

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 "vai-vem" 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 Quadro1.

Quadro 1 – Categoria analítica da pesquisa.

CATEGORIA	FONTE DE COLETA DE DADOS	BASE TEÓRICA
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) , 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 (Miloni; 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 (Miloni; 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.

Consequentemente, 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 (*codingprocess*) 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 intersetorial de saúde pública.

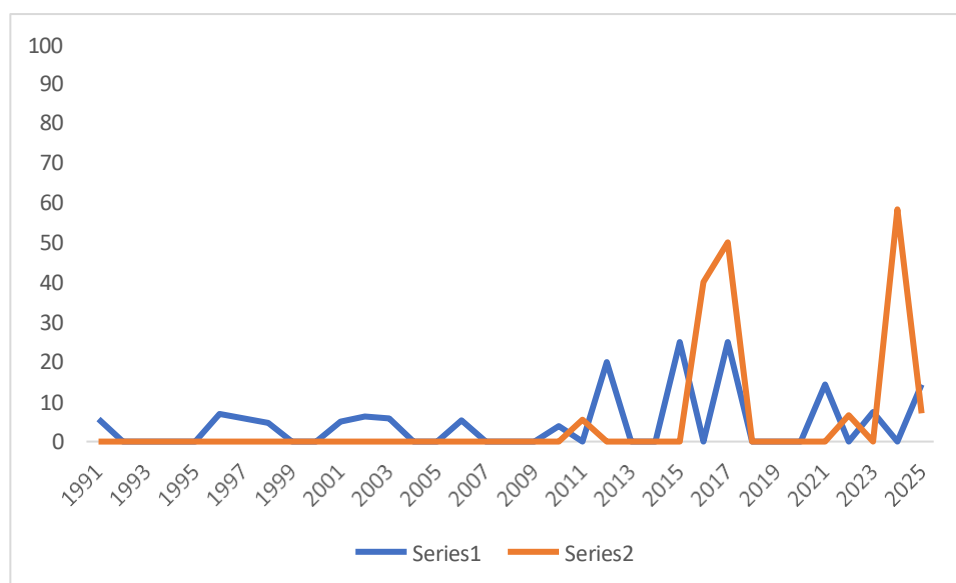
O recorde de menções ao termo "nutrição" vinculado à "saúde" em 2023 reflete uma transição técnica fundamental, onde o tema deixou de ser tratado como mera assistência financeira emergencial para retomar seu caráter de vigilância epidemiológica e clínica. Esse ciclo de expansão normativa prosseguiu com 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 Montevidéu, 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.

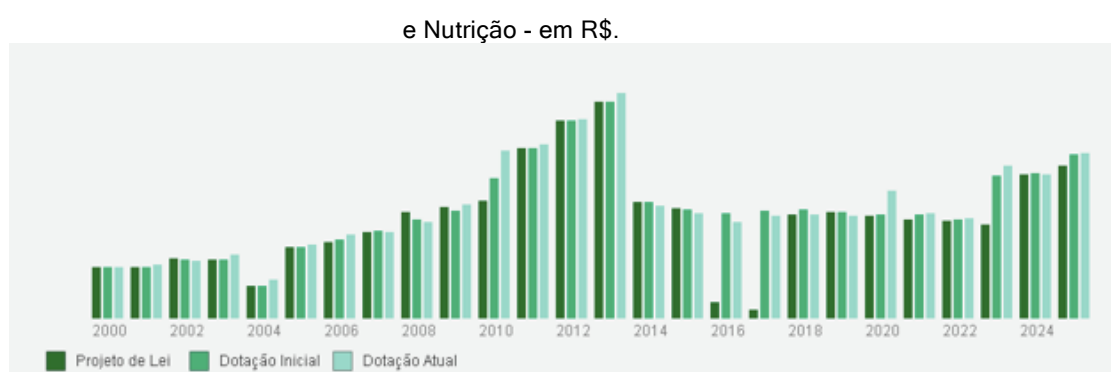
O decreto 11.821/2023 é um marco federal para alimentação escolar, e 2025 é um ano de implementação e avanço dessas diretrizes por meio de leis específicas em diversas localidades do Brasil, mesmo pertencente a ações da educação, estão alicerçadas com base legal a Lei Orgânica da Saúde, reforçando a 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.

