



DO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL AO DESMONTE: Os Caminhos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003–2022)

Carolina Alvares Boechat¹
Emilie Faedo Della Giustina²

Resumo

O artigo analisa os impactos do avanço neoliberal e das transformações político-institucionais sobre a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no Brasil, entre 2003 e 2022. Fundamentado no materialismo histórico-dialético, o estudo articula revisão bibliográfica, documentos oficiais e dados institucionais para examinar o processo de consolidação das políticas de combate à fome nos governos Lula e Dilma e seu posterior desmonte nos governos Temer e Bolsonaro, agravado pela pandemia da Covid-19. Evidencia-se que a hegemonia neoliberal e a ascensão da extrema direita contribuíram para o enfraquecimento da PNSAN, a ampliação da insegurança alimentar e o retorno do Brasil ao Mapa da Fome.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional; direito humano à alimentação adequada; neoliberalismo; políticas públicas; Brasil.

FROM INTERNATIONAL RECOGNITION TO DISMANTLING: The Paths of the National Policy for Food and Nutritional Security in Brazil (2003–2022)

Abstract

This article analyzes the impacts of neoliberal expansion and political-institutional transformations on the implementation of the Human Right to Adequate Food (RtAF) and the consolidation of the National Food and Nutrition Security Policy (PNSAN) in Brazil between 2003 and 2022. Grounded in historical-dialectical materialism, the study articulates a bibliographic review, official documents, and institutional data to examine the process of consolidating anti-hunger policies during the Lula and Dilma governments and their subsequent dismantling under the Temer and Bolsonaro administrations, aggravated by the Covid-19 pandemic. The study demonstrates that neoliberal hegemony and the rise of the far right contributed to the weakening of the PNSAN, the expansion of food insecurity, and Brazil's return to the Hunger Map.

Keywords: Food and Nutrition Security; human right to adequate food; neoliberalism; public policies; Brazil.

Artigo recebido em: 29/10//2025 Aprovado em: 21/05/2026
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v30n1e27946>

¹ Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da ESS/UFF. E-mail: carolina.alvaress@gmail.com

² Doutora em Ciências Sociais Aplicadas, professora da Escola de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense (ESS/UFF-Niterói). E-mail: emiliefaedo@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

O artigo analisa os impactos da lógica neoliberal e das transformações político-institucionais na efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e na consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no Brasil, no período de 2003 a 2022. Analisa-se o percurso dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, do reconhecimento internacional no combate à fome, quando o país se tornou referência em políticas públicas intersetoriais e participativas, ao retrocesso institucional marcado pelo desmonte das políticas sociais e pelo retorno ao Mapa da Fome.

Nesse contexto, a insegurança alimentar, expressão das desigualdades estruturais que historicamente marcam a formação social brasileira, é resultado da concentração fundiária, do racismo estrutural e da exclusão das classes trabalhadoras do acesso aos meios de produção e ao consumo de alimentos. Nesse sentido, a fome não é um fenômeno natural, mas o produto da organização econômica e social subordinada à lógica de acumulação capitalista.

A partir dessa perspectiva histórica, políticas como o Programa Fome Zero, o Bolsa Família, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) inauguraram, a partir de 2003, um novo paradigma, tratando a alimentação como direito e não como carência individual. Essa agenda, articulada entre Estado e sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), possibilitou avanços significativos, culminando na retirada do Brasil do Mapa da Fome em 2014.

Sob essa perspectiva, analisa-se de que maneira a lógica neoliberal influenciou a efetivação do DHAA no Brasil entre 2003 e 2022, conduzindo o país do reconhecimento internacional ao retrocesso nacional e impactando a consolidação da PNSAN, com o esvaziamento de seu caráter universal, democrático e emancipatório.

A análise fundamenta-se no materialismo histórico-dialético e articula revisão bibliográfica, documentos oficiais, relatórios institucionais e dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), do CONSEA e da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN). A discussão dialoga com as contribuições de autores como Ricardo Antunes (2018), Sandro Pereira Silva (2014), Maria Clara dos Santos Batista Fidelis e Augusto Cesar Salomão Mozine (2024) e Nathalie Beghin (2022), que discutem criticamente as relações entre neoliberalismo, políticas sociais e segurança alimentar no Brasil contemporâneo.

O artigo está estruturado em três momentos centrais. Inicialmente, discute-se o processo de consolidação da PNSAN nos governos Lula e Dilma, período marcado pela ampliação das políticas

públicas de combate à fome e pelo reconhecimento internacional do Brasil na agenda da SAN. Em seguida, analisa-se a inflexão neoliberal intensificada após o impeachment de Dilma em 2016, destacando o avanço das políticas de austeridade e o desmonte institucional das ações voltadas à garantia do DHAA durante o governo Temer. Por fim, examina-se o aprofundamento desse desmonte no governo Bolsonaro, caracterizado pela desestruturação das políticas de SAN, pela gestão negociacionista da pandemia da Covid-19 e pelo retorno do Brasil ao Mapa da Fome.

