

(SIOP) apresentam registros consolidados apenas a partir de 2000, o que restringiu a análise financeira de precisão durante a década de 1990.

### 8.1 Manuscrito 1:

## AS PRIORIDADES ELENCADAS PARA A ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NA AGENDA RETÓRICA BRASILEIRA (1990 – 2025)

### PRIORITIES FOR FOOD AND NUTRITION IN THE BRAZILIAN RHETORICAL AGENDA (1990 – 2025)

**Autoria:** Elaine Martins Pinto Cayres

#### RESUMO

Este estudo investiga a priorização da alimentação e nutrição na agenda retórica da Presidência da República do Brasil (1990-2025). O objeto compreende o discurso oficial expresso em planos de governo, discursos de posse e mensagens anuais ao Congresso Nacional. O objetivo é analisar a atenção dedicada a esses temas e identificar padrões de estabilidade ou mudança. A base teórica utiliza o Modelo do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones. Metodologicamente, adotou-se um delineamento retrospectivo com abordagem quanti-qualitativa, apoiada pelo software NVivo e codificação baseada no *Comparative Agendas Project*. Os resultados revelam uma agenda marcada pela marginalidade e descontinuidade: a saúde é um bloco consolidado, mas a alimentação e a nutrição apresentam frequências reduzidas. Nos planos de governo, a atenção é ínfima e episódica. Nos discursos de posse, a nutrição foi totalmente ausente. Nas mensagens ao Congresso, os dados confirmam o caráter residual da nutrição frente à saúde geral. Conclui-se que, apesar da institucionalização histórica na década de 1970, a nutrição permanece como pauta secundária na retórica presidencial, frequentemente subordinada a conjunturas políticas e deslocada da esfera da saúde para a assistência social, evidenciando uma trajetória de atenção seletiva e dependente da trajetória institucional.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Planejamento, Alimentação, Nutrição

**Abstract:** This study investigates the prioritization of food and nutrition within the rhetorical agenda of the Presidency of the Republic of Brazil (1990-2025). The object of study comprises the official discourse expressed in government plans, inaugural speeches, and annual messages to the National Congress. The objective is to analyze the attention dedicated to these themes and identify patterns of stability or change. The theoretical framework utilizes Baumgartner

and Jones' Punctuated Equilibrium Theory. Methodologically, a retrospective design with a mixed-methods approach was adopted, supported by NVivo software and coding based on the Comparative Agendas Project (CAP). The results reveal an agenda marked by marginality and discontinuity: while health is a consolidated block, food and nutrition present reduced frequencies. In government plans, attention is negligible and episodic. In inaugural speeches, nutrition was completely absent. In messages to Congress, the data confirm the residual nature of nutrition compared to general health. It is concluded that, despite historical institutionalization in the 1970s, nutrition remains a secondary issue in presidential rhetoric, often subordinated to political conjunctures and shifted from the health sphere to social assistance, highlighting a trajectory of selective attention and path dependency.

**Keywords:** Public Policy, Planning, Food, Nutrition

## Introdução

A alimentação e a nutrição são conceitos inter-relacionados, essenciais para a manutenção da saúde e do bem-estar humano. De acordo com Louzada *et al.* (2023), a alimentação refere-se ao conjunto de ações vinculadas à escolha, preparo, consumo e ingestão de alimentos, influenciada por fatores culturais, sociais, econômicos e ambientais enquanto a nutrição diz respeito ao processo pelo qual o organismo utiliza os nutrientes presentes nos alimentos para seu crescimento, manutenção, reparo e funcionamento adequado (Almeida *et al.*, 2024).

Nesta perspectiva, a alimentação adequada associada a nutrição equilibrada torna-se fundamentais para promover a saúde e prevenir enfermidades, tais como: a desnutrição e doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs). Segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2022), a obesidade e a desnutrição configuram-se como temas prioritários na formulação de políticas públicas de saúde.

No cenário brasileiro, o enfrentamento dos problemas de alimentação e nutrição é operacionalizado por meio de arranjos de políticas públicas. Para Nero, Garcia e Almassy (2022), um dos marcos mais significativos nesse contexto é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1954 no governo do presidente Getúlio Vargas com o objetivo central de garantir o

direito à alimentação saudável e adequada para todos os estudantes da rede pública de ensino, contribuindo para a formação de hábitos alimentares saudáveis, promoção a saúde e aprendizado aos alunos, no combate a combate à desnutrição infantil.

Entre a década de 50 e 60 a alimentação era tratada sob uma lógica assistencialista e produtivista, o foco recaía sobre o trabalhador urbano, visando combater a desnutrição como um entrave à força de trabalho industrial e ao progresso econômico do país (Paiva, Teixeira, 2014).

Importante destacar em 1963, a 3ª Conferência Nacional de Saúde, que teve como objetivo central a reestruturação do sistema sanitário brasileiro, propondo a descentralização administrativa (municipalização) e a integração entre as ações preventivas e curativas. No campo da nutrição, buscou elevar a alimentação ao status de determinante social da saúde, rompendo com o caráter puramente médico para inseri-la no debate sobre as condições de vida e a reforma das estruturas do país (Souza, 2014).

Em 1972, o Brasil se encontrava em um cenário de autoritarismo e tensões políticas devido a ditadura militar, governo do então presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). A saúde no Brasil vivia uma fase de centralização técnica e expansão da cobertura, mas sob uma lógica de controle estatal rigoroso (Paim, 2009). Enquanto a nutrição ganhava órgãos próprios como o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), a saúde pública e a previdenciária passavam por mudanças profundas para se adaptar ao projeto nacional (Escorel, 2012)

O INAN criado pela Lei nº 5.829/1972 como uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, foi o órgão executor e gestor das políticas de nutrição no Brasil por décadas. Para Ferreira, Alves e Mello (2019) apontam que o órgão em questão tinha como função planejar, coordenar e supervisionar os programas de alimentação em nível nacional, fomentando suporte para que a nutrição deixasse de ser ações isoladas e se tornasse uma política de Estado, sendo extinto o mesmo na década de 90.

Simultaneamente à criação do INAN, foi lançado o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), que tinha como plano estratégico

articulações para combater a desnutrição em larga escala, estabelecendo metas como a suplementação alimentar para gestantes, nutrizes e crianças, além de incentivar a produção de alimentos de baixo custo, caracterizando a alimentação em uma questão de segurança nacional e desenvolvimento econômico dentro da retórica do regime militar (Brasil, 1972).

Em 1988 a Constituição Federal é instituída assegurando a saúde como direito fundamental para a sociedade brasileira. De acordo com Pedraza *et al.* (2018), a alimentação adequada é um direito de todos e uma condição indispensável para a promoção da saúde, enfatizando a necessidade da implementação de políticas que assegurem o acesso a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente para todos os brasileiros.

Posteriormente, a Lei Orgânica nº Lei nº 8.080, de setembro de 1990, instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), definindo a alimentação como um fator determinante das condições de saúde e concomitantemente, delegou ao Ministério da Saúde a responsabilidade pela formulação de políticas públicas voltadas à alimentação e à nutrição (Brasil, 1990).

Ao levar em consideração os fatos históricos e os pressupostos teóricos supracitados constata-se a necessidade de investigar as prioridades elencadas para a alimentação e nutrição nas agendas de políticas públicas de saúde no Brasil, com base no marco temporal legislativo de criação do Sistema Único de Saúde no país até o ano de 2025. Logo, a presente investigação elenca a seguinte questão-problema: qual a atenção conferida à alimentação e nutrição na agenda retórica presidencial brasileira, no que se refere ao período de 1990 a 2025. Sendo assim, o objetivo da pesquisa foi analisar a atenção dedicada à alimentação e nutrição na esfera da agenda retórica do Poder Executivo Federal, abrangendo a série histórica supracitada.

Vale ressaltar que o conceito de agenda se refere ao processo pelo qual determinados problemas são reconhecidos como prioritários para a atenção governamental. Conforme postula Cohen (2012), a dimensão da agenda retórica governamental é constituída pelo nível de relevância atribuído a um assunto nas narrativas institucionais. Tal atenção é materializada em documentos e discursos

públicos, funcionando como um canal de interlocução entre a gestão e os grupos de interesse que buscam influenciar o ciclo de políticas públicas.

O processo político de priorização da atenção não é linear, mas sim, o resultado de uma disputa entre diferentes atores que tentam influenciar a definição das prioridades (Capella, 2018) e envolve um conjunto complexo de fatores históricos, conceitos e evolução, que interagem para definir quais questões serão abordadas pelos governos e como serão tratadas (Bortolini, 2025).

Os estudos de Capella e Brasil (2022) revelam que, historicamente, a formação da agenda pública tem sido influenciada por diversos atores, incluindo movimentos sociais, partidos políticos, mídia e interesses econômicos. Cada período histórico traz consigo desafios específicos, que exigem respostas adaptadas às circunstâncias sociais, políticas e econômicas do momento. Por exemplo, no Brasil, a redemocratização na década de 1980 abriu espaço para que temas como a saúde, educação, e alimentação fossem incorporados na agenda governamental, refletindo as demandas de uma sociedade em busca de maior justiça social e equidade (Ramos; Martins e Santos, 2023).

A evolução do processo de formação da agenda reflete mudanças nas estruturas de poder e nos valores da sociedade, com o tempo, novos temas podem emergir e ganhar relevância, enquanto outros podem perder importância ou serem resolvidos (Castro, 2019). Logo, os estudos sobre o processo de formação da agenda, podem auxiliar o entendimento de priorização de temas e como eles chegam a ocupar esse lugar de destaque nas políticas públicas, revelando as dinâmicas complexas que moldam as decisões governamentais e o desenvolvimento das sociedades.

Diante do exposto, evidencia-se a necessidade de identificar as prioridades na agenda nacional sob a premissa de que o lugar ocupado por um problema na agenda retórica influi diretamente no sistema de planejamento e na capacidade de ação governamental. A relevância desta pesquisa reside na compreensão de que o discurso presidencial não é meramente simbólico, mas atua como um indutor de políticas públicas, sua omissão, portanto,

sinaliza a desarticulação de estruturas de estado.

Neste sentido, este estudo configura-se como um instrumento de análise propondo uma análise aprofundada sobre como a formação da agenda no Executivo Federal condiciona a sustentabilidade e a institucionalização das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Logo, evidencia-se a necessidade de identificar e compreender as prioridades na agenda nacional, colaborando como o processo de produção do conhecimento relacionado ao tema bem a possibilidade de configurar-se em um instrumento de monitoramento sobre a alimentação e nutrição enquanto pauta das políticas públicas de saúde.

Ao levar em consideração a visível escassez de estudos sobre o tema e exploração metodológica, a pesquisa justifica-se pela necessidade de preenchimento das lacunas de conhecimento relacionadas aos estudos longitudinais sobre as ações governamentais de políticas setoriais de saúde no Brasil. Tal estudo torna-se fundamental, pois oferece a possibilidade de delinear evidências científicas robustas que possam servir como subsídio para a reflexão e a tomada de decisão no âmbito a alimentação e nutrição no que se refere as políticas públicas em saúde, avaliando o grau de compromisso discursivo do governo com esta pauta crucial.

O trabalho encontra-se estruturado por meio da apresentação da análise e discussão dos dados com base nos indicadores de atenção elencados para o estudo da referida agenda, a saber: planos de governo; discursos de posse; mensagens presidenciais anuais.

## **Métodos e Técnicas**

O presente estudo adota um delineamento retrospectivo e exploratório, de natureza documental, com abordagem qualitativa. A referência empírica da investigação concentra-se na gestão pública federal brasileira, especificamente na dinâmica de priorização da agenda em análise. O recorte temporal (1990–2025) justifica-se pela necessidade de apreender como as atuações do governo se articulam discursivamente a serem definidas como pauta nas políticas públicas pelo Poder Executivo Federal.

Essa perspectiva temporal da análise permite uma compreensão da dinâmica da alimentação e nutrição na formação da agenda, identificando os arranjos institucionais e os atores políticos que influenciaram as políticas públicas ao longo do tempo. A estrutura analítica é ancorada no Modelo do Equilíbrio Pontuado (MEP), desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), que oferece uma possibilidade robusta de comparação de agendas e é altamente compatível com estudos longitudinais.

Com base no modelo analítico adotado, torna-se viável descrever e contrastar os períodos de estabilidade incremental com os momentos de mudança pontual, avaliando assim, a atenção conferida à alimentação e nutrição no contexto federal no período investigado. Conseqüentemente, a estrutura de mensuração para a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) foi detalhada no Quadro 1, a seguir, que define os indicadores utilizados.

Quadro 1 – Categoria analítica da pesquisa

<b>CATEGORIA</b>	<b>FONTE DE COLETA DE DADOS</b>	<b>BASE TEÓRICA</b>
Agenda Retórica Presidencial	Propostas de governo Discursos de posse Mensagens anuais	Baumgartner e Jones (1993, 1999, 2005) e Cohen (2012)

Fonte: Adaptado de Silva (2022)

A mensuração da atenção discursiva conferida à alimentação e nutrição foi operacionalizada por meio de indicadores documentais que representam a produção oficial dos principais atores do Poder Executivo Federal. Desta forma, vários documentos foram empregados como indicadores desta agenda. Os planos de governo representam o contrato programático do candidato com o eleitorado, sendo um indicador de atenção de médio prazo (Baumgartner; Jones, 1999). Os discursos de posse refletem a visão e o compromisso inicial do novo ciclo presidencial enquanto as mensagens anuais ao Congresso Nacional demarcam o plano de trabalho e as prioridades anuais do Poder Executivo.

Os Planos de Governo exigiram uma consulta a fontes diversas devido a janela temporal definida. Os documentos referentes aos ciclos eleitorais anteriores a 2010 foram coletados em arquivos e bases de dados históricos, enquanto os mais recentes, a partir de 2010, foram obtidos diretamente no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio do sistema DivulgaCandContas (<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/eleicao>) (Brasil, 2018). Por outro lado, os discursos de posse e as mensagens anuais presidenciais foram acessados e coletados primariamente no portal da Biblioteca da Presidência da República (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>).

Ao considerar que o tema alimentação e nutrição se manifesta em múltiplos setores (saúde, assistência social, agricultura e educação), foi necessário estabelecer critérios de adaptação para os indicadores. Desta forma foram elegíveis somente os indicadores com aderência objetiva à temática da saúde. Durante o processo de análise documental e codificação dos documentos da agenda retórica foram estabelecidos critérios rigorosos para o mapeamento das menções.

Ao assegurar a validade e a pertinência do foco temático da pesquisa desconsiderou-se termos que objetivamente não fossem relacionados a saúde. Especificamente, excluiu-se da contagem as menções localizadas em: sumários, títulos, subtítulos, gráficos, tabelas e referências bibliográficas. Além disso, e de forma a garantir a estrita relevância para a política estudada, foram também desconsideradas as citações que se referiam a contextos alheios à saúde humana, à nutrição social, nutrição escolar e saúde do trabalhador.

Este procedimento metodológico visa maximizar o foco temático e a fidedignidade da mensuração da atenção discursiva presidencial. Essa adaptação é vital devido às especificidades conceituais que transcendem a esfera estritamente política, tais documentos configuram o corpus documental primário para a mensuração da atenção discursiva. Os dados coletados foram transcritos e organizados em tabelas e gráficos com base na estatística descritiva, especificamente, o cálculo das frequências absoluta e relativa na perspectiva de identificação do percentual de atenção por período e gestão, permitindo assim, a análise da prioridade discursiva ao longo da série histórica.