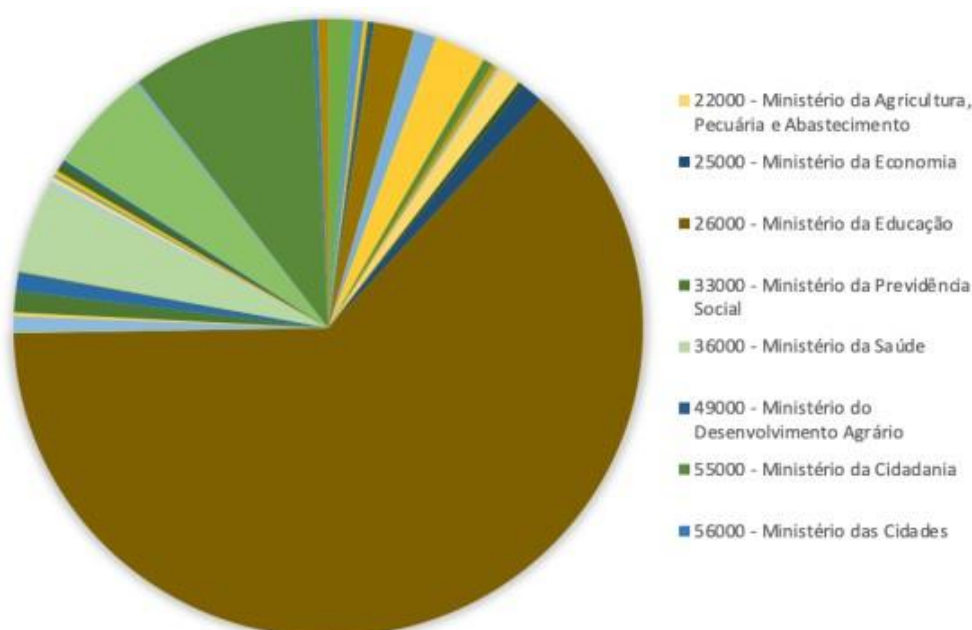
No intervalo entre 2005 e 2013, o cenário de alimentação e nutrição no Brasil vivenciou uma elevação ascendente e vigorosa, com picos de atividade e investimento destacando-se principalmente nos anos de 2011 e 2013. Esse período representou a consolidação de políticas transversais que, como analisam 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 SIOP. 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

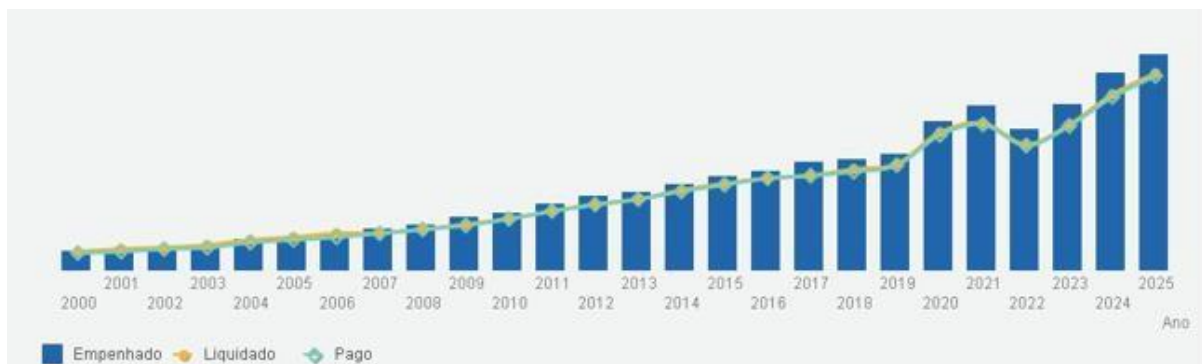
décadas de existência, sendo uma das mais longevas políticas de Estado, atuando não apenas na oferta nutricional, mas como um vetor de desenvolvimento rural ao privilegiar a agricultura familiar.

