



**Aliança pela Alimentação
Adequada e Saudável**

**RELATÓRIO DE INCIDÊNCIA: ORÇAMENTO E SEGURANÇA ALIMENTAR NO
DISTRITO FEDERAL**

**Núcleo-DF
Brasília, 2024**

1. Introdução

A Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável é uma coalizão que reúne organizações da sociedade civil, associações, coletivos, movimentos sociais, entidades profissionais e pessoas físicas que defendem o interesse público com o objetivo de desenvolver e fortalecer ações coletivas que contribuam para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Suas ações buscam o avanço de políticas públicas para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e da Soberania Alimentar no Brasil.

Para desenvolvimento das agendas em nível regional ou estadual, organizam-se os Núcleos Locais (NL), com o objetivo de aumentar a capilaridade de incidência. O NL do Distrito Federal (DF), alinhado com o momento de efervescência de acontecimentos na temática de SAN, através da organização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (6ªCNSAN), se propôs a desenvolver um projeto de incidência acerca do orçamento relacionado com as políticas de segurança alimentar e nutricional no DF.

Sabendo que se trata de um tema relevante, complexo e desafiador, buscaremos abordá-lo a partir de um olhar de diálogo com a sociedade civil, a fim de sistematizar o histórico nacional com o cenário local, passando pelos principais atores envolvidos e as ações para as quais o orçamento se destina.

1.1. Paradigmas da segurança alimentar e nutricional no Brasil

O DHAA é garantido pela Constituição Federal de 1988, sendo indispensável para a sobrevivência e pré-requisito para a realização de outros direitos. Seu reconhecimento se dá, historicamente, enquanto uma resposta ao caráter socialmente determinado da fome e da necessidade de se fazer sociedade a partir da premissa de que todos devem dispor de uma alimentação adequada e saudável enquanto uma condição inerente ao exercício da cidadania.

A consolidação da alimentação como direito fomenta o debate e a conceituação da segurança alimentar e nutricional (SAN), bem como sua institucionalização. Esta é definida enquanto:

“A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis”. (Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2004, p. 4)

Dessa forma, o DHAA e a SAN são fundamentais para orientar a formulação de políticas públicas. Resgatando o histórico brasileiro de políticas voltadas para o combate à fome e de garantia da dignidade e cidadania pelas vias da alimentação, a entrada do primeiro Governo Lula iniciou a institucionalização do enfrentamento à fome e à miséria com o Programa Fome Zero, gerando frutos positivos para o país. Entretanto, desde 2016, políticas e programas voltados à garantia de direitos sociais sofreram um severo processo de desmantelamento, movimento associado ao fortalecimento da ideia de um Estado menos interventor e da percepção de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.

Dialogando com Gomes (2015) e Valente (2002), é necessário ampliar o debate do papel da SAN como orientadora de políticas sociais públicas e perceber que a garantia do DHAA começa pela luta contra a fome - associada ao fator urgência, mas que ultrapassa esse sentido uma vez que alimentar-se faz parte de tornar-se humano. Assim, a alimentação é um aspecto inegociável ao se pensar direitos e cidadania, conseqüentemente, as concretizações do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional são indissociáveis.

A partir desse cenário e dada a organização do Estado brasileiro — conforme suas instituições, federação e valores constitucionais — bem como a complexidade e dimensões dos obstáculos para que o DHAA e a SAN se concretizem plenamente, a formulação de princípios e diretrizes, e a definição de políticas, metas, programas e planos se apresentam como formas complexas e estruturantes de combate à fome e demais formas de insegurança alimentar e nutricional. Tal elaboração indica a necessidade de empenho político para ações públicas comprometidas com o DHAA e SAN e, em última instância, de empenho orçamentário.

