

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 SISAN (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 asseguarção 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.

VITOLLO, 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