



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENFERMAGEM E SAÚDE (PPGES)
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (PPG)

**A ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NAS AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EM SAÚDE NO BRASIL (1990-2025)**

Jequié/BA

2026

ELAINE MARTINS PINTO CAYRES

**A ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NAS AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EM SAÚDE NO BRASIL (1990-2025)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
ao Pós-graduação em Enfermagem e
Saúde da Universidade Estadual do
Sudoeste da Bahia, área de concentração
em Saúde Pública para aprovação e
julgamento da Banca Examinadora

Linha de Pesquisa: Políticas, Gestão
e Situação de Saúde da População.

Orientador: Prof. Dr. Ismar Eduardo
Martini Filho.

Jequié/BA

2026

C385a Cayres, Elaine Martins Pinto.

A alimentação e nutrição nas agendas de políticas públicas em saúde no Brasil : 1990-2025 / Elaine Martins Pinto Cayres. - 2026. 132f.

Orientador(a): Prof. Dr. Ismar Eduardo Martini Filho.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Enfermagem e Saúde, Área de Concentração em Saúde Pública, Jequié, 2026.

1. Política alimentar. 2. Nutrição - Brasil. 3. Assistência alimentar. 4. Direitos fundamentais. 5. Segurança alimentar. I. Martins Filho, Ismar Eduardo. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Enfermagem e Saúde. III. Título.

363.856

CDD

Catálogo na fonte: Bibliotecária Eridiana Souza Silva - CRB-5/2129
UESB - Campus Jequié/BA

CAYRES, ELAINE MARTINS PINTO. A alimentação e nutrição nas agendas de políticas públicas em Saúde no Brasil (1990-2025). Programa de Pós-Graduação em Enfermagem e Saúde. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Jequié-Ba.

BANCA EXAMINATORIA

Prof. Dr Ismar Martini Filho

Programa de Pós-Graduação em Enfermagem e Saúde - Universidade
Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB

Prof^a Dra Sandra Chaves

Programa de Pós-graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde da Escola de
Nutrição da Universidade Federal da Bahia-UFBA

Prof. Dr Temistocles Silva

Programa de Pós-Graduação em Enfermagem e Saúde - Universidade
Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB

Jequié, Bahia, 05 de Janeiro de 2026

AGRADECIMENTOS

*Agradeço primeiramente a **Deus**, autor da vida e da minha força. Gratidão por todas as graças concedidas até aqui, por me sustentar nas noites em claro dedicadas ao estudo e por me dar sabedoria para equilibrar o trabalho, a família e o casamento. Obrigado, Senhor, por ser meu refúgio, especialmente nos momentos de renúncia e de ausência em eventos familiares, tornando o sacrifício recompensador.*

*Ao meu orientador, **Prof. Dr. Ismar Martini Filho**, meu profundo agradecimento. O senhor foi a primeira pessoa que me acolheu na universidade e me estendeu a mão para que eu pudesse lutar pelo meu sonho. Obrigado pela confiança, pela oportunidade e, acima de tudo, por tornar a convivência acadêmica leve e divertida, pois foi fundamental para que este caminho fosse trilhado com leveza.*

*Ao **Centro de Estudos em Gestão Pública (CEGESP/UESB)**, pela rica troca de ideias, pelas pesquisas e pelos congressos compartilhados. Aos amigos que fiz neste grupo, deixo meu apreço e gratidão pelo companheirismo.*

*Um agradecimento especial ao **Prof. Dr. Tom**, coordenador do CEGESP, pelo apoio constante e por acreditar em minha capacidade técnica e intelectual, muitas vezes em momentos em que eu mesma duvidei de mim. Suas palavras de incentivo foram o combustível necessário para prosseguir.*

*À **Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)** e ao **Programa de Pós-Graduação em Enfermagem e Saúde (PPGES)**, por permitirem o meu amadurecimento como pesquisadora. Aos amigos que a universidade me presenteou, desde os tempos em que eu era aluna especial, obrigada pelo acolhimento e pela caminhada conjunta.*

*À **Profa. Dra. Sandra Chaves**, referência nacional que muito admiro. Agradeço imensamente a gentileza e a presteza com que dispôs de seu tempo para participar desta banca examinadora, contribuindo com críticas valiosas que engrandeceram a construção deste estudo.*

*Aos meus **pais, irmãos, sobrinhos, cunhados, tia e avó**. Embora o mundo acadêmico a qual escolhi, possa parecer distante da realidade de vocês, sinto o calor da torcida e o orgulho que nutrem por cada uma de minhas conquistas. Vocês são minha base familiar.*

*Por fim, ao meu companheiro de vida, **Diógenes**, e à minha pequena **Bella**. Vocês são o meu chão firme, minha maior alegria e a razão pela qual busco galgar sempre o melhor. Este título também é de vocês, por serem meu porto seguro e a motivação de todos os meus esforços.*

“Não é possível ter saúde onde há
fome, e não há paz social onde a
injustiça alimentar impera.”

Josué de Castro

CAYRES, ELAINE MARTINS PINTO. A alimentação e nutrição nas agendas de políticas públicas em Saúde no Brasil (1990-2025). Dissertação (Mestrado em Enfermagem e Saúde). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Jequié-Ba, 2026.

RESUMO

A alimentação e a nutrição são determinantes estratégicos da saúde pública e do desenvolvimento sustentável. Este estudo analisou a atenção dedicada a esses temas nas agendas de políticas públicas de saúde no Brasil entre 1990 e 2025. Trata-se de uma pesquisa documental, exploratória e quanti-qualitativa, fundamentada no Modelo de Equilíbrio Pontuado (MEP). Foram examinadas três dimensões da agenda governamental: retórica (mensagens presidenciais), legislativa (produção normativa) e administrativa (decretos e orçamento federal/LOA), com suporte do software NVivo. Os resultados revelaram uma trajetória oscilatória e não linear, marcada por períodos de estabilidade e mudanças abruptas. Na agenda administrativa, identificou-se um papel residual inicial (1991-2002) e um esvaziamento institucional severo (2019-2022), caracterizado pela extinção do CONSEA e pela redução da temática a ações compensatórias, mesmo diante da crise da COVID-19. Em contrapartida, 2023 configurou-se como um pico histórico de reconstrução, com recordes de menções orçamentárias e normativas vinculadas ao Plano Brasil Sem Fome. As agendas retórica e legislativa também apresentaram picos de atenção, frequentemente reativos a eventos focalizadores. Conclui-se que o MEP é eficaz para compreender a dinâmica da alimentação no Brasil, demonstrando que o tema avança por rupturas. Ressalta-se a importância da participação social e do fortalecimento da governança intersetorial para garantir a perenidade dessa agenda frente a instabilidades políticas.

Palavra Chaves: Alimentação, Nutrição, Políticas Públicas, Legislação, Orçamento, Administração.

CAYRES, ELAINE MARTINS PINTO. Food and nutrition in public health policy agendas in Brazil. Dissertation (Master's in Nursing and Health). State University of Southwest Bahia, Jequié-BA, 2026.

ABSTRACT

Food and nutrition are strategic determinants of public health and sustainable development. This study analyzed the attention dedicated to these themes in public health policy agendas in Brazil between 1990 and 2025. This is exploratory, documentary, and mixed-methods research based on the Punctuated Equilibrium Model (PEM). Three dimensions of the governmental agenda were examined: rhetorical (presidential messages), legislative (normative production), and administrative (decrees and federal budget/LOA), supported by NVivo software. Results revealed an oscillatory and non-linear trajectory marked by periods of stability and abrupt changes. In the administrative agenda, an initial residual role (1991-2002) and a severe institutional emptying (2019-2022) were identified, characterized by the extinction of CONSEA and the reduction of the theme to compensatory actions, even during the COVID-19 crisis. Conversely, 2023 was a historical reconstruction peak, with record budgetary and normative mentions linked to the "Brasil Sem Fome" Plan. Rhetorical and legislative agendas also showed peaks, often reactive to focusing events. In conclusion, the PEM is effective for understanding food dynamics in Brazil, demonstrating that the theme advances through ruptures. It emphasizes the importance of social participation and strengthening intersectoral governance to ensure the continuity of this agenda against political instability.

Keywords: Food, Nutrition, Public Policy, Legislation, Budgets, Administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	QUESTÃO PROBLEMA.....	13
3	OBJETIVOS.....	13
3.1	Objetivo Geral.....	13
3.2	Objetivos Específicos.....	13
4	HIPÓTESE.....	14
5	JUSTIFICATIVA.....	14
6	REVISÃO DE LITERATURA.....	16
6.1	Alimentação e Saúde como pauta política no cenário internacional e nacional.....	16
6.2	A produção do conhecimento científico nacional sobre políticas públicas de alimentação e saúde.....	24
6.3	A Teoria Geral de Pontuação como ferramenta de análise das políticas públicas de alimentação e nutrição.....	27
7	ENCAMINHAMENTOS METODOLÓGICOS.....	30
7.1	Tipo de Pesquisa.....	30
7.2	As categorias e os elementos de análise da pesquisa.....	31
7.3	Instrumentos de coleta e procedimentos de organização dos dados.....	33
7.4	Análise dos dados.....	38
8	RESULTADOS.....	39
8.1	Manuscrito 1.....	40
8.2	Manuscrito 2.....	74
8.3	Manuscrito 3.....	103
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
	REFERÊNCIAS.....	123

1 INTRODUÇÃO

A alimentação e a nutrição são conceitos inter-relacionados, essenciais para a manutenção da saúde e do bem-estar humano. Segundo Louzada *et al.* (2023), alimentação refere-se ao conjunto de ações relacionadas à escolha, preparo, consumo e ingestão de alimentos, influenciada por fatores culturais, sociais, econômicos e ambientais. É um processo dinâmico que envolve aspectos subjetivos e objetivos, refletindo as preferências e necessidades individuais. Por outro lado, nutrição é definida pela World Health Organization (WHO, 2003) como o processo pelo qual o organismo utiliza os nutrientes presentes nos alimentos para seu crescimento, manutenção, reparo e funcionamento adequado.

A nutrição envolve fatores como: absorção, digestão, metabolismo e utilização dos nutrientes, sendo fundamental para o desenvolvimento saudável e a prevenção de doenças. Dessa forma, enquanto a alimentação diz respeito ao ato de ingerir alimentos, a nutrição refere-se aos processos biológicos que transformam esses alimentos em componentes essenciais para o funcionamento do organismo (Almeida *et al.*, 2024). Assim, uma alimentação adequada, aliada a uma nutrição equilibrada, é fundamental para promover a saúde e prevenir enfermidades relacionadas à má alimentação, como obesidade, desnutrição e doenças crônicas não transmissíveis (DCNT).

Segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2022), a obesidade, desnutrição e as mudanças climáticas configuram-se como temas prioritários na formulação de políticas públicas de saúde, uma vez que a alimentação e a nutrição constituem requisitos fundamentais para a promoção e a proteção da saúde coletiva. No intervalo de 2021 a 2022, estima-se que a fome atingia 33,1 milhões de brasileiros, enquanto a obesidade afetava cerca de 41 milhões de pessoas, evidenciando uma crise nutricional multidimensional. Esses indicadores evidenciam a complexidade das desigualdades sociais no país, revelando, simultaneamente, a ascensão progressiva da obesidade e a persistência do problema da fome e da subnutrição (IBGE, 2019).

No contexto brasileiro, Nero, Garcia e Almassy (2022) sinalizam que um dos marcos mais significativos nesse contexto é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1954 no governo do presidente Getúlio Vargas. Segundo Peixinho, (2013) este é o programa mais antigo em operação no país no âmbito da alimentação, 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.

Conforme apontado por Alvarez (2022), o Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), estabelecido em 1999, provocou avanços nos planejamentos de políticas sociais e de saúde, promovendo a continuidade e o fortalecimento das ações de saúde e nutrição no país.

No contexto atual de mudanças sociais e epidemiológicas, a PNAN continuou sendo uma referência para ações de segurança alimentar, nutrição e saúde, integrando-se às políticas de alimentação escolar, assistência social e saúde coletiva. Permanecendo como uma política fundamental para o desenvolvimento de ações intersetoriais no Brasil, promovendo assim alimentação saudável, a segurança alimentar e a redução das desigualdades.

De acordo com Oliveira *et al.* (2014), no ano de 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). Sendo criado neste período o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), cuja principal competência era formular e executar políticas públicas voltadas à alimentação e nutrição no Brasil. Já os autores Ferreira; Alves e Mello, (2019) apontam que o INAN também tinha a responsabilidade de supervisionar e fiscalizar a implementação dessas políticas, assegurando que as diretrizes estabelecidas fossem efetivamente cumpridas.

A alimentação, assim como a saúde, é um direito assegurado pela Constituição Federal Brasileira de 1988 Para Pedraza *et al.* (2018), o texto constitucional reconhece que 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.

Além disso, a Lei Orgânica nº Lei nº 8.080, de setembro de 1990, que institui o Sistema Único de Saúde (SUS), reconhece a alimentação como um fator determinante das condições de saúde, atribuindo ao Ministério da Saúde a responsabilidade pela formulação de políticas públicas voltadas à alimentação e à nutrição.

É importante ressaltar que a CF/88, embora reconhecida pelo seu amplo caráter social, não estabeleceu originalmente o direito à alimentação em seu texto. Essa prerrogativa foi incorporada ao Artigo 6º apenas em 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64, fruto de intensa mobilização e iniciativa popular. No entanto, mesmo após sua inclusão formal no ordenamento jurídico, esse dispositivo carece de regulamentação específica até os dias atuais, o que limita sua plena aplicabilidade e mantém o direito à alimentação em um estado de fragilidade institucional.

Ao levar em consideração os fatos históricos e os pressupostos teóricos supracitados torna-se possível constatar que a alimentação e nutrição se apresenta como pauta do planejamento e execução de políticas públicas ao desde os anos 30. Consequentemente, identifica-se a possibilidade de investigar como o tema foi abordado nas agendas de políticas públicas brasileiras tendo em vista o marco temporal legislativo, constituído pela criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição em 1999 (Nero; Garcia e Almassy, 2022).

De acordo com Alpino *et al.* (2022), a alimentação e nutrição tornou-se uma preocupação central para diversos setores governamentais, tanto no âmbito econômico quanto político. Tal temática pode ser encontrada nas políticas de subsídios agrícolas implementadas por países como os Estados Unidos, que visavam não apenas garantir a produção interna de alimentos, mas também proteger os mercados internos de flutuações externas e promover a estabilidade econômica. Além disso, políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar em países como o Brasil também refletem a importância da alimentação

e nutrição na agenda governamental, buscando garantir o acesso à terra e a produção sustentável de alimentos.

Vale ressaltar que o conceito de agenda se refere ao processo pelo qual determinados problemas são reconhecidos como dignos de atenção governamental. Esse processo não é linear, mas sim o resultado de uma disputa entre diferentes atores que tentam influenciar a definição das prioridades (Capella, 2018).

Os estudos sobre o processo de formação da agenda são fundamentais para compreender como determinados temas se tornam prioridades nas políticas públicas. Esse processo 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) mostram 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 ser resolvidos (Castro, 2019). No Brasil, a evolução da agenda pública desde o Estado Novo até Constituição de 1988 ilustra como questões de alimentação e nutrição, por exemplo, passaram a ocupar um lugar central nas políticas de saúde e assistência social, culminando na criação de programas como o Bolsa Família e a Política Nacional de Segurança Alimentar. 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).