O orçamento público é dotado de função social e deve, por concepção, atender aos interesses coletivos, conferindo respostas às demandas societárias. Ele dá tração para as políticas públicas e, em grande medida, está associado às suas limitações, desempenho e perenidade. A partir disso, a organização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é fundamental para a institucionalização e fortalecimento de políticas de segurança alimentar e nutricional e também para a caracterização de seus contornos orçamentários.

“Considerando que uma das formas de se enfrentar as discriminações é garantir a efetivação de ações públicas comprometidas com o DHAA, então a primeira etapa para que a realidade seja modificada é direcionar o olhar para o planejamento orçamentário de tais ações.” (GARCIA, 2016, p. 23)

O SISAN é previsto pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei nº11.346, de 15 de setembro de 2006), a qual institucionaliza a premissa do DHAA como garantidor de cidadania através da normatização de definições, princípios, diretrizes e objetivos para a formulação e implementação de políticas, planos, programas e ações governamentais com a participação da sociedade civil organizada.

O SISAN é composto pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), outros órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional e por instituições privadas e apresenta como objetivo planejar, executar e monitorar políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Ademais, sua estrutura institucional e objetivos são replicados analogamente em todos os níveis da federação, conforme adesão ao sistema.

1.2 Orçamento de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal

No âmbito do Distrito Federal, a Lei nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008, cria a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do DF e atribui ao Poder Público o dever de respeitar, proteger, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, garantindo os mecanismos para sua exigibilidade.

Essa legislação também disserta sobre as competências do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/DF), órgão colegiado de caráter permanente de assessoramento imediato do Governador do Distrito Federal, ao qual a implementação do SISAN está sob responsabilidade (SEDES, 2023).

A adesão formal desse órgão ao Sistema só se deu em 2011, com a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IV CNSAN), quando também acatou-se o compromisso de instituir a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Caisan/ DF) e de elaborar o I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (I PDSAN) (Garcia, 2016). Atualmente, a Caisan/DF articula e integra os órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal afetos à área de SAN.

. Atendendo à complexidade e interdisciplinaridade da temática, a Caisan/DF é composta por doze Secretarias, responsáveis pelas seguintes áreas: Segurança alimentar e nutricional; Agricultura, Abastecimento e Assistência Técnica e Extensão Rural; Saúde; Educação; Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Direitos Humanos; Igualdade Racial; Planejamento e Orçamento; Relações Governamentais e com Movimentos Sociais; Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Sustentável; Assuntos Fundiários.

Para essa articulação, a Caisan/DF apresenta competências diversas, estabelecidas pelo Decreto Nº 33.142, de 19 de agosto de 2011, se destacando para a construção deste relatório: I - elaborar, revisar, coordenar e executar da Política Distrital de SAN e dos Planos Distritais de SAN; II - fomentar a criação e implementação de instrumentos de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA; e III - monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos nas ações e programas de interesse da SAN no plano plurianual e nos orçamentos anuais.

Pode-se entender o monitoramento como um processo paralelo à execução de políticas e programas, que verifica se seus objetivos e resultados estão dentro do estabelecido. É dinâmico e flexível, a fim de facilitar remodelamentos necessários ao longo do processo (FAO, 2014). É importante salientar que a competência do monitoramento se dá de forma integrada, sendo relevante o fortalecimento da representação social no CONSEA e também da mobilização da sociedade civil, para manter consistência com a abordagem baseada em direitos humanos, hoje incentivada pelos organismos internacionais (Garcia, 2016).

Assim, pensar em monitoramento do orçamento em SAN no DF demanda diálogo entre o órgão institucionalmente responsável por tal e a sociedade civil, entretanto reconhece-se um afastamento da população - e até mesmo de instituições - da temática orçamentária por ser considerada de difícil entendimento. Essa barreira precisa ser ultrapassada para que se atinja uma democracia de fato participativa.