2 O BRASIL QUE SAIU DO MAPA DA FOME: a consolidação da política de segurança alimentar e nutricional nos governos Lula e Dilma (2003–2016)

A trajetória de construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil alcançou um marco decisivo a partir de 2003, com a priorização do combate à fome e à pobreza nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Esse período foi caracterizado pela ampliação do seu conceito, que passou a ser compreendido em dimensão intersetorial, social e ambiental, rompendo com a visão restrita que vinha sendo tratada como principal ao longo da história, de que a SAN se restringia ao acesso econômico aos alimentos. Tal mudança foi juridicamente expressa pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, nº 11.346/2006), que define a SAN em seu Art. 3º:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006, n.p.).

O contexto político pós-redemocratização e a mobilização social acumulada desde a década de 1980, que unificaram diversas forças na luta contra o regime militar, protagonizada por movimentos sociais, sindicatos e intelectuais, abriram espaço para o questionamento das desigualdades estruturais e para a exigência de políticas públicas mais efetivas para o combate à fome, à pobreza e à exclusão social. A crescente articulação desses atores sociais deu visibilidade à necessidade de garantir o DHAA como um direito fundamental, fortalecendo essa agenda a partir de 2003 com a abertura política do país.

O Brasil, no início da década de 2000, enfrentava um contexto de mudanças políticas e sociais, ainda que sem romper com os fundamentos do modelo neoliberal consolidado na década anterior, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Antunes, 2018, p. 10-11). Como observa o autor, entre 1995 e 2002 prevaleceram a focalização, a privatização e a retração do Estado; tais elementos fragilizaram as respostas sociais diante das desigualdades estruturais e da

insegurança alimentar. Assim, embora a chegada de Lula à Presidência da República, em 2003, tenha sinalizado uma inflexão no campo das políticas sociais, com a valorização do combate à fome e à pobreza, não houve ruptura com os pilares do tripé macroeconômico¹ (Antunes, 2018).

Entretanto, a sua vitória nas urnas abriu um espaço considerável para a retomada da temática da SAN como prioridade no país, fruto de uma articulação entre demandas históricas dos movimentos sociais, compromissos eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) e da própria trajetória política do presidente eleito. Como destaca Silva (2014), o tema da fome sempre ocupou lugar central nas campanhas eleitorais do PT, sendo reafirmado por Lula já em seu discurso de posse, quando declarou que gostaria de ser lembrado como o presidente que garantiu a todos os brasileiros o direito a três refeições diárias.

Tal declaração não apenas deu visibilidade ao problema da insegurança alimentar, como também sinalizou uma disposição política para enfrentá-lo por meio de uma estratégia articulada. Foi um período de abertura de uma nova “janela de oportunidade” (Kingdon, 1995 *apud* Silva, 2014, p. 31), um momento em que a confluência de atores políticos, propostas factíveis e circunstâncias favoráveis permitiu que o combate à fome ascendesse ao topo da agenda governamental (Kingdon, 1995 *apud* Maluf; Zimmermann; Jomalini, 2021).

A proposta do Programa Fome Zero (PFZ), elaborada em 2001 pelo Instituto Cidadania, com a participação de intelectuais, técnicos e lideranças sociais, tornou-se um dos pilares da campanha presidencial de Lula (Silva, 2014). O cenário se traduzia em uma nova forma de compreender o problema alimentar, não mais como uma questão emergencial e isolada, mas como uma expressão de violação dos direitos humanos que exigia uma ação estruturada e permanente por parte do Estado para combatê-la.

A reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), por meio da Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, assim, consolidou a participação social como eixo estruturante da política, sinalizando o esforço do governo em construir uma institucionalidade democrática (Silva, 2014; Espostes *et al.*, 2022). A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), também em 2003, aprofundou essa lógica ao articular o combate à fome com o fortalecimento da agricultura familiar, promovendo circuitos curtos de produção e consumo e valorizando o papel estratégico do meio rural na garantia da SAN.

Observa-se, portanto, que o primeiro ano de governo Lula foi marcado por grande expectativa e mobilização em torno do Fome Zero, com forte adesão de setores da sociedade civil e do empresariado. Contudo, a demora na implementação de ações efetivas gerou críticas, sobretudo em relação ao caráter assistencialista das primeiras medidas, centradas na distribuição de cestas básicas.

Ainda assim, Espostes *et al.* (2022), apontam que 2004 foi um ano de marcos importantes na política de SAN. Foi nesse ano que se instituiu o Programa Bolsa Família, por meio da Lei nº 10.836/2004. Ao unificar diferentes programas de transferência de renda existentes, o Bolsa Família buscou assegurar às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza o acesso à alimentação, à educação e à saúde, reafirmando o caráter intersetorial da estratégia de combate à fome. Assim, o programa passou a complementar as ações do Fome Zero, articulando o combate à pobreza com o fortalecimento dos direitos sociais básicos.