Estudos sobre o processo de formação da agenda, portanto, ajudam a entender não apenas quais temas são prioritários, mas também por que 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.

Logo evidencia-se a necessidade de identificar e compreender as prioridades na agenda nacional, complementando o objetivo de acréscimo de conhecimento, e da curiosidade sobre o assunto, assim como se torna relevante pela possibilidade de configurar-se em um instrumento de monitoramento sobre a segurança alimentar e nutricional. A partir de estudos embrionários, manifesta-se a intenção no desenvolvimento de pesquisas mais aprofundadas sobre a formação agenda no contexto presidencial, fortalecendo ainda mais as discussões sobre o tema.

2 QUESTÃO-PROBLEMA

Diante do exposto, elenca-se a seguinte questão-problema: Qual a atenção dada à alimentação e nutrição nas agendas de políticas públicas de saúde no Brasil (1990-2025)?

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Analisar a alimentação e nutrição nas agendas de políticas públicas de saúde no Brasil, no que se refere ao período de 1990-2025.

3.2 Objetivos Específicos

- Distinguir a atenção dada à alimentação e nutrição na agenda retórica presidencial;

- Investigar a atenção à alimentação e nutrição na agenda administrativa presidencial;
- Examinar a atenção dada à alimentação e nutrição na agenda legislativa presidencial.

4 HIPÓTESE

Ao levar em consideração as premissas do Modelo teórico do equilíbrio pontuado a ser apresentada no referencial teórico deste projeto, acredita-se que a política de alimentação e nutrição se apresenta de maneira incremental, mas sofre rupturas a partir da mudança de ideias, atores e arranjos. Acredita-se que a atenção dada à alimentação e nutrição nas agendas de políticas públicas de saúde no Brasil, entre 1990 a 2025, pode ter apresentado avanços significativos em termos de reconhecimento de planejamentos e ações específicas.

5 JUSTIFICATIVA

A motivação para investigar o tema analisado está intrinsecamente ligada à minha formação em nutrição e experiência profissional em Programas de Políticas Públicas nos quais pude trabalhar. Desde 2017 atuo como nutricionista na saúde pública no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), em programas como o PNAE, Núcleo de apoio a Família (NASF), Programa Saúde na Escola (PSE), e Equipe Multidisciplinar (eMulti), despertando, assim, um interesse profundo em compreender como esse tema é abordado nas agendas políticas e programas públicos. Essa inquietação motivou-me a empreender um estudo aprofundado sobre o assunto.

Em 2023, participei na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), do grupo de Estudos e Pesquisas sobre Práticas Integrativas e Complementares em Saúde NEPPICS, a qual foi minha primeira experiência com projetos de extensão universitária, e no mesmo ano tive a oportunidade de ingressar no Programa de Pós Graduação em Enfermagem e Saúde, como aluna especial para cursar a disciplina de Políticas, Planejamento e Gestão dos

Sistemas de Saúde, na qual adquiri conhecimentos sobre a complexidade dos programas governamentais e suas dimensões enquanto políticas públicas, despertando meu interesse e ampliando a minha compreensão das políticas públicas como objeto de estudo. No ambiente acadêmico tive o conhecimento da existência de um outro grupo de pesquisa sobre políticas públicas, o Centro de Estudos em Gestão Pública (CEGESP/UESB), que se dedica ao estudo baseado no Ciclo das Políticas Públicas, na qual pude ter oportunidade de ampliar os estudos correlatos ao tema, na construção dos artigos e participação de apresentações de trabalhos em congressos científicos.

A justificativa científica para este estudo reside na necessidade de ampliar o conhecimento sobre o tema e a sua inclusão na agenda de políticas públicas, dada a sua relevância para a promoção da qualidade de vida. É crucial compreender como o governo planeja e implementa ações para incentivar e disponibilizar a alimentação e nutrição para a população. Além disso, é essencial analisar a dinâmica da atenção dada a esse tema nas agendas governamentais ao longo do tempo, identificando momentos de continuidade, mudanças e possíveis períodos de maior destaque.

A justificativa social para este estudo reside na importância da política pública governamental, sendo coerente seu funcionamento no sentido de permitir uma ativa participação de partidos políticos, organizações não-governamentais e demais instituições que atuam no sentido de criar as condições para que o diálogo entre atores sociais se estabeleça em torno desses mesmos objetivos. Este estudo pode contribuir na avaliação de políticas alimentares, contribuindo para evidências científicas sobre o assunto. Além disso, pode estimular a capacitação de profissionais de saúde e da sociedade, promovendo a compreensão ao tema e novas pesquisas.

O interesse científico desta investigação reside na originalidade de analisar a trajetória da alimentação e nutrição nas agendas de políticas públicas de saúde no Brasil (1990-2025) sob a lente do Modelo do Equilíbrio Pontuado. A aplicação deste referencial teórico é inovadora, visto que ainda é incipiente em estudos que abordem diretamente a dinâmica política desse setor. Através desta abordagem, torna-se possível decifrar os mecanismos que sustentam períodos

de estabilidade institucional e os fatores que precipitam as "rupturas" no foco governamental, e em momentos em que a agenda sofre mudanças drásticas, seja pela criação de programas estratégicos ou em resposta a crises de saúde coletiva, como os impactos sistêmicos da última pandemia.

Acredita-se que o entendimento aprofundado dessas oscilações possa oferecer recomendações práticas e evidências robustas para gestores e formuladores de políticas, auxiliando no aprimoramento da governança no tema. Além de preencher uma lacuna na literatura sobre o ciclo de políticas públicas, espera-se que os subsídios gerados por este estudo contribuam para o fortalecimento de estratégias governamentais mais resilientes, contribuindo para o avanço do conhecimento nessa área e para o aprimoramento das políticas públicas relacionadas a alimentação e nutrição no país.

Diante do exposto, foi delineada a construção dessa dissertação de mestrado, acreditando-se que, após compreender a dinâmica política com base nos agentes, atores, arranjos e segmentos envolvidos no planejamento de ações relacionadas a alimentação e nutrição, será possível estabelecer parâmetros para planejamento das agendas investigadas

6 REVISÃO DE LITERATURA

6.1 Alimentação e Saúde como pauta política no cenário internacional e nacional

De acordo com Muller (2015), as dinâmicas sociais podem ser compreendidas a partir da maneira como as sociedades refletem e atuam sobre suas próprias estruturas e processos. Nesse contexto, destacam-se a relevância dos conceitos de referencial global e referencial setorial, que contribuem para a análise das formas pelas quais as sociedades interpretam e organizam suas ações e pensamentos em diferentes níveis de compreensão. No contexto brasileiro, diversas políticas públicas têm sido implementadas com o objetivo de

assegurar o direito à alimentação adequada, combater a insegurança alimentar e promover a nutrição saudável da população. Dentre essas, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que visa fornecer refeições nutritivas aos estudantes da educação básica, ao mesmo tempo em que incentiva a agricultura familiar.

Os autores Souza, Reis e Costa (2022), ressaltam que o PNAE é reconhecido como o maior programa de alimentação escolar do mundo em termos de abrangência. Sua implementação caracteriza-se por um atendimento universalizado e regionalizado, que transcende as fronteiras das instituições de ensino e promove o fortalecimento da agricultura local. E conforme destacado por Silva *et al.* (2019) em seu trabalho, crianças que recebem uma alimentação de qualidade tendem a adotar hábitos mais saudáveis, praticar atividades físicas, interagir de forma mais positiva com seus colegas e apresentar maior facilidade no processo de aprendizagem, evidenciando que o foco principal reside na oferta de uma alimentação nutritiva e suas contribuições para o desenvolvimento infantil".

A Lei Federal nº 11.947/2009 consolidou as diretrizes fundamentais do PNAE, destacando, entre elas, o apoio ao desenvolvimento sustentável aliado à preferência pela aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. Nesse sentido, o artigo 12 da referida lei determina que os cardápios escolares devem levar em consideração os hábitos alimentares locais, respeitando a cultura e as tradições regionais, sempre fundamentados nos princípios da sustentabilidade. Também é importante mencionar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) criado pela Lei nº 10.696 em 2003 (BRASIL, 2013). Em seu trabalho Grisa (2016) descreve um breve histórico do surgimento do programa devido ao conjunto de reflexões e reivindicações apresentadas por atores da sociedade civil e gestores públicos que, desde a década de 1990, atuam nos sistemas de (SAN). Além disso, o PAA também converge com as demandas das organizações da agricultura familiar por ações de apoio à comercialização da produção agrícola, as quais vêm sendo expressas desde a década de 1970.

O trabalho de Almeida *et al.* (2020) destaca que a iniciativa acima promove um aumento na renda e nos salários dos beneficiários, pois impacta

positivamente tanto a produção quanto a comercialização de alimentos. Isso garante a venda dos produtos e melhora a qualidade da alimentação dos fornecedores, que podem praticar o autoconsumo de alimentos produzidos, e dos consumidores, que passam a ter acesso a uma variedade maior de alimentos nutricionalmente diversificados.

Complementando, assim o trabalho Rocha e Anjos (2016), apontam que, o programa estimula o consumo de alimentos de alta qualidade, contribuindo para melhorias na saúde do público atendido. Fortalecendo sua inserção no contexto das políticas alimentares, promovendo a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares, destinando-os à doação a entidades sociais e à alimentação escolar, fortalecendo assim a agricultura local e garantindo o acesso a alimentos de qualidade (Sambuchi *et al.*, 2020).

Em 1990, foi-se instituído a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) estabelecendo diretrizes para a promoção de hábitos alimentares saudáveis e a redução da insegurança alimentar.

Na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007), ocorreram avanços na implementação de políticas sociais e de saúde, incluindo a revisão do plano, e em seu segundo mandato (2007-2010) promovendo a continuidade do mesmo e o fortalecimento das ações de saúde e nutrição no país. E em 2019, Jair Bolsonaro (2019-2022) assumiu a presidência, e o programa continuou sendo uma referência para políticas de alimentação e nutrição, embora com diferentes prioridades na gestão. Apenas doze anos decorridos de sua instituição original, a política passou por um processo de revisão e atualização mediante a Portaria nº 2.715/2011, ato que consolidou novas diretrizes e objetivos estratégicos para o setor (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, a análise apresentada por Santos *et al.* (2021), mostra os 20 anos dessa política (1999 a 2020), abordando sua formulação, atualização e implementação. O estudo destaca avanços como a publicação dos Guias Alimentares, o fomento à pesquisa, a descentralização de recursos e a articulação intersetorial, mas também aponta desafios persistentes, como a insuficiência de mecanismos de avaliação, dificuldades na gestão financeira, cobertura limitada do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(SISVAN) e o impacto negativo do desmonte institucional, especialmente com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2019. De acordo com sua definição o SISVAN, configura-se como um instrumento estratégico de monitoramento contínuo do estado nutricional e dos padrões alimentares da população em todas as etapas do curso da vida.

Criado na década de 90, objetiva a identificação de agravos à saúde e fatores de risco associados a determinantes alimentares e nutricionais, com vistas à qualificação das ações de vigilância e à formulação de estratégias de intervenção em saúde pública, com ênfase na identificação e acompanhamento de populações em situação de vulnerabilidade social, incluindo povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2006)

Como descrito no trabalho de Rolim e colaboradores (2015) a referida estratégia integra uma das diretrizes estruturantes da PNAN, configurando-se como um dispositivo essencial de apoio à gestão em saúde, ao subsidiar processos decisórios, orientar a implementação de intervenções, bem como fomentar a avaliação e a readequação de ações nos distintos níveis de organização e governança do Sistema Único de Saúde (SUS).

Essas políticas refletem a necessidade do Estado brasileiro em planejar a intervenções para promover a segurança alimentar, fortalecer a agricultura familiar e assegurar condições dignas de nutrição para toda a população.

Para Brito e Baptista (2021), o Brasil, ocupava na década de 1980, a oitava posição entre as maiores economias globais e figurava como o quarto maior exportador de alimentos. Paradoxalmente, o país também apresentava indicadores alarmantes de insegurança alimentar, sendo classificado como o sexto no ranking mundial de subnutrição, com um contingente de aproximadamente 86 milhões de pessoas subnutridas e uma média anual de meio milhão de óbitos infantis decorrentes da fome.

Nas últimas décadas, um dos marcos mais relevantes no campo da segurança alimentar e nutricional foi a consagração da alimentação como um direito social, conforme a Emenda Constitucional nº 64/2010.

Nesse contexto, formulou-se uma nova perspectiva para enfrentar a fome, a pobreza e para promover o acesso à alimentação adequada e saudável,

instituiu a Lei nº 11.346/2006 — denominada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006) — e regulamentou a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por meio do Decreto nº 7.272/2010 (BRASIL, 2010). Ambos os instrumentos normativos estabelecem, entre seus princípios orientadores, a necessidade de fortalecimento das ações de alimentação e nutrição no âmbito do sistema de saúde pública.

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) emergiu como uma questão central nas políticas públicas globais, refletindo a interconexão entre o direito à alimentação adequada e a promoção de desenvolvimento sustentável e justiça social (Castro, 2019). As pesquisas de Josué de Castro destacaram a influência social e os efeitos biológicos resultantes da violação do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (DHANA), fundamentando debates e o desenvolvimento de políticas da SAN no Brasil (Rigon e Bógus, 2016).

Segundo a Lei Orgânica estabelecida em 2006, a SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambientais, culturais, econômicas e socialmente sustentáveis (Losan, Art. 3o., 2006).

Para entender a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), são consideradas duas dimensões principais: a alimentar e a nutricional. A dimensão alimentar trata da disponibilidade, incluindo aspectos de produção, comercialização e acesso aos alimentos. Já a dimensão nutricional foca nas escolhas, no preparo, no consumo e na utilização biológica dos alimentos, sendo diretamente ligada à saúde (Leão, 2013).

Estendendo-se ainda pelo contexto, teremos a dimensão de Soberania Alimentar, descrevendo que cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação para toda população respeitando as múltiplas características culturais dos povos (Nascimento, 2012).

Sua importância transcende fronteiras nacionais, sendo reconhecida como um elemento crucial para a estabilidade e paz global. Neste contexto, tanto

no cenário internacional quanto no nacional, a SAN tornou-se uma pauta política de grande relevância, moldando políticas e programas que visam assegurar o direito humano à alimentação (Gomes, 2014).

No âmbito internacional, a SAN foi formalmente reconhecida como um direito humano no contexto das Nações Unidas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948, já trazia em seu artigo 25 a menção ao direito a uma alimentação adequada como parte do direito a um padrão de vida suficiente (Assis, Priore e Franceschini, 2017).

No entanto, foi somente a partir da década de 1990 que a SAN passou a receber maior atenção, com a realização da Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Nesta cúpula, líderes mundiais reafirmaram o direito de todos à alimentação e lançaram a meta de reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas no mundo até 2015, objetivo que se tornaria parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (Belik, 2008).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela ONU em 2015, ampliou ainda mais o compromisso global com a SAN, especialmente por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2: "Fome Zero e Agricultura Sustentável", este objetivo busca erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável (Ramos, Martins e Santos, 2023). O reconhecimento da SAN como um pilar central para o desenvolvimento sustentável reflete a interdependência entre a alimentação adequada e outros objetivos globais, como a saúde, a educação, a igualdade de gênero e a erradicação da pobreza (Pedraza, *et al.*, 2018).