Outrossim, o cenário institucional descrito se dá em um território extremamente desigual e repleto de especificidades, reforçando a relevância de realizar um acompanhamento próximo, bem como mobilizar uma incidência em direção aos anseios e necessidades da população. Este relatório propõe-se, então, a identificar as políticas e os programas em SAN no DF, bem como seus responsáveis, para pontuar questões orçamentárias relevantes e incidir sobre elas, buscando trazer para além de um panorama da realidade atual, uma discussão crítica e possíveis passos a serem tomados.

2. Metodologia

A pesquisa apresenta caráter qualitativo e foi organizada em duas etapas principais: (i) Pesquisa exploratória e (ii) Metassíntese Qualitativa.

A pesquisa exploratória foi dividida em duas etapas. Na primeira, foi realizado um levantamento das legislações distritais que perpassam a temática de segurança alimentar e nutricional. Na segunda, foram sistematizados programas e projetos que recebem destinação orçamentária de SAN no DF.

Enquanto a metassíntese qualitativa foi realizada a partir de uma adaptação do método de revisão metassintática, comumente utilizado para sintetizar e, a partir da integração, dar novo sentido para um conjunto de dados qualitativos. Em termos de adaptação, foi produzido, ao final da pesquisa exploratória, uma lista de recomendações e boas práticas orçamentárias de SAN no DF.

Corpus de análise

Os materiais submetidos à Pesquisa Exploratória e à Metassíntese Qualitativa foram documentos oficiais produzidos pelas secretarias de Estado, autarquias e empresas públicas responsáveis por programas relacionados à segurança alimentar e nutricional descritos no III Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (2022-2023), produzido pela CAISAN-DF.

Foram considerados documentos que apresentassem dados de natureza orçamentária — previsão orçamentária, elaboração de metas e indicadores orçamentários, dados sobre execução orçamentária e monitoramento de indicadores orçamentários.

Todos os documentos serão de domínio público, conforme Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2021).

Instrumentos

Foi criado um quadro descritivo para mapear as legislações de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal. Nele foram combinados os órgãos responsáveis e os indicadores orçamentários utilizados (Quadro 1). Ademais, foi criado um quadro de mapeamento das secretarias, empresas públicas e autarquias que integram a CAISAN de acordo com o III PDSAN, seus programas e área(s) afeta(s) (Quadro 2).

Ademais, incluiu-se uma tabela, com dados disponibilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Social de DF (SEDES) acerca do orçamento dos programas de sua competência (Tabela 1).

Procedimentos de coleta

Os dados para o mapeamento das secretarias de Estado, autarquias e empresas públicas pertinentes para o trabalho e seus respectivos programas de segurança alimentar e nutricional foram obtidos a partir da exploração do III Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN/DF, 2022) (Quadro 2).

Estes dados subsidiaram as etapas seguintes de coleta, nas quais foram obtidos os dados para a Pesquisa Exploratória e Metassíntese Qualitativa. Nos sítios eletrônicos dos órgãos listados, foram coletados documentos oficiais que versavam sobre o planejamento e execução orçamentária, cumprimento de metas e construção de indicadores orçamentários dos programas de segurança alimentar e nutricional do DF.

A pesquisa preliminar realizada para a primeira entrega teve como objetivo rastrear as legislações relacionadas à temática de Segurança Alimentar e Nutricional no DF. Para isso, foi realizada uma busca no [sítio oficial da Câmara Legislativa do Distrito Federal](#) a partir da ‘Pesquisa textual’ com a palavra chave ‘SEGURANÇA ALIMENTAR’. De acordo com o sítio, o sistema mantém duas informações que descrevem cada (lei ou proposição): a Ementa e a Indexação, a pesquisa por palavra-chave busca as (leis ou proposições) a partir desses dois campos de informação.

Assim, foi considerado que a busca por ‘SEGURANÇA ALIMENTAR’ traria uma amplitude de resultados interessante para dar início a pesquisa. Vale ressaltar que novas buscas, utilizando novas palavras-chave ou diferentes bases de dados podem ser realizadas e comparadas com a já existente. A partir dessa busca, foi proposto o Quadro 1, o qual relaciona a Legislação, seu *caput*, de quem é a responsabilidade e se existem ou não indicadores orçamentários na mesma.