As informações coletadas a partir dos documentos da agenda retórica foram organizadas através dos indicadores definidos e processadas por meio da codificação de dados. Este tipo de análise é robusto e aplicável à investigação de grandes volumes de informações textuais ou numéricas. Para assegurar a validade e a comparabilidade dos resultados, a codificação adotada seguiu rigorosamente o *codebook* estabelecido no referencial de análise da formação de agendas (Brasil, 2018).

O processamento e a organização dos dados foram realizados com o suporte do *software* de análise qualitativa e de conteúdo NVivo (versão 12). Esta ferramenta é crucial para o tratamento de informações qualitativas, otimizando as etapas de organização, categorização e análise dos documentos textuais. Subsequentemente, a análise dos achados permitiu o diagnóstico das mudanças anuais no volume de atenção e a elaboração dos quadros e gráficos que sustentaram as discussões da pesquisa.

Os resultados foram interpretados à luz da literatura científica correlata ao processo de formação da agenda e do modelo do equilíbrio pontuado. Ao examinar as propostas de governo, os discursos de posse e as mensagens anuais ao congresso, os trechos textuais em que o termo "alimentação e nutrição" e seus subcódigos foram citados foram submetidos a uma análise de contexto com o objetivo de compreender o enquadramento discursivo e as prioridades temáticas atribuídas as ações governamentais pelo Poder Executivo Federal, caracterizando assim, a análise qualitativa do presente estudo.

Para a análise da agenda retórica o corpus documental totalizou 56 documentos, compostos por: 10 planos/projetos de governo, 11 discursos de posse e 35 mensagens presidenciais. Nesta perspectiva, coletou-se dados com base no código "saúde" e subcódigos "alimentação" e "nutrição". Consequentemente, aplicou-se os critérios de inclusão e exclusão no intuito de delinear a organização dos dados com base no objeto do estudo em questão.

O processamento dessas informações foi conduzido por meio de uma análise estruturada, utilizando indicadores e codificação. O sistema de codificação empregado baseia-se nas orientações metodológicas do *codebook*

(livro de códigos) universal, desenvolvido e implementado pelo *Comparative Agendas Project* pelos autores Baumgartner; Jones (2005). Na construção deste instrumento os pesquisadores reconheceram a necessidade de constante adaptação metodológica, expressando a importância de se criar novos códigos e subcódigos.

Este método de codificação padronizado é crucial, pois permite a realização tanto de análises individuais quanto de análises comparativas da atenção discursiva ao longo da série histórica (Brasil, 2018). O livro de códigos universal foi submetido a um processo de adequação metodológica específico para o contexto da realidade brasileira.

Esta adaptação foi desenvolvida sob a coordenação da Professora Dra. Ana Claudia N. Capella e do Professor Dr. Felipe Gonçalves Brasil, no âmbito do Laboratório de Estudos sobre a Agenda Governamental Brasileira (LEAG). Nesta versão nacionalizada, o manual de códigos brasileiro foi composto por 21 macrocódigos temáticos, os quais estabelecem a categorização das diversas áreas que compõem as políticas públicas federais. Os macrocódigos do sistema de codificação são cruciais para o desenvolvimento de uma concepção ampliada acerca das pautas prioritárias dos governos analisados

Esta granularidade analítica é fundamental, pois permite a observação das continuidades ou rupturas na formação da agenda ao longo da série histórica, viabilizando o rastreamento da movimentação da atenção dedicada a temáticas específicas. Os autores Beven e Palau (2020) descrevem que este processo visa contemplar os novos interesses que emergem ou agrupar categorias temáticas existentes. Desta forma, a investigação reconhece as limitações inerentes a um processo de codificação em constante evolução e, simultaneamente, aponta para novas possibilidades metodológicas no estudo da agenda retórica.

### **Alimentação e nutrição como pauta da saúde nos planos de governo dos presidentes.**

A análise minuciosa do conteúdo dos planos, projetos e propostas de governo apresentados pelos candidatos eleitos à presidência da República evidenciou significativas lacunas quanto à priorização da temática de alimentação e nutrição, conforme pode ser observado na tabela 1.

**Tabela 1 – Dados brutos de menções a alimentação e nutrição nos Planos/Projetos e Propostas de Governo (1990- 2022)**

ANO	ATOR POLÍTICO	REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA	SAÚDE	ALIMENTAÇÃO	NUTRIÇÃO
1990	Fernando Collor	PRN	2	1	0
1994	FHC	PSDB	114	7	1
1998	FHC	PSDB	180	4	1
2002	Lula	PT	55	2	0
2006	Lula	PT	14	0	0
2010	Dilma	PT	21	2	0
2014	Dilma	PT	17	0	0
2016	Michel Temer	PMDB	3	0	0
2018	Jair Bolsonaro	PSL	13	0	0
2022	Lula	PT	14	1	0
<b>TOTAL</b>	---	---	<b>463</b>	<b>17</b>	<b>2</b>

Fonte: Dados da pesquisa. Tabela elaborada pelos autores

A atenção ao subcódigo “alimentação” caracteriza-se por aumentos isolados de menções, seguidos de extensos vácuos. Fernando Henrique Cardoso (FHC) teve 07 menções na primeira campanha eleitoral seguido de 04 menções na segunda. Posteriormente, o tema sofreu um declínio na atenção, levando-se em consideração os atores políticos subsequentes.

Logo, torna-se imperativo destacar o vazio existencial do tema nos planos de governo de Dilma em 2014, Michel Temer em 2016 e Bolsonaro em 2018.

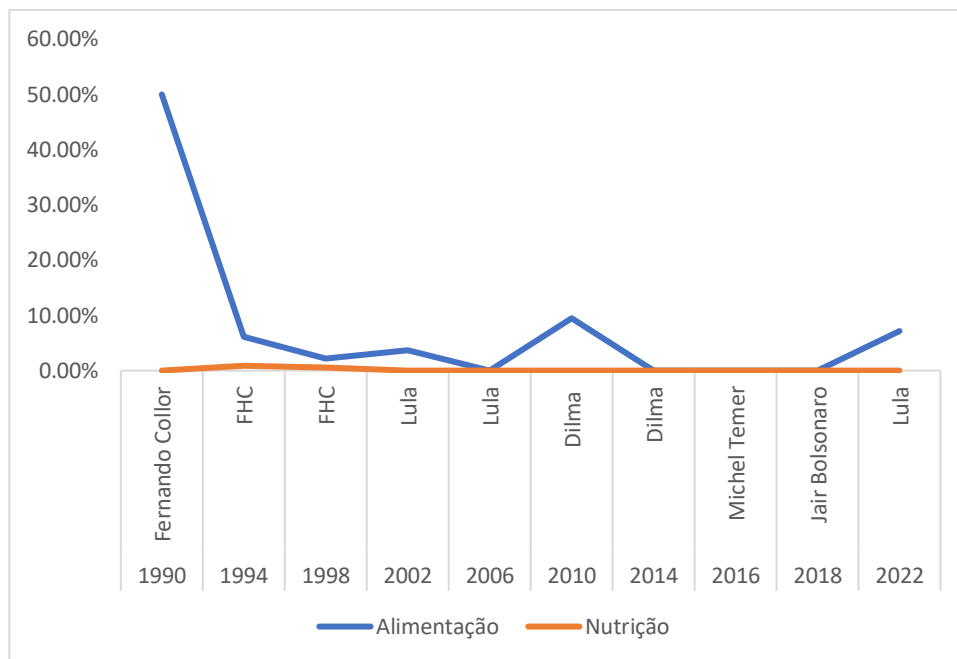
A distribuição das menções por planos apresenta variações significativas. A análise dos dados brutos referentes à frequência dos termos "alimentação" e "nutrição" nos planos e propostas revela uma agenda retórica marcada pela descontinuidade e pela marginalidade temática. Ao longo do recorte temporal de 34 anos, observa-se que o tratamento dispensado é assistemático. Em suma, a predominância de valores nulos na série histórica para esses dois subcódigos, evidencia que esses temas não foram tratados como políticas de Estado mas como pautas episódicas, condicionadas à conjuntura política de cada ciclo eleitoral.

Este intervalo de silêncio na agenda retórica coincide com o período em que o Brasil começou a regredir nos indicadores de segurança alimentar, culminando no retorno ao Mapa da Fome. Embora o país tenha implementado políticas robustas de combate à fome nos anos 2000, essas ações não se refletiram em uma presença constante dos termos nos planos de governo oficiais. Isso sugere que a alimentação é tratada pela retórica presidencial de forma episódica e reativa, e não como uma política de Estado perene e institucionalizada, sendo a nutrição nem mencionada.

Vale ressaltar o baixo número de menções ao subcódigo "nutrição" relacionadas a saúde nos planos analisados. Entretanto, foi possível verificar esse tema noutras pastas governamentais.

No que se refere ao percentual de atenção dada a alimentação e nutrição nos documentos analisados, o gráfico 1 evidencia os períodos de continuidade e ruptura do tema enquanto pauta política do planejamento governamental relacionado a saúde.

**Figura 1- Percentual de atenção dada a alimentação e nutrição nos Planos/Projetos/Propostas de Governo ( 1990-2024)**



Fonte: Dados da pesquisa. Tabela elaborada pelos autores

A alimentação apresenta uma trajetória de picos de atenção seguidos de longos períodos de incrementalismo. Apesar da existência de apenas duas menções a saúde no plano de governo de Fernando Collor, uma delas refere-se à alimentação. Tal dado revela uma atenção significativa no referido plano ao ocupar 50% da atenção ao tema na saúde. Por outro lado, observa-se uma ação incremental de baixa atenção ao tema no período subsequente, delineando o caráter secundário da temática no campo argumentativo das arenas eleitorais.

A análise dos dados evidenciou a falta de destaque consistente a essa temática nas propostas e programas presidenciais. De modo geral, a alimentação e nutrição foram tratadas de forma secundária pela maior parte dos presidentes, com exceção de Fernando Henrique Cardoso e Dilma Houssef, com ênfase, especialmente, ao contexto de fortalecimento do Sistema Único de Saúde e da Segurança Alimentar e Nutricional.

De acordo com Santos *et al* (2011), o governo de FHC não priorizou a agenda social no primeiro mandato (1995-1998), realidade que se manteve nos dois primeiros anos do segundo mandato (1999-2002). Entretanto, buscou modificar esse cenário a partir de 2001, ano pré-eleitoral, com a implementação de programas nacionais de transferência de renda, este cenário resultou na

criação, em 1995, do Programa Comunidade Solidária, ligado à Presidência da República, com ações fragmentadas e caráter assistencialista e responsável por integrar ações federais em alimentação e nutrição (Pinheiro; Carvalho, 2010).

Mesmo que em caráter sutil o pico de atenção no primeiro mandato (2011-2015) Dilma, transborda pelo reconhecimento da alimentação como um direito social fundamental no ano anterior, a Emenda Constitucional nº 64/2010. A institucionalização da alimentação como direito social conferiu legitimidade técnica e jurídica para que órgãos reguladores, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), implementassem normas mais rigorosas, a exemplo da nova rotulagem nutricional que só veio a ocorrer em 2020, (Almeida,2022). É importante destacar também que nessa gestão, a temática da alimentação e nutrição foi deslocada do âmbito da saúde para a esfera do desenvolvimento social, culminando na criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Nogueira *et al*, 2022).

Em 2016, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, iniciou-se um processo de desestruturação das bases da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), incluindo o SISAN e a PNSAN. Nesse mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 95/2016, sancionada pelo seu sucessor Michel Temer, congelou os gastos sociais por vinte anos, aprofundando o enfraquecimento dessas políticas (Mariano, 2017), o que foi demonstrado na análise pela ausência de menções correlatas.

Oliveira *et al.*, (2022), traz em seu estudo que o SISAN, não apenas objetiva a formulação de planos de SAN, mas também a promoção da intersectorialidade entre o governo e a sociedade. Sua atuação é pautada pelo monitoramento sistemático e pela avaliação constante dos indicadores nutricionais brasileiros, garantindo que as políticas respondam às necessidades reais da população.

A ausência de referências à alimentação e nutrição no plano de governo de Bolsonaro manifestou-se em uma gestão de desmonte de políticas. A temática da fome não foi abordada pelo candidato, e o discurso adotado enfatizou o agronegócio como responsável pela garantia da segurança alimentar

tanto nacional quanto internacional. Neste cenário que o país foi atingido pela pandemia de COVID-19, a qual evidenciou as fragilidades políticas do Ministério da Saúde na gestão em questão.

Com o retorno de Lula à disputa presidencial em 2022, o plano de governo traz de forma perceptível o tema alimentação. O documento utilizou linguagem acessível, exemplificada pela meta de assegurar três refeições diárias de qualidade, buscando, assim, estabelecer uma comunicação mais direta e próxima com o eleitorado, incluindo a intenção explícita de retomar iniciativas reconhecidas na área de alimentação. Essa evolução demonstra o crescente reconhecimento da importância de assegurar a alimentação adequada como um direito fundamental e uma condição indispensável para o bem-estar da população (Ramos, Panelli-Martins e Santos, 2023).

### **A alimentação e nutrição enquanto pauta da saúde nos Discursos de Posse dos presidentes eleitos**

Ao examinar os discursos proferidos nas posses presidenciais, constatou-se a presença de menções relacionados à saúde e alimentação. Por outro lado, o achado mais significativo da análise textual foi a total ausência de menções ao termo "nutrição" em todos os onze discursos de posse presidenciais investigados, conforme pode ser observado na tabela 2.

**Tabela 2 – Dados brutos das menções a alimentação e nutrição nos discursos de posse dos presidentes eleitos no Brasil (1990- 2023).**

ANO	PRESIDENTE	SAÚDE	ALIMENTAÇÃO	NUTRIÇÃO
		N	N	n
1990	FERNANDO COLLOR	1	1	0
1992	ITAMAR FRANCO	1	1	0
1995	FHC	4	1	0
1999	FHC	5	1	0
2003	LULA	1	0	0

2007	LULA	0	0	0
2011	DILMA	7	2	0
2015	DILMA	3	0	0
2016	TEMER	0	0	0
2019	BOLSONARO	2	0	0
2023	LULA	6	0	0
Total	----	30	06	00

Fonte: Dados da pesquisa. Tabela elaborada pelos autores

A alimentação esteve presente nos discursos inaugurais da gestão de Collor, Itamar Franco e FHC, sendo 1 menção em cada. Nos casos de Collor e Itamar Franco, a menção à alimentação igualou a menção à saúde, resultando em 100,00% de representatividade. Aparentemente, a alimentação possuía um alto valor simbólico de compromisso social no discurso inaugural, no que diz respeito ao período pós-redemocratização.