No Brasil, a Segurança Alimentar e Nutricional tornou-se uma pauta política central a partir das últimas décadas do século XX, em resposta aos desafios da fome e da desigualdade social. A redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram marcos fundamentais que abriram espaço para a inclusão da SAN na agenda pública (Silva, 2014). A Constituição de 1988, ao consagrar a saúde como um direito de todos e dever do Estado, incorporou implicitamente o conceito de SAN, reconhecendo que a alimentação adequada é um dos determinantes sociais da saúde, a partir daí,

diversas políticas e programas começaram a ser implementados com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação (Nero, Garcia e Almassy, 2022).

Um dos primeiros e mais importantes programas nesse sentido foi o PNAE, criado em 1954, ganhou nova relevância no período pós-1988, tornando-se uma das principais iniciativas de SAN do país. Este programa visa garantir que todos os estudantes da rede pública de ensino tenham acesso a uma alimentação escolar de qualidade, contribuindo para o desenvolvimento físico e cognitivo das crianças e adolescentes e combatendo a desnutrição (Alpino *et al.*, 2022)

Outro avanço significativo foi a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 1993, e posteriormente, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em 2006. O CONSEA, reinstalado em 2003, tornou-se um espaço importante para o diálogo entre governo e sociedade civil, contribuindo para a formulação de políticas e estratégias de SAN no Brasil. A PNSAN, por sua vez, estabeleceu um marco legal para a SAN no país, definindo diretrizes e objetivos para a promoção da alimentação adequada e saudável e para a erradicação da fome (Ramos, Martins e Santos, 2023).

A implementação do Programa Bolsa Família em 2003, parte da estratégia de combate à pobreza e à insegurança alimentar, foi outro marco importante. O Bolsa Família contribuiu significativamente para a redução da fome e da desnutrição no Brasil, ao garantir uma transferência de renda às famílias em situação de vulnerabilidade social, condicionada ao cumprimento de requisitos relacionados à saúde e educação, como a vacinação infantil e a frequência escolar (Fernandes *et al.*, 2020). Essas políticas culminaram no reconhecimento internacional do Brasil como um exemplo de sucesso na luta contra a fome, em 2014, a FAO retirou o país do Mapa da Fome, uma conquista atribuída à combinação de políticas sociais abrangentes e ao forte compromisso político com a erradicação da fome e da pobreza (Pedrotti e Silva, 2022).

Apesar dos avanços significativos, a SAN enfrenta desafios contínuos tanto no cenário internacional quanto nacional. As crises econômicas, as mudanças climáticas, os conflitos armados e as desigualdades sociais persistem

como barreiras à plena realização do direito à alimentação (Assis, Priore e Franceschini, 2022).

A seguir, apresenta-se um quadro comparativo de criação da própria que destaca os principais marcos históricos relacionados às políticas, diretrizes e avanços em alimentação e nutrição no Brasil. Essa síntese visa proporcionar uma visão geral das etapas mais relevantes na evolução do campo, evidenciando os momentos-chave que contribuíram para o desenvolvimento das ações e estratégias voltadas à promoção da saúde e à segurança alimentar no país.

Quadro 1 - Principais marcos históricos relacionados às políticas alimentação e nutrição no Brasil.

Ano	Política/Programa/Sistema	Objetivo/Descrição
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU)	Reconhece a alimentação como direito humano no Art. 25
1954	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Oferecer alimentação saudável aos estudantes da rede pública
1976	Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	Promover alimentação adequada no ambiente de trabalho
Déc. 1990	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)	Monitorar estado nutricional da população
1999	Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)	Diretrizes para hábitos alimentares saudáveis e combate à insegurança alimentar
1993	Criação do CONSEA	Instância participativa para formulação de políticas de SAN
1996	Cúpula Mundial da Alimentação (FAO)	Reforça o direito à alimentação e metas globais contra a fome
2003	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Apoiar agricultura familiar e garantir acesso a alimentos
2003	Reinstalação do CONSEA	Fortalecer diálogo entre sociedade civil e governo
2003	Programa Bolsa Família	Transferência de renda vinculada à saúde e educação
2006	Lei nº 11.346/2006 (LOSAN)	Institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)
2006	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)	Define diretrizes para promoção da alimentação saudável
2009	Lei nº 11.947/2009	Reestrutura o PNAE com foco em agricultura familiar e cultura alimentar regional
2010	Emenda Constitucional nº 64	Incorpora o direito à alimentação no Art. 6º da Constituição
2010	Decreto nº 7.272/2010	Regulamenta a PNSAN
2011	Portaria nº 2.715/2011	Atualiza a PNAN
2014	Brasil sai do Mapa da Fome (FAO)	Reconhecimento internacional pelos avanços em segurança alimentar
2015	Agenda 2030 / ODS 2	Meta global de erradicar fome e promover agricultura sustentável

2019	Extinção do CONSEA	Enfraquece participação social em políticas alimentares
------	--------------------	---

Fonte: Elaborado pela autora, (2025)

6.2 A produção do conhecimento científico nacional sobre políticas públicas de alimentação e saúde

As políticas públicas voltadas para a área da saúde têm ganhado destaque nas discussões acadêmicas e sociais ao longo das últimas décadas, especialmente após a implementação do SUS, reconhecido como uma das maiores conquistas sociais desde a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A produção do conhecimento científico nacional sobre políticas públicas relacionadas com a alimentação e saúde no Brasil tem desempenhado um papel fundamental na formulação, implementação e avaliação dessas políticas ao longo das últimas décadas. A investigação científica sobre a temática no Brasil começou a ganhar relevância a partir dos anos 1970, com o crescente reconhecimento da fome e da desnutrição como problemas sociais graves.

Estudos iniciais focavam principalmente em aspectos epidemiológicos da desnutrição, mapeando a sua prevalência e os grupos mais vulneráveis (Fernandes *et al.*, 2020). A partir dos anos 1980, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o enfoque da pesquisa começou a se expandir para incluir a análise das políticas públicas de SAN, em consonância com o reconhecimento do direito à saúde e à alimentação adequada (Assis, Priore e Franceschini, 2022).

Este campo de estudos é vasto e interdisciplinar, abrangendo desde a nutrição e a saúde pública até a economia, sociologia, agronomia, e ciências políticas, este conhecimento tem sido essencial para compreender os desafios e as oportunidades associados à garantia do direito humano à alimentação adequada, bem como para promover a equidade social e o desenvolvimento sustentável (Silva e Oliveira, 2024).

Nessa perspectiva podemos destacar algumas políticas da área da alimentação, como a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) que se configura como uma política pública de caráter social. Integrada ao SUS, portanto setorizada no Ministério da Saúde. Ao direcionar sua atenção para as questões alimentares e nutricionais em uma sociedade marcada por profundas desigualdades estruturais, a PNAN insere-se inevitavelmente no campo das disputas políticas e sociais, no qual se definem quais problemas devem ser priorizados, quais estratégias serão adotadas, quem serão os beneficiários, em que momento as ações serão implementadas e quais recursos serão mobilizados para sua execução (Souza, 2006).

Observa-se que o contexto histórico de elaboração da (PNAN) coincidiu com o avanço das políticas neoliberais no Brasil, marcadas pela consolidação do modelo de Estado Mínimo. Esse processo teve início no começo da década de 1990 e se intensificou durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) (Sallum, Goulart, 2016).

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) estabelece diretrizes para a promoção de hábitos alimentares saudáveis e a redução da insegurança alimentar. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) coordena ações intersetoriais voltadas à garantia do direito à alimentação adequada para toda a população brasileira.

Em contra partida a investigação científica sobre SAN no Brasil começou a ganhar relevância a partir dos anos 1970, com o crescente reconhecimento da fome e da desnutrição como problemas sociais graves. Estudos iniciais focavam principalmente em aspectos epidemiológicos da desnutrição, mapeando a sua prevalência e os grupos mais vulneráveis (Fernandes *et al.*, 2020). A partir dos anos 1980, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o enfoque da pesquisa começou a se expandir para incluir a análise das políticas públicas de SAN, em consonância com o reconhecimento do direito à saúde e à alimentação adequada (Assis, Priore e Franceschini, 2022).

A criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1964 e do PNAE em 1954 são exemplos de como a pesquisa científica começou a

influenciar diretamente a formulação de políticas públicas (Ramos, Santos e Martins, 2023). No entanto, foi nas décadas seguintes, especialmente após a reabertura do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2003 e a implementação do Programa Bolsa Família, que a produção científica sobre a alimentação e nutrição experimentou um crescimento significativo, refletindo o aumento da atenção governamental e social ao tema (Silva e Oliveira, 2024).

A produção do conhecimento científico sobre políticas públicas alimentação e nutrição no Brasil tem contribuído de maneira significativa para a formulação de políticas mais informadas e eficazes. Pesquisadores brasileiros têm sido capazes de fornecer dados e análises que ajudam a identificar problemas, propor soluções e monitorar os resultados das intervenções governamentais (Pedrotti e Silva, 2022).

De modo que, a Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) no Brasil, é um problema complexo, influenciado por uma ampla gama de fatores econômicos, sociais e ambientais, o que exige abordagens interdisciplinares e a integração de diferentes áreas do conhecimento (Nascimento, 2010). Além disso, a necessidade de financiamento contínuo para pesquisas de longo prazo, a formação de redes de colaboração entre pesquisadores e instituições, e a tradução do conhecimento científico em políticas públicas efetivas são desafios constantes (Souza *et al.*, 2021).

Outro desafio é o contexto político e econômico do país, que pode influenciar tanto a continuidade das políticas de alimentação e nutrição quanto o financiamento e o apoio à pesquisa na área. Nos últimos anos, o desmonte de estruturas como o CONSEA e cortes em programas sociais têm gerado preocupações entre pesquisadores sobre a sustentabilidade das políticas de SAN e a capacidade de o Brasil continuar a avançar no combate à fome e à desnutrição (Gomes, 2014).

6.3 A Teoria Geral de Pontuação como ferramenta de análise das políticas públicas de alimentação e nutrição

Conforme representado na Figura 1, de adaptação própria, observa-se que no ciclo das políticas públicas, a formação da agenda é a etapa inicial, e essencial na qual são determinados os problemas ou demandas sociais e que são reconhecidos como prioritários e merecedores de atenção por parte dos formuladores de políticas. Como destacado por Kingdon (2006) e retomado na introdução deste trabalho, momentos de crise podem funcionar como oportunidades estratégicas para introduzir novas pautas ou reforçar questões já existentes na agenda pública.

Grisa *et al.* (2025) traz em seu trabalho uma análise a partir do referencial teórico da definição de agendas e da distinção entre agendas simbólica e decisória, os autores investigaram como os discursos institucionais refletiram (ou não) preocupações com a transformação dos sistemas alimentares em direção a práticas mais sustentáveis, saudáveis e justas, diante das tensões e vulnerabilidades reveladas pela pandemia Covid no ano de 2020.

Estudos como o de Fialho e Moreira (2018) analisam a produção acadêmica brasileira sobre a construção da agenda de políticas públicas, e relatam uma recorrência de estudos relacionados à área da saúde. Essa fase determina quais questões serão discutidas e possivelmente transformadas em políticas públicas. Segundo Kingdon (2003), agenda refere-se ao conjunto de temas ou problemas que recebem atenção significativa dos tomadores de decisão e da sociedade em um dado momento.

Em consonância com Jaime *et al.* (2018) em seu estudo, revela que na área da alimentação, a formação da agenda tem sido influenciada por fatores históricos, sociais e políticos. Por exemplo, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), implementada no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), surgiu como resposta às demandas por segurança alimentar e nutricional no Brasil com o objetivo de visar a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, promovendo práticas alimentares adequadas e saudáveis.

Além disso, outros estudos como Oliveira *et al.* (2025) indicam que a presença de políticas públicas de alimentação e nutrição voltadas ao cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

é um fator relevante para o avanço do país na execução da Agenda 2030. No entanto, desafios persistem, como a necessidade de avaliar, na prática, como essas ações estão sendo implementadas e monitoradas nos três níveis governamentais. Dessa forma, corrobora-se a percepção de que o estudo de Souza, Silva e Yarid (2023), traz como evidência, a presença (ou ausência) da promoção da saúde na retórica presidencial, que impacta diretamente na priorização, financiamento e continuidade de programas relacionados, tornando visível o poder da agenda política na condução das políticas públicas em saúde.

Figura 1 - Ciclo das Políticas Públicas com destaque na etapa de agenda pública



Fonte: Adaptado pela autora, (2025)

Além da dimensão já abordada, é preciso considerar a Teoria Geral de Pontuação, também conhecida como Teoria da Pontuação Equilibrada, como uma abordagem teórica desenvolvida para analisar o processo de formulação e mudança de dessas políticas públicas (Fernandes *et al.*, 2020). Criada por Frank Baumgartner e Bryan Jones, essa teoria busca explicar por que algumas políticas públicas permanecem estáveis por longos períodos, enquanto outras passam por mudanças abruptas e significativas, no contexto das políticas

públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a Teoria Geral de Pontuação pode ser uma ferramenta valiosa para compreender como e por que essas políticas se desenvolvem de maneira desigual ao longo do tempo, e como fatores externos e internos influenciam suas trajetórias (Santana, 2018).

De acordo com a Teoria Geral de Pontuação, as políticas públicas geralmente permanecem em um estado de estabilidade ou equilíbrio durante longos períodos, uma fase conhecida como "inércia". Durante esses períodos, as políticas são caracterizadas por pequenas mudanças incrementais, refletindo o consenso entre os atores políticos e a ausência de crises ou pressões externas que possam forçar uma mudança. No caso das políticas de alimentação e nutrição, essa inércia pode ser observada em contextos em que a segurança alimentar é vista como uma questão resolvida ou de baixa prioridade, resultando em pouca inovação ou investimento na área (Pedrotti e Silva, 2022).

No entanto, a teoria também destaca que, em determinados momentos, as políticas públicas podem experimentar mudanças abruptas e significativas, conhecidas como "pontuações". Essas mudanças são frequentemente desencadeadas por eventos críticos, como crises econômicas, desastres naturais, mudanças na liderança política ou pressões sociais intensas. No contexto das políticas de alimentação e nutrição, exemplos de pontuações incluem a crise alimentar global de 2007-2008, que levou a uma reconsideração global das políticas de segurança alimentar, ou o impacto da pandemia de COVID-19, que ressaltou a vulnerabilidade dos sistemas alimentares e levou à introdução de novas políticas de segurança alimentar em muitos países (Silva e Oliveira, 2024).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado sugere que essas mudanças abruptas ocorrem quando os "monopólios de política" - ou seja, as estruturas e processos que mantêm uma política pública em seu estado de equilíbrio - são rompidos. Isso pode acontecer quando novas informações, ideologias ou crises desafiam as suposições subjacentes a uma política existente (Santana, 2018). No caso da SAN, a crescente conscientização sobre os impactos das mudanças climáticas na produção de alimentos, ou a mobilização de movimentos sociais em torno do direito à alimentação, podem funcionar como fatores disruptivos que rompem os

monopólios de política, levando a mudanças significativas nas abordagens políticas (Guerra *et al.*, 2018).

