas à educação alimentar e nutricional, capazes de ampliar o conhecimento da população e favorecer escolhas alimentares mais saudáveis. as famílias têm tendência a incluir alimentos calóricos na dieta, que geralmente

são menos caros, o que demanda políticas públicas que aliem a educação nutricional ao aumento da disponibilidade e do acesso a alimentos de qualidade.

Em escala global, a má nutrição infantil permanece como um importante problema de saúde pública (FAO *et al.*, 2023; WHO, 2021). Estimativas recentes indicam que aproximadamente 148 milhões de crianças menores de cinco anos apresentam atraso no crescimento (*stunting*), condição associada à desnutrição crônica e a deficiências nutricionais prolongadas (WHO; UNICEF; WORLD BANK, 2023). Além disso, cerca de 45 milhões de crianças sofrem de emagrecimento agudo (*wasting*), caracterizado por baixo peso em relação à altura e frequentemente relacionado a episódios recentes de privação alimentar ou doenças infecciosas (WHO; UNICEF; WORLD BANK, 2023).

As deficiências de micronutrientes têm, com frequência, causas conhecidas e recorrentes: dietas pobres em alimentos de origem animal, frutas e vegetais, fontes primárias e insubstituíveis de vitaminas e minerais (Dalmiya; Schultink, 2003; Muthayya *et al.*, 2013). Combater a fome oculta requer promover dietas diversificadas e de maior qualidade nutricional, com inclusão regular de frutas, hortaliças, carnes magras, laticínios com baixo teor de gordura e grãos integrais, além de um equilíbrio adequado de ácidos graxos essenciais como ômega-6 e ômega-3 (FAO; OMS, 2020). Ao mesmo tempo, é crucial reduzir o consumo de alimentos ultraprocessados ricos em açúcares, gorduras saturadas e sódicas. Contudo, tais orientações só se traduzem em mudança real quando as políticas públicas garantem que os alimentos sejam saudáveis, fisicamente e financeiramente acessíveis, reduzindo desigualdades e viabilizando escolhas equilibradas para todos os grupos sociais.

É claro que superar a insegurança alimentar e nutricional exige mais do que ampliar a produção de alimentos: é preciso enfrentar as falhas estruturais nos sistemas de distribuição e garantir que o acesso aos alimentos seja equitativo e contínuo (FAO *et al.*, 2023). A persistência da fome em países de alta capacidade produtiva é um sintoma de desigualdade de renda e de pobreza como determinantes centrais desse problema (Banco Mundial, 2022). Soluções rigorosas passam pela implementação de políticas integradas que combinam transferência de renda, apoio consistente à agricultura familiar e incentivo a sistemas alimentares sustentáveis (Brasil, 2022). Ferramentas como a EBIA são necessárias para monitorar a vulnerabilidade alimentar, identificar segurança em risco e fornecer dados para políticas fundamentadas em evidências (IBGE, 2020). A união entre produção, distribuição e acesso deve, assim, ser um pilar das estratégias nacionais e internacionais, unindo esforços de segurança alimentar, equidade social e sustentabilidade ambiental.

Torna-se evidente que a superação da insegurança alimentar e nutricional não depende apenas do aumento da produção de alimentos, mas, sobretudo, de mudanças estruturais que aperfeiçoem os sistemas de distribuição e garantam acesso equitativo aos alimentos (FAO *et al.*, 2023). A persistência da fome em países com elevada capacidade produtiva evidencia que a desigualdade de renda e a pobreza são elementos determinantes na configuração da insegurança alimentar (World Bank, 2022). Dessa forma, políticas estruturadas e integradas (incluindo programas de transferência de renda, apoio à agricultura familiar e promoção de sistemas alimentares sustentáveis) são essenciais para reduzir a vulnerabilidade alimentar e ampliar o acesso à alimentação adequada (Brasil, 2022). Paralelamente, a utilização de instrumentos de monitoramento, como a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), é indispensável para identificar populações em risco e fornecer subsídios consistentes para a formulação e avaliação de políticas públicas (IBGE, 2020). Portanto, a articulação entre

produção, distribuição e acesso deve constituir um dos eixos centrais das estratégias nacionais e internacionais para o enfrentamento da fome e da insegurança alimentar (FAO *et al.*, 2023).