Em paralelo, as conferências nacionais de SAN, especialmente a II Conferência realizada em 2004, contribuíram para ampliar o conceito de SAN. Consolidou-se uma visão que não se limitava à ausência de fome, mas incorporava dimensões como a qualidade nutricional, a adequação cultural dos alimentos e a soberania alimentar. Com isso, tanto a desnutrição quanto a obesidade passaram a ser reconhecidas como expressões de insegurança alimentar, pois alimentos sanitariamente seguros perante a lei não são necessariamente adequados do ponto de vista nutricional ou cultural, portanto, se sua produção reforça a concentração de renda ou viola direitos coletivos, não se pode falar em segurança alimentar efetiva.

Esses avanços foram institucionalizados pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, 2006), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e consolidou juridicamente o DHAA como dever do Estado. A LOSAN expressa o reconhecimento da alimentação como direito fundamental, conforme disposto em seu artigo 2º:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (Brasil, 2006, n.p.).

A LOSAN, ao lado da Lei nº 11.326/2006 sobre agricultura familiar e da Lei nº 11.947/2009, que ampliou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estruturou uma base legal robusta e intersetorial que articulava Estado e sociedade civil em torno da efetivação do direito à alimentação.

Ao final da primeira década dos anos 2000 foi editado o Decreto nº 7.272, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Segundo Silva (2014), a PNSAN buscou integrar políticas de setores como saúde, educação, agricultura e assistência social, de modo a enfrentar de maneira mais ampla e articulada as múltiplas dimensões da insegurança alimentar. Destacou-se, ainda, por institucionalizar mecanismos de participação social, reafirmando o papel ativo da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas da

área. Embora permaneça vulnerável a mudanças no cenário político, a PNSAN representou um marco importante na estruturação da política pública de SAN no Brasil.

A implementação da PNSAN apresentou desafios pela novidade da coordenação interescalar e intersetorial. Segundo Maluf (2010 *apud* Silva, 2014, p. 53):

Trata-se de um processo gradativo, dado o ineditismo da coordenação interescalar e intersetorial que tem como objetivos: i) melhorar a qualidade dos programas que são induzidos a ultrapassar as fronteiras do diagnóstico setorial dos objetos de sua ação; ii) fortalecer a área da SAN nos diversos setores de governo implicados; iii) identificar carências ou ações faltantes; e iv) explicitar e equacionar visões distintas de programas que guardam interfaces entre si, para os quais tem papel decisivo a participação social.

Ao final dos dois mandatos de Lula, o Brasil havia alcançado reconhecimento internacional pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) como referência mundial no combate à fome, com significativa redução da desnutrição e da extrema pobreza. Reconhecimento esse traduzido não apenas no êxito técnico das políticas, mas sobretudo no alinhamento ético e jurídico ao paradigma dos direitos humanos. Contudo, como observam Maluf, Zimmermann e Jomalinis (2021), tais conquistas coexistiram com limites estruturais, entre eles a manutenção da lógica neoliberal na gestão macroeconômica e a dependência de políticas focalizadas para a inclusão social.

Essas contradições revelam que o período de 2003 a 2010, embora tenha consolidado juridicamente e institucionalmente o direito à alimentação, também carregava as sementes da vulnerabilidade futura. A base construída pela participação social e pela institucionalização da SAN seria posteriormente tensionada pelo avanço da racionalidade neoliberal e pelas políticas de austeridade, que, a partir de 2016, promoveriam o desmonte da estrutura conquistada e a reversão do reconhecimento internacional em retrocesso nacional.

Com a chegada do governo Dilma Rousseff (2011–2016), a agenda da SAN passou a integrar um escopo ainda mais amplo, de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social. Nesse contexto, destaca-se o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que se estruturou como desdobramento das experiências e aprendizados acumulados pelo Programa Fome Zero no período anterior. O plano, centrado na superação da extrema pobreza, buscava integrar políticas e programas de transferência de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos, mantendo entre seus eixos o enfrentamento da insegurança alimentar (Maluf; Zimmermann; Jomalinis, 2021).

Beghin (2022) destaca que o período de fortalecimento das ações em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) atingiu seu ápice em 2014, quando o Brasil alcançou resultados inéditos no combate à fome e à pobreza e entre 2002 e 2013, a população em situação de subalimentação caiu 82%, conforme os indicadores da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Nesse mesmo levantamento, o país foi apontado como referência internacional, tendo sido

retirado do Mapa da Fome, ao registrar que 98,3% da população brasileira tinha acesso regular a alimentos e se encontrava em condição de segurança alimentar.

Entretanto, à medida que o Brasil ganhava reconhecimento internacional por seus avanços na agenda, o discurso político sobre o tema começou a perder força. De acordo com Fidelis e Mozine (2024), o debate em torno da fome foi gradualmente substituído por uma narrativa que apresentava o país como exemplo global de superação da miséria e de promoção da SAN. As discussões passaram a enfatizar outras dimensões da insegurança alimentar, como a obesidade, a qualidade nutricional dos alimentos e os padrões de consumo, temas incorporados à Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) de 2013, bem como debatidos nas IV e V Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizadas em 2011 e 2015, respectivamente.