Além disso, a Teoria Geral de Pontuação enfatiza a importância da "definição do problema" na determinação de quais questões ganham prioridade na agenda política. A maneira como um problema é percebido e apresentado ao público e aos tomadores de decisão pode influenciar fortemente a probabilidade de que ele leve a uma mudança de política. No contexto das políticas alimentação e nutrição, a redefinição do problema da fome como uma questão de direitos humanos, em vez de uma mera questão técnica de produção de alimentos, foi crucial para elevar a alimentação e nutrição ao status de prioridade nas agendas políticas nacionais e internacionais (Souza *et al.*, 2021).

A aplicação da Teoria Geral de Pontuação às políticas de SAN também pode ajudar a explicar as disparidades entre diferentes países ou regiões na forma como abordam a segurança alimentar (Pedrotti e Silva, 2022). Em países onde a alimentação e nutrição é percebida como uma prioridade devido a altos níveis de insegurança alimentar ou a influência de movimentos sociais fortes, as políticas de SAN podem experimentar mais pontuações e, portanto, mudanças mais significativas, por outro lado, em contextos em que a SAN é vista como uma questão secundária ou onde há um forte monopólio de política, as mudanças podem ser mais lentas e incrementais (Santana, 2018).

7 ENCAMINHAMENTOS METODOLÓGICOS

7.1 Tipo de pesquisa

A pesquisa a ser realizada é uma investigação documental que assume caráter exploratório, de dados secundários disponíveis na internet, como tal não exige aprovação ética, sendo utilizado métodos qualitativos. A presente pesquisa tem como referência empírica e foco na gestão pública brasileira com base específica na agenda presidencial. A pesquisa documental exploratória é um tipo de pesquisa que visa compreender um determinado tema ou fenômeno de forma

mais abrangente. Envolve a recolha e análise de dados de várias fontes, incluindo fontes primárias, para obter conhecimentos sobre o tema (Gil, 2022).

A pesquisa documental normalmente envolve a análise de documentos existentes, como jornais, relatórios governamentais e registros históricos, para descobrir informações sobre o tópico. A pesquisa exploratória é caracterizada por sua natureza aberta, permitindo aos pesquisadores explorar diferentes caminhos e coletar dados de várias fontes para desenvolver uma melhor compreensão do tópico em questão (Salge, de Oliveira, Silva, 2021).

7.2 As categorias e os elementos de análises da pesquisa

Ao analisar as influências de ideias, atores e estruturas institucionais na formação da agenda governamental (Baumgartner; Jones, 1993), considera-se que o uso do modelo teórico da Teoria do Equilíbrio Pontuado pode auxiliar na compreensão das prioridades definidas pelos governos em relação a Segurança Alimentar e Nutricional, além de contribuir para entender as mudanças no processo de construção dessa agenda.

Segundo Chaqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015), ao discursar para a nação, a mídia ou outros atores políticos, o presidente sinaliza as questões que considera prioritárias, compondo o que se denomina agenda simbólica. Elementos indicativos de atenção que integram essa agenda incluem os Planos de Governo, os Discursos de Vitória, os Discursos de Posse ao Povo e ao Congresso, bem como as Mensagens ao Congresso. Este estudo utilizará todos esses documentos, acessíveis em www.gov.br/mensagem-presidencial e <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>.

Durante o período eleitoral, os candidatos apresentam planos de governo, destacando prioridades em áreas diversas. Após a eleição, os presidentes eleitos proferem discursos de posse, no primeiro dia de janeiro, que podem evidenciar as diretrizes prioritárias de sua gestão. Contudo, mencionar determinados temas não implica, necessariamente, a implementação efetiva de ações relacionadas; essa menção, no entanto, sugere a atenção do gestor às áreas prioritárias (Silva, 2022).

Além disso, as mensagens anuais ao Congresso Nacional são estruturadas em duas partes: uma introdução, onde o presidente aborda questões-chave para o Congresso, seguida de um plano de trabalho para o ano.

As mensagens orçamentárias adotam estrutura semelhante. A análise incluirá o conteúdo completo dos documentos, sem distinção entre introdução e plano de trabalho. Conforme Capella e Brasil (2019), a análise dos discursos e mensagens do chefe do Executivo é amplamente utilizada na literatura para identificar temas que possam integrar a agenda governamental, dada a periodicidade sistemática dessas comunicações (Silva, 2022).

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa será delineada com base no modelo teórico do Equilíbrio Pontuado. Definiu-se as agendas retórica, legislativa e administrativa como categorias analíticas da pesquisa, conforme observado no quadro 2.

Quadro 2: Estrutura metodológica da pesquisa.

	CATEGORIAS	INDICADORES DE ATENÇÃO	FONTE DE COLETA DE DADOS	BASE TEÓRICA
ATENÇÃO DADA À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NA AGENDA PRESIDENCIAL BRASILEIRA	AGENDA RETÓRICA	- Planos de Governo; - Discursos de posse do Chefe do Poder Executivo Federal e - Mensagens anuais enviadas às Casas Legislativas	Portal da Presidência da República; Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e Senado Federal	Baumgartner e Jones (1993;1999; 2005) Cohen (2012)
	AGENDA LEGISLATIVA	Projetos de lei elaborados pelo Poder Executivo	Portal do LexML Brasil: Rede de informação Legislativa e Jurídica: https://www.lexml.gov.br/ e no site da câmara dos Deputados: https://www.camara.leg.br	
	AGENDA ADMINISTRATIVA	Decretos e peças orçamentárias (PPAs; LDOs; LOAs)	- Diário Oficial da União; - SIOP.	

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Silva, 2022.

7.3 Instrumentos de coleta e procedimento de organização de análise dos dados

As fontes utilizadas para a coleta de dados foram categorizadas em duas tipologias distintas: normativas e não normativas. Os documentos normativos, tais como projetos de lei e decretos, caracterizam-se por seu conteúdo objetivo e prescritivo, produzindo efeitos jurídicos concretos a partir de sua promulgação.

Em contrapartida, os documentos não normativos, como discursos e mensagens oficiais, expressam orientações políticas, intenções e preferências governamentais, evidenciando questões de natureza mais ampla e com menor delimitação temática em relação às agendas institucionais formais (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2015).

Esses documentos de caráter não normativo operam na esfera das idealizações, metas, intenções e alianças políticas, representando muitas vezes argumentos de origem programática ou declaratória. Dessa forma, ambos os tipos documentais, ainda que possuam naturezas distintas e efeitos diferenciados, foram considerados relevantes para os objetivos deste estudo, por evidenciarem o nível de atenção e prioridade governamental conferido a temas específicos no processo de formulação das políticas públicas.

Os dados relativos à agenda retórica, com ênfase nos planos de governo, foram obtidos a partir de fontes digitais institucionais. Os planos de governo dos candidatos à Presidência da República, correspondentes ao período de **xxxxx**, foram localizados em repositórios públicos disponíveis na internet. Já os documentos referentes aos pleitos de **xxxx** foram extraídos do Sistema de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), acessível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/eleicao>.

Os discursos de posse e as mensagens presidenciais encaminhadas ao Congresso Nacional foram obtidos no acervo digital da Biblioteca da Presidência da República, disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Ao todo, foram analisados **xx** planos ou projetos de governo, **xx** discursos de posse e **xx** mensagens presidenciais, os quais compõem o corpus documental utilizado neste estudo.

As informações coletadas foram organizadas com base nesses indicadores e submetidas a uma análise por meio de codificação de dados. Esse

método de análise é aplicável a diferentes contextos informacionais, incluindo documentos textuais ou numéricos. Para isso, foi utilizada a codificação estabelecida no *codebook* empregado na análise de formação de agenda de políticas (Brasil, 2018).

A sistematização dos indicadores de atenção e sua organização em categorias analíticas fundamentou-se na aplicação da análise de conteúdo, com ênfase no processo de categorização e interpretação temática. Essa abordagem metodológica, amplamente empregada em pesquisas qualitativas e mistas, mostra-se adequada para o exame de materiais de natureza variada, como documentos institucionais, pronunciamentos oficiais e registros numéricos, pois possibilita reconhecer regularidades, estabelecer inferências válidas e compreender significados subjacentes nas unidades analisadas (Bardin, 1977; Krippendorff, 2004).

No campo dos estudos sobre formação de agendas públicas, a codificação constitui uma estratégia analítica essencial para sistematizar a visibilidade atribuída a temas específicos nas políticas governamentais. Nesse contexto, o *Comparative Agendas Project* adota um modelo unificado de classificação, estruturado em um *codebook* internacional, o que viabiliza comparações entre países e períodos distintos. Essa metodologia de análise de conteúdo permite a transformação de informações heterogêneas e originalmente dispersas em um conjunto coeso de dados padronizados, favorecendo análises consistentes e comparáveis (Brasil, 2018, p. 118).

Os dados organizados foram tratados no software de análise de conteúdo Nvivo, versão 12. Em seguida, conduziu-se a uma análise estatística descritiva (frequência absoluta e relativa), visando identificar mudanças anuais e construir gráficos e tabelas que fundamentem a discussão dos resultados.

Na análise dos planos de governo, discursos de vitória, discursos de posse ao povo e ao Congresso, bem como das mensagens ao Congresso, foram examinados os trechos que mencionam termos como nutrição, saúde a fim de identificar o contexto de uso dos subcódigos e as prioridades atribuídas a esses temas. Assim, desenvolver-se-á a análise qualitativa deste estudo.

Na análise da agenda legislativa, foram examinadas as leis elaboradas

pelo Poder Executivo da República Federativa do Brasil entre 1990 e 2024, acessíveis. As informações foram obtidas no repositório LexML Brasil – Rede de Informação Legislativa e Jurídica www.lexml.gov.br e no portal da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>), plataformas reconhecidas pela abrangência e atualização contínua de registros legislativos nacionais. Esses documentos, já amplamente estudados em pesquisas internacionais (Baumgartner e Jones, 1993; Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2011) como indicadores de atenção, oferecem uma visão abrangente das ações prioritárias governamentais, permitindo insights sobre a elaboração de legislações específicas para setores estratégicos. Assim, a produção legislativa servirá como base para analisar a agenda do Poder Executivo, utilizando os projetos de lei como ferramenta para compreender as prioridades e diretrizes governamentais relacionadas ao tema (Soroka, 2002; Souza, 2022).

O exame preliminar identificou um total de 04 decretos, as quais passaram por um processo de depuração metodológica, que envolveu critérios de relevância temática e aderência ao objeto de estudo. Após essa filtragem, 04 decretos relacionados à alimentação foram mantidos como unidade empírica de análise, constituindo a base documental desta etapa da pesquisa.

No tocante à agenda administrativa, foram exploradas fontes de natureza normativa e orçamentária provenientes do Poder Executivo Federal, a fim de compreender a dimensão operacional da política analisada. As normas e atos administrativos foram consultados nas edições digitais do Diário Oficial da União (DOU), disponibilizadas pela plataforma de dados abertos do Governo Federal (<https://www.in.gov.br/acesso-a-informacao/dados-abertos/base-de-dados>).

Paralelamente, os registros orçamentários foram extraídos do Painel do Orçamento Federal, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), ferramenta pública de acesso e monitoramento das ações orçamentárias (<http://www1.siop.planejamento.gov.br/>).

A construção e organização dos indicadores de atenção governamental demandaram um procedimento metodológico que permitiu sistematizar e interpretar as informações coletadas de forma consistente. Para isso, adotou-se a análise de conteúdo como técnica central, com foco na identificação de núcleos

temáticos e categorias de significado.

Essa abordagem metodológica, amplamente utilizada em pesquisas qualitativas, viabiliza a interpretação estruturada de materiais diversos, incluindo documentos oficiais, manifestações discursivas e registros quantitativos, a partir de critérios de classificação e codificação previamente definidos. Por meio dela, torna-se possível reconhecer regularidades discursivas, padrões de ocorrência e sentidos subjacentes nos dados examinados, permitindo uma compreensão profunda e contextualizada do conteúdo empírico (Bardin, 1977; Krippendorff, 2004).

A coleta dos dados nos indicadores de atenção foi utilizado um subcódigo “ nutrição, saúde”, com o objetivo de identificar informações pertinentes para a pesquisa. Os dados foram organizados em uma tabela no Excel (versão 2016), compondo um banco de dados que consolida descritores específicos, considerando o tipo de documento, o contexto dos mandatos presidenciais, os partidos políticos envolvidos, o ano e a legislatura correspondente, a indicação de políticas públicas destacadas, e o texto ou dispositivo analisado.

Na abordagem qualitativa, as pautas identificadas nos governos analisados foram descritas, facilitando a compreensão da evolução da atenção a saúde e nutrição ao longo do tempo. Esse processo permitirá verificar as prioridades estabelecidas na agenda decisória por meio da frequência das pautas.

Além disso, Decretos, Planos Plurianuais (PPA) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA) relacionados a saúde e nutrição, formulados pelo Poder Executivo brasileiro, também comporam à análise. Os decretos, definidos como atos administrativos do Poder Executivo, entram em vigor sem necessidade de aprovação legislativa, constituindo-se, assim, em indicadores da atenção ao tema estudado, na agenda decisória de políticas públicas federais (Cohen, 2012). As peças orçamentárias também são vistas como indicadores, dada sua exclusividade no planejamento orçamentário conforme a Constituição de 1988, e estão disponíveis nos sites: <https://infoms.saude.gov.br/> e <http://www.siop.planejamento.gov.br/>.

As peças orçamentárias governamentais forneceram subsídios para

avaliar o foco dado ao tema, uma vez que cada documento legal elaborado pelo Executivo reflete prioridades governamentais (Baumgartner e Jones, 1993; Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2011). Além das fontes já mencionadas, documentos complementares – como Decretos, Portarias, Resoluções, Editais, Convênios, Notas Técnicas, e Informes legais – publicados no Diário Oficial da União, configuram os indicadores de atenção a saúde e nutrição na agenda decisória.

Conforme Capella, Soares e Brasil (2014) e Sudano, Soares e Vergili (2015), o orçamento reflete a atenção governamental à agenda, levando em conta o sistema multipartidário brasileiro. Com a Constituição de 1988, o setor público adotou uma nova dinâmica de gestão financeira, facilitando o controle e a aplicação dos recursos para ações específicas. O PPA tornou-se essencial no planejamento público, permitindo à sociedade civil e aos órgãos de fiscalização monitorar as ações implementadas com recursos públicos (Silva, 2024).

A LOA e o PPA integram o processo orçamentário (Brasil, 1988) e foram analisados em busca de normativas relacionadas ao estudo. Cada PPA é quadrienal e vincula o novo governo ao planejamento do antecessor em seu primeiro ano.

As leis que integram o processo orçamentário asseguram a transição entre planejamento e execução, sendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o elo entre o PPA e a LOA. A LDO guia a elaboração dos orçamentos anuais em alinhamento com os objetivos do PPA e subsidia a execução orçamentária.

A LOA, por sua vez, detalha a previsão de receitas e fixação de despesas, refletindo a política econômico-financeira e o programa governamental, em consonância com o PPA vigente e a LDO (Brasil, 1988). As alterações na LOA, por créditos adicionais, autorizam despesas não previstas ou insuficientemente alocadas. Essas peças orçamentárias estão acessíveis em www.gov.br/orçamento/orçamento-anuais (Brasil, 1988). Para Carvalho e Parsons (2012), a análise das políticas executadas com base no equilíbrio pontuado permite identificar mudanças significativas ou continuidade nas ações governamentais.

Assim, uma análise comparativa dos dados permitirá observar a

continuidade ou rupturas na agenda governamental e o impacto das ideias, atores e arranjos institucionais nesse processo.