5. CONCLUSÃO

A insegurança alimentar e nutricional (IAN) continua a ser um desafio central para a saúde pública e para o desenvolvimento sustentável, refletindo desigualdades estruturais que persistem no Brasil e no mundo. A análise desenvolvida reforça que, apesar dos avanços observados entre 2004 e 2013, especialmente com a implementação de políticas de proteção social, apoio à agricultura familiar e programas de abastecimento, o período pós-2014 foi marcado por retrocessos que resultaram no retorno do país ao Mapa da Fome.

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) declarou-se uma ferramenta estratégica, capaz de captar diferentes níveis de privação alimentar, incluindo a fome total e a “fome oculta”. Sua sensibilidade para identificar desigualdades regionais e socioeconômicas se torna necessária para o monitoramento contínuo da SAN e para a formulação de políticas direcionadas. Contudo, a conjuntura atual evidencia que a mensuração por si só não é suficiente: é preciso transformar dados em ação. Assim, recomenda-se:

1. Aprimorar e atualizar a EBIA periodicamente, incorporando indicadores que reflitam novos contextos, como mudanças climáticas e pandemias;
2. Fortalecer políticas públicas integradas que combinam transferência de renda, acesso a alimentos saudáveis, educação alimentar e incentivo a sistemas alimentares sustentáveis;
3. Ampliar a articulação intersetorial entre agricultura, saúde, educação e assistência social para enfrentar de forma sistêmica as causas da IAN;
4. Investir em pesquisas que aprofundem a compreensão das interações entre insegurança alimentar, determinantes sociais e meio ambiente.

Garantir o direito humano à alimentação adequada, conforme preconizado na Agenda 2030 da ONU, exige não apenas monitoramento e diagnóstico, mas uma resposta política consistente, participativa e baseada em evidências. Dessa forma, a EBIA deve continuar sendo não apenas um instrumento de mensuração, mas uma descoberta de mudanças concretas que promovem equidade, saúde e sustentabilidade alimentar no Brasil.

6. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ASSIS, S. C. R. de; PRIORE, S. E.; FRANCESCHINI, S. do C. C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 617–626, fev. 2017.

BEZERRA, T. A.; OLINDA, R. A. de; PEDRAZA, D. F. Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 637–651, 2017.

BRASIL. **Caderno de suplementação de micronutrientes**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022.

Disponível em:

<https://docs.bvsalud.org/biblioref/2022/05/1370222/caderno_suplementacao_micronutrientes_compressed.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. **Diário Oficial da União**: Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **VigiSAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2022.

CADAVID, L.; ARULNATHAN, V.; PELLETIER, N. Food security and food sovereignty: a review of commonly used indicators and consideration of environmental sustainability aspects. **Sustainability**, v. 16, n. 24, 2024.

CASTRO, J. de; CASTRO, M. de L. **Alimentação, fome e desnutrição**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

COATES, J.; SWINDALE, A.; BILINSKY, P. **Household Food Insecurity Access Scale (HFIAS) for Measurement of Food Access: Indicator Guide: Version 3**. 2007.

COLEMAN-JENSEN, A.; GREGORY, C.; SINGH, A. **Household food security in the United States in 2013**. USDA-ERS Economic Research Report, n. 173, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, jul. 2004. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026.

CORDEIRO, JM; LIMA, VM. Revisão narrativa: características, aplicabilidade e diferenças em relação à revisão sistemática. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 4, pág. e20210327, 2022.

DALMIYA, N.; SCHULTINK, W. Combating hidden hunger: the role of international agencies. **Food and Nutrition Bulletin**, v. 24, n. 4_suppl_1, p. S69–S77, 1 jan. 2003.