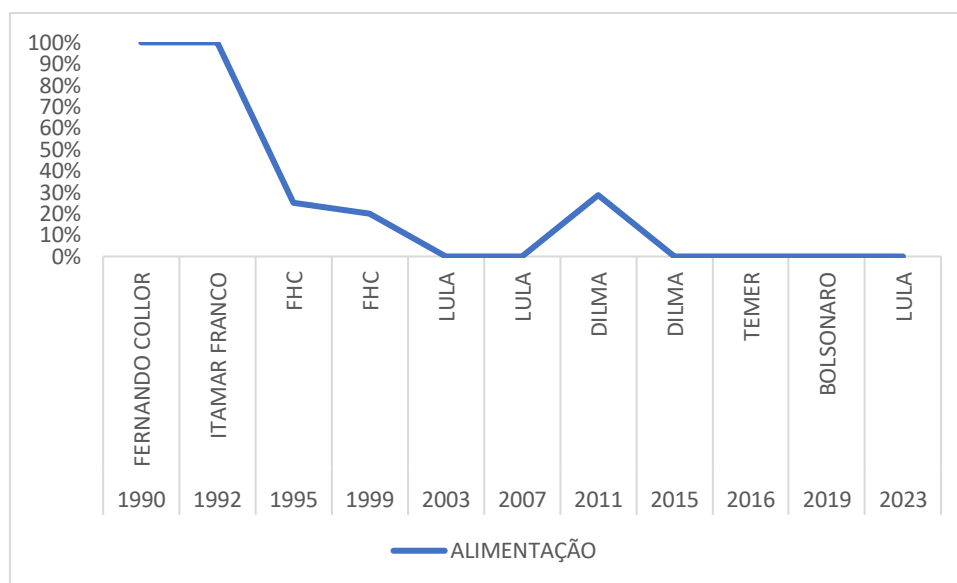
Apesar do pico retórico no plano de governo de FHC, o termo "alimentação", sofre uma abrupta queda com apenas uma menção no discurso de posse. Esta ausência é o principal achado da Tabela 2, pois demonstra um desacoplamento entre a alta frequência na agenda programática e a ausência na agenda de compromisso simbólico.

A alimentação permanece ausente dos discursos inaugurais subsequentes, com exceção de duas menções em 2011, com a então presidenta Dilma. Desta forma, observa-se que o tema não se consolidou como uma retórica essencial de inauguração de mandato após 2003. Os discursos de posse indicam que o tema alimentação possui um status simbólico frágil e volátil na agenda retórica presidencial. O momento de maior mobilização programática, identificado no plano de 2002, não se traduziu em um compromisso retórico simbólico no discurso de posse de 2003. Este padrão de silêncio retórico nos discursos inaugurais sugere que a alimentação, diferentemente da saúde, não se estabeleceu como um compromisso obrigatório no ideário político dos presidentes em seus momentos de maior solenidade. O registro nulo de

menções à nutrição reafirma o vácuo discursivo que caracteriza a série histórica analisada.

A análise do gráfico 2 revela um cenário de extrema fragilidade e descontinuidade da temática de alimentação e nutrição nos discursos de posse presidenciais ao longo das últimas três décadas.

**Gráfico 2 - Percentual de atenção dada a alimentação e nutrição nos discursos de posse (1990-2024)**



Fonte: Dados da pesquisa. Tabela elaborada pelos autores

Observa-se que apenas nos governos de Fernando Collor e Itamar Franco a atenção dada ao tema atingiu o patamar de 100% de visibilidade relativa no discurso inicial. Esse pico inicial sugere um foco emergencial típico do período de redemocratização e hiperinflação, onde o combate à fome era uma pauta de sobrevivência imediata.

Com a estabilização econômica do plano real, a atenção cai drasticamente para a faixa de 20% nos discursos de FHC (1995 e 1999), indicando que o tema foi substituído por outras prioridades macroeconômicas. É alarmante notar que, em diversos momentos cruciais, a atenção ao tema regrediu ao zero absoluto (0%). Isso ocorreu nos discursos de posse de Lula (2003 e 2007), Dilma (2015), Temer (2016), Bolsonaro (2019) e, novamente, na posse de Lula em seu segundo

mandato (2023). Este padrão de silêncio retórico nos discursos inaugurais sugere que a alimentação, diferentemente da saúde, não se estabeleceu como um compromisso obrigatório no ideário político dos presidentes em seus momentos de maior solenidade.

Os dados apontaram para uma visibilidade reduzida do tema no mais elevado nível simbólico da política institucional brasileira: o discurso de posse presidencial. Para Van Dijk (2008), quando proferidos por um presidente da República, esses discursos alcançam maior repercussão e podem impactar a sociedade governada, seja de forma positiva ou negativa. Além disso, contribuem para a construção da imagem política e administrativa do país, incorporando marcas linguísticas que revelam o posicionamento ideológico adotado.

A interpretação possível para o fato de que Collor, Itamar Franco e FHC apresentarem apenas uma menção pontual ao tema da alimentação em seus discursos de posse, achado este semelhante a Dilma em 2011, envolve a compreensão de que essas ocorrências não configuram centralidade temática, mas sim marcadores discursivos residuais, resultantes de circunstâncias específicas. Nos discursos de Collor, Itamar e FHC, a referência à alimentação tende a aparecer associada a problemas sociais amplos, como pobreza, miséria ou desigualdade. Nesses casos, a alimentação funciona como metáfora do bem-estar social, e não como política pública estruturada.

Isso explica a ocorrência isolada do termo, pois ele aparece apenas para ilustrar prioridades amplas, não para delinear programas específicos. Entre 1990 e o início dos anos 2000, o campo da alimentação e nutrição não havia sido consolidado institucionalmente, e as políticas eram fragmentadas ou restritas a ações emergenciais e filantrópicas (Vasconcelos, 2005). Assim, mesmo quando mencionada, a alimentação não ocupava o lugar de pauta estratégica, o que reduz a frequência e a profundidade das referências.

Vale ressaltar que apesar da quase invisibilidade das menções à alimentação no discurso de FHC, um marco relevante ocorreu ao final de

seu governo, com a instituição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Silva, 2014). Conforme apontado por Alvarez (2022), a (PNAN), implantada em 1999 na segunda gestão FHC, provocou avanços no processo de planejamento de políticas sociais e de saúde.

As menções isoladas à alimentação nos discursos desses presidentes não configuram prioridade, mas revelam um padrão recorrente, trata-se de referências episódicas e superficiais, acionadas para reforçar legitimidade social, sem produzir avanços concretos na formulação de políticas públicas estruturadas.

Em relação ao termo nutrição a sua total ausência no gráfico, aponta para um apagamento simbólico desse tema nas narrativas governamentais, mesmo em momentos históricos marcados pelo fortalecimento da PNAN (1999), intensificação da fome no país (Bortolini *et al*, 2021).

O tema não se consagra na retórica presidencial, indicando a hipótese que a nutrição não é reconhecida como valor político estruturante, sendo relegada a uma dimensão operacional ou técnica do sistema de saúde, e muitas vezes pertencendo em sua maioria ao setor social, logo, deixa de ser estratégica ou prioritária no discurso público, corroborando a premissa de que essa área, ainda que constitua um eixo estruturante das ações em saúde pública, não alcança a mesma centralidade no âmbito da retórica político-institucional.

Os autores Pacheco e Rodrigues (2021) descrevem que as ações governamentais tendem a se ancorar em concepções previamente estabelecidas, evidenciando a continuidade de entendimentos e diretrizes acerca de determinados temas. O padrão observado nos discursos reforça essa perspectiva, verificou-se a recorrência de formulações genéricas sobre saúde, como acesso, alimentação e bem-estar, sem, contudo, avançar para aspectos específicos relacionados à nutrição.

A menção ao tema somente apareceu de forma indireta, vinculada a outras pastas governamentais, e não no âmbito da saúde, evidenciando que essa área permanece marginal no discurso político institucional, mesmo quando a análise é direcionada exclusivamente às referências à

saúde.

A presença do termo alimentação só aparece em evidência, mas de forma modesta, no ano de 2011, primeiro mandato do governo Dilma, e sua ausência nos demais discursos analisados, pode ser lida não como centralidade do tema, mas como um marcador discursivo circunstancial, vinculado à continuidade política do ciclo Lula–Dilma após dois mandatos de Lula. Neste período houve forte institucionalização das políticas de combate à pobreza e à fome, com destaque para o Fome Zero e o Bolsa Família (Silva *et al*, 2010). Essas ações já possuíam legitimidade política, reconhecimento internacional e forte aprovação pública, o que poderia ter incentivado a manutenção simbólica do tema no discurso inaugural, ainda que de forma pontual.

Diante desse cenário, mencionar a alimentação no discurso inaugural poderia operar como símbolo de êxito governamental, reforçando uma narrativa de progresso governamental. Assim, trata-se menos de uma ruptura discursiva e mais de um primeiro pico de visibilidade, explicável por condições político-institucionais favoráveis, que não se sustentaram nos anos seguintes. Entretanto, apenas no final da sua gestão em 2014, o Brasil viveu pela primeira vez, um momento de reconhecimento internacional pelo avanço no combate à fome, com indicadores positivos e a saída do Mapa da Fome (FAO, 2014).

Portanto, a análise evidencia que a alimentação e a nutrição ainda não se constituem como capital político e suficientemente robusto para ocupar posição de destaque nos discursos presidenciais de posse. Essa baixa visibilidade compromete sua valorização simbólica e dificulta a mobilização da opinião pública em defesa da continuidade e ampliação dessas agendas, sobretudo em cenários de instabilidade institucional ou de retrocessos nas políticas sociais. Esse fenômeno reforça a proposição de que, historicamente, a alimentação e a nutrição não constituem capital político relevante na retórica presidencial brasileira. Mesmo quando citadas, aparecem apenas como elementos periféricos, vinculados a problemáticas sociais macro e desprovidos de profundidade técnica ou

programática.

### **A alimentação e nutrição enquanto pautas da saúde nas mensagens presidenciais anuais ao Congresso Nacional.**

A análise da frequência de menções a "saúde," "alimentação," e "nutrição" nas mensagens presidenciais revela um padrão de inserção rotineira e subordinada, contrastando com a natureza volátil observada nos planos de governo (Tabela 1) e a ausência nos discursos de posse (Tabela 2).

Na tabela 3 a seguir o tema saúde demonstra ser uma prioridade retórica incontestável e estável na agenda formal, totalizando 5.050 menções ao longo do período analisado. Em nítido contraste, a alimentação (109 menções) e a nutrição (85 menções) representam uma porção diminuta da atenção total, confirmando que o tema não possui autonomia retórica no planejamento anual do Poder Executivo.

**Tabela 3. Dados brutos de menções à Saúde, alimentação e nutrição nas mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional (1990-2025).**

<b>Ano</b>	<b>Presidente</b>	<b>Saúde</b>	<b>Alimentação</b>	<b>Nutrição</b>
<b>1990-1992</b>	Collor	224	9	8
<b>1993 - 1994</b>	Itamar	144	3	1
<b>1995-1998</b>	FHC	188	8	1
<b>1999-2002</b>	FHC	632	5	8
<b>2003-2006</b>	Lula	432	8	5
<b>2007-2010</b>	Lula	672	31	30
<b>2011-2014</b>	Dilma	1.193	17	16
<b>2015-2016</b>	Dilma	643	16	9
<b>2017-2018</b>	Temer	261	3	3
<b>2019-2022</b>	Bolsonaro	394	2	1
<b>2023-2025</b>	Lula	228	1	0
<b>TOTAL</b>		<b>5.052</b>	<b>109</b>	<b>85</b>

Fonte: Dados da pesquisa. Tabela elaborada pelos autores

A análise da série histórica revela que, embora o volume total de menções seja superior as menções das propostas eleitorais, a desproporção entre "saúde" e os eixos de "alimentação e nutrição" permanece como um traço estrutural da agenda brasileira. Em relação ao total de menções catalogadas, a saúde

concentra 5.052 ocorrências (100%), enquanto alimentação soma 109 (2,16%) e nutrição apenas 85 (1,68%).

A disparidade indica que, mesmo no nível de prestação de contas ao legislativo, a nutrição é tratada como um componente secundário ou subjacente à saúde, raramente alcançando autonomia retórica.

O ápice da série histórica observado entre o mandato de Lula (2007 a 2010), e Dilma (2011 – 2014), que totalizou 48 menções à alimentação e 46 à nutrição nas mensagens ao congresso nacional, evidencia que a estabilidade temática na agenda retórica está intrinsecamente ligada à identidade político-partidária da gestão. Embora se trate de presidências distintas, o compartilhamento da mesma base ideológica e programática pode ter influenciado a consolidação de uma agenda sobre o tema pesquisado, que ultrapassou o caráter episódico de um único mandato.

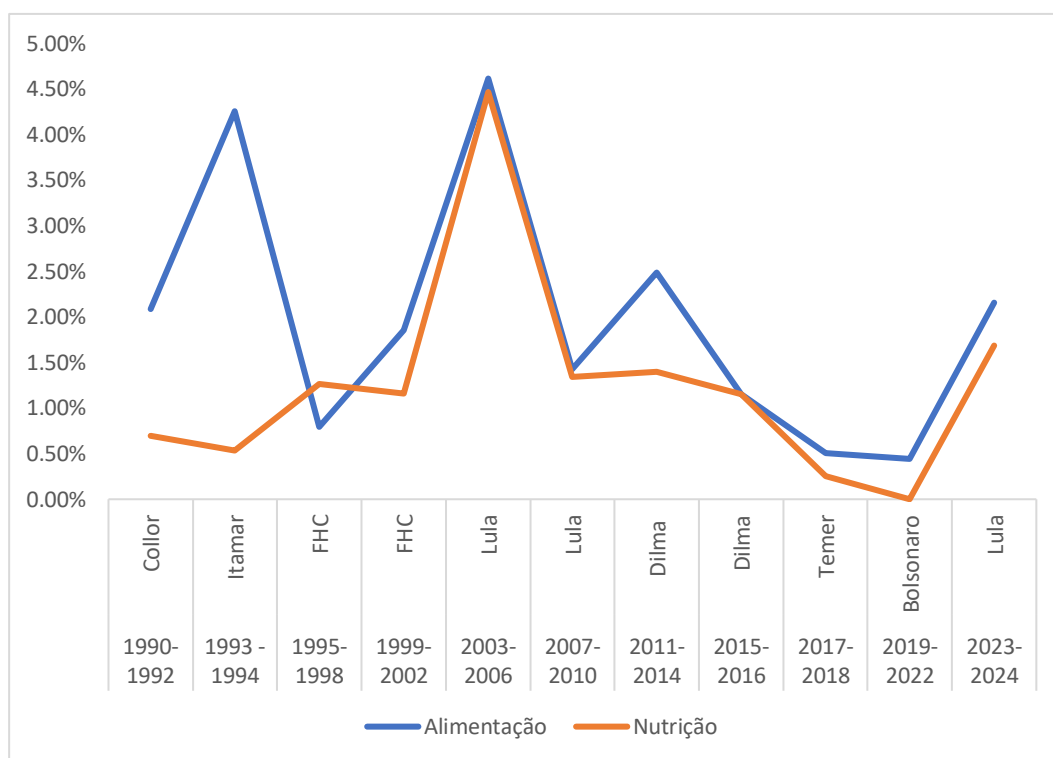
Observa-se uma queda drástica na densidade dos termos durante a gestão Bolsonaro, com apenas duas menções à alimentação e uma menção à nutrição em quatro anos. Esse dado reflete a ausência de ações estruturantes no campo. Diferente da tabela 1, aqui o termo "nutrição" possui maior relevância, indicando que, no âmbito técnico-administrativo do congresso, a nutrição é mais citada do que nos planos de campanha. Entretanto o fato de a nutrição ter caído de 30 menções (2007-2010) para apenas 1 menção em quatro anos de gestão (2019-2022) é a prova documental do desmonte institucional que precedeu o agravamento do país naquela época, são particularmente notáveis, como o período de crise sanitária, e aumento da insegurança alimentar, indicando uma desmobilização retórica formal da questão justamente quando a crise atingia seu ápice.