Foi analisado artigos relevantes sobre o tema, sempre presando por informações atualizadas, pesquisados dentro de bases científicas como PubMed, Scielo, MEDLINE e LILACS. Também foi analisado documentos governamentais de cada governo do período de tempo já determinado e demais documentos relevantes para esta pesquisa. Após a recolha das informações necessárias, estas serão ordenadas e organizadas de acordo com indicadores específicos e então analisadas.

O recorte temporal deste estudo vai de 2000 a 2024, o que é necessário para uma análise abrangente da atenção dada à Alimentação e Nutrição como tema principal. Afim de fornecer informações sobre a evolução das ideias e prioridades delineadas pelos autores políticos e pelos acordos institucionais que foram estabelecidos ao longo do tempo.

7.4 Análise dos dados

A análise dos dados quantitativos foi conduzida por meio de procedimentos de estatística descritiva, com ênfase no cálculo das frequências absoluta e relativa das ocorrências associadas à área da saúde, particularmente dos termos “alimentação” e “nutrição”, considerando os indicadores de atenção estabelecidos para o período de estudo. Esta abordagem teve como finalidade avaliar a relevância conferida à temática da alimentação e saúde nas diferentes esferas da agenda governamental, permitindo mensurar seu grau de prioridade institucional.

Além disso, foram calculados os percentuais de atenção destinados à alimentação e saúde e aos seus subtemas codificados, de acordo com os critérios preconizados pelo codebook utilizado na pesquisa. Tal sistematização viabilizou a realização de análises comparativas e relacionais entre as agendas retórica, legislativa e administrativa, favorecendo a compreensão da dinâmica de inserção e priorização da alimentação e saúde ao longo do tempo nas políticas públicas.

No âmbito da abordagem qualitativa, procedeu-se à descrição detalhada das pautas recorrentes observadas durante os diferentes mandatos presidenciais, com o propósito de elucidar os mecanismos de hierarquização política da alimentação e saúde durante o período analisado. Esse procedimento possibilitou identificar temas reiteradamente enfatizados na agenda presidencial, evidenciando padrões de consistência e continuidade temática.

Por fim, realizou-se uma análise de conteúdo interpretativa, orientada pelos fundamentos teóricos das políticas públicas, em especial os estudos sobre formação e priorização da agenda governamental. Essa etapa teve por objetivo compreender os determinantes institucionais, ideacionais e estratégicos que influenciaram a incorporação e a manutenção da temática da alimentação e saúde nas decisões do governo federal ao longo do tempo.

8 – RESULTADOS

Os resultados desta investigação estão estruturados em três manuscritos, organizados em estrita observância às diretrizes editoriais dos periódicos selecionados para submissão. O primeiro trabalho, intitulado: As prioridades elencadas para a alimentação e nutrição na agenda retórica brasileira (1990 – 2025), será submetido a *Ciência & Saúde Coletiva*. O segundo manuscrito, denominado: A alimentação e a nutrição na agenda administrativa presidencial brasileira (1990-2025), serão encaminhadas à revista *Cadernos de Saúde Pública*. por fim, o terceiro, com o título: A alimentação e nutrição na agenda legislativa do poder executivo federal (1990-2025), destina-se à revista de *Saúde Pública*.

No que tange às limitações do estudo, identificaram-se dois desafios principais que influenciaram a análise. A primeira refere-se à reduzida densidade de decretos voltados especificamente à temática no recorte temporal pesquisado, evidenciando uma lacuna nos marcos normativos infralegais utilizados como indutores da política. A segunda limitação diz respeito a lacunas na disponibilidade de dados administrativos históricos, uma vez que as séries orçamentárias detalhadas no sistema integrado de planejamento e orçamento

(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 Almasy (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. Consequentemente, 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

CATEGORIA	FONTE DE COLETA DE DADOS	BASE TEÓRICA
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 às 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
TOTAL	---	---	463	17	2

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.

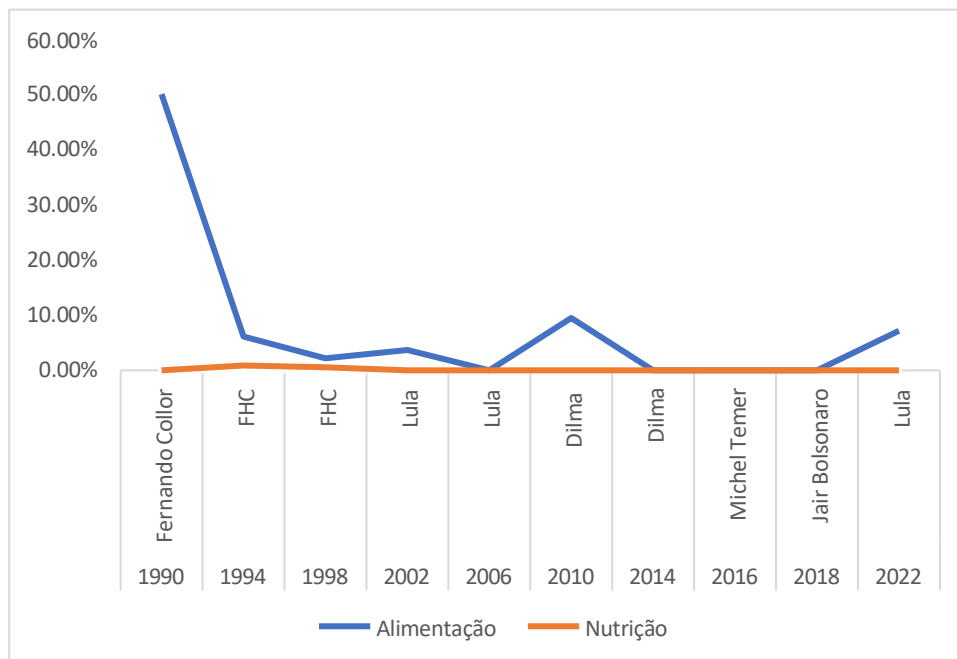
A distribuição das menções por planos apresenta variações significativas. A análise dos dados brutos referentes à frequência dos termos "alimentação" e "nutrição" nos planos e propostas revela uma agenda retórica marcada pela descontinuidade e pela marginalidade temática. Ao longo do recorte temporal 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 intersetorialidade 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 N	ALIMENTAÇÃO N	NUTRIÇÃO 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.

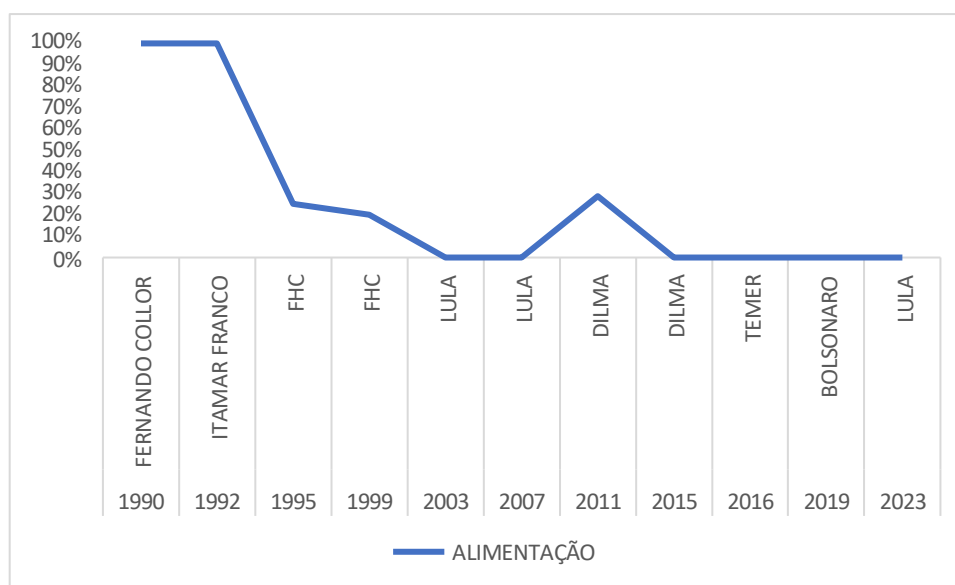
Apesar do pico retórico no plano de governo de FHC, o termo "alimentação", sofre uma abrupta queda com apenas uma menção no discurso de posse. Esta ausência é o principal achado da Tabela 2, pois demonstra um desacoplamento entre a alta frequência na agenda programática e a ausência na agenda de compromisso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

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

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.

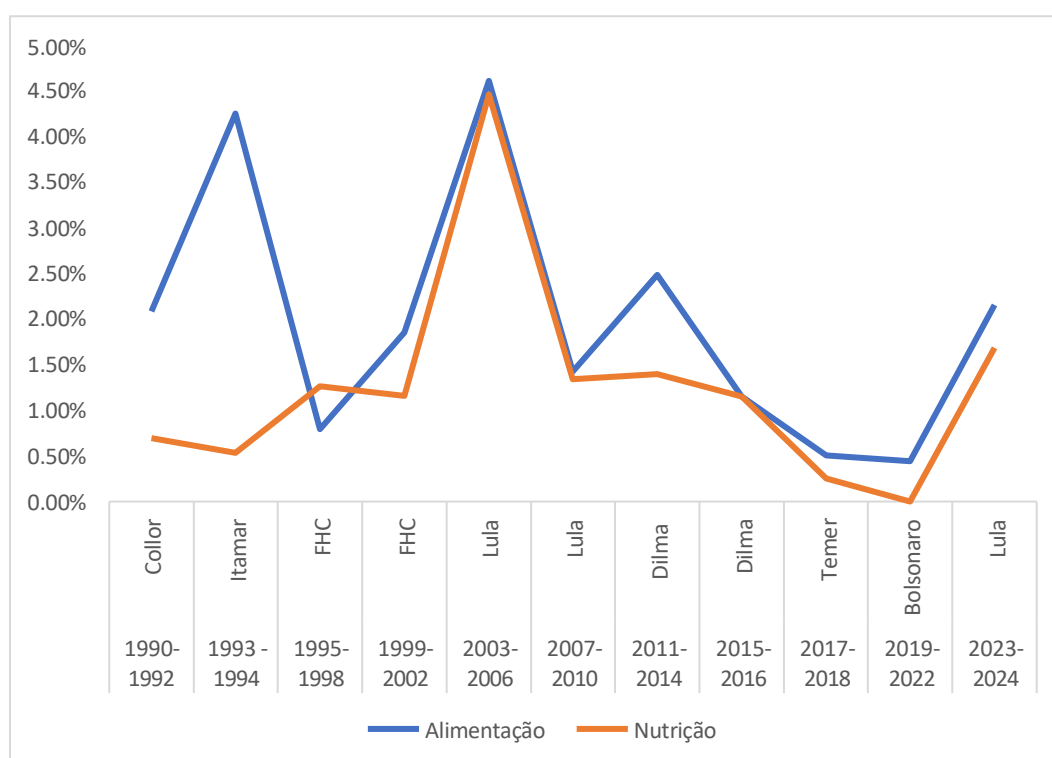
Observa-se uma queda drástica na densidade dos termos durante a gestão Bolsonaro, com apenas duas menções à alimentação e uma menção à nutrição em quatro anos. Esse dado reflete a ausência de ações estruturantes no campo. Diferente da tabela 1, aqui o termo "nutrição" possui maior relevância, indicando 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. 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 Katálýsis**, 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
TOTAL	5.052	109	85

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.

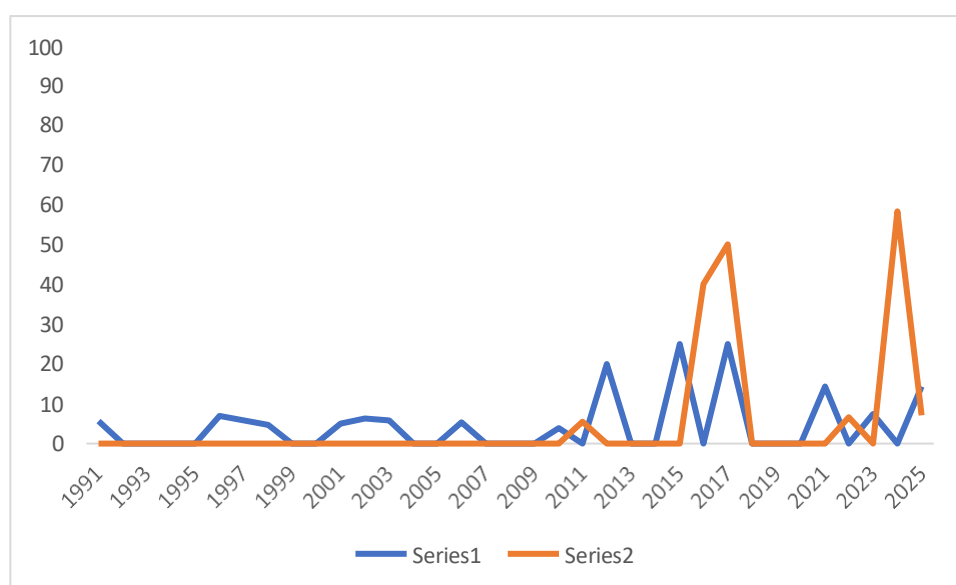
O recorde de menções ao termo "nutrição" vinculado à "saúde" em 2023 reflete uma transição técnica fundamental, onde o tema deixou de ser tratado como mera assistência financeira emergencial para retomar seu caráter de vigilância epidemiológica e clínica. Esse ciclo de expansão normativa prosseguiu com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

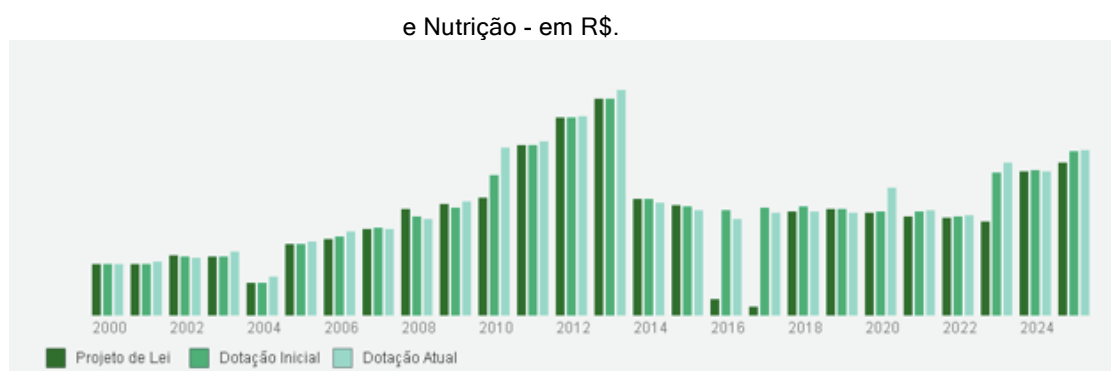
O decreto 11.821/2023 é um marco federal para alimentação escolar, e 2025 é um ano de implementação e avanço dessas diretrizes por meio de leis específicas em diversas localidades do Brasil, mesmo pertencente a ações da educação, estão alicerçadas com base legal a Lei Orgânica da Saúde, reforçando a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