A inserção da SAN no MDS também evidenciou o esforço de institucionalização e consolidação administrativa, com a ampliação das interfaces entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sisan. Ainda que essa aproximação tenha favorecido a integração de serviços e programas, ela também gerou superposições e disputas de competência, revelando os limites da coordenação intersetorial no interior do Estado (Maluf, 2021 apud Maluf; Zimmermann; Jomalinis, 2021).

De acordo com Maluf, Zimmermann e Jomalinis (2021), diferentemente da postura de Lula, marcada pelo diálogo constante e pela valorização da participação social, o governo Dilma Rousseff apresentou menor engajamento político com o CONSEA, o que sinalizou uma redução no espaço de interlocução entre Estado e sociedade civil. Observa-se, nesse período, o início de um processo de retração democrática e enfraquecimento do caráter participativo que havia sido um dos pilares da construção da SAN e do DHAA no Brasil. Ainda assim, o período manteve avanços técnicos e conceituais importantes, resultantes da trajetória acumulada de participação social e intersetorialidade, que garantiram certa continuidade institucional até o início do ciclo de retrocessos a partir de 2016.

3 A VIRADA NEOLIBERAL: o golpe parlamentar e o desmonte das políticas de combate à fome (2016-2018)

Em 1º de janeiro de 2015, Dilma Rousseff iniciou seu segundo mandato como presidenta do Brasil, em um cenário político e econômico permeado por instabilidade institucional. De acordo com Fidelis e Mozine (2024, p. 291), embora reeleita, a presidenta enfrentou “condições políticas adversas [...] e uma crise orçamentária e financeira”, elementos que colocaram em prova a governabilidade de seu novo mandato. Esse contexto de debilidade política e de crescente tensionamento entre os

poderes abriu espaço para a ascensão de uma agenda neoliberal mais explícita no interior do Estado brasileiro.

O partido do então vice-presidente Michel Temer apresentou o documento “Uma Ponte para o Futuro”, que sinalizava uma ruptura com o projeto desenvolvimentista que havia sustentado as vitórias eleitorais anteriores do PT. O documento, lançado pelo partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em 2015, embora não possuísse legitimidade democrática direta, tornou-se o norte das políticas implementadas a partir de então. Conforme destaca Cittadino (2023), tratava-se de uma proposta que, mesmo sendo um plano interno, passou a orientar a ação governamental do período, priorizando a austeridade fiscal, a flexibilização das relações de trabalho e a centralidade do mercado, configurando um marco de inflexão na consolidação das medidas neoliberais.

De acordo com a análise de Cavalcanti e Venerio (2017 *apud* Cittadino, 2023, p. 5), no documento termos como “economia”, “crescimento”, “orçamento”, “juros”, “PIB” e “reforma” aparecem 203 vezes, enquanto expressões vinculadas a direitos sociais são mencionadas apenas 31 vezes. Portanto, havia um desequilíbrio discursivo claro, que revelava a lógica de subordinação das políticas sociais nesse novo direcionamento político, inclusive das políticas de SAN, apontando como a racionalidade econômica reforça o processo de mercantilização da fome e de erosão da noção de direito universal à alimentação.

Em dezembro de 2015, o processo de *impeachment* de Dilma foi deflagrado e, no ano seguinte, tornou-se definitivo. Essa ruptura institucional marca a expressão de uma conjuntura mais ampla de crise social, econômica e ideológica. Conforme observa Antunes (2018), as manifestações sociais sempre desempenharam um papel decisivo na história política brasileira, e, durante o governo Dilma, o país se destacou mundialmente pelo volume e diversidade dos protestos de rua, que reuniam desde movimentos populares e setores da esquerda até grupos conservadores e empresariais. O descontentamento social tornou-se terreno fértil para o fortalecimento da direita conservadora e da retórica do combate à corrupção, promovendo a ascensão de um discurso antipetista e moralizante que se expandiu na esfera pública fortemente. O autor analisa que o país vivia um ciclo de baixos salários, aumento do desemprego e erosão das condições de vida da classe trabalhadora, o que aprofundou o afastamento das camadas populares em relação ao governo.

Nesse ambiente de polarização e instabilidade, em agosto de 2016, Michel Temer foi efetivado como presidente da República. Sua ascensão representou não apenas uma mudança de governo, mas a consolidação política e ideológica de uma nova racionalidade neoliberal, pautada pela retração do papel do Estado e pela mercantilização dos direitos sociais. Na prática, essa orientação traduziu-se em medidas concretas, como a reforma trabalhista de 2017, que teve como efeito imediato flexibilizar direitos, abrindo caminho para a ampliação da precarização das relações de trabalho por

meio da possibilidade de as negociações coletivas contrariarem o previsto em lei. Também ocorreu a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como PEC do Teto de Gastos, que impôs limites rígidos aos orçamentos fiscal e da seguridade social por duas décadas.

Nesse processo de enfraquecimento das políticas públicas, o direito à alimentação passou a ser progressivamente marginalizado pela nova agenda política. De acordo com Fidelis e Mazine (2024), embora tenha havido continuidade parcial de alguns programas sociais e de transferência de renda, como o Bolsa Família, o combate à fome perdeu prioridade na pauta governamental de Temer. O governo foi caracterizado pela adoção de medidas de austeridade fiscal e cortes orçamentários profundos em setores estratégicos, o que impactou diretamente as políticas voltadas à redução da fome e da pobreza.