A reincidência do valor zero para nutrição no período 2023-2024 reafirma a dificuldade histórica de manter o termo de forma perene na agenda. As mensagens ao congresso nacional atestam que, na agenda retórica formal, a alimentação e nutrição operam como temas incrementais e subordinados à saúde. A ausência do tema em anos de crise recente sinaliza que o Poder Executivo optou por um silêncio retórico formal, demonstrando que a questão

ainda não adquiriu o status de compromisso retórico perene, em comparação a saúde na comunicação obrigatória com o Poder Legislativo.

A análise figura 3, que apresenta o percentual de atenção dispensada aos descritores saúde, alimentação e nutrição nas mensagens presidenciais ao Congresso Nacional (1990-2024), revela uma agenda de Estado caracterizada pela subordinação técnica e pela volatilidade política.

**Gráfico 3- Percentual de atenção dada á menções à Saúde, nutrição e alimentação nas mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional.**



Fonte: Dados da pesquisa. Tabela elaborada pelos autores

Observa-se o maior percentual de atenção à alimentação, superando os 4,5%, pela primeira vez na série histórica. A partir de 2016, o gráfico exibe uma queda vertiginosa, atingindo o seu ponto mais baixo na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), onde a nutrição beira o zero absoluto em termos de atenção percentual.

A reincidência de valores irrisórios ao final da série histórica (2023-2024) sinaliza que, embora existam esforços de retomada, o tema ainda luta para recuperar a centralidade perdida, evidenciando que a estabilidade de uma

agenda social depende menos de eventos pontuais e mais da consolidação de uma cultura institucional de monitoramento das políticas públicas.

Os resultados do estudo indicaram que a atenção à alimentação e nutrição nas mensagens presidenciais oscilou de acordo com o contexto histórico, político e social do país. Enquanto a saúde mantém uma presença hegemônica e estável, os eixos de alimentação e nutrição apresentam flutuações que revelam a natureza episódica da pauta na agenda do Poder Executivo. As menções ao tema não expressaram apenas prioridades governamentais, mas também revelaram estratégias de comunicação adotadas pelo Estado em situações de crise ou de consolidação de políticas públicas, demonstrado pela análise das mensagens presidenciais ao congresso, confirmando a marginalidade e a subordinação da alimentação e nutrição na agenda governamental.

Na década de 1990, apesar da alta instabilidade institucional, marcada pelo impeachment de 1992 e por severa crise econômica, termos como “alimentação” e “nutrição” apresentam baixas frequências. As mensagens discursivas estavam associadas ao contexto de redemocratização e ao surgimento das primeiras mobilizações nacionais contra a fome, impulsionadas por movimentos sociais, imprensa e organizações como a Ação da Cidadania (Brito, Baptista, 2021).

Entre 1993 e 1994, constatou-se um declínio das menções, mesmo com a criação do CONSEA em 1993 no governo Itamar Franco, o que indica um desalinhamento entre ação institucional e o discurso oficial. Durante a primeira gestão de FHC (1995–1998), a alimentação ganha força tendo mais visibilidade, embora a nutrição permaneça isolada com valores residuais. Vale salientar que ainda na gestão de FHC, criou-se a Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGPAN) em 1998, e a elaboração da (PNAN) em 1999. Paradoxalmente, este é o marco institucional mais importante e ocorre justamente quando os discursos eram quase invisíveis. Mesmo o Brasil vivendo a reforma do Estado e agenda neoliberal, com foco no ajuste macroeconômico e privatizações (Sallum, 2004).

A alimentação e nutrição chegam aos maiores percentuais históricos, com pico em 2010, com um crescimento contínuo entre 2007 e 2010. Neste período

o país consolidava o SISAN (2006) na primeira gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o qual adotou a intersetorialidade como diretriz para articular ações entre os setores de saúde, educação, assistência social e agricultura, reativava e fortalecia o CONSEA, reforçava programas estruturantes como o Bolsa Família e Fome Zero e instituía o reconhecimento constitucional da alimentação como direito social Emenda 64/2010 (Garcia,2014).

Neste contexto, Menezes *et al.*, (2019) argumentam que o reconhecimento constitucional do direito à alimentação ocorrido pela EC 64/2010 foi um pilar de sustentação para a universalidade da saúde. A inclusão desse direito no Art. 6º assegura que o combate a doenças decorrentes da má nutrição permaneça no escopo das obrigações públicas, evitando que a alimentação seja desvinculada do planejamento estratégico do SUS e delegada à esfera das decisões individuais. Explicação plausível para o fenômeno das altas menções em 2010, pois a mesma obrigou o Executivo a prestar contas sobre a alimentação de forma mais rigorosa ao Congresso Nacional. O argumento central dessa transição reside na premissa de que o investimento em vigilância e prevenção da má-nutrição apresenta uma relação de custo-benefício superior ao financiamento do tratamento de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no âmbito do SUS (Brasil,2010). Isso explica por que, mesmo quando o termo "nutrição" é pouco citado neste período, o tema aparece de forma transversal em ações de vigilância sanitária, pois o Estado precisa relatar como está protegendo a saúde da população contra riscos alimentares.

Outros marcos também podem reforçar a continuidade das menções ao Congresso, diante da ocorrência do forte diálogo com uma agenda internacional, marcada pelos Objetivos do Milênio (ODM) e debates globais sobre desenvolvimento, pobreza e desigualdade (Buss, 2012). O aumento dessas menções não decorre apenas da priorização política, mas de densidade institucional acumulada, pois quando existem instrumentos, conselhos ativos, sistema intersetorial funcionando e capital técnico organizado, o discurso presidencial incorpora a agenda (Macedo,2018).

Após 2015, inicia-se um processo gradual e depois absoluto de apagamento público do tema na agenda em questão. A ascensão de Michel

Temer à Presidência da República em 2017, em decorrência do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, ocorreu sob uma conjuntura de profunda crise de legitimidade institucional e polarização política. Nesse cenário, a agenda governamental priorizou reformas estruturais de cunho liberal e medidas de austeridade fiscal, como a Emenda Constitucional 95/2016, que previa uma medida de política fiscal, alterando a Constituição para limitar o crescimento das despesas públicas federais por um período de 20 anos (Menezes *et al.*, 2019).

Essa reorientação estratégica refletiu-se de forma nítida na agenda retórica decisória, onde o registro de menções à alimentação e nutrição nas mensagens ao congresso nacional apresentou valores residuais. Tal vácuo discursivo denota que as políticas relacionadas a alimentação perderam centralidade frente às urgências da reforma trabalhista e previdenciária, evidenciando que a instabilidade política atua como um vetor de descontinuidade para políticas de Estado que exigem planejamento perene (Souza, Soares, 2019).

Entre os anos 2019-2022, as mensagens praticamente desaparecem. Coincidentemente, alguns marcos críticos coadunam com esse período, tais como: a extinção do CONSEA (MP 870/2019) e a pandemia de COVID-19. Como reação à essas medidas a sociedade civil articulou uma série de mobilizações públicas. Entre elas, destaca-se o Banquete Nacional, realizado em 2019, com o objetivo de sensibilizar a opinião pública e denunciar os impactos dessa medida na política de alimentação (Santarelli *et al.*, 2019).

Mesma época que o Brasil retorna ao Mapa da Fome da (FAO *et al.*, 2022), e as pesquisas da Rede PENSSAN (2022) indicam 33 milhões de pessoas com fome no país. Fica evidente neste período a migração da pauta alimentar da saúde para narrativas econômicas do agronegócio (Oliveira *et al.*, 2025). Este silêncio discursivo representa não apenas ausência de prioridade, mas um projeto político explícito de invisibilização da agenda alimentar.

Em última análise, no governo Lula 2023-2024 surge uma única menção relacionada a alimentação, o que pode ser sugerível a reconstrução institucional ainda incipiente, da herança de desmonte discursivo, e a necessidade de retomada do capital simbólico. Neste mesmo período ocorreu a recriação do

CONSEA incluiu 20 ministros de Estado como membros representantes do governo (Rodrigues, 2014). A invisibilidade de menções a nutrição permanece tímida, indicando que reconstituir instituições seja mais rápido do que recuperar linguagem política e sentidos sociais.

### **Considerações finais**

O presente estudo, objetivou analisar a inserção da alimentação e nutrição na agenda retórica presidencial brasileira entre 1990 e 2024, demonstrou que a atenção dedicada ao tema é intermitente, altamente volátil e marcada pela vulnerabilidade simbólica em momentos de crise.

A pesquisa comprovou a distinção entre a mobilização retórica programática e a agenda de compromisso simbólico, conforme evidenciado pelas três fontes analisadas. Os planos de governo exibiram o fenômeno mais expressivo do período em 1994-1998, em contraste, os discursos de posse mostraram um padrão de silêncio retórico e ausência do termo "alimentação" em momentos críticos. Este achado sugere um desacoplamento retórico, onde o tema, apesar de ser um eixo programático crucial, não se consolidou como um compromisso retórico perene ou um tema de alto valor simbólico incontornável para a presidência da república.

As mensagens ao congresso nacional ratificaram a marginalidade percentual do tema, a ausência da alimentação e nutrição nas mensagens em alguns períodos, justamente durante o ápice da crise sanitária e social demonstrou que, em situações de alto estresse, o tema é facilmente deslocado da agenda formal em favor de prioridades mais imediatas e consolidadas, como a própria saúde.

A principal contribuição teórica deste trabalho é a demonstração empírica da dicotomia retórica entre alimentação (enquadrada como crise social e política) e a nutrição (enquadrada como tema técnico-setorial), caracterizada pelo incrementalismo e subordinação à saúde. Em termos práticos, a volatilidade da agenda retórica implica que o tema das políticas de alimentação permanece vulnerável a ciclos políticos. A ausência de menção retórica em momentos de

crise recente sugere uma falha do Executivo em reconhecer publicamente a gravidade do problema.

Novas hipóteses sugerem que a ausência de termos específicos em planos de governo atua como um preditor de desmonte de políticas públicas, o que confere a este trabalho uma utilidade prática imediata: servir como uma ferramenta de vigilância social. Pesquisadores e gestores podem replicar esta metodologia para monitorar falas presidenciais em tempo real e auxiliar na revisão técnica de documentos oficiais, garantindo que o compromisso com as políticas de alimentação e nutrição seja formalmente registrado e, conseqüentemente, passível de cobrança institucional e jurídica.

Logo, considera-se que a inclusão do tema investigado na agenda discursiva funciona mais como estratégia de enquadramento político para justificar novas ações do que como um valor estável e inegociável na manutenção e prestação de contas do Estado. Essa constatação indica a necessidade de maior valorização estratégica da alimentação e nutrição na formulação de políticas públicas em saúde, para além de momentos circunstanciais. Recomenda-se avançar em estudos sobre a formação das agendas presidenciais sobretudo administrativa e legislativa a fim de ampliar o conhecimento e favorecer ações mais contínuas e articuladas no setor.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, B. K. G. **A política de alimentação e nutrição no Brasil: do assistencialismo à segurança alimentar**. Recife: IMIP, 2003.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of The Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999. p. 97-116.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **The politics of information: Problem definition and the course of public policy in America**. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

BEVAN, S.; PALAU, A. M. The comparative agendas project in Latin America: data and coding. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1526-1545, nov./dez. 2020.

BORTOLINI, G. A. et al. Evolução das ações de nutrição na atenção primária à saúde nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. e00152620, 2021.

BORTOLINI, G. A.; BASSO, C.; JAIME, P. C. Recomendações para o fortalecimento da implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 1-12, 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972**. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1972.

Brasil. Ministério da Educação. Resolução FNDE nº 6 de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília: Diário Oficial da União; 2020;12 mai:Edi 89,Seção 1,pg 38

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 2. ed. rev. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_alimentacao\\_nutricao.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf). Acesso em: 19 dez. 2025.

BRASIL, F. G. **A dinâmica das políticas de saúde e assistência social no Brasil: incrementalismo e pontuações na agenda governamental entre 1986 e 2003**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional -SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União 2006; 18 set

BUSS, P. M. et al. Desenvolvimento sustentável e governança global em saúde – Da Rio+20 aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pós-2015. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, 2012.

CARVALHO, F. F.; PAIVA, B. A. O. Brasil acima de tudo, Deus acima de todos: uma análise do discurso de posse do presidente Bolsonaro. **Revista da Anpoll**, Florianópolis, v. 53, n. 1, p. 215-235, jan./abr. 2022.

CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. e00009919, 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 3., 1963, Brasília. **Anais [...]**. Niterói: Fundação Municipal de Saúde, 1992.

ESCOREL, S. **Reviravolta na saúde**: origem e articulação do movimento de reforma sanitária. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022**: Adapting food systems for affordable healthy diets. Rome: FAO, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en>. Acesso em: 10 nov. 2025.

GARCIA, D. V. **A construção de arranjos institucionais intersetoriais no governo federal (2003 a 2006)**: um estudo a partir da produção do Executivo Presidência. 2014. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

JAIME, P. C. et al. Um olhar sobre a agenda de alimentação e nutrição nos trinta anos do Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1829-1836, 2018.

MACEDO, D. S. **Discursos Contemporâneos em Estudo**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 25-50, 2018.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MENEZES, A. P. R.; MORETTI, B.; REIS, A. A. C. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. esp. 5, p. 58-70, dez. 2019.

MORAES, V. D.; MACHADO, C. V.; MAGALHÃES, R. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 12, p. 6175-6187, 2021.

NOGUEIRA, M. B. H.; PEREIRA, S. C. L.; CARRARA, V. A. Política de Segurança Alimentar e Nutricional no enfrentamento da fome produzida pelos impérios alimentares. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 507-516, set./dez. 2022.

OLIVEIRA, F. L. et al. Alimentação e Nutrição: Interface das Políticas Públicas do Sistema Único de Saúde (SUS) e de Segurança Alimentar e Nutricional para a Agenda 2030. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v. 29, p. e240052, 2025.

PACHECO, D. P.; RODRIGUES, W. F. As transformações nas campanhas eleitorais: uma reflexão sobre o papel dos partidos políticos e do impacto das novas ferramentas de comunicação. **Revista Alcance**, Juiz de Fora, v. 15, n. 1, p. 108-123, jan./abr. 2021.

PAIM, J. S. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 15-35, 2014.

PINHEIRO, A. R. O. Reflexões sobre o processo histórico/político de construção da lei orgânica de segurança alimentar e nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 1-15, 2008.

PINHEIRO, A. R. O.; CARVALHO, M. F. C. C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 121-130, 2010.

REDE PENSSAN. **II VIGISAN**: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-IIVIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

Ramos FP, Panelli-Martins BE, dos Santos SMC. **Repercussões das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional nas propostas legislativas para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**. DEMETRA [Internet]. 29º de dezembro de 2023 [citado 21º de dezembro de 2025];18:e73206. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/demetra/article/view/73206>

RODRIGUES, G. F.; SANTANA, A. G.; SHINOHARA, N. K. S. O retorno do consea e as perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil para 2024. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 4, p. 1-25, 2024.