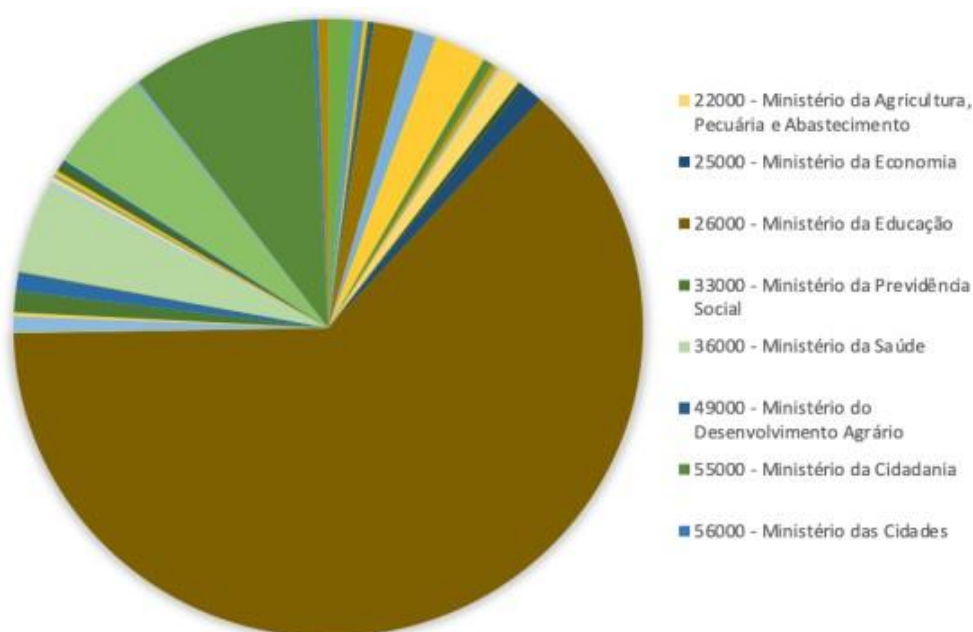
No intervalo entre 2005 e 2013, o cenário de alimentação e nutrição no Brasil vivenciou uma elevação ascendente e vigorosa, com picos de atividade e investimento destacando-se principalmente nos anos de 2011 e 2013. Esse período representou a consolidação de políticas transversais que, como analisam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

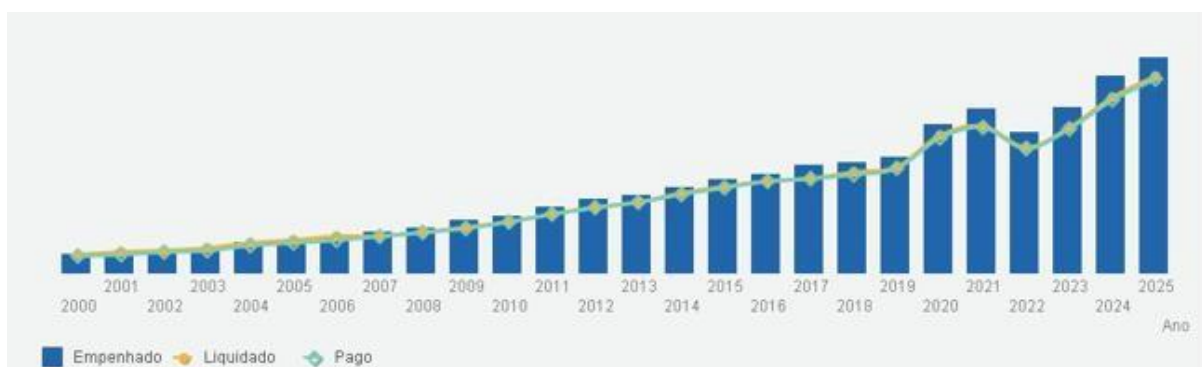
décadas de existência, sendo uma das mais longevas políticas de Estado, atuando não apenas na oferta nutricional, mas como um vetor de desenvolvimento rural ao privilegiar a agricultura familiar.

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.

8.3 Manuscrito: 3

A ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NA AGENDA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (1990-2025)

Autora: Elaine Martins Pinto Cayres

Resumo

Este estudo analisa a agenda legislativa do Poder Executivo Federal no campo da alimentação e nutrição entre 1990 e 2025. A investigação fundamenta-se na necessidade de compreender a estabilidade das políticas públicas frente ao cenário da alimentação e nutrição do Brasil. A metodologia é qualitativa e quantitativa, utilizando a Teoria do Equilíbrio Pontuado para mapear proposições legislativas do país. Os resultados apontam que a produção normativa direta do Executivo é escassa e concentrada, totalizando apenas três marcos fundamentais em 35 anos: a criação do SISA (2005), a reformulação do PNAE (2008) e a atualização do PAA (2023). Essa trajetória demonstra que o tema é pautado por longos períodos de inércia institucional interrompidos por picos episódicos de inovação indutora. Conclui-se que existe uma fragilidade do tema como política de estado, operando predominantemente como política de governo sujeita a oscilações e rupturas administrativas. Tal cenário evidencia que a atenção aos determinantes sociais da saúde depende de coalizões específicas, resultando em quedas vertiginosas de investimento em momentos de desmonte. É urgente o fortalecimento de marcos normativos que garantam a constância linear e a intersetorialidade das políticas de nutrição para assegurar o direito humano à alimentação adequada no longo prazo.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Legislação, Alimentação, Nutrição.

Abstract

This study analyzes the legislative agenda of the Federal Executive Power in the field of food and nutrition between 1990 and 2025. The investigation is based on the need to understand the stability of public policies within the context of the food and nutrition scenario in Brazil. The methodology is qualitative and quantitative, employing Punctuated Equilibrium Theory to map the country's legislative proposals. The results indicate that the direct normative production of the Executive is scarce and concentrated, totaling only three fundamental milestones in 35 years: the creation of SISAN (2005), the reformulation of PNAE (2008), and the update of PAA (2023). This trajectory demonstrates that the theme is characterized by long periods of institutional inertia interrupted by episodic peaks of inductive innovation. It concludes that there is a fragility of the theme as a state policy, operating predominantly as a government policy subject to administrative oscillations and ruptures. This scenario highlights that attention to the social determinants of health depends on specific coalitions, resulting in sharp declines in investment during periods of policy dismantling. There is an urgent need to strengthen normative frameworks that guarantee linear constancy and intersectorality of nutrition policies to ensure the human right to adequate food in the long term.

Keywords: Public Policy, Food, Nutrition, Legislation

INTRODUÇÃO

A alimentação e nutrição configura-se como um pilar estratégico das políticas públicas, atuando como um indutor essencial para a redução da carga de enfermidades e para a promoção e qualidade de vida da população (BRASIL, 2013). No Brasil, a dimensão jurídica da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) desempenha uma função essencial na garantia da legalidade

e eficácia de suas ações, consolidando-se como um dos principais marcos normativos da alimentação. A PNAN foi formulada em 1999, por determinação do Ministério da Saúde (MS), e oficialmente reafirmada e atualizada em 2011, sendo sustentada institucionalmente pela Lei nº 11.346/2006 (LOSAN), sancionada pelo Congresso com o objetivo de institucionalizar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Historicamente, a agenda estatal voltada para a nutrição buscou superar o modelo de ações fragmentadas. Enquanto o setor ganhou relevância técnica com a formulação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1972, foi a promulgação da Lei nº 11.346/2006 (LOSAN) que consolidou uma base jurídica robusta para coordenar a agenda em todo o território nacional. Atuando como um potente indutor de intersectorialidade, a criação desse sistema foi uma resposta às necessidades críticas de saúde pública, visando estabilizar a política contra as oscilações e rupturas administrativas que historicamente caracterizaram a questão alimentar na periferia da agenda pública (Natal, 1982; Vasconcelos, 2019).

Somada à lei específica que instituiu o SISAN, a fundamentação jurídica da alimentação e saúde encontra-se solidamente alicerçada na Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 196, consagra a saúde como um direito universal e um dever estatal. Este preceito constitucional, em conjunto com a Lei Federal nº 8.080/1990, estabelece os marcos normativos essenciais para que a nutrição seja compreendida como um dos pilares dos determinantes sociais da saúde (Iamamoto *et al.*, 2025). Segundo a análise de Oliveira (2022), a convergência entre essas diretrizes e a Lei nº 11.346/2006 (LOSAN) regulamenta de forma intersectorial a estrutura das políticas públicas de nutrição.

Dentro desta arquitetura jurídica, a articulação entre os poderes Executivo e Legislativo é determinante para a consolidação da alimentação e saúde como prioridade nacional. O Presidente da República atua como o principal indutor da agenda legislativa, utilizando prerrogativas constitucionais como a edição de medidas provisórias, o poder de veto e a solicitação de urgência para pautar

marcos normativos estratégicos, a exemplo da LOSAN e do PAA. Conforme analisam Miller e Furnival (2023), essa centralidade na iniciativa legislativa permite ao Executivo converter a retórica pública em compromissos de Estado, buscando garantir uma constância linear nas políticas de nutrição.

Simultaneamente, a estruturação do processo legislativo em torno das lideranças partidárias no Congresso Nacional, como aponta Vitollo (2022), facilita a organização de coalizões que conferem estabilidade a esses projetos. Segundo Oliveira (2022), essa coordenação política é o que permite sustentar o sistema contra oscilações partidárias e evitar as rupturas administrativas que historicamente fragilizaram o setor. Dessa forma, o exercício dos poderes institucionais do Presidente torna-se uma ferramenta vital para proteger os determinantes sociais da saúde, prevenindo quedas vertiginosas no investimento social e assegurando a institucionalização dos direitos alimentares em todo o território nacional.

Nos termos do artigo 48 da Constituição Federal, o Congresso Nacional detém a atribuição de elaborar os marcos normativos fundamentais para a alimentação e saúde, mediante normas submetidas à sanção presidencial que inserem o tema na esfera de competência da União. Esse processo de proposição e modificação da legislação é mediado por dispositivos institucionais que estruturam a interação entre o Executivo frequentemente o principal indutor da agenda e os parlamentares (Zauli; Rodrigues, 2002). Conforme discutido por Oliveira (2022), essa coordenação institucional é vital para assegurar a constância linear das políticas de nutrição, elevando o tema ao status de compromisso de Estado.

O regramento do processo legislativo, estabelecido pela CF/88 e pelos regimentos internos das casas legislativas, funciona como uma salvaguarda para proteger os determinantes sociais da saúde contra as oscilações políticas e as rupturas administrativas. De acordo com a perspectiva de Miller e Furnival (2023), a utilização estratégica desses dispositivos permite que a agenda de alimentação e saúde ganhe estabilidade, evitando as quedas vertiginosas de

investimento e garantindo que o direito humano à alimentação adequada não fique restrito a ações governamentais transitórias, mas se consolide em um arcabouço jurídico permanente e intersetorial.

A articulação entre os poderes Executivo e Legislativo é primordial para assegurar a eficácia dos marcos normativos voltados à alimentação e saúde. Nesse arranjo institucional, o Congresso Nacional exerce uma função deliberativa e fiscalizadora essencial, sendo responsável não apenas pela aprovação de projetos de lei que estruturam o sistema, mas também pela viabilização do aporte orçamentário indispensável à sustentabilidade das ações.

Diante do cenário apresentado, estabeleceu-se o seguinte problema de pesquisa: qual o nível de prioridade e atenção conferidos à alimentação e nutrição na agenda legislativa federal brasileira entre os anos de 1990 a 2025? Em consonância, este estudo objetivou analisar a centralidade da alimentação e nutrição no ordenamento legislativo nacional, concentrando-se nas proposições de lei oriundas tanto do Poder Executivo Federal quanto do Congresso Nacional ao longo deste recorte temporal. A investigação escrutinou os projetos de lei pertinentes à alimentação e nutrição, com o intuito de compreender os mecanismos de inserção dessa temática nas prioridades do Legislativo no decorrer das décadas. A relevância desta pesquisa fundamenta-se na premência de uma análise longitudinal que possibilite suprir lacunas teóricas acerca das políticas públicas de saúde, especificamente no que tange às estratégias de alimentação e nutrição.

Ao investigar as vertentes presentes nas proposições legislativas, este estudo busca colaborar para o entendimento do papel normativo na consolidação e no robustecimento da política de alimentação e nutrição no Brasil. Tal análise é essencial para compreender a trajetória de marcos relacionados a alimentação e nutrição no país.

MÉTODOS E TÉCNICAS

A presente investigação delinea-se como um estudo documental de natureza exploratória e abordagem quanti-qualitativa. A investigação adotou como referencial empírico a gestão pública brasileira, analisada sob o prisma da agenda legislativa federal. O recorte cronológico estabelecido (1990-2025) fundamenta-se na emergência e consolidação do tema como pauta estratégica no cenário político nacional. Tal delimitação justifica-se pela premência de uma avaliação longitudinal, capaz de rastrear as prioridades estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo no decorrer das décadas.

Sob a perspectiva metodológica, a estruturação da categoria analítica "agenda legislativa" foi balizada pelo modelo teórico do Equilíbrio Pontuado. As definições e a aplicação destas categorias analíticas encontram-se sistematizadas no Quadro 1, que serviu de guia para a codificação e interpretação dos dados legislativos coletados. Este referencial permite identificar períodos de estabilidade institucional interrompidos por mudanças abruptas na atenção governamental, fornecendo a base teórica necessária para compreender as dinâmicas de formulação de políticas de alimentação e nutrição no Brasil.

Quadro 1 – Categoria analítica da pesquisa

CATEGORIA	FONTE DE COLETA DE DADOS	BASE TEÓRICA
Agenda Legislativa	Projetos de Lei relacionadas a alimentação e nutrição	Baumgartner e Jones (1993) Cohen (2012)

Fonte: Quadro criado pelos autores

O indicador analítico utilizado para mensurar a atenção conferida à temática consiste nos Projetos de Lei (PL) formulados pelos atores políticos pertinentes. No sistema jurídico brasileiro, o projeto de lei configura-se como uma proposição normativa voltada à introdução de inovações ou alterações no ordenamento jurídico vigente. Conforme preconizado pelo rito constitucional, para que um PL alcance o status de norma jurídica, é imperativo que seja submetido ao escrutínio e à deliberação das duas Casas do Congresso Nacional.

Finalizada a etapa legislativa, o texto é remetido ao Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe a prerrogativa constitucional de sanção ou veto. Esse fluxo encerra-se com os atos de promulgação e publicação, respeitando rigorosamente as etapas do processo legislativo estabelecidas na Constituição Federal (Faria; Paula, 2022). A utilização desse indicador é fundamental para compreender como as propostas de alimentação e nutrição tramitam e se consolidam como políticas de Estado.

Em relação à agenda legislativa, os dados relativos aos projetos de lei propostos pelos Poderes Executivo e Legislativo foram obtidos por meio do portal LexML Brasil – Rede de Informação Legislativa e Jurídica (<https://www.lexml.gov.br/>) e do sítio oficial da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br>).

A fundamentação deste percurso metodológico reside na competência analítica de seleção, tratamento e exegese das informações contidas nas fontes primárias, conforme as premissas de Gil (2017), que vinculam a qualidade dos achados à capacidade interpretativa do pesquisador diante do corpus documental. Tais dados foram organizados por ano, gestão, número do projeto e ementa.

De acordo com a perspectiva de Soroka (2002), esses indicadores configuram um mapeamento das prioridades governamentais, uma vez que evidenciam as temáticas cuja relevância é suficiente para mobilizar a formulação de dispositivos legais específicos para um setor. Por conseguinte, a análise das proposições legislativas constitui uma via metodológica eficaz para perscrutar a agenda de prioridades e os debates centrais do Poder Executivo.