DAWOOD, F.; VAN VUUREN, J. H. A multi-dimensional spatial index for the quantification of food insecurity. **Journal of Agriculture and Food Research**, v. 14, p. 100768, 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **An introduction to the basic concepts of food security**. Food Security Information for Action Practical Guides. EC–FAO Food Security Programme, 2008.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Food security: approaches and dimensions**. Rome: FAO, 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The State of Food Security and Nutrition in the World 2024: transforming food systems to end hunger and malnutrition**. Rome: FAO, 2024. Disponível em: <<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/371e77a6-d2ac-4117-9697-db5c97df6856/content/cd1254en.html#gsc.tab=0>>. Acesso em: 20 fev. 2026.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD); UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF); WORLD FOOD PROGRAMME (WFP); WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **The State of Food Security and Nutrition**

in the World 2017: building resilience for peace and food security. Rome: FAO, 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/i7695en>>. Acesso em: 27 fev. 2026.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF); WORLD FOOD PROGRAMME (WFP); WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: transforming food systems for affordable healthy diets.** Rome: FAO, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.4060/ca9692en>>. Acesso em: 27 fev. 2026.

GUBERT, M. B. *et al.* A municipal-level analysis of secular trends in severe food insecurity in Brazil between 2004 and 2013. **Global Food Security**, v. 14, p. 61–67, 1 set. 2017.

HENDRIKS, S. L. The challenges facing empirical estimation of household food (in)security in South Africa. **Development Southern Africa**, v. 22, n. 1, p. 103–123, 1 mar. 2005.

HODDINOTT, J.; YOHANNES, Y. **Dietary diversity as a household food security indicator.** [S.l.]: Food and Nutrition Technical Assistance Project (FANTA), Academy for..., 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017–2018: análise da segurança alimentar no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IKE, C. U.; JACOBS, P.; KELLY, C. Towards comprehensive food security measures comparing key indicators. **Africa Insight**, v. 45, n. 3, p. 91–110, dez. 2015.

LAMOUNIER, J. A.; VIEIRA, E. C.; LEÃO, E. Desnutrição versus obesidade: o paradoxo nutricional. **Revista Médica de Minas Gerais**, p. 215–216, 2004.

LEÃO, M. *et al.* O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: Abrandh, v. 263, 2013.

MAZETTO, F. de A. P.; DE OLIVEIRA MAIA, H. A.; SIMONCINI, J. B. V. B. Fome oculta. **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, p. 1–17, 2011.

MUTHAYYA, S. *et al.* The global hidden hunger indices and maps: an advocacy tool for action. **PLOS ONE**, v. 8, n. 6, p. e67860, 12 jun. 2013.

NASCIMENTO, A. L.; ANDRADE, S. L. L. S. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania? **Ciência & Cultura**, v. 62, n. 4, p. 34–38, out./dez. 2010.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: ONU Brasil, 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2026.

PÉREZ-ESCAMILLA, R. Food and nutrition security definitions, constructs, frameworks, measurements, and applications: global lessons. **Frontiers in Public Health**, v. 12, 2024.

PÉREZ-ESCAMILLA, R. Food security and the 2015–2030 Sustainable Development Goals: from human to planetary health. **Current Developments in Nutrition**, v. 1, n. 7, p. e000513, 1 jul. 2017.

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Food insecurity measurement and indicators. **Revista de Nutrição**, v. 21, p. 15s–26s, ago. 2008.

RUSH, E. *et al.* Vegetables: New Zealand children are not eating enough. **Frontiers in Nutrition**, v. 5, 8 jan. 2019.

SALLES-COSTA, R. *et al.* National trends and disparities in severe food insecurity in Brazil between 2004 and 2018. **Current Developments in Nutrition**, v. 6, n. 4, p. nzac034, 1 abr. 2022.

SUMSION, R. M.; JUNE, H. M.; COPE, M. R. Measuring food insecurity: the problem with semantics. **Food**, v. 12, n. 9, 2023.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF) *et al.* **The State of Food Security and Nutrition in the World 2024: financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its form.** Rome: FAO, 2024.

VASSILAKOU, T. New and old challenges in pediatric health policies. **Children**, v. 9, n. 8, p. 1196, ago. 2022.

WORLD BANK. **Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course**. Washington, DC: World Bank, 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Global nutrition report 2021: the state of global nutrition**. Geneva: WHO, 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF); WORLD BANK. **Levels and trends in child malnutrition: UNICEF/WHO/World Bank joint child malnutrition estimates**. Geneva: World Health Organization, 2023.