SALLUM JR., B. Crise, democratização e liberalização no Brasil. In: SALLUM JR., B. (org.). **Brasil e Argentina hoje**: política e economia. Bauru: EdUSC, 2004. p. 40-59.

SANTARELLI, M. et al. **Informe Dhana 2019**: autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília: FIAN Brasil, 2019.

SANTOS, L. M. P.; PASQUIM, E. M.; SANTOS, S. M. C. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 1821-1834, 2011.

SÁ BRITO, F. R. S.; BAPTISTA, T. W. F. Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 10, p. e00308220, 2021.

SILVA, A. C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 87-107, 1995.

SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (org.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Brasília: Ipea, 2014.

SOUZA, G.; SOARES, M. G. M. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **Ser Social**, Brasília, v. 21, n. 44, p. 12-34, jan./jun. 2019.

SOUZA, N. P. C. **A 3ª Conferência Nacional de Saúde (1963): antecedentes para um Sistema Nacional de Saúde Público e Descentralizado**. 2014. 160 f. Dissertação (Mestrado em História das Ciências e da Saúde) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

VAN DIJK, T. **Discourse and Power**. London: Palgrave Macmillan, 2008.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005.

## Apêndice

Tabela. Dados brutos de menções à saúde, alimentação e nutrição nas mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional separados por anos (1990-2025)

ANO	PRESIDENTE	SAÚDE	ALIMENTAÇÃO	NUTRIÇÃO
			n	n
1989		41	6	3
1990		121	5	5
1991		62	2	3
1992		41	2	0
1993		49	0	0
1994		95	3	1
1995		28	6	1
1996		36	1	0
1997		61	1	0
1998		63	0	0
1999		145	2	1
2000		110	1	2
2001		113	1	4
2002		264	1	1
2003		83	2	2
2004		102	3	3
2005		119	0	0
2006		128	3	0
2007		100	4	6
2008		128	5	6
2009		203	8	10
2010		241	14	8
2011		292	7	10
2012		291	5	1

2013	235	1	1
2014	375	4	4
2015	297	8	6
2016	346	8	3
2017	141	3	3
2018	120	0	0
2019	128	2	1
2020	68	0	0
2021	86	0	0
2022	112	0	0
2023	65	0	0
2024	161	1	0
2025	2	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>5.052</b>	<b>109</b>	<b>85</b>

## 8.2 Manuscrito 2:

### A ALIMENTAÇÃO E A NUTRIÇÃO NA AGENDA ADMINISTRATIVA PRESIDENCIAL BRASILEIRA (1990-2025)

**Autoria:** Elaine Martins Pinto Cayres

#### Resumo

Este estudo analisa a atenção dedicada à alimentação e nutrição na agenda administrativa do Poder Executivo Federal brasileiro entre 1990 e 2025. Fundamentada no Modelo do Equilíbrio Pontuado, a pesquisa utiliza abordagem mista e análise documental de decretos presidenciais e leis orçamentárias (LOA) processados pelo software NVivo. O arcabouço teórico destaca que a incorporação do tema no Estado é marcada por variações institucionais e pelo histórico de oscilação da questão nutricional na periferia da agenda pública, ganhando relevância conforme a estabilização econômica ou pressões sociais. Os resultados demonstram que a agenda administrativa não é linear. No ciclo 1991-2002, predominou a regulamentação do SUS, restando à nutrição um papel residual nos decretos. Após um período de esvaziamento administrativo severo entre 2019 e 2020, com menções nulas aos termos e o desmonte de instâncias fundamentais como o CONSEA, a nutrição foi reduzida a medidas compensatórias de transferência de renda, mesmo sob a crise sanitária da COVID-19. Desde 2023, emerge uma "agenda de reconstrução". O recorde de menções à nutrição vinculada à saúde em 2023 superou a soma de toda a década anterior combinada. Esse movimento é marcado pela re-institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional via reativação do CONSEA e do Plano Brasil Sem Fome. O estudo conclui que a agenda atual busca superar a fragilidade histórica, consolidando a alimentação como determinante social estratégico e pilar do desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Alimentação, Nutrição, Poder Executivo, Orçamentos

#### Abstract

This study investigates the prioritization of food and nutrition in the administrative agenda of the Brazilian Federal Executive from 1990 to 2025. Rooted in Punctuated Equilibrium Theory, the research utilizes a mixed-methods design and documentary analysis of presidential decrees and budget laws (LOA) processed via NVivo software. The framework suggests that the State's inclusion of these themes is marked by institutional shifts and a historical pattern of **oscillation**, where nutrition remains peripheral to the public agenda, surfacing primarily under conditions of economic stability or heightened social demand. The findings reveal a non-linear administrative trajectory. During the 1991-2002 period, the focus on SUS regulation marginalized nutrition in official decrees. A

period of severe institutional neglect followed between 2019 and 2020, characterized by the dismantling of key bodies like CONSEA and the reduction of nutrition to compensatory welfare programs, even amidst the COVID-19 pandemic. Since 2023, a "reconstruction agenda" has materialized. Mentions of health-related nutrition in 2023 reached record levels, exceeding the total count of the previous decade. This shift is defined by the reinstitutionalization of Food and Nutrition Security, spearheaded by the reactivation of CONSEA and the "Brasil Sem Fome" Plan. The study concludes that the current agenda aims to resolve historical inconsistencies, establishing food as a strategic social determinant and a cornerstone of sustainable development.

**Keywords:** Public Policy; Food; Nutrition; Executive Power; Budgets.

## Introdução

A alimentação e a nutrição configuram-se como elementos centrais nas políticas de saúde pública, dada a sua natureza essencialmente preventiva. A relevância dessa área reside na sua capacidade de intervir diretamente nos indicadores de qualidade de vida e de atuar como um pilar fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável (Oliveira *et al.*, 2025).

A incorporação da alimentação e nutrição à agenda administrativa do Estado brasileiro resulta de um processo histórico marcado por oscilações institucionais, disputas políticas e diferentes concepções teóricas sobre o papel do Estado. Antes da consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), em seu trabalho Cunha (2012), ressalta que, tais temas foram tratados de forma fragmentada, frequentemente subordinados a projetos econômicos e a leituras tecnicistas da questão social. Cabe destacar que o trabalho de Natal (1982), já observava a questão nutricional ocupando historicamente uma posição de "vaim" na periferia da agenda pública, ganhando ou perdendo relevância conforme as necessidades de estabilização econômica.

No período do Estado Novo (1937–1945), a alimentação integrou o debate estatal de maneira instrumental, visando a produtividade da força de trabalho (Vasconcelos, 2019). O marco inaugural desse processo foi a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) em 1940. Segundo L'Abbate

(1987), o SAPS representou a primeira tentativa estatal de institucionalizar agências federais para aplicar o saber dos médicos-nutrólogos à realidade social. Nesse contexto, Josué de Castro começou a vincular a problemática da fome à competência direta do Estado, embora as iniciativas ainda operassem sob uma "cidadania regulada" (Amorim, 2017; Andrade; Pohl-Valero, 2024).

Nas décadas de 1950 e 1960, a criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) sinalizou uma tentativa de planejamento mais robusto, mas que ainda sofria com o financiamento instável. Durante o regime militar (1964–1985), a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1972 centralizou as ações sob uma lógica tecnocrática. Conforme discute Vasconcelos (2019), houve uma ruptura com os modelos participativos. Embora o planejamento econômico da pobreza tenha avançado nas pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, criado em 1964 (IPEA), as políticas sociais permaneciam vulneráveis a quedas bruscas orçamentárias sempre que o cenário fiscal se agravava (Cunha, 2012).

A inflexão no debate público ocorreu com a redemocratização e o movimento da Reforma Sanitária. A obra de Josué de Castro foi resgatada para fundamentar a saúde como expressão ecológica das relações do homem com o seu habitat (Arruda, Figueira, 1987), preparando o terreno para a transição do modelo excludente para o universal apontado por Abud; Gorisch; Souza, (2025). Esse processo culminou na Constituição de 1988, que instituiu a saúde como direito de todos.

Contudo, a promulgação da nova carta magna não encerrou as contradições. Na transição para a década de 1990, a política de alimentação e nutrição enfrentou novos desafios. De acordo com Vasconcelos (1993), o período da "Nova República" foi marcado por uma ambiguidade, enquanto a legislação avançava, a prática dos programas era frequentemente distorcida por interesses de acumulação de capital e escândalos de corrupção, que geravam rupturas na continuidade das ações.

Nas últimas décadas, as estratégias de alimentação e nutrição no Brasil foram fundamentais para o controle e a eliminação de várias enfermidades (Brasil,2023). De acordo com Corrêa Filho *et al* (2002), esse histórico de efetividade transformou as políticas brasileiras em um referencial de sucesso, reconhecido tanto nacional quanto globalmente. Todavia, a sustentabilidade dessas estratégias nutricionais no longo prazo depende diretamente de como o tema é pautado e priorizado pelas instâncias de decisão governamentais, refletindo-se na alocação real de esforços e recursos.

Tendo em vista os fatos históricos e os pressupostos teóricos supracitados torna-se necessário investigar as prioridades elencadas para a alimentação e nutrição nas agendas de políticas públicas de saúde no Brasil, com base no marco temporal legislativo de criação do Sistema Único de Saúde até o ano de 2025. Logo, a presente investigação elenca a seguinte questão-problema: qual a atenção dada à alimentação e nutrição na agenda administrativa presidencial brasileira, no que se refere ao período de 1990 a 2025. Sendo assim, o objetivo da pesquisa foi analisar a atenção dedicada à alimentação e nutrição na agenda administrativa do Poder Executivo Federal, levando-se em consideração a série histórica supracitada.

O pacto federativo introduzido pela Constituição de 1988 conferiu autonomia política e administrativa à União, aos estados e aos municípios. Sob essa estrutura, os entes federados passaram a operar sem subordinação hierárquica entre si, sendo todos corresponsáveis pela gestão pública e pela implementação de políticas em seus respectivos âmbitos (Brasil,1988)

Nesse cenário, destaca-se a relevância da agenda administrativa, compreendida como o espaço institucional onde as intenções governamentais adquirem materialidade. Segundo Torres (2014), é por meio de atos autorizativos como portarias, decretos e mecanismos orçamentários que as diretrizes políticas são traduzidas em ações concretas. A análise dessa agenda torna-se, portanto, essencial para identificar o grau de priorização de políticas como a de alimentação e nutrição nas decisões do Poder Executivo federal, especialmente no que tange à alocação de recursos.

Nesta perspectiva, a agenda administrativa assume um papel preponderante como o domínio institucional onde as intenções do governo ganham forma concreta. A investigação detalhada dessa agenda possibilita aferir o grau de centralidade conferido a políticas específicas, como as de alimentação e nutrição, nas deliberações do Poder Executivo federal. Tal análise evidencia como a distribuição de verbas e a integração de novas estratégias ao planejamento estatal traduzem, na prática, o real compromisso governamental com o setor, revelando se a política é tratada como uma prioridade estratégica ou se permanece no plano secundário.

O trabalho encontra-se estruturado por meio da apresentação da análise e discussão dos dados com base nos indicadores de atenção elencados para o estudo da referida agenda, a saber: decretos presidenciais; projetos de leis orçamentárias; leis orçamentárias anuais.

### **Métodos e Técnicas**

Trata-se de uma pesquisa documental, de caráter exploratório com abordagem mista quanti-qualitativa (Gil, 2008). A presente pesquisa teve como referência empírica a gestão pública brasileira com base na agenda presidencial. O recorte temporal (1990-2025) justifica-se pela necessidade de análise longitudinal da atenção dada a segurança alimentar como pauta da agenda supracitada e, ao mesmo tempo, a compreensão das ideias e prioridades elencadas pelos atores políticos e os arranjos institucionais delineados ao longo do tempo. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi delineada com base no modelo teórico do Equilíbrio Pontuado. Consequentemente, optou-se pela seguinte categoria analítica, conforme Quadro 1.

**Quadro 1 – Categoria analítica da pesquisa.**

<b>CATEGORIA</b>	<b>FONTE DE COLETA DE DADOS</b>	<b>BASE TEÓRICA</b>
Agenda Administrativa	Decretos e Leis Orçamentárias Anuais (LOA)	Baumgartner e Jones (1993;1999; 2005) Cohen (2012)

Fonte: Adaptado de Silva (2022).

Os decretos foram selecionados por representarem atos administrativos intrínsecos ao Poder Executivo que, dada a sua natureza normativa unilateral, não demandam a aprovação do Congresso Nacional ou do Senado Federal para vigência imediata. No campo das políticas públicas, essa autonomia torna o decreto um indicador fiel da capacidade decisória e da prioridade do governo sem as interferências ou negociações do rito legislativo. Conforme defende Cohen (2012), a produção de decretos funciona como um termômetro da atenção administrativa, permitindo identificar o foco governamental em temas específicos, como a alimentação e nutrição, de forma célere e direta. A utilização das peças orçamentárias, como a Lei Orçamentária Anual (LOA) justifica-se pelo caráter exclusivo de planejamento fiscal atribuído ao Poder Executivo pela Constituição Federal de 1988. No âmbito metodológico, o orçamento é compreendido como a materialização financeira da agenda política. escolha das peças orçamentárias como indicador metodológico ancora-se na premissa de Baumgartner e Jones (1993) de que o orçamento é o reflexo do processamento de informação pelo Estado. No Modelo do Equilíbrio Pontuado, a alocação de verbas é a prova empírica da 'atenção seletiva', indicando quais temas conseguiram romper a estabilidade burocrática e ascender na agenda administrativa. A utilização de fontes oficiais de transparência fiscal como : ([www.gov.br/orcamento-anuais](http://www.gov.br/orcamento-anuais) ) , assegura a fidedignidade necessária para mapear se a alimentação e nutrição alcançaram o status de investimento estruturante ou permaneceram em patamares de incrementalismo.

O Orçamento Geral da União é elaborado pelo Poder Executivo, o qual tem papel fundamental na produção inicial do texto a ser encaminhado para o Poder Legislativo para que possa ser analisado, aprovado e, após essas etapas, convertido em lei (Milioni; Behr; Goularte, 2015). Esse texto contém uma estimativa das receitas federais que serão arrecadadas no governo seguinte, e a autorização para gastos com as despesas do governo.

Esse processo orçamentário é estabelecido através de três instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (Milioni; Behr; Goularte, 2015). O orçamento público brasileiro pode ser

considerado como um exemplo de democracia, pois é a representação da decisão política de forma coletiva. O Orçamento Anual é o principal mecanismo de planejamento das ações e finanças públicas e possui o papel de definir os recursos que deverão ser mobilizados no ano específico de sua vigência, para execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo (Silva, 2014).

O Estado tem o dever de gerir a máquina pública e promover bem-estar social e dignidade a toda população. O orçamento público é um instrumento importante para o planejamento, gestão e execução das finanças do estado (Pinheiro, 2015). Os indicadores utilizados na análise da atenção dada ao tema em questão na agenda presidencial brasileira referem-se aos documentos oficiais produzidos pelos atores políticos.