No campo dos estudos voltados ao processo de formação da agenda (*agenda-setting*), a codificação consolida-se como um instrumento essencial para a sistematização da atenção despendida a temáticas específicas. Nesse contexto, o *Comparative Agendas Project* estabeleceu um protocolo de codificação fundamentado em um livro de códigos universal (*codebook*), ferramenta que viabiliza tanto investigações singulares quanto estudos comparativos transnacionais. Conforme destacado por Brasil (2017), tal

metodologia de análise de conteúdo possui a prerrogativa de homogeneizar dados provenientes de fontes heterogêneas, convertendo informações originalmente dispersas em um sistema de códigos padronizado e rigorosamente sistemático.

É relevante salientar que o *codebook* supracitado foi objeto de adaptação ao cenário nacional pelo Laboratório de Estudos sobre a Agenda Governamental Brasileira, sob a coordenação dos professores Dra. Ana Claudia N. Capella e Dr. Felipe Gonçalves Brasil. A estrutura do livro de códigos brasileiro organiza-se em 21 macrocódigos, que abrangem as múltiplas dimensões temáticas das políticas públicas, sendo suplementada por mais de 211 subcódigos correlatos. Essa arquitetura metodológica permite identificar, com precisão, as continuidades e rupturas no processo de formação da agenda ao longo do tempo, bem como monitorar a dinâmica da atenção política dedicada a temas específicos.

Dessa forma, a aplicação desse arcabouço metodológico torna possível a observação sistemática das continuidades e rupturas na formação da agenda ao longo do recorte temporal estabelecido, viabilizando uma análise minuciosa da oscilação da atenção presidencial acerca de temáticas singulares no campo da alimentação e nutrição. A etapa de sistematização e processamento dos dados foi operacionalizada com o suporte do *software* de análise de conteúdo NVivo (versão 12). Esta plataforma, especializada no tratamento de dados qualitativos, disponibiliza um conjunto de ferramentas robustas para a manipulação de documentos textuais, proporcionando maior rigor e agilidade nos processos de organização, categorização e posterior análise das informações coletadas.

No levantamento preliminar, foram identificados 7 Projetos de Lei (PL) correspondentes ao intervalo temporal em estudo. Após a etapa de triagem e refinamento do corpus documental, procedeu-se à exclusão das proposições que não apresentavam aderência temática direta à alimentação e nutrição. Adicionalmente, visando mitigar redundâncias analíticas decorrentes da tramitação bicameral em que o mesmo objeto gera registros duplicados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, optou-se por considerar apenas a versão representativa de autoria original. Como resultado desse processo de

depuração, a amostra final consolidou-se em 3 proposições, as quais constituíram o objeto central desta análise legislativa.

Subsequentemente, procedeu-se à análise estatística dos dados por meio do cálculo de frequências absolutas e relativas. Esse tratamento quantitativo permitiu a identificação de tendências temporais e forneceu subsídios para a elaboração de gráficos e tabelas, os quais fundamentam as discussões propostas nesta investigação. Concomitantemente, foi desenvolvida uma análise qualitativa pautada no escopo das ações e na delimitação dos públicos-alvo, conforme delineado nas ementas e no conteúdo das proposições dos atores políticos. Essa abordagem híbrida garantiu uma compreensão abrangente tanto da magnitude quanto da natureza das intervenções legislativas no campo da alimentação e nutrição.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da agenda legislativa do Poder Executivo Federal entre 1990 e 2025 permitiu identificar proposições fundamentais que estruturaram a Política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. Os dados coletados no Portal da Legislação do Palácio do Planalto foram organizados cronologicamente, evidenciando o papel indutor do Executivo na formulação de marcos regulatórios.

A distribuição temporal revelou períodos de baixa produção legislativa, com vários anos apresentando apenas uma ou duas proposições, ou mesmo nenhuma. Em relação à distribuição por partido político ou coalizão partidária, os dados demonstraram que a proposição de projetos de lei esteve concentrada em alguma legenda (Gráfico 1). O partido dos trabalhadores (PT) apresentou 03 projetos

Tabela 1 – Dados brutos dos projetos de lei relacionados a alimentação e nutrição de iniciativa do Poder Executivo Federal – 1994 a 2025.

ANO	PARTIDO	GESTAO	PROJETO DE LEI	EMENTA
2005	PT	LULA	6.047	Cria o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada,

				e dá outras providências.
2008	PT	LULA	2.877	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica, altera a lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências.
2023	PT	LULA	2.920	Institui o programa de aquisição de alimentos e altera a lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e a lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Fonte: Dados da pesquisa. Tabela elaborada pela autora.

No âmbito dos marcos normativos brasileiros, a alimentação e saúde consolidam-se como a assecuração do direito universal e inalienável ao acesso regular a alimentos que apresentem qualidade biológica e nutricional adequada. Segundo a definição basilar estabelecida pelo CONSEA (2004), esse conceito pressupõe a disponibilidade de recursos alimentares em volume suficiente e de maneira ininterrupta, fundamentando-se em práticas de consumo promotoras de bem-estar.

O Projeto de Lei nº 6.047/2005 representa uma ruptura definitiva com o histórico de intervenções fragmentadas e emergenciais no Brasil. Ao propor a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o Executivo estabeleceu o marco normativo fundamental para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Conforme analisa Oliveira (2018), a gênese deste projeto não foi um ato meramente burocrático, mas o resultado de uma elevação ascendente da participação democrática, articulada intensamente pelo CONSEA e pelas deliberações da II Conferência Nacional de Alimentação e Saúde.

De acordo com o relato histórico de Pinheiro (2015), a LOSAN foi concebida para transformar o combate à fome numa política de Estado coordenada e intersetorial, retirando o tema da "periferia da agenda" onde operava sob constantes oscilações políticas. A autora destaca que a

institucionalização do SISAN visava assegurar uma constância linear na proteção social, criando mecanismos de governação que impedissem a queda vertiginosa das ações de nutrição em momentos de transição governamental.

Dessa forma, a proposta do Executivo, converteu a alimentação e saúde num compromisso permanente. Ao integrar a sociedade civil no processo de monitoramento e decisão, o Estado assumiu um papel de indutor de equidade, garantindo que o acesso ao alimento atingisse picos de cobertura técnica e legitimidade social, protegendo os determinantes sociais da saúde contra futuras rupturas administrativas (Brasil, 2010)

O PL nº 2.877/2008 é um marco na agenda legislativa ao vincular a alimentação escolar diretamente ao desenvolvimento da educação básica. Esta iniciativa fortaleceu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), garantindo repasses diretos e sustentabilidade nutricional para os alunos da rede pública. Após períodos de instabilidade política e fiscal, o PL nº 2.920/2023 marca a retomada da atenção governamental para a conexão entre a agricultura familiar e o abastecimento alimentar. Para Lopes (2021), a reestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) atua como um mecanismo de combate à insegurança alimentar, reafirmando a alimentação como prioridade na agenda contemporânea.

Este programa, é um dos marcos normativos centrais do Programa Fome Zero, atuando como um indutor da alimentação e saúde ao articular a comercialização de produtos da agricultura familiar. Conforme Henig e Santos (2020), sua execução ocorre por meio de parcerias entre as esferas governamentais e a sociedade civil organizada. Originalmente financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o programa sofreu uma ruptura institucional que gerou oscilações administrativas, culminando na extinção da referida pasta e na transição de seus recursos, que atualmente encontram-se alocados na Casa Civil (Henig, 2023).

O Projeto de Lei nº 2.920/2023 marca um momento de reconstrução e ampliação da agenda de segurança alimentar no Brasil ao instituir o novo

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e criar o Programa Cozinha Solidária. A proposta do Executivo buscou retomar o protagonismo da agricultura familiar no abastecimento nacional, promovendo a inclusão econômica e social dos produtores rurais e garantindo o acesso à alimentação saudável para populações em situação de vulnerabilidade.

Ao alterar marcos como a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) para facilitar a compra pública de alimentos produzidos por pequenos agricultores, o projeto reafirma a intersectorialidade da política de alimentação e nutrição. Além disso, conforme De Sordi (2023), a institucionalização do Programa Cozinha Solidária no texto legal representa uma inovação importante, reconhecendo e apoiando iniciativas comunitárias de combate à fome sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável. A análise da agenda legislativa recente revela que o surgimento das Cozinhas Solidárias representa uma ruptura com os modelos tradicionais de assistência, ao transitar de uma ação de resistência popular para uma política pública institucionalizada. Segundo Kanzaki (2024), estas iniciativas surgiram no contexto da crise sanitária e do retorno do Brasil ao Mapa da Fome em 2022, um fenómeno resultante da queda vertiginosa das políticas de proteção social e do desmonte de marcos normativos entre 2016 e 2022.

Os dados indicam que a agenda legislativa do Executivo Federal não é linear. Entre 1990 e 2025, observa-se que temas como "fome" e "abastecimento" ganharam densidade normativa através da proposição de PLs que buscam não apenas remediar carências nutricionais, mas regular o sistema alimentar como um todo.

CONCLUSÃO

A análise da trajetória legislativa do Poder Executivo Federal entre 1990 e 2025 revela que, embora a alimentação e nutrição sejam reconhecidas como pilares estratégicos da saúde pública, a produção normativa direta desse poder foi caracterizada por uma atenção intermitente e altamente concentrada. Evidencia-se uma acentuada fragilidade do tema como política de estado, o que

compromete a constância linear das ações e expõe o setor a rupturas institucionais frequentes. Ao longo de trinta e cinco anos, identificaram-se apenas três proposições fundamentais de iniciativa do Executivo: a criação do SISAN em 2005 (PL 6.047), a reformulação do PNAE em 2008 (PL 2.877) e a atualização do PAA em 2023 (PL 2.920).

Sob a ótica do Equilíbrio Pontuado, essa trajetória evidencia longos períodos de estabilidade institucional com baixa atividade propositiva, interrompidos por picos de inovação que estabeleceram marcos normativos essenciais. Tais marcos atuaram como um potente indutor da institucionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), buscando conferir uma constância linear à política nacional e elevar o tema ao status de compromisso de Estado.

Contudo, a escassez de proposições no restante do recorte temporal sinaliza uma fragilidade institucional, onde a pauta muitas vezes esteve sujeita a oscilações e rupturas administrativas que historicamente mantiveram a questão alimentar na periferia da agenda pública. A concentração das iniciativas demonstra que a prioridade conferida aos determinantes sociais da saúde ainda é dependente de alinhamentos políticos específicos, apresentando uma elevação ascendente apenas em contextos de forte articulação entre os poderes.

Em suma, a trajetória 1990-2025 reflete um cenário de atenção episódica, reforçando a necessidade de dispositivos institucionais que protejam a agenda de alimentação e saúde contra quedas vertiginosas de investimento e descontinuidades futuras, garantindo que o acesso ao alimento se consolide em um arcabouço jurídico permanente e intersetorial.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 out. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm. Acesso em: 7 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 104, p. 2, 1 jun. 2017.

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

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (Brasil). **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – diretrizes e prioridades. Olinda, PE: CONSEA, 2004.

DE SORDI, Denise. Cozinhas Solidárias do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST): solidariedade e reconstrução da esfera pública (2021-2022). **Revista Mundos do Trabalho**, Florianópolis, v. 15, p. 1-21, 2023.

FARIA, Mateus de; PAULA, Douglas Marcos Pereira de. Agenda 2030 e a atuação do Poder Legislativo brasileiro. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 84-105, 2022. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/833>. Acesso em: 3 jun. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HENIG, Edir Vilmar. Do céu ao inferno: a trajetória do Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Videre**, [S. l.], v. 15, n. 32, p. 102-117, 2023. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/17039>. Acesso em: 25 abr. 2025.

HENIG, Edir Vilmar; SANTOS, Irenilda Ângela dos. **Políticas públicas e o Programa de Aquisição de Alimentos**: limites e perspectivas. Curitiba: Appris, 2020.

IAMAMOTO, Marilda Villela et al. **Serviço Social e Saúde**: determinações sociais e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2025.

KANZAKI, Ana Paula. O Brasil no mapa da fome: movimento dos trabalhadores sem-teto e a cozinha solidária como política pública frente à insegurança alimentar (2021-2024). **Revista Ambientes em Movimento**, [S. l.], v. 5, n. 1, jul. 2025.

LOPES, L. **Programa de Aquisição de Alimentos**: uma análise do processo de Compra Institucional na Universidade Federal do Pará. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2021.

MILLER, Tânia Corrêa; FURNIVAL, Ariadne Chloe Mary. Agricultura familiar e o Programa de Alimentação do Trabalhador: uma perspectiva sustentável. **ORG & DEMO**, Marília, v. 24, p. e023010, 2023. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/orgdemo/article/view/14364>. Acesso em: 5 jan. 2025.

NATAL, Sonia. **O vai-e-vem da política de alimentação no Brasil**. 1982. Dissertação (Mestrado em Medicina Social) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1982.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) 2006: relatos, fatos históricos e processo de elaboração. **Tempus – Actas de Saúde Coletiva**, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 59-75, 2018. Disponível em: <https://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/2243>. Acesso em: 24 set. 2025.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) 2006: relatos, fatos históricos e processo de elaboração. **Tempus – Actas de Saúde Coletiva**, Brasília, DF, v. 11, n. 4, p. 59-75, 2022.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. 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, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1813>. Acesso em: 6 jun. 2025.

SOROKA, Stuart N. **Agenda-setting dynamics**: in news, public opinion, and government. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From the fight against hunger to the period of austerity. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 32, e180184, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865201932e180184>. Acesso em: 5 maio 2025.

VITOLO, Nivea Flausino. Atuação dos poderes Legislativo e Executivo na produção das políticas de saúde durante os mandatos Lula II e Dilma I. **E-Legis**, Brasília, n. 39, p. 79-102, set./dez. 2022.

ZAULI, Elisabeth M.; RODRIGUES, Maria Lúcia. **O processo legislativo**. Brasília: Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2002.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da atenção conferida à alimentação e nutrição nas políticas públicas brasileiras entre 1990 e 2025 revelou uma dinâmica oscilatória na priorização desses temas, em estreita consonância com o Modelo do Equilíbrio Pontuado (MEP). O estudo identificou que a trajetória da alimentação no Estado não foi linear, mas sim caracterizada por longos períodos de estabilidade institucional interrompidos por mudanças abruptas impulsionadas por eventos focalizadores, como a pandemia de COVID-19, e realinhamentos político-institucionais profundos.

Na agenda retórica, observou-se que a alimentação e nutrição ocuparam espaços de relevância nas mensagens presidenciais, com ciclos de visibilidade vinculados a conjunturas epidemiológicas e políticas. Houve um pico de atenção significativo na agenda retórica especialmente durante crises sanitárias e em momentos de transição governamental que buscavam reposicionar o combate à fome no centro do discurso de alto nível. Contudo, essa atenção retórica apresentou contradições em períodos de instabilidade e desinformação, onde o compromisso discursivo nem sempre se traduziu em prioridade prática.

No que tange à agenda legislativa, constatou-se uma trajetória predominantemente reativa do Congresso Nacional. Identificou-se um pico de atenção legislativa provocado pela emergência da pandemia de COVID-19, que rompeu o caráter incremental da produção normativa e forçou a proposição de medidas urgentes de segurança alimentar. Apesar desse pico, a agenda

legislativa ainda é marcada por uma fragmentação temática que limita o impacto transformador das iniciativas em períodos de estabilidade política.