Ademais, partindo do III Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (IIIPDSAN) e do Relatório de Monitoramento deste plano, disponibilizado pela CAISAN/DF, identificou-se as principais secretarias envolvidas com a temática de SAN no DF. Foi realizada uma busca nos sítios oficiais de cada secretaria para identificar os programas realizados por cada uma, o que está descrito no Quadro 2.

A viabilidade técnica dessa coleta decorreu da existência de seção de transparência e acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos em questão.

Quando a coleta descrita não foi tecnicamente possível, os dados foram obtidos via contato oficial da SEDES.

Procedimentos de análise

Metassíntese Qualitativa

Depois da leitura de todos os documentos coletados, foi determinado como eles se relacionavam entre si, a procura de consonâncias, dissonâncias e particularidades de cada um.

Em seguida, foram propostos pontos-chave que sintetizassem ou garantissem um caráter geral sobre o conteúdo dos dados coletados. Nesta etapa, os documentos foram

apresentados enquanto um conjunto único de evidência sobre a realidade orçamentária das políticas de segurança alimentar e nutricional do DF, sem que fosse perdido de vista aspectos do tempo histórico e das condições sociais em que eles foram inicialmente produzidos.

Neste ponto, foram consideradas três categorias: a) boas práticas — que reuniu aspectos positivos e de sucesso acerca do tema da pesquisa; b) desafios — que descreveu o diagnóstico de fragilidades e empecilhos para a concretização dos objetivos da agenda de SAN do DF; e c) recomendações — que dispôs sobre apontamentos técnicos dos autores do relatório, conforme balanço entre as boas práticas e os desafios identificados.

A partir dos resultados levantados nos quadros produzidos, foi feita uma análise crítica com o objetivo de subsidiar a discussão pública e mediar a incidência sobre a temática. Ainda, foi produzida uma lista de recomendações e boas práticas orçamentárias de SAN, como forma de síntese das análises de pontos-chaves desenvolvidos ao longo do estudo.

3. Resultado da pesquisa exploratória

3.1. Legislações distritais em segurança alimentar e nutricional

Quadro 1 - Legislações vigentes, caput, responsabilidade de execução e existência ou não de indicadores orçamentários

| LEGISLAÇÃO | CAPUT | RESPONSABILIDADE | INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS UTILIZADOS |
|------------------------|--|---|---|
| <i>Lei nº4772/2012</i> | Dispõe sobre diretrizes para as políticas de apoio à agricultura urbana e periurbana (PAAUP) no Distrito Federal | SEAGRI (Decreto nº 39.314, de 29 de Agosto de 2018) | <i>Art. 24. As despesas com a execução da PAAUP correrão à conta de dotações próprias, consignadas ou suplementadas nos orçamentos das Unidades envolvidas na sua execução.</i> |
| <i>Lei nº6671/2020</i> | Acrescenta dispositivos à Lei nº 4.772, de 24 de fevereiro de 2012 | não se aplica | não se aplica |
| <i>Lei nº6666/2020</i> | Dispõe sobre a criação da Política de Boas Práticas Agropecuárias do Distrito Federal - Brasília Qualidade no Campo e dá outras providências | SEAGRI (GEBPA) (junto à EMATER e à CEASA) (Portaria nº 35, de 12 de maio de 2016) | não apresenta indicador orçamentário |
| <i>Lei nº5801/2017</i> | Institui a Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica PDAPO e dá outras providências | SEAGRI | <i>Art. 11. São fontes de financiamentos da PDAPO os recursos financeiros:</i> <i>I - consignados no orçamento do Distrito Federal;</i> <i>II - obtidos por transferência da União Federal;</i> <i>III - resultantes de termos de ajustes firmados com entidades públicas ou privadas nacionais ou internacionais;</i> |