No que se refere à agenda administrativa, considerou-se as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) como indicadores de atenção dado o caráter exclusivo do planejamento orçamentário previsto na Constituição Federal de 1988. As peças orçamentárias produzidas pelos governos serviram de base para análise das prioridades elencadas para atenção dada alimentação e nutrição levando em conta que os dispositivos legais elaborados pelo Poder Executivo representam um importante indicador das prioridades do governo (Baumgartner; Jones; Wilkerson, 2011).

A LOA é o documento que tem a função de estimar a receita e prevê gastos anuais de forma bem detalhada. Na elaboração dessa lei que ocorre a disputa em torno dos gastos públicos. As modificações orçamentárias na LOA são realizadas por meio de créditos adicionais, os quais se apresentam como autorizações para execução de despesas que não foram incluídas na LOA ou que foram incluídas, mas com valores insuficientes para concluir a ação (Brasil, 1988).

Para Carvalho (2018), analisar as políticas executadas no orçamento público com base na corrente teórica do equilíbrio pontuado, possibilita identificar as mudanças de larga escala ao longo processo constante de execução orçamentária, buscando a compreensão de mudanças bruscas ou continuidade nesse processo. Dessa forma, é possível uma análise comparativa entre os

dados que serão coletados por meio destas categorias, com vistas ao entendimento de continuidade ou ruptura durante o processo de formação da agenda governamental, como também o grau de influência das ideias, atores, e arranjos institucionais.

Para organizar as informações coletadas por meio dos indicadores supramencionados foi escolhido o método de análise de conteúdo, exclusivamente, a codificação de dados. Esse tipo de análise pode ser utilizado em vários contextos de informações, tais como: documentos escritos ou numéricos. A análise de conteúdo pode ser planejada por várias técnicas visando a compreensão da essência de determinada informação (Bardin,1977).

Para coleta dos dados nos indicadores de atenção relacionado à esta agenda, foi utilizado os descritores “alimentação” e “nutrição”. Os dados foram coletados e organizados com o auxílio do software de análise de conteúdo Nvivo versão 12, programa voltado à análise de informações qualitativa que agrupa ferramenta para o trabalho com documentos textuais, otimizando assim, a organização, a categorização e análise dos dados.

Conseqüentemente, utilizou-se a classificação funcional programática que define as unidades orçamentárias e programas com base na portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, possibilitando assim, a compreensão da atenção dada a determinada política no processo de planejamento orçamentário. A alimentação e nutrição são definidas como subfunção (código 306) da função orçamentária Saúde.

Os dados foram coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Vale ressaltar que o referido sistema disponibiliza dados do período de 2000 a 2025, fato que restringiu a coleta no período de 1990 a 1999. Além disso, levou-se em consideração a modulação da economia com base na variação dos planos econômicos implementados na década em questão enquanto variável de exclusão da coleta dos dados supracitados.

Após a coleta de dados referente ao período de 2000 a 2025, foi criado um banco de dados contendo todas as informações necessárias para individualização do conjunto de dados com base no tipo de documento

codificado, no presidente em exercício, partido político ao qual pertence, ano, a legislatura a qual se refere, a informação se há uma política pública destacada, além do texto ou dispositivo codificado.

Posteriormente, organizou-se tais informações no sentido de identificar os resultados estatísticos como porcentagens, proporções e variações, sendo possível assim diagnosticar as mudanças de ano para ano e montar os gráficos e tabelas que alicerçaram as discussões e conclusões da pesquisa. Os dados coletados nas Leis Orçamentárias foram transformados em percentual de atenção a partir da frequência absoluta e relativa das pautas e alocações orçamentária no que se refere ao período analisado.

A análise de conteúdo foi feita através do processo de codificação (*coding process*) proposto por Baumgartner e Jones (1993). Tal codificação apresenta-se como um procedimento viável ao agrupamento de informações oriundas de fontes distintas e originariamente apresentadas em formatos diferentes. A codificação torna-se eficaz no que diz respeito ao processo de redução das falas, documentos escritos e números em unidades menores, simplificadas e de representação simbólica. Nesse sentido, o código torna-se um símbolo que pode ser definido enquanto a essência do documento analisado (Brasil; Capella, 2019).

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **A alimentação e a nutrição nos decretos do Governo Federal**

A análise dos decretos presidenciais permite mapear como o Poder Executivo regulamentou os temas de alimentação e nutrição no período democrático recente. O Quadro 1 revela que a agenda administrativa não é linear, apresentando picos de atividade normativa que coincidem com mudanças de governo e a criação de marcos institucionais.

Ao analisar decretos presidenciais nos primeiros anos da série histórica demonstra uma clara hegemonia do termo saúde, que domina o cenário normativo com um ápice em 2000 (11 menções em 14 decretos). Esse fenômeno

reflete o esforço de regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a consolidação das instâncias de gestão federativa. Conforme apontam Campelli e Calvo (2007), a promulgação da Emenda Constitucional nº 29 (EC 29) em setembro de 2000 atuou como um catalisador institucional, estabelecendo uma trajetória ascendente no aporte de recursos financeiros para o setor.

Contudo, os dados sugerem que esse avanço normativo coexistiu com severas limitações. Segundo Ugá e Santos (2006), o financiamento da saúde brasileira no início dos anos 2000 era marcado por contradições estruturais, embora o gasto público tenha se estabilizado, a participação estatal no gasto total em saúde era de apenas 43,8% em 2002, patamar semelhante ao de países sem sistemas universais. Essa escassez de recursos públicos refletia-se na agenda administrativa, onde a saúde era priorizada para garantir a sobrevivência do sistema, enquanto temas como a nutrição permaneciam em plano residual (apenas 3 menções entre 1995 e 2002).

**Quadro 1 – N de menções a saúde, alimentação e nutrição nos decretos presidenciais.**

Ano	Decreto Saúde	Decreto Alimentação	Decreto Alimentação na saúde	Decreto Nutrição	Decreto Nutrição na saúde
1991	35	6	2	1	0
1992	32	7	0	0	0
1993	28	4	0	0	0
1994	19	1	0	1	0
1995	30	2	0	0	0
1996	29	4	2	1	0
1997	34	2	2	1	0
1998	21	1	1	1	0
1999	21	0	0	0	0
2000	14	11	0	0	0
2001	20	3	1	0	0
2002	16	1	1	0	0
2003	17	1	1	0	0
2004	13	0	0	0	0
2005	8	0	0	0	0
2006	19	2	1	0	0
2007	14	2	0	2	0
2008	8	1	0	0	0
2009	17	1	0	0	0
2010	26	1	1	1	1
2011	18	0	0	0	0
2012	10	3	2	0	0

2013	14	1	0	0	0
2014	15	0	0	1	0
2015	8	2	2	2	2
2016	5	0	0	2	2
2017	4	2	1	0	0
2018	7	0	0	0	0
2019	7	0	0	0	0
2020	25	0	0	0	0
2021	14	4	2	1	1
2022	15	1	0	0	0
2023	27	5	2	7	7
2024	12	3	0	1	1
2025	14	2	2	0	0

Fonte: Dados da pesquisa. Tabela elaborada pela autora.

Essa presença periférica da nutrição indica que, embora o termo alimentação figurasse na agenda da gestão FHC (7 menções totais), ele não era tratado como uma pauta técnica ou clínica autônoma. Conforme discutido por Bocchi *et al.* (2019), o investimento federal em segurança alimentar e nutricional (SAN) só passaria a ser priorizado de forma estratégica a partir do início dos anos 2000, tanto para responder às pressões sociais acumuladas nas décadas anteriores quanto para alinhar o Brasil aos compromissos firmados com organismos internacionais.

A análise de Ugá e Santos (2006) oferece uma explicação econômica para esse hiato, o elevado peso dos gastos diretos das famílias com saúde especialmente medicamentos competia diretamente com o orçamento destinado à alimentação. Assim, a ausência de uma "nutrição na saúde" nos decretos desse período reforça a visão de que a alimentação ainda era vista como assistência genérica, e não como um determinante social da saúde que exigia regulação técnica específica.

A partir de 2011, nota-se uma redução significativa na densidade desses termos nos atos administrativos. Já entre os anos seguintes revela-se um cenário de severo esvaziamento administrativo entre 2019 e 2020. Nesse biênio, os termos "nutrição" e "alimentação" apresentaram frequência nula (0 menções) nos decretos selecionados. Esse silêncio normativo sugere uma paralisia na regulamentação de novas frentes de alimentação e nutrição no país, coincidindo

com o que a literatura descreve como o desmonte de instâncias fundamentais de governança.

De acordo com Kepple e Segall (2017), a força da política de SAN brasileira residia na participação da sociedade civil e no funcionamento de conselhos como o CONSEA. A ausência de menções a esses temas nos decretos de 2019 corrobora a tese de desestruturação desses espaços de diálogo. Esse hiato administrativo é particularmente alarmante quando confrontado com os achados de Sousa *et al.* (2019), que já apontavam que, desde o início da crise política e financeira em 2015, a insegurança alimentar grave no Brasil havia triplicado, saltando de 4% para 12%. Portanto, no momento em que a população mais necessitava de proteção, o Executivo apresentou um recuo na produção de normas específicas para o setor.

Mesmo em 2020, ano marcado por uma intensa produção normativa devido à pandemia de COVID-19, o termo "saúde" atingindo o ápice de 25 menções, a alimentação e a nutrição permaneceram invisíveis nos textos dos decretos. Embora o Governo Federal tenha destinado volumes recordes de recursos para mitigação dos efeitos da pandemia, focando no acesso à renda e aos alimentos (Alpino *et al.*, 2022), essa ação foi pautada por um caráter emergencial e financeiro, desvinculada de uma agenda técnica de saúde nutricional.

Essa omissão nos decretos de 2020 evidencia que a nutrição, anteriormente reconhecida mundialmente como um eixo estratégico de proteção social e redução da insegurança alimentar grave (Araújo *et al.*, 2020), foi reduzida a uma medida compensatória de transferência de renda. Consequentemente, a agenda administrativa deste período rompeu com a trajetória de pioneirismo e integração entre saúde e nutrição que caracterizou as décadas anteriores, resultando em um vácuo regulatório justamente no ápice da crise sanitária e social do país.

O dado mais impactante da série histórica surge em 2023, marcando uma ruptura com o padrão dos últimos 30 anos. O termo Nutrição atingiu 7 menções

em 2023, todas elas vinculadas diretamente ao descritor "saúde". Comparativamente, o volume de menções à nutrição em 2023 foi superior à soma de todos os decretos dos mandatos de 2011 a 2022 combinados.

O salto quantitativo e qualitativo observado entre 2023 e 2025 materializa o que a literatura denomina como "agenda de reconstrução", na qual o Poder Executivo utiliza o instrumento do decreto para re-institucionalizar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) após um período de paralisia normativa. Este movimento foi impulsionado, inicialmente, pela reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) através do Decreto nº 11.396/2023, restabelecendo a participação social como pilar da governança, e pela instituição do Plano Brasil Sem Fome (Decreto nº 11.678/2023), que articulou a nutrição como uma estratégia intersectorial de saúde pública.

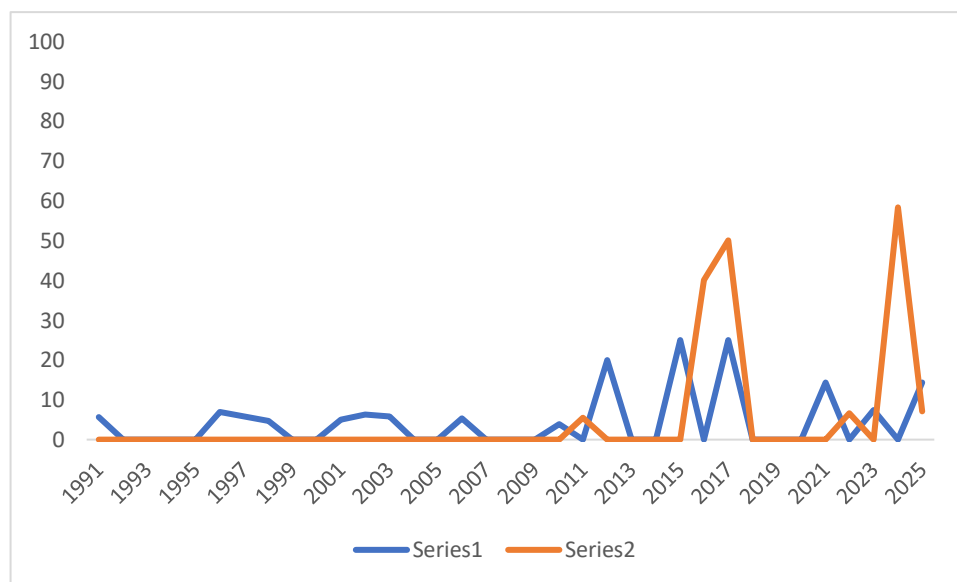
O recorde de menções ao termo "nutrição" vinculado à "saúde" em 2023 reflete uma transição técnica fundamental, onde o tema deixou de ser tratado como mera assistência financeira emergencial para retomar seu caráter de vigilância epidemiológica e clínica. Esse ciclo de expansão normativa prosseguiu com a regulamentação de programas inovadores, como a institucionalização das cozinhas solidárias pelo Decreto nº 11.937/2024. De acordo com Iamamoto *et al*, (2025), ao garantir o acesso a refeições qualificadas para populações vulneráveis, o Estado passa a intervir diretamente nos determinantes sociais da saúde, consolidando esses dispositivos como eixos estratégicos da rede de proteção social brasileira.

Culminando em 2025 em uma fase de estabilização da agenda administrativa, que agora opera em patamares significativamente e superiores aos da década anterior para mitigar os retrocessos sociais documentados recentemente pela literatura, com 2 menções à saúde e 2 à alimentação, demonstrando assim, uma tentativa de estabilização em níveis superiores aos da década anterior. Esse fenômeno pode ser caracterizado como reestruturação normativa, onde o decreto passa a ser utilizado para restabelecer marcos regulatórios de vigilância nutricional e segurança alimentar que haviam sido

descontinuados. Em 2025, os dados mantêm a tendência de atividade, com 2 menções à saúde e 2 à alimentação, demonstrando uma tentativa de estabilização da agenda administrativa em níveis superiores aos da década anterior.

A análise do gráfico 1 revela um cenário de extrema fragilidade e descontinuidade da temática de alimentação e nutrição nos decretos relacionados a alimentação e nutrição ao longo das últimas três décadas.

**Gráfico 1 – Percentual de atenção a alimentação e nutrição nos decretos relacionados a saúde – 1991 a 2025.**



Fonte: dados da pesquisa. Gráfico elaborado pela autora.

A análise da série histórica dos decretos presidenciais brasileiros entre 1991 e 2025 revela oscilações profundas que traduzem as mudanças de prioridades na agenda política nacional. No primeiro ciclo (1991-2002), observa-se uma elevação ascendente do termo alimentação em azul, com pequenas oscilações. Este volume reflete o esforço de regulamentação do SUS após a Emenda Constitucional nº 29. Segundo Campelli e Calvo (2007), a EC-29 foi o catalisador do setor, embora Ugá e Santos (2006) ponderem que as contradições do financiamento mantinham a nutrição em uma posição marginal, como um componente assistencial genérico sufocado pelos gastos diretos das famílias com saúde.