Conforme analisam Campelo e Bortoletto (2022 *apud* Fidelis; Mazine, 2024), diversas medidas implementadas nesse período contribuíram para o enfraquecimento do DHAA, para o desmonte de ministérios da área social e os cortes em programas estruturantes como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), o Bolsa Família e as Cestas de Alimentos destinadas a comunidades indígenas e quilombolas.

Um dos primeiros passos dados nessa descontinuidade foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), então responsável pela articulação de políticas voltadas para a agricultura familiar. As atribuições dessa pasta perderam força, pois não havia qualquer interesse pelo tema por parte dos governantes. Além da desarticulação das ações, o governo Temer esvaziou a maior parte dos programas e ações que integravam o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) por meio de profundos cortes de recursos (Beghin, 2022).

Essas ações resultaram na redução do espaço político e institucional destinado à segurança alimentar, sinalizando o início da fragmentação da PNSAN. De acordo com a análise dos dados da FAO (*apud* Fidelis; Mazine, 2024), a ascensão de Temer ao poder foi acompanhada por um aumento de mais de dois pontos percentuais na prevalência da insegurança alimentar moderada e grave entre 2014 e 2017, evidenciando o impacto direto da reorientação política e econômica sobre as condições de vida da população. Como observam Fidelis e Mazine (2024), os índices de desemprego e a queda da renda média se agravaram, intensificando o processo de vulnerabilização social e o aumento das desigualdades, como a insegurança alimentar e nutricional.

Nesse contexto, o governo Temer gerou rupturas nas conquistas das décadas anteriores. A direita conservadora, que começava a se fortalecer após o *impeachment*, consolidou uma agenda voltada à mercantilização dos direitos e à redução do papel do Estado na promoção da justiça social. Dessa forma, o combate à fome passou a ser tratado como uma política mínima e residual, legitimada pelo discurso de que as políticas inclusivas seriam uma das responsáveis pelo desequilíbrio das contas

públicas do país. Sob esse argumento, implementou-se um conjunto de reformas regressivas, reafirmando o projeto neoliberal historicamente defendido pelas elites econômicas.

Portanto, a racionalidade neoliberal passou a orientar de forma mais evidente as ações do Estado brasileiro, que deixou de ser um garantidor de direitos para assumir uma função reguladora subordinada à lógica do mercado capitalista. Nessa perspectiva, os sujeitos foram reduzidos a indivíduos administrados por critérios de controle e produtividade, enquanto questões sociais, como a insegurança alimentar, deixaram de ser tratadas como expressões de injustiça e desigualdade estrutural para se tornarem simples problemas de gestão. A temática da SAN, nesse cenário, foi esvaziada de seu sentido político e transformada em política focalizada, temporária e condicionada, conjuntura que contribuiu para ampliar as possibilidades de retorno do Brasil ao Mapa da Fome, configurando um retrocesso histórico alarmante.

Esse quadro representou o início de um desmonte, revelando a consolidação de uma antipolítica social que enfraqueceu os espaços participativos, fragmentou a PNSAN e reduziu o papel do Estado na promoção da justiça social. A deterioração das condições de vida da população pode ser observada em diferentes indicadores. De acordo com a PNAD Contínua (IBGE, 2018), o Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita caiu de 0,540 em 2012 para 0,524 em 2015, indicando leve redução da desigualdade. Entretanto, a partir de 2016, essa tendência se inverteu, atingindo 0,545 em 2018, sinalizando um claro retrocesso. Os avanços conquistados na diminuição das desigualdades foram rapidamente desfeitos, evidenciando a fragilidade das políticas sociais diante das mudanças institucionais pós-2016.

Nesse período, a extrema pobreza cresceu significativamente, passando de 13,3 para 14,8 milhões de pessoas, cerca de 11% da população, o que se traduziu em aumento do número de indivíduos em situação de fome. Além disso, observou-se um agravamento dos indicadores de saúde, com o aumento da obesidade e a elevação dos diagnósticos de diabetes. Segundo dados do Ipea, a extrema pobreza cresceu quase 50% entre 2014 e 2019, passando de 4,5% para 6,6% da população (Souza, 2022 apud Beghin, 2022, p. 19). Assim, o governo Temer inaugurou um período de transição que preparou o terreno para o avanço ainda mais intenso do projeto neoliberal na gestão seguinte. O desmonte institucional, a negação das pautas sociais e a naturalização da desigualdade atingiram, nos anos posteriores, seu ponto mais crítico na história recente do país.