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

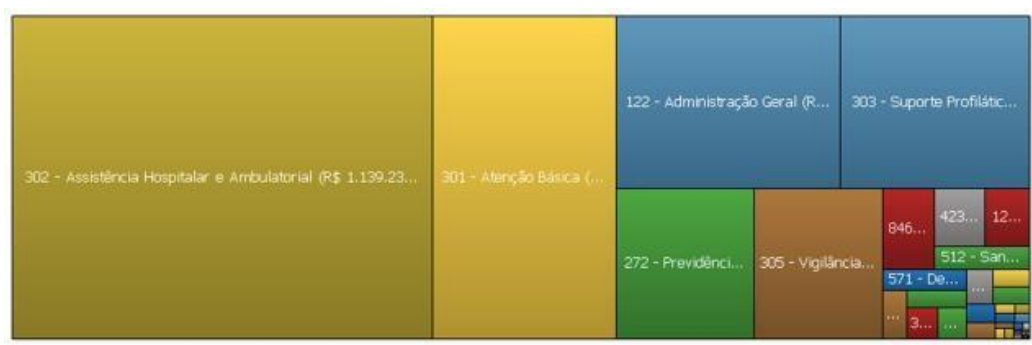


A análise da figura 4, que detalha a dotação orçamental para a função saúde-10, revela o padrão de estabilidade incremental que caracteriza o financiamento do SUS. Conforme discutido por Brasil (2018), a dinâmica das políticas de saúde no país é marcada por uma 'fricção institucional' que, embora garanta 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. 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. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O Sistema Público de Saúde Brasileiro**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: https://bvsms.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.

CAMPELLI, M. G. R.; CALVO, M. C. M. O cumprimento da Emenda Constitucional nº 29 no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 7, p. 1613-1623, 2007.

COHEN, J. E. **The president's legislative policy agenda, 1789–2002**. New York: Cambridge University Press, 2012.

CORRÊA FILHO, Heleno Rodrigues et al. Inquérito sobre a prevalência de bócio endêmico no Brasil em escolares de 6 a 14 anos. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 12, n. 5, 2002.

CUSTÓDIO, M. B. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: arranjo institucional e alocação de recursos. 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Instrumentos de planejamento**: PPA, LDO e LOA. Módulo 3. Brasília: ENAP, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6450>. Acesso em: 22 dez. 2025.

FERREIRA, Helen Gonçalves Romeiro; ALVES, Rodrigo Gomes; MELLO, Silvia Conceição Reis Pereira. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): alimentação e aprendizagem. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, n. 44, p. 90-113, abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v2n44p90-113>.

GABRIEL, Cristine Garcia et al. Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, n. 9, p. 2017-2023, set. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311XER00112813>.

IAMAMOTO, Mariana Oliveira et al. Análise das Cozinhas Solidárias nas regiões brasileiras: uma porta de entrada para Segurança Alimentar e Nutricional em territórios vulnerabilizados. **SciELO Preprints**, 2025. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.11376. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/11376>. Acesso em: 30 out. 2025.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66-88, 1996. Disponível em: [https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20\(1996\).pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf). Acesso em: 4 set. 2025.

MONTE NERO, Dario da Silva et al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir da sua gestão de descentralização. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 31, n. 118, p. 1-23, jan./mar. 2023.

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 Katálýsis**, 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)**, v. 29, e240052, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/interface.2400052>.

PASQUIM, Elaine Martins. **Implementação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação**. 2006. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003–2006)**. 2009. Tese (Doutorado em Nutrição Humana) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SANTOS DE CAMPOS, E. C.; MARQUES, R. M. Insegurança alimentar e Sistema Único de Assistência Social (SUAS): reflexões sobre o “Plano Brasil sem Fome”. **Textos & Contextos**, v. 23, n. 1, e46268, 2024. DOI: <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2024.1.46268>.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Texto para Discussão, n. 1953. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.

SOUSA, L. R. M. et al. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 7, e00084118, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00084118>.

TENUTA, N.; ALVES TEIXEIRA, R.; PAES-SOUSA, R. A lógica da intervenção e os indicadores de monitoramento e avaliação de bancos de alimentos brasileiros. **NAU Social**, v. 14, n. 26, p. 1279, 2024. DOI: <https://doi.org/10.9771/ns.v14i26.51056>.

TORRES, H. T. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, v. 3, p. 25-54, 2014.

UGÁ, Maria Alicia Domínguez; SANTOS, Isabela Soares. Uma análise da progressividade do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 8, p. 1597-1609, ago. 2006.