A partir de 2003, a agenda sofre uma transição qualitativa, com uma elevação ascendente da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para atender a pressões sociais e acordos internacionais (Vasconcelos *et al.*, 2019; Bocchi *et al.*, 2019). O sucesso brasileiro na redução da insegurança alimentar grave até 2014 foi reconhecido mundialmente (Araújo *et al.*, 2020), sustentado por um modelo federativo onde, como indicam Leite, Vasconcelos e Lima (2009), os decretos federais atuam como indutores vitais para a gestão municipal, que depende das transferências da União para manter a estabilidade das ações locais.

Contudo, este ciclo de estabilidade foi interrompido por uma queda vertiginosa na atenção normativa (2015-2022). O vácuo administrativo é evidenciado pelo silêncio total de 0 menções à nutrição e alimentação em 2019 e 2020, ocorrendo precisamente quando o país enfrentava uma aguda deterioração social. Conforme demonstrado por Sousa *et al.*, (2019), a segurança alimentar nos lares brasileiros desmoronou de 76% para 49%, enquanto a fome triplicou entre 2013 e 2017. Mesmo em 2020, sob o impacto da COVID-19, ocorreu um pico isolado de 25 decretos de saúde que, paradoxalmente, omitiram a nutrição, priorizando apenas transferências financeiras emergenciais de caráter compensatório (Alpino *et al.*, 2022).

A ruptura com esse cenário de omissão surge entre 2023 e 2025 com um reordenamento administrativo, o ano de 2023 registrou um pico histórico de 7 menções à nutrição, todas vinculadas diretamente à saúde um volume que supera a soma de toda a década anterior. Este movimento de elevação ascendente pode consolidar-se com a institucionalização das Cozinhas Solidárias (Decreto nº 11.937/2024), Para lamamoto *et al.*, (2025), ao converter iniciativas comunitárias em equipamentos públicos, o Estado intervém diretamente nos determinantes sociais da saúde, restabelecendo a nutrição como um direito social estratégico e ferramenta de equidade no SUS, revertendo a trajetória de queda observada nos anos precedentes.

**Tabela 1 - Decretos promulgados pelo Poder Executivo**

PERÍODO	GESTÃO	DECRETO	EMENTA
1991	Fernando Collor	Decreto nº 54	Promulga o Acordo Básico Referente à Ajuda do Programa Mundial de Alimentos, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura-FAO.
1991	Fernando Collor	Decreto s/n	Dispõe sobre o atendimento da população alvo do programa nacional do leite para crianças carentes e dá outras providências.
1996	FHC	Decreto s/n	Da nova redação ao artigo 3 do decreto de 28 de março de 1996, que cria o comite nacional para a preparação da participação do Brasil na cúpula mundial da alimentação.
1996	FHC	Decreto nº 1.900	Promulga o Acordo Relativo ao uso de Peritos em Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.
1997	FHC	Decreto nº 2.283	Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e a desativação da Central de Medicamentos - CEME, e dá outras providências.
1997	FHC	Decreto nº 2.428	Promulga a Convenção Interamericana sobre Obrigação Alimentar, concluída em Montevideu, em 15 de julho de 1989.
1998	FHC	Decreto nº 2.489	Encerra os trabalhos de inventariança da extinta Autarquia Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN.
2001	FHC	Decreto nº 3.982	Cria o Comitê de Acompanhamento da Implementação do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação da Organização das Nações Unidas para

			Alimentação e Agricultura (FAO).
2001	FHC	Decreto nº 3.934	Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa Alimentação" e dá outras providências.
2002	FHC	Decreto nº 4.226	Cria o Conselho Nacional de Promoção do Direito à Alimentação - CNPDA, e dá outras providências.
2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 4.675	Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003.
2006	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto de 01/12/2006	Convoca a III conferência nacional de segurança alimentar e nutricional, e dá outras providências.
2010	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 7.272	Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, 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.
2012	Dilma Houssef	Decreto nº 7.752	Promulga a Constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, firmada em Quebec, Canadá, em 16 de outubro de 1945, e atualizada por emendas que lhe foram apostas até novembro de 1955.
2012	Dilma Houssef	Decreto s/n	Institui o comitê de gestão integrada das ações de atenção a saúde e de segurança alimentar para a população indígena.
2015	Dilma Rouseff	Decreto nº 8.553	Institui o Pacto Nacional para Alimentação Saudável.
2015	Dilma Rouseff	Decreto nº 8.416	Convoca a V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

2017	Michel Temer	Decreto nº 9.087	Cria a Delegação Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e aos Organismos Internacionais Conexos.
2021	Jair Bolsonaro	Decreto nº 10.880	Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.
2021	Jair Bolsonaro	Decreto nº 10.713	Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.
2023	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 11.422	Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.
2023	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 11.679	Institui o Plano Brasil Sem Fome.
2025	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 11.821	Dispõe sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar.
2025	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 12.512	Institui a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos.

A análise do acervo de dispositivos legais da Presidência da República revela que a alimentação e nutrição no Brasil seguiram um padrão de institucionalização caracterizado pela recombinação de instrumentos e pela inércia técnica positiva, onde estruturas sobrevivem a trocas de governo sob novas nomenclaturas. Sob a ótica do Modelo de Equilíbrio Pontuado, observa-se que, apesar das "pontuações" políticas, o Estado mantém raízes permanentes de atuação. O ordenamento normativo da década de 1990 iniciou-se com uma forte dependência da cooperação externa e ações focalizadas.

Na gestão Fernando Collor, o Decreto nº 54 (1991) estabeleceu o acordo com o Programa Mundial de Alimentos da FAO, enquanto programas de distribuição de leite eram a principal resposta administrativa à fome. Esta raiz de vinculação internacional permaneceu constante em quase todas as gestões

subsequentes: FHC (1996, 2001), Dilma (2012) e Temer (2017) utilizaram decretos para ratificar acordos ou criar delegações permanentes junto à FAO, demonstrando que a inserção do Brasil no debate global é um mecanismo de sobrevivência institucional da pauta que transcende ideologias.

Para Ferreira, Alves e Mello (2019) apontam que a gestão Fernando Henrique Cardoso marcou uma pontuação crítica com o Decreto nº 2.283 (1997), que extinguiu o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), desestruturando um modelo técnico de décadas. No entanto, o aparato institucional buscou novas formas de materialização através do Decreto nº 3.934 (2001), que regulamentou o "Bolsa Alimentação", dessa forma Pasquim (2006) destaca que o programa teria como finalidade a promoção de condições adequadas de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de até seis anos em situação de risco nutricional, pertencentes a famílias em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

Este ato normativo plantou a semente operacional que seria "repaginada" em gestões posteriores, como no "Cartão Alimentação" de Lula (Decreto nº 4.675/2003) e, décadas depois, no "Programa Alimenta Brasil" de Bolsonaro (Decreto nº 10.880/2021).

Administrativamente, esses programas compartilham a mesma matriz: a utilização da rede de proteção social como via de acesso a alimentos. Contudo, a alteração mais profunda na arquitetura institucional do setor ocorreu com o Decreto nº 7.272 (2010), regulamentando a Lei nº 11.346/2006, (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN), e ao regulamentar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Conforme analisam Nogueira *et al.* (2022), este marco normativo foi decisivo ao retirar a nutrição do isolamento técnico dentro do Ministério da Saúde, elevando-a à condição de política transversal e intersetorial.

É neste ponto que as similaridades entre governos opostos se tornam mais evidentes, tanto o governo Bolsonaro (Decreto nº 10.713/2021) quanto o governo Lula III (Decreto nº 11.422/2023) emitiram decretos específicos para

dispor sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). De acordo com Custódio (2009), embora os objetivos políticos diverjam, a manutenção da CAISAN prova que certas ferramentas de governança se tornaram pilares indispensáveis da máquina pública brasileira.

A partir de 2023, a prática administrativa voltou a focar na reconstrução de programas integrados, como o "Plano Brasil Sem Fome" (Decreto nº 11.679), na perspectiva de Santos e Marques (2024), a proposta apoia-se nas experiências acumuladas pelos programas Fome Zero (2003) e Brasil Sem Miséria (2011), visando à retomada e ao aperfeiçoamento do conjunto de políticas públicas que possibilitaram a exclusão do Brasil do Mapa da Fome em 2014, projetando o país como referência internacional no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional.

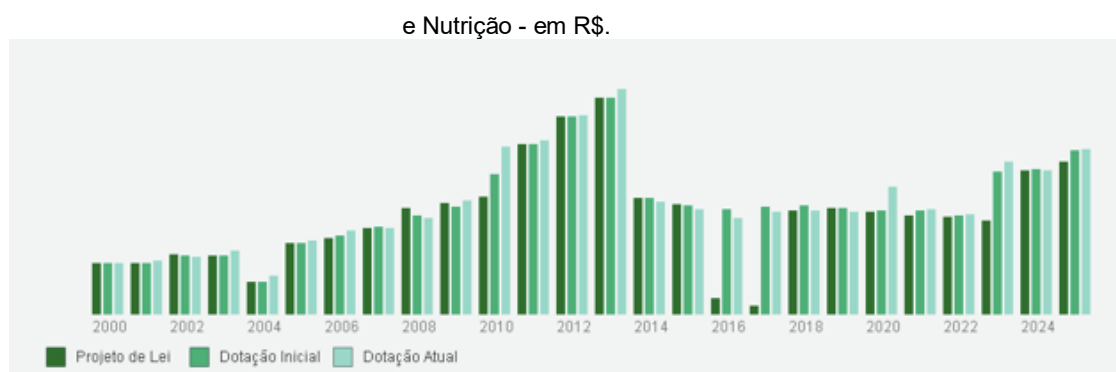
O decreto 11.821/2023 é um marco federal para alimentação escolar, e 2025 é um ano de implementação e avanço dessas diretrizes por meio de leis específicas em diversas localidades do Brasil, mesmo pertencente a ações da educação, estão alicerçadas com base legal a Lei Orgânica da Saúde, reforçando a alimentação como direito, outra ação é a institucionalização da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (Decreto nº 12.512/2023), segundo os autores Tenuta, Teixeira e Sousa., (2024) esses equipamentos herdaram a lógica de combate ao desperdício e segurança alimentar presente nos debates das conferências nacionais de 2006 e 2015.

Em suma, a trajetória decisória do período (1990-2025) mostra que a agenda administrativa é resiliente. O Estado frequentemente recorre à "renovação terminológica" de decretos antigos para atender novas imagens políticas, mas as raízes estruturais, alinhamento internacional, transferência de renda focalizada e governança intersetorial, garantem que a alimentação e nutrição permaneçam no fluxo de implementação do Executivo Federal, mesmo quando a retórica presidencial se mostra desatenta ao tema.

#### **A alimentação e a nutrição nas leis orçamentárias anuais do Governo Federal**

No que tange à agenda de alimentação e nutrição, sua incorporação ao cenário governamental brasileiro foi historicamente perpassada por conflitos de interesses e fatores multisetoriais. Embora esse processo de longa duração tenha consolidado conquistas fundamentais, a literatura de Silva (2014) pondera que, de modo geral, as políticas públicas do setor ainda enfrentam desafios estruturais. Tais limitações manifestam-se no reduzido aporte de recursos financeiros, na baixa capilaridade de cobertura, na ausência de critérios de elegibilidade robustos e, sobretudo, em uma institucionalidade marcada pela fragilidade.

**Figura 1** – Dados brutos da dotação orçamentária para subfunção Alimentação



Ao observar a série histórica entre 2000 e 2003, os dados mantêm uma constância linear nas três variáveis analisadas. Entretanto, o ano de 2004 representa um ponto de ruptura dessa estabilidade, com uma queda vertiginosa nos indicadores apresentados. É paradoxal notar que este declínio numérico ocorreu simultaneamente a um marco de resignificação da agenda, com base nos estudos de Blanco (2022), o restabelecimento do CONSEA, o avanço da estratégia Fome Zero, e a ampliação do Programa Bolsa Família, já se consolidavam em 2004 como políticas centrais de transferência de renda, com condicionalidades relacionadas à saúde e à alimentação, e a ascensão da alimentação e saúde como prioridade estratégica no governo federal.

No que tange à agenda de alimentação e nutrição, sua incorporação ao cenário governamental brasileiro foi historicamente perpassada por conflitos de

interesses e fatores multisetoriais. Embora esse processo de longa duração tenha consolidado conquistas fundamentais, a literatura de Silva (2014) pondera que, de modo geral, as políticas públicas do setor ainda enfrentam desafios estruturais. Tais limitações manifestam-se no reduzido aporte de recursos financeiros, na baixa capilaridade de cobertura, na ausência de critérios de elegibilidade robustos e, sobretudo, em uma institucionalidade marcada pela fragilidade.

Apesar da contrariedade dos números que registraram uma baixa no volume de projetos apresentados naquele ano, 2004 foi o palco da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, os estudos de Pinheiro (2009), apontam que este evento teve como propósito a construção coletiva de diretrizes entre governo e sociedade civil, visando converter o tema em uma política transversal. Como sugerem Nogueira *et al.* (2022), essa fase foi essencial para retirar a nutrição de um isolamento técnico, embora, como indicam os seus dados, a transição para uma estrutura normativa robusta tenha enfrentado uma inércia administrativa inicial antes de atingir novos picos de elevação.

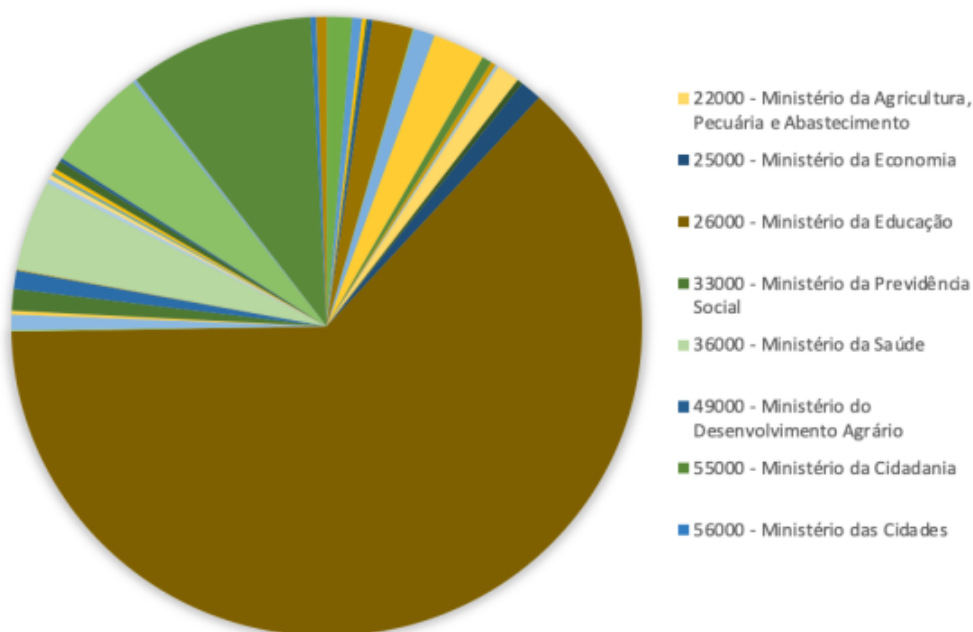
No intervalo entre 2005 e 2013, o cenário de alimentação e nutrição no Brasil vivenciou uma elevação ascendente e vigorosa, com picos de atividade e investimento destacando-se principalmente nos anos de 2011 e 2013. Esse período representou a consolidação de políticas transversais que, como analisam Vasconcelos *et al.* (2019), elevaram o país a uma posição de referência internacional no combate à fome e na promoção da saúde nutricional.