4 DO DESMONTE AO COLAPSO: o retorno do Brasil ao mapa da fome no governo Bolsonaro (2019-2022)

Observa-se que, ao final do governo Temer, o país vivenciava um cenário de fortalecimento do conservadorismo e de intensa polarização político-ideológica. Perante o exposto, a esquerda brasileira buscava reorganizar-se e retomar o poder, tendo na candidatura de Lula uma possibilidade concreta de vitória. No entanto, durante a campanha de 2018, sua prisão determinada pelo então juiz Sérgio Moro no âmbito da Operação Lava Jato mudou profundamente o rumo do processo eleitoral. A decisão judicial, amplamente questionada em termos de legalidade e imparcialidade, teve efeitos políticos diretos, pois impediu a candidatura do principal adversário de Jair Bolsonaro e intensificou o clima de antipetismo e radicalização social.

Esse episódio contribuiu para estimular ainda mais a direita brasileira, fortalecendo o discurso moralista e punitivista que sustentou a ascensão do projeto neoliberal e ultraconservador representado por Bolsonaro, cuja eleição foi legitimada em 2018 e iniciada em 2019. O momento refletiu uma conjuntura de corrosão da democracia representativa. O projeto político de Bolsonaro estruturou-se em torno de três eixos centrais: autoritarismo político, ultraliberalismo econômico e conservadorismo moral (Moschkovich, 2023). A figura do presidente beneficiou-se do ressentimento antipetista e do apelo à “ordem”, sustentado em valores religiosos, militarizados e moralistas. Esse discurso, ao atacar pautas progressistas e movimentos sociais, serviu para legitimar a negação de direitos e o enfraquecimento de espaços democráticos. A ascensão de Bolsonaro também se apoiou fortemente na disseminação de desinformação e *fake news* em meios digitais, estratégia que explorou medos morais e criou “inimigos internos” associados à destruição da família e dos valores tradicionais.

Configurou-se, assim, um período marcado pelo desmonte sistemático das políticas públicas, incluindo as que buscavam garantir o DHAA. Ferrarez (2022) observa que, sob o discurso de “retomar a credibilidade e os investimentos”, o governo Bolsonaro aprofundou a contrarreforma do Estado, unindo o neoliberalismo extremo a uma ideologia ultraconservadora. Essa combinação resultou na culpabilização dos pobres, na deslegitimação das políticas sociais e no agravamento da dependência e da miséria.

Destaca-se a extinção do CONSEA, por meio da Medida Provisória nº 870 em seu primeiro dia de mandato, bem como, a exoneração do quadro funcional da Secretaria Nacional de SAN (SESAN). A eliminação desses espaços institucionais que promoviam a participação social e o controle democrático das políticas públicas não foi um fato isolado, mas sim uma ação estratégica do governo orientado pela lógica neoliberal, que aprofundou a exclusão e precarizou o acesso à alimentação para milhões de brasileiros.

Observa-se, portanto, que a participação ativa da sociedade civil organizada, por meio de movimentos sociais e organizações sociais variadas, como ONGs, associações etc, constituía um dos pilares centrais da SAN, possibilitando que populações historicamente vulnerabilizadas e marginalizadas participassem da formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. A extinção do CONSEA representou muito mais do que o encerramento de um órgão consultivo: significou a ruptura de um canal essencial de diálogo entre Estado e sociedade, marcando um grave retrocesso democrático e a consolidação de um processo de descontinuidade institucional nas políticas de combate à fome.

Como destacam Fidelis e Mazine (2024), o desmonte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e a desarticulação de programas estruturantes, como o PAA e o Bolsa Família, este último substituído pelo Auxílio Brasil, produziram um cenário de fragmentação e desarticulação, no qual as ações perderam sua base política, metodológica e orçamentária dentro do contexto da direita liberal. O Programa Alimenta Brasil, criado na tentativa fracassada de substituição ao PAA, simboliza esse processo de enfraquecimento, assim como a não realização da VI Conferência Nacional de SAN. Nesses moldes, o Estado passou a agir sob uma lógica neoliberal e capitalista ainda mais acirrada, orientada pelo discurso da eficiência fiscal e do controle dos gastos, em detrimento da proteção da vida e da dignidade humana.

A fome, desde o governo Temer, continuou a ser tratada como questão técnica de gestão e não de justiça social e direito humano. Como analisam Santarelli *et al.* (2019 *apud* Fidelis; Mazine, 2024) em resposta a esse cenário de retrocesso, emergiram mobilizações populares e acadêmicas de resistência, como o *Banquete Nacional* (2019) e a *Conferência Popular de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*, convocada pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2019). Essas mobilizações representaram o início de um novo momento na luta pela soberania alimentar no Brasil, reafirmando a denúncia política diante da omissão do Estado e dos impactos destrutivos do neoliberalismo sobre os direitos sociais.

4.1 Covid-19 e a negação da vida: o aprofundamento da insegurança alimentar no Brasil

Em 2020, o Brasil foi atingido pela pandemia da Covid-19, o que aprofundou as desigualdades socioeconômicas e expôs as fragilidades históricas do sistema de proteção social. Como destacam Fidelis e Mazine (2024), a pandemia agravou de forma drástica as condições de vida e trabalho, levando milhões de famílias a situações de fome e pobreza extrema. O Auxílio Emergencial, criado sob intensa pressão da sociedade civil organizada, tornou-se um alívio temporário para mais de

60 milhões de pessoas entre março e agosto de 2020 (Inesc, 2021 apud Beghin, 2022). Entretanto, sua implementação teve caráter contraditório e eleitoreiro.