| | | | |
|-------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| | | | <i>IV - doados, oriundos de fundos e de outras fontes.</i> |
| <i>Lei nº5288/2013</i> | Cria o Programa de Inclusão Socioprodutiva Rural Produzir e dá outras providências | SEAGRI (junto à EMATER e à CEASA) | <i>Art. 6º O Programa Produzir conta com as seguintes fontes de financiamento: I – as consignadas no orçamento do Distrito Federal; II – aquelas obtidas por transferência da União; III – as resultantes de termos de ajuste firmados com entidade pública ou privada nacional ou internacional.</i> |
| <i>Lei nº5269/2013</i> | Dispõe sobre as diretrizes para a promoção da alimentação saudável no Distrito Federal, em especial na Rede Pública de Ensino e de Saúde, nos Estabelecimentos do Sistema Penitenciário, nas Entidades de Assistência Social e nos Restaurantes Comunitários | não se aplica | não se aplica |
| <i>Lei nº4752/2012</i> | Dispõe sobre a criação do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura PAPA/DF e dá outras providências | SEAGRI | (Decreto nº 33.642, de 02 de maio de 2012) <i>Art. 6º As Unidades que compõem a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Distrito Federal, formalizarão suas demandas para aquisição dos produtos de que trata este Decreto, por meio de Proposta Técnica de Demanda de Produtos da Agricultura – PTD, (...).</i> |

| | | | |
|------------------------|---|--|---|
| | | | <i>§ 1º As Unidades de que trata o caput, devem destinar, no mínimo, 30% dos recursos alocados nos seus respectivos orçamentos anuais para a aquisição de gêneros alimentícios, à compra de produtos da agricultura, por meio do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura - PAPA/DF</i> |
| Lei nº4085/2008 | Dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências | CAISAN | <i>Art 3º — Na elaboração do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, deverão ser identificadas estratégias, ações, fontes orçamentárias e metas a serem implementadas, bem como as formas de monitoramento, mediante a identificação e o acompanhamento de indicadores de vigilância alimentar e nutricional.</i> |
| Lei nº4725/2011 | Altera dispositivos da Lei nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008 | não se aplica | não se aplica |
| Lei nº4601/2011 | Institui o Plano pela Superação da Extrema Pobreza no Distrito Federal - "DF sem Miséria" e dá outras providências | Comitê Gestor: Casa Civil, SEPLAD (fazenda e planejamento e orçamento) e SEDES | <i>Art 8º, § 8º — Orçamentos destinados à secretaria extraordinária da copa resultantes de convênios, acordos ou outros ajustes legais, firmados pelo Distrito Federal com pessoas naturais e jurídicas de direito privado e público interno e externo, bem como entre órgãos da administração direta e indireta do Distrito Federal.</i> |
| Lei nº3776/2006 | Dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Defesa do Consumidor no âmbito do Distrito Federal | SEAGRI | <i>Art. 4º As despesas decorrentes da execução da presente Lei ficarão por conta de recursos próprios, consignados no Orçamento vigente</i> |

A partir do levantamento das legislações distritais que perpassam a temática de segurança alimentar e nutricional, percebeu-se que a questão do orçamento não é central, sendo na maior parte das vezes difusa, desconectada e confusa.

O primeiro fator limitante para busca, análise e monitoramento do orçamento de SAN no DF se dá pela própria natureza interdisciplinar da temática, uma vez que está distribuída por diversas secretarias, o que dificulta a conexão entre as legislações existentes, os programas em vigor e as metas e objetivos propostos pelo III PDSAN.

Tal desconexão é percebida na busca de legislações de SAN no sítio oficial da Câmara Legislativa do Distrito Federal, uma vez que essa não faz jus à intersetorialidade da temática, apresentando majoritariamente legislações de responsabilidade da Secretaria de Agricultura, o que não dialoga com o proposto pelo III PDSAN.