Entretanto, essa trajetória foi interrompida entre 2016 e 2017 por uma queda vertiginosa e uma ruptura na produção de projetos de lei e decretos. Este declínio normativo está intrinsecamente ligado à instabilidade política e à troca de gestões no Executivo Federal, que resultou no desmonte de conselhos e no enfraquecimento das estruturas de monitoramento social. Conforme os dados epidemiológicos traduzidos de Sousa *et al.* (2019), foi precisamente nesse hiato de governança que a insegurança alimentar grave triplicou nos lares brasileiros, evidenciando que a ausência de normas, com 0 menções em alguns anos.

Após essa ruptura crítica, o gráfico de dotação orçamentária para a subfunção de alimentação e nutrição passou a apresentar uma constância linear entre 2018 e 2022, estagnando-se no patamar de 4 a 5 milhões de reais. Houve um pequeno incremento isolado em 2020 devido à urgência da pandemia de COVID-19, porém, conforme discutido por Alpino *et al.* (2022), esse aumento não foi acompanhado por uma regulação técnica da nutrição, sendo absorvido por medidas de transferência de renda emergenciais.

Esse período de "teto orçamentário" e paralisia normativa reflete a fragilidade institucional citada por Silva (2014), onde o baixo poder de cobertura e a falta de novos projetos impediram a recuperação dos indicadores de saúde nutricional que haviam sido conquistados na década anterior.

**Figura 2** – Percentual dos dados brutos da dotação orçamentaria para subfunção Alimentação e Nutrição por unidade orçamentária.



Fonte: dados do SIOF. Gráfico elaborado pelos autores

No início da década de 1990, o cenário institucional brasileiro foi marcado pela ascensão do conceito de alimentação e saúde como eixo norteador das políticas públicas em diversas esferas governamentais. De acordo com a perspectiva de Maluf, Menezes e Valente (1996), o processo de

descentralização administrativa foi um elemento determinante para a eficácia das ações nesse setor, uma vez que viabilizou o fortalecimento da participação democrática e o monitoramento social sobre as intervenções do Estado. Esse movimento de abertura para o controle social permitiu que as demandas locais ganhassem densidade normativa, preparando o terreno para a consolidação de sistemas intersetoriais.

Ao analisar a distribuição do aporte financeiro destinado às Políticas de alimentação e nutrição, observa-se uma configuração orçamentária que evidencia a predominância de pastas ligadas à educação e proteção social. Os dados brutos demonstram que o Ministério da Educação concentrou a maior fatia dos recursos da União, detendo mais de 63% da dotação, seguido pelo Ministério da Cidadania com aproximadamente 10%. Em uma faixa intermediária, os ministérios da Defesa e da Saúde captaram cerca de 5% da verba cada, enquanto os órgãos remanescentes operaram com percentuais marginais entre 1% e 3%.

Essa pulverização de recursos entre múltiplos ministérios confirma a tese de Nogueira *et al.* (2022) sobre a transversalidade do tema, retirando a nutrição de um isolamento estritamente clínico. Entretanto, como discutido por Leite, Vasconcelos e Lima (2009), a expressiva concentração de recursos no ente federal reforça a dependência dos municípios em relação às transferências da União. Tal dependência torna a execução das políticas de alimentação e nutrição na ponta vulnerável a oscilações orçamentárias e crises de governança, evidenciando que a garantia da equidade nutricional no território depende de um fluxo financeiro contínuo e da manutenção dos marcos regulatórios nacionais.

No desenho das políticas públicas brasileiras, o Ministério da Educação e o Ministério da Cidadania configuram-se como os pilares centrais da agenda de alimentação e saúde. Esta articulação institucional materializa-se em instrumentos como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e, de forma basilar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Sob a ótica de Nero, Garcia e Almassy (2023), o programa se consolidou com mais de sete

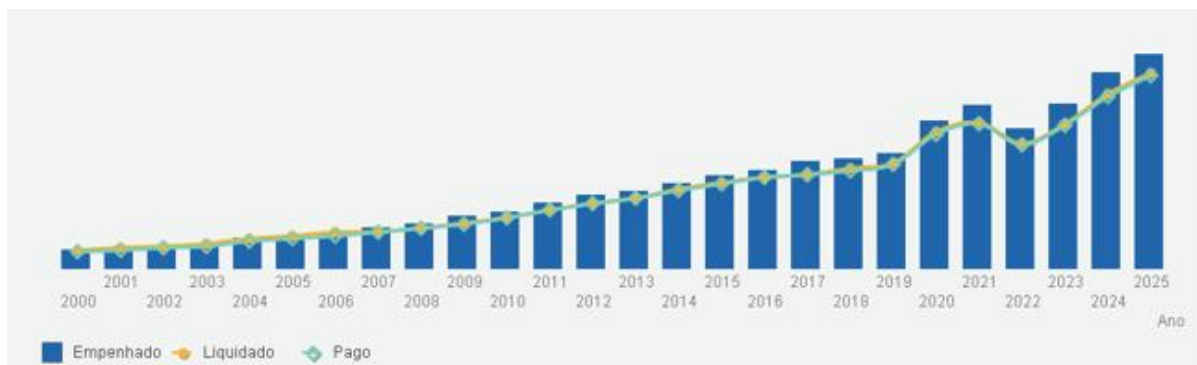
décadas de existência, sendo uma das mais longevas políticas de Estado, atuando não apenas na oferta nutricional, mas como um vetor de desenvolvimento rural ao privilegiar a agricultura familiar.

Historicamente, o fortalecimento destes programas ocorreu em estreita sintonia com o Programa Fome Zero, instituído a partir de 2002, que estabeleceu um marco regulatório na gestão federal ao integrar o combate à fome à estrutura de alimentação e saúde. Conforme analisam Nogueira et al. (2022), esta transição institucional foi fundamental para romper o isolamento das ações de nutrição, transformando-as em políticas transversais que conectam a educação, a proteção social e o desenvolvimento agrário.

A robustez orçamentária do PNAE, que detém mais de 63% dos recursos federais do setor, explica-se pela sua capilaridade e pelo impacto direto nos determinantes sociais da saúde. Como apontado por Gabriel *et al.*, (2014) uma vez que a escola passa a ser o equipamento público de garantia do direito humano à alimentação adequada. Contudo, a eficácia destas ações na ponta do sistema depende de um pacto federativo sólido, onde as normas estabelecidas pelos decretos federais sirvam de guia para a execução municipal, garantindo que a estabilidade histórica do programa não seja comprometida por oscilações políticas ou crises de financiamento.

Ao considerar as informações obtidas através do Gráfico 1, torna-se difícil avaliar a efetividade dos recursos destinados, já que não se sabe como esses recursos foram gastos após serem transferido pela União.

**Figura 3 – Dados brutos dos orçamentos empenhados, liquidados e pagos na subfunção Alimentação e Nutrição - em R\$**



Fonte: dados do SIOP

O Gráfico 3 detalha o comportamento dos valores empenhados, liquidados e pagos no âmbito da alimentação e saúde. No intervalo entre 2000 e 2003, observa-se uma constância linear e um equilíbrio técnico entre as três fases da execução despesista. Contudo, em conformidade com as variáveis anteriores, o ano de 2004 é marcado por uma queda vertiginosa do investimento total, situando o aporte financeiro abaixo do patamar de 2 milhões de reais.

A partir de 2005, os indicadores iniciam uma elevação ascendente, atingindo o seu pico histórico em 2013, seguido por uma queda brusca que estabilizou os valores em níveis constantes até ao período atual. Um fenómeno relevante identificado a partir de 2005 é o descompasso entre o montante empenhado e o efetivamente pago; o facto de os valores empenhados serem sistematicamente superiores aos pagamentos indica que uma parcela das ações planeadas e reservadas orçamentariamente não é concluída financeiramente junto aos credores.

Neste contexto, embora a agenda de alimentação e nutrição tenha adquirido centralidade política, a análise de Silva (2014) sobre a fragilidade institucional torna-se evidente na gestão da máquina pública. A eficiência administrativa exige que o ciclo orçamentário seja encerrado com o pagamento, garantindo a sustentabilidade das políticas. Quando um valor é empenhado e liquidado, mas não é pago, geram-se malefícios estruturais que podem culminar na ruptura de programas estratégicos.

Como ressaltam Leite, Vasconcelos e Lima (2009), a gestão de gastos é uma função vital do Executivo para assegurar a continuidade das ações na ponta do sistema, a exemplo dos municípios. A retenção de pagamentos ou a acumulação de restos a pagar compromete a credibilidade das políticas de alimentação e saúde, podendo paralisar frentes de combate à insegurança alimentar que, como traduzido de Sousa *et al.* (2019), já operam sob forte pressão social e financeira. Portanto, a re-institucionalização da agenda iniciada em 2023 deve focar-se não apenas no aumento do empenho, mas na garantia do fluxo financeiro integral para evitar novas descontinuidades.

**Figura 4 - Dotação atual por função saúde**

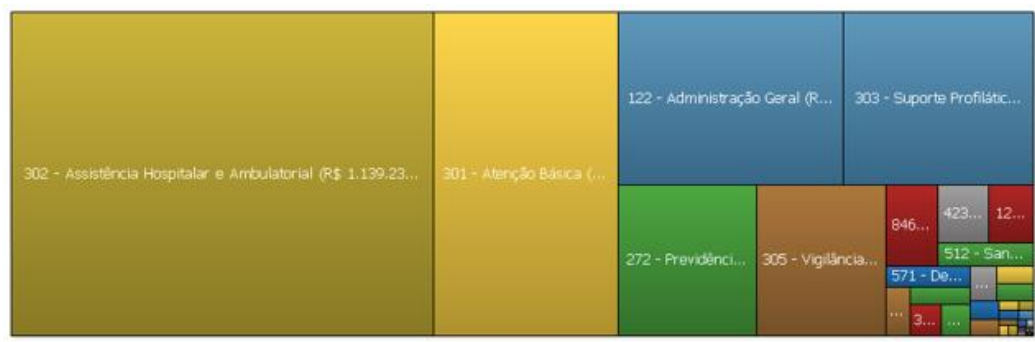


A análise da figura 4, que detalha a dotação orçamental para a função saúde-10, revela o padrão de estabilidade incremental que caracteriza o financiamento do SUS. Conforme discutido por Brasil (2018), a dinâmica das políticas de saúde no país é marcada por uma 'fricção institucional' que, embora garanta patamares mínimos de investimento devido aos imperativos constitucionais, tende a manter a macroagenda em um estado de equilíbrio de longo prazo, com mudanças marginais nos valores totais.

Sob a ótica do Modelo de Equilíbrio Pontuado, essa estabilidade na função-10 demonstra que a saúde permanece como uma prioridade permanente e resiliente do Estado brasileiro, protegida de flutuações políticas drásticas que pudessem comprometer a estrutura do sistema. No entanto, essa robustez orçamental macro muitas vezes mascara a distribuição desigual da atenção governamental entre as diferentes áreas temáticas, sugerindo que o volume total

de recursos nem sempre se traduz em prioridade equitativa para subagendas emergentes ou preventivas.

**Figura 5- Dotação atual por sub-função da saúde**



Ao desagregar os dados na figura 5, a análise por subfunções permite identificar a verdadeira competição por atenção dentro da agenda administrativa do Executivo. Observa-se uma concentração histórica de recursos na assistência hospitalar e ambulatorial (subfunção 302), o que reitera o 'monopólio de política' do modelo médico-curativo, conforme a teoria de Baumgartner e Jones. Em contrapartida, a subfunção de alimentação e nutrição (306) evidencia a natureza oscilatória da política nutricional. Se os dados atuais apontam para um incremento significativo, estamos diante de uma pontuação de reconstrução iniciada em 2023, que rompe com o 'silêncio administrativo' e o esvaziamento institucional observado no quadriênio 2019-2022.

Esse período anterior, marcado por desordens informativas e uma retórica de desmonte da saúde coletiva (Mota; Pimentel; Oliveira, 2023), representou uma pontuação negativa na agenda. Portanto, o panorama atual da alimentação e nutrição, sinaliza um realinhamento institucional que busca reinserir o tema estudado, no núcleo estratégico do planejamento governamental, superando a inércia dos anos de invisibilidade.

## CONCLUSÃO

A análise da agenda administrativa da Presidência da República entre 1990 e 2025 revela que a alimentação e a nutrição no Brasil não percorreram

uma trajetória linear, mas sim um percurso marcado por profundas oscilações institucionais e mudanças bruscas de prioridade. Em consonância com a Teoria do Equilíbrio Pontuado, observou-se que longos períodos de relativa estabilidade e marginalidade do tema, como o ciclo inicial de consolidação do SUS (1991-2002), onde a nutrição ocupava um papel residual, foram interrompidos por "pontuações" críticas. O período entre 2019 e 2022 representou uma dessas rupturas, caracterizada por um esvaziamento administrativo sem precedentes e pelo desmonte de estruturas de participação social, como o CONSEA, o que resultou na invisibilidade do termo nos atos do Poder Executivo e na redução da questão alimentar a meras políticas compensatórias de transferência de renda, mesmo diante do agravamento da fome durante a pandemia de COVID-19.

Por outro lado, o ciclo iniciado em 2023 marca uma nova pontuação na agenda, desta vez de natureza reconstrutiva. O volume recorde de decretos e a integração da nutrição como pilar estratégico da saúde pública e do desenvolvimento sustentável indicam uma tentativa de reinstitucionalização do tema analisado ao núcleo do Estado. Contudo, os resultados sugerem que a sustentabilidade dessa agenda ainda enfrenta o desafio de superar a fragilidade histórica que coloca a nutrição na periferia das decisões orçamentárias e administrativas. Conclui-se que, para que a alimentação seja consolidada como um direito humano adequado e um determinante social definitivo, é imperativo que a agenda de reconstrução atual se transforme em uma política de Estado perene, protegida contra futuras intermitências políticas que possam comprometer os avanços alcançados na garantia da soberania alimentar brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALPINO, T. M. A. et al. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 8, e00161320, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>.

ANDRADE, Rômulo de Paula; POHL-VALERO, Stefan. Fome e alimentação na história. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 83, e20240301, 2024.

ARAÚJO, P. P.; ARAÚJO, M. R.; SALLES-COSTA, R. Food security governance promoted by national government at the local level: a case study in Brazil. **Food Security**, v. 12, p. 591-606, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12571-019-01000-2>.

BLANCO, Lis Furlani. **Dar forma à fome**: uma etnografia das políticas públicas de segurança alimentar na trajetória do Programa Fome Zero. 2022. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

BOCCHI, C. P. et al. The nutrition decade, the public policy for food security, and public purchases from family farming in Brazil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 43, e84, 2019. DOI: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.84>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.679, de 31 de agosto de 2023. Institui o Plano Brasil Sem Fome. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 ago. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11679.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11679.htm). Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O Sistema Público de Saúde Brasileiro**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema\\_saude.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema_saude.pdf). Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.