A postura negacionista adotada pelo governo agravou ainda mais o cenário. Segundo Silva (2020), a recusa em adotar medidas efetivas de enfrentamento da pandemia e o desprezo pela ciência contribuíram para a ampliação de casos e mortes, configurando o que o autor denomina de “maior genocídio da história do Brasil”. Em consonância, Rebuá (2019 apud Silva, 2020) analisa que o discurso de Bolsonaro, que tratou o vírus como “gripezinha” e as medidas de prevenção como “histeria”, se assemelha a uma estratégia de manipulação autoritária, destinada a distorcer a percepção pública da realidade e enfraquecer o senso crítico coletivo.

O impacto da pandemia, portanto, não pode ser dissociado das decisões políticas que desmantelaram instrumentos de regulação e proteção social, como os estoques públicos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e os incentivos à agricultura familiar. De acordo com Fidelis e Mozine (2024), entre 2018 e 2020 a fome aumentou 27,6%, passando de 10,3 para 19,1 milhões de pessoas em situação de privação alimentar, um salto de quase nove milhões de brasileiros famintos em apenas dois anos.

Assim, a pandemia de Covid-19 atuou como catalisadora de um processo já em curso, revelando de forma dramática as consequências do desmonte das políticas de segurança alimentar e nutricional no país. Em vez de fortalecer mecanismos de proteção social, a gestão federal priorizou ações fragmentadas e de caráter assistencialista. Assim, o país regrediu décadas em conquistas históricas, revelando a face de um projeto político que tratou a crise sanitária não como questão de saúde pública e direitos humanos, mas como oportunidade de ampliação da lógica capitalista e da precarização da vida.

Conforme destacam Carvalho (2021 apud Siebeneichler *et al.*, 2021), não foram apenas fatores internos que explicam o retorno da fome ao cenário nacional. A combinação entre o desmonte estrutural de programas governamentais e fatores externos como a pandemia, a crise econômica, o modelo de produção capitalista e a estrutura agroindustrial concentradora foi crucial para que a insegurança alimentar voltasse a marcar profundamente a realidade brasileira. O resultado dessa conjunção foi o retorno do Brasil ao Mapa da Fome da FAO em 2020, símbolo trágico e incontestável do colapso das políticas sociais e do agravamento das desigualdades estruturais sob o governo de extrema direita de Jair Bolsonaro.

A Rede PENSSAN (2022) reforça esse quadro no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar, de 2022, no qual constatou-se que mais de 33 milhões de brasileiros enfrentavam fome. Esses números não são resultado apenas da pandemia, mas também da condução política ultraliberal e conservadora que optou por negligenciar o DHAA em meio à maior crise sanitária do século. Sob o

pretexto de priorizar o mercado e a austeridade fiscal, o governo reduziu a capacidade estatal de resposta, descontinuou políticas estruturantes até mesmo nesse contexto, acarretando a naturalização e agravamento do sofrimento social.

5 CONCLUSÃO

A análise do percurso histórico das políticas de SAN no Brasil entre 2003 e 2022 evidencia que as conquistas alcançadas na efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foram profundamente condicionadas pelas disputas de projeto societário que atravessam o Estado brasileiro na contemporaneidade. Observa-se que, a partir da retomada do enfrentamento à fome nos governos Lula e Dilma, o país alcançou reconhecimento internacional pela redução da insegurança alimentar e pela consolidação institucional da PNSAN, processo que levou o Brasil a sair do Mapa da Fome. No entanto, a ruptura democrática com o golpe de 2016 marcou o início de um ciclo de desmonte político e ideológico que, sob a hegemonia neoliberal, promoveu o enfraquecimento das instâncias participativas e a desestruturação das políticas públicas, acarretando, no campo da SAN, a reconfiguração da alimentação como mercadoria.

O governo Bolsonaro representou o ápice desse processo trágico, configurando-se como um projeto necropolítico, ou seja, uma forma de poder que decide quem pode viver e quem deve morrer (Mbembe, 2018 apud Fidelis; Mazine, 2024). Sob essa lógica, sua gestão naturalizou a miséria, banalizou a morte e tratou a pandemia da Covid-19 não como uma crise de saúde pública e direitos humanos, mas como instrumento de aprofundamento das desigualdades sociais. A morte, convertida em processo institucionalizado, deixa de ser percebida como tragédia e passa a ser normalizada, expressão de um Estado que administra a vida e a morte segundo critérios de utilidade econômica e exclusão social.

Nessa perspectiva, Mbembe afirma que o poder necropolítico referente à morte pode:

[...] multiplicá-la infinitamente, em pequenas doses – o modo celular e molecular – ou com empurrões espasmódicos: [...] a estratégia dos ‘pequenos massacres’ surpresa, seguindo uma implacável lógica de separação, de estrangulamento e de vivissecção, como se pode ver em todos os terrenos contemporâneos do terror e do contra-terror (Mbembe, 2018, p. 56 apud Fidelis; Mazine, 2024, p. 299).