A agenda administrativa revelou com maior nitidez os padrões de oscilação, apresentando picos de atenção e rupturas severas. Enquanto o ciclo de 1991-2002 manteve a nutrição em um papel residual e periférico no Poder Executivo, o período entre 2019 e 2022 representou um esvaziamento administrativo drástico, com o desmonte de instâncias fundamentais como o CONSEA. Em contrapartida, o ciclo iniciado em 2023 configurou-se como um pico histórico de reconstrução administrativa, com recordes de menções orçamentárias e normativas que superaram a soma de toda a década anterior, visando reinstitucionalizar a temática em questão.

De forma geral, a presença de picos de atenção nas três agendas analisadas (retórica, legislativa e administrativa) corrobora a utilidade analítica do Modelo de Equilíbrio Pontuado para compreender a política de alimentação e nutrição no Brasil. Ao evidenciar que o tema avança por saltos e rupturas, a tese contribui para o campo da saúde coletiva ao mapear como a alimentação se desloca da periferia para o centro da agenda pública conforme a configuração das coalizões de governo e as pressões sociais. Esta investigação revelou a importância crucial de atores e instâncias como o CONSEA, o PNAE, e o Plano Brasil Sem Fome na sustentação da política nacional, especialmente em momentos de crise institucional. A integração dessas agendas demonstra que a alimentação e a nutrição devem ser tratadas como determinantes sociais estratégicos e permanentes, protegidos contra as intermitências políticas.

Em termos de contribuição científica, a tese inaugura uma análise longitudinal integrada sob a ótica do MEP, oferecendo subsídios teóricos e empíricos para o fortalecimento de políticas públicas baseadas em evidências. Por fim, os resultados indicam a necessidade de aprofundar os estudos sobre os mecanismos de governança intersetorial que favoreçam a continuidade das ações, garantindo que o novo equilíbrio institucional alcançado em 2023 se consolide como um pilar resiliente da segurança sanitária e social brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Á. G. de. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, p. 137-144, jan. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/TwYTSm8zRGc8zNcLw4NZJjv/>. Acesso em: 15 abr. 2025.
- ALMEIDA, L. de M. et al. Fatores associados ao sobrepeso e obesidade infantil em escolares do interior da Paraíba. **Revista Eletrônica Acervo Saúde**, v. 24, n. 9, e16232, 2024. DOI: <https://doi.org/10.25248/reas.e16232.2024>.
- ALPINO, T. de M. A. et al. Os impactos das mudanças climáticas na Segurança Alimentar e Nutricional: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 1, p. 273-286, jan. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Rdr4LGpjWwGfmkgxMs6pLSL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2025.
- ALVAREZ, D. B. **O PNAE em fatos e números**: a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2022. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/02/fatos-e-numeros-online_FIAN_ideal-2.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.
- ASSIS, S. C. R. de; PRIORE, S. E.; FRANCESCHINI, S. do C. C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 617-626, fev. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/ZZJFFCtLGfBxxzhQnQFnK6K/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2025.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; WILKERSON, J. D. Comparative studies of policy dynamics. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 8, p. 947-972, 2011.
- BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/y9DcgRjXh7V9YPDKqdqrHCk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 abr. 2025.
- BORTOLINI, G. A.; BASSO, C.; JAIME, P. C. Recomendações para o fortalecimento da implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 30, n. 2, p. e1089023, 2025. DOI: 10.1590/1413-81232025302.1089023. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csc/a/6pQLYFKkmvvhg3npZv6gWqJC/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal Institucional**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**: Legislação básica. Brasília: Conab, 2013. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Diário Oficial da União (DOU). **Base de Dados – Plataforma de Dados Abertos do Governo Federal**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/aceso-a-informacao/dados-abertos/base-de-dados>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 fev. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Relatório de pesquisa**: políticas públicas baseadas em evidências e o processo de formação da agenda governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2018.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. **LexML Brasil – Rede de Informação Legislativa e Jurídica**. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)**. Brasília: Ministério da Saúde, 1999. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/0855pnan.pdf>. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP**. Disponível em: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Portaria n°. 2.715, de 17 de novembro de 2011. Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 nov. 2011. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.715-de-17-de-novembro-de-2011-27136838>. Acesso em: 15 maio 2025.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e017, 2022. DOI: 10.1590/1678-98732230e017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/dcvTTnj8jhqpkzM4dbTmtgp/?lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2025.

CAPELLA, A. C. N.; SOARES, A. G.; BRASIL, F. G. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In: IX ENCONTRO DA ABCP, 2014. **Anais eletrônicos**. Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2yEMMjP>. Acesso em: 25 maio 2025.

CARVALHO, D. B. B. de et al. Estudo de caso do processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. **Epidemiol. Serv. Saúde**, v. 20, n. 4, p. 449-458, 2011. DOI: 10.5123/S1679-49742011000400004. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?lng=pt&pid=S1679-49742011000400004&script=sci_abstract. Acesso em: 30 maio 2025.

CASTRO, A. M. de. A trajetória do combate à fome no Brasil. In: ARANHA, A. V. (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2025.

CASTRO, J. **Geografia da fome** (o dilema brasileiro: pão ou aço). 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/473/o/CASTRO_Josu%C3%A9_de_-_Geografia_da_Fome.pdf. Acesso em: 4 jan. 2025.

CHARQUÉS-BONAFONT, L.; PALAU, A.; BAUMGARTNER, F. **Agenda dynamics in Spain**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015.

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

DE ANDRADE, G. M. M. et al. O programa nacional de alimentação escolar (pnae) e as políticas públicas voltadas à valorização e fortalecimento da agricultura familiar como instrumento para o desenvolvimento sustentável. **ARACÊ**, v. 1, p. 831-845, 2025. DOI: 10.56238/arev7n1-050. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/2710>. Acesso em: 5 abr. 2025.

FERNANDES, W. L. et al. A Segurança Alimentar e Nutricional nas Escolas Municipais de Araguaína – TO sob a Influência de Políticas Públicas de Combate a Fome. **Facit Business and Technology Journal**, v. 2, n. 16, 2020. Disponível em: <https://revistas.faculdefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/609>. Acesso em: 5 abr. 2025.

FERREIRA, H. G. R.; ALVES, R. G.; MELLO, S. C. R. P. 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, 2019. Disponível em: <https://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/150>. Acesso em: 10 abr. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. Barueri, SP: Atlas, 2022.

GOMES, M. M. Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 11, p. 2478-2479, 2014. DOI: 10.1590/0102-311XRE021114. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/hjrsTqTwYqmnCssh4PYm7rK/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

GRISA, C. et al. Covid-19 e os sistemas alimentares nas agendas simbólicas dos Ministérios da Agricultura do Brasil, Chile e Colômbia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 63, p. e288204, 2025. DOI: 10.1590/1806-9479.2025.288204pt. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/Vpz8ggFKxDD5PfwxNbWvnJD/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

GUERRA, L. D. da S. et al. Desafios para a Segurança Alimentar e Nutricional na Amazônia: disponibilidade e consumo em domicílios com adolescentes. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 4043-4054, dez. 2018. DOI: 10.1590/1413-812320182312.26352016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/LZpHbtS8VkYdJQG69LsY87Q/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2025.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. dos. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 6, n. 2, p. 335-353, 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/2322>. Acesso em: 2 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**: Atenção Primária à saúde e informações antropométricas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101758.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

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**, v. 23, n. 6, p. 1829-1836, jun. 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018236.05392018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/8qdxFgTZdX8TZKqyGZL36R/>. Acesso em: 5 abr. 2025.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis**: An Introduction to Its Methodology. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 10, p. 4065-4076, out. 2020. DOI: 10.1590/1413-812320202510.31762018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/7VCwpwHHvPb8KxQYdqBb35M/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2025.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. período de 1940 a 1964. **Revista de Nutrição**, v. 1, n. 2, 1988. Disponível em: <https://puccampinas.emnuvens.com.br/nutricao/article/view/9021>. Acesso em: 5 jun. 2025.

LEÃO, M. (Org.). **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2013.

LOUZADA, M. et al. Consumo de alimentos ultraprocessados no Brasil: distribuição e evolução temporal 2008-2018. **Revista de Saúde Pública**, v. 57, n. 1, p. 12, 2023. DOI: 10.11606/s1518-8787.2023057004744. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rsp/article/view/209656>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MALUF, R. S.; MENEZES, F. A. F. C. **Segurança Alimentar**: pelo direito à alimentação. Caderno de Segurança Alimentar, 2001. Disponível em: <https://1library.org/document/qo52vpom-caderno-seguran%C3%A7a-alimentar->

renato-francisco-menezes-colabora%C3%A7%C3%A3o-marques.html. Acesso em: 10 jun. 2025.

MOREIRA, N. S. F. V. de D. S. Agenda de políticas públicas: análise da produção acadêmica brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 2018. **Anais eletrônicos**. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/328319900>. Acesso em: 10 set. 2024.

MULLER, P. **La société de l'efficacité globale**. Paris: PUR, 2015.

NASCIMENTO, A. L.; ANDRADE, S. L. L. S. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania? **Ciência Cultura**, v. 62, n. 4, p. 34-38, 2010. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v62n4/a12v62n4.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

NASCIMENTO, R. C. do. **O papel do Consea na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2012. Disponível em: https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2012.tese_Renato-Carvalho-do-Nascimento.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.

NERO, D. da S. M.; GARCIA, R. P. M.; ALMASSY JUNIOR, A. A. 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, e0233056, jan. 2023. DOI: 10.1590/S0104-40362022003003056. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/pfb3x4Dy3kCzLYHHFYCCB9d/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

OLIVEIRA, F. L. de 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 - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 29, e240052, 2025. DOI: 10.1590/interface.2400052. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/YLnJjqzBzy35HHKx6pMsvcS/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

OLIVEIRA, G. A. L. et al. Política pública de alimentação escolar brasileira: quais foram os caminhos trilhados? **Brazilian Journal of Health Review**, v. 7, n. 2, e68361, 2024. DOI: 10.34119/bjhrv7n2-203. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJHR/article/view/68361>. Acesso em: 20 jun. 2025.

PEDRAZA, D. F. et al. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 5, p. 1551-1560, maio 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018235.17832016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/9SC5X6kS4Y8QCxH4gnzvPfB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 jun. 2025.

PEDROTTI, F.; OLIVEIRA E SILVA, D. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: ontem, hoje e o amanhã. **Revista de Alimentação e Cultura das Américas (RACA)**, v. 3, n. 2, p. 176-188, 2023. DOI: 10.35953/raca.v3i2.135. Disponível em: <https://raca.fiocruz.br/index.php/raca/article/view/135>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr. 2013. DOI: 10.1590/S1413-81232013000400002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/386B5JLGr4qtcmc8FZytzQL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PINHEIRO, A. R. de 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, 4 fev. 2008. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1813/1866>. Acesso em: 5 jul. 2025.

PROGRAMA de aquisição de alimentos: análise lógico-avaliativa da modalidade compra institucional. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 67, 2025. DOI: 10.38116/ppp67art1. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1732>. Acesso em: 7 jun. 2025.

RAMOS, F. P.; PANELLI-MARTINS, B. E.; SANTOS, S. M. C. dos. Repercussões das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional nas propostas legislativas para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, e73206, 2023. DOI: 10.12957/demetra.2023.73206. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/demetra/article/view/73206>. Acesso em: 5 jul. 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (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: 5 jul. 2025.

RIGON, S. A.; BÓGUS, C. M. A segurança alimentar e nutricional no Brasil: das concepções norteadoras ao início dos processos de consolidação. In: BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. (Org.). **Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: UFPR, 2016. p. 31-54. Acesso em: 10 jul. 2025.

ROCHA, J. H.; ANJOS, F. S. Agricultura familiar e os mercados institucionais: análise do programa de aquisição de alimentos (CPR-Doação) em Boa Vista – Roraima. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v. 19, n. 31, p. 111-142, 2016.

Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3553/3417>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ROLIM, M. D. et al. Avaliação do SISVAN na gestão de ações de alimentação e nutrição em Minas Gerais, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 8, p. 2359-2369, ago. 2015. DOI: 10.1590/1413-81232015208.00902015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/7DJDL43Dx75HGfn8bhKBSKb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 jul. 2025.

SALLUM JR., B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gm9cMMBGJTPsfnDG7gwxqwF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 jul. 2025.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: IPEA, 2014. p. 123-145. Acesso em: 12 jul. 2025.

SANTANA, A. B. C. **Efeitos da renda sobre atributos da alimentação no Brasil: uma análise da influência de medidas associadas ao salário mínimo sobre dimensões da segurança alimentar e nutricional**. 2018. Tese (Doutorado em Nutrição Humana Aplicada) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. DOI: 10.11606/T.89.2018.tde-06122018-134548. Acesso em: 15 jul. 2025.

SANTOS, S. M. C. dos et al. Avanços e desafios nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, e00150220, 2021. DOI: 10.1590/0102-311X00150220. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Qhb4jbyYRNVF9xT7678f7vJ/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SILVA, A. P. **Atividade Física e Práticas Corporais na Agenda Presidencial Brasileira (1990 a 2024)**. 2024. 196 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Jequié, 2024.

SILVA, C. A. R.; SILVA, K. P. A. R.; SILVA, C. A. Alimentação escolar e o desenvolvimento no processo ensino aprendizagem. **Absoulute Review**, v. 1, p. 63-77, 2019. Disponível em: <https://review.acu.education/absoulute-review-jun-2019.pdf>. Acesso em: jul. 2025.

SILVA, M. C. da; OLIVEIRA, E. J. de. Ensaio teórico sobre a teoria do equilíbrio pontuado. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 16, n. 3, p. e3691, 2024. DOI: 10.55905/cuadv16n3-076. Disponível em: <https://ojs.cuadernoseducacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/3691>. Acesso em: 17 jul. 2025.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação.** Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/3a38deb0-6aa6-4bbb-a0c1-15ba7c193502>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SILVA, T. D. **O esporte na agenda governamental do Estado da Bahia (1995-2018).** 2022. 268 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2022.

SOROKA, S. N. **Agenda-Setting Dynamics in Canada.** Vancouver: UBC Press, 2002.

SOUZA, B. F. N. J. et al. (In) segurança alimentar no pré e pós pandemia. **Inter American Journal of Medicine and Health**, v. 4, e20210100, 2021. Disponível em: <https://www.iajmh.com/iajmh/article/view/160/214>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, jul. 2006. DOI: 10.1590/S1517-45222006000200003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 jul. 2025.

SOUZA, S. S. et al. A promoção da saúde na agenda retórica presidencial brasileira (2006-2023). **Ciência & Saúde Coletiva**, 2024. Disponível em: <http://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/a-promocao-da-saude-na-agenda-retorica-presidencial-brasileira-20062023/19275?id=19275>. Acesso em: 17 jul. 2025.

TAKAGI, M. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** 2006. 208 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1602096>. Acesso em: 17 jul. 2025.

VALENTE, F. L. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul. 2005. DOI: 10.1590/S1415-52732005000400001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, n. 11, p. 2710-2717, nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Hmz96PxNBvLzRv4LC5ZGLGR/>. Acesso em: 19 jul. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases**: report of a joint WHO/FAO expert consultation. Geneva: WHO, 2003. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/924120916X>. Acesso em: 20 jun. 2025.