O retorno do Brasil ao Mapa da Fome em 2020 (Beghin, 2022) simboliza, portanto, o colapso de uma construção histórica coletiva, resultado da destruição deliberada de estruturas de proteção social e da captura das políticas alimentares por interesses do capital e do agronegócio. O enfrentamento à fome exige mais do que políticas compensatórias, pois necessita da reconstrução democrática do Estado, da retomada da intersetorialidade e da participação social, bem como da

defesa intransigente dos direitos humanos do povo brasileiro. Assim, conclui-se que o combate à fome, no contexto brasileiro contemporâneo, é também uma luta política e civilizatória pela superação das desigualdades estruturais e pela afirmação da dignidade humana como fundamento de uma sociedade verdadeiramente justa e democrática.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

BEGHIN, Nathalie. O combate à fome de Vargas a Bolsonaro. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, n. 29, Nota de Política Social 3, 2022. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11545>. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. Regulamenta dispositivos relativos ao Programa Fome Zero. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, estabelece normas e diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014**. Casa Civil, 16 set. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>. Acesso em: 15 out. 2025.

CITTADINO, M. O avanço do neoliberalismo no Brasil: Governo Temer, Uma Ponte para o Futuro e os reflexos econômicos e no mundo do trabalho (2016-2018). **América Latina en la Historia Económica**, v. 30, n. 2, p. 1–22, 2023. DOI: 10.18232/20073496.1299.

CORTE, Carla Cristiane Lopes; SOUZA, Luciana Rosa de. **Convergência universal na condução da política econômica**: a utilização do tripé macroeconômico em algumas experiências latino-americanas. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, [s.d.].

DOS SANTOS BATISTA FIDELIS, Maria Clara; SALOMÃO MOZINE, Augusto Cesar. La biopolítica de seguridad alimentaria y nutricional de los gobiernos de FHC a Dilma y la necropolítica del retorno al mapa del hambre bajo Temer y Bolsonaro. **Revista Espirales**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 280–304, 2024. DOI: 10.29327/2336496.8.2-14. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/espirales/article/view/5033>. Acesso em: 14 out. 2025.

ESPOSTE, Joice de Paula Del; FARIA, Esley Lopes; FERREIRA, Alinne Miranda; MONELIS, Marcela Baiense; SILVA, Valmin Ramos da. A trajetória da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: **Open Science Research III**. [S. l.]: [s. n.], 2022. p. 747–759. DOI: 10.37885/220308407.

FERRAREZ, Cynthia Santos. A contrarreforma do Estado brasileiro e seus impactos nas políticas sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 17., 2022, Rio de Janeiro. **Anais do XVII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS 2022**. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2022.

MALUF, Renato S.; ZIMMERMANN, Silvia A.; JOMALINIS, Emília. **Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015)**. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 517–544, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-2>.

MOSCHKOVICH, M. “Família” e a nova gramática dos direitos humanos no governo de Jair Bolsonaro (2019-2021). **Mecila Working Paper Series**, n. 52, 2023. Disponível em: [link não fornecido]. Acesso em: 7 set. 2025.

PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022.

SIEBENEICHLER, Amanda Jandrey; DI DOMENICO, Mariane; SCHIMITT, Thales Jéferson Rodrigues; AZEVEDO, Valentina Reck de. Segurança alimentar e nutricional na América Latina: o Brasil de volta ao mapa da fome. In: DOMINGUES, Fabian Scholze; PAIVA, Fernanda Boldrin de; SILVA, Lucca Medeiros da; LAGOAS, Natália Lucena; ALVES, Pedro Henrique Atiense; DRIEMEYER, Tyago (orgs.). **Segurança internacional e tecnologia**: desafios e perspectivas. Porto Alegre: UFRGS/FCE/PPGEEI, 2021. (RIPE – Relações Internacionais para Educadores, v. 8). p. 137–170.

SILVA, I. M. O governo Bolsonaro, a crise política e as narrativas sobre a pandemia. **Revista Brasileira de Pesquisa (Auto)biográfica**, v. 5, n. 16, p. 1478–1488, 2020. DOI: 10.31892/rbpab2525-426X.2020.v5.n16.p1478-1488. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/rbpab/article/view/9227>. Acesso em: 7 set. 2025.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (Texto para

DO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL AO DESMONTE: Os Caminhos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003–2022)

Discussão, n. 1953). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/5fa9d8ff-4e31-411e-8d5c-501e03067d27/content>. Acesso em: 3 jun. 2025.

Notas

¹ O chamado tripé macroeconômico consiste em três pilares centrais da política econômica: o regime de metas de inflação, a obtenção de superávits primários e o câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais. Esses elementos, difundidos no contexto do Novo Consenso Macroeconômico, passaram a orientar a formulação de políticas econômicas em diversos países latino-americanos, tendo como foco principal a estabilidade monetária e o controle da dívida pública (Corte; Souza, s.d.).