Vale ressaltar que o aspecto da intersetorialidade representa um avanço histórico na construção de políticas públicas diversas, inclusive aquelas de segurança alimentar e nutricional. No entanto, eventuais obstáculos organizativos, de monitoramento e execução ainda precisam ser superados para que se possa aproveitar parte importante da potência destas políticas.

O resultado encontrado a partir dessa pesquisa exploratória, demonstra que no DF, a particularidade intersetorial ainda não está sendo observada e tratada com a relevância e atenção necessárias. O potencial intersetorial das políticas de SAN é ofuscado por gargalos de ordem organizativa, de monitoramento e execução, ressaltando que essas carecem de formas eficientes de se apresentar para o público de forma intersetorial, o que, para além do já apresentado, também compromete o entendimento geral sobre seus funcionamento e, em última instância, a transparência de aspectos orçamentários, de responsabilidade e de monitoramento.

Além disso, quando se pensa em orçamento público, é fundamental traçar suas formas de monitoramento - processo conjunto entre sociedade civil e governo para acompanhar a eficiência do que foi originalmente proposto. Entretanto, isso se mostra distante quando nos deparamos com as legislações pesquisadas, as quais, raramente determinam indicadores orçamentários e, mesmo quando os determinam, não ditam sobre acompanhamento e monitoramento desses.

Ainda nesse sentido, vale ressaltar a Lei nº4085/2008, que ao dispor sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal, determina que o Plano de SAN deve identificar estratégias, ações, fontes orçamentárias e metas a serem

implementadas, bem como as formas de monitoramento, mediante a identificação e o acompanhamento de indicadores de vigilância alimentar e nutricional.

Dessa forma, percebe-se que a relevância de se estabelecer um ciclo orçamentário sustentável, participativo e retroalimentável é sabida, porém, na prática, a ausência de indicadores inviabiliza que a população acompanhe a execução e efetivação das leis, afastando as pessoas dos seus direitos e da realidade alimentar na qual estão imersas.

3.2. Políticas e programas de segurança alimentar e nutricional em andamento no Distrito Federal

Quadro 2 — Secretarias, empresas públicas e autarquias que integram a CAISAN de acordo com o III PDSAN, seus programas e área(s) afeta(s).

| III PDSAN | PROGRAMAS | <u>DECRETO Nº 37.895, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2016</u> |
|-----------|---|---|
| SEDES | <ul style="list-style-type: none"> ● Programa Prato Cheio; ● Programa DF Social; ● Programa Cartão Gás; ● Cestas básicas físicas, verdes e secas | Segurança alimentar e Nutricional; |
| SEAGRI | <ul style="list-style-type: none"> ● Programa de Aquisição da Produção do Distrito Federal - PAPA/DF; ● Programa de Coleta e Doação de Alimentos - PDCA; ● Programa Alimenta Brasil por Termo de Adesão - PAB/TA | Agricultura, Abastecimento e Assistência Técnica e Extensão Rural; |
| SEE | <ul style="list-style-type: none"> ● Cartão Material Escolar; o Projeto Escola do DF Lixo Zero; ● Programa de Alimentação Escolar do DF; Fórum de Acompanhamento da Alimentação Saudável do DF | Saúde |

| | | |
|-------------------|---|--|
| SES | <ul style="list-style-type: none"> ● Rede de Bancos de Leite Humano do DF; ● Programa de Terapia de Nutrição Enteral Domiciliar (PTNED); ● Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB); | Educação |
| SEMA | <ul style="list-style-type: none"> ● Campanha Continue Acertando - Reduza, Reaproveite, Recicle e Continue Acertando na Gestão dos Resíduos; ● Projeto Cultivando Água Boa; | Meio Ambiente e Recursos Hídricos |
| | <ul style="list-style-type: none"> ● | Direitos Humanos |
| SEJUS | <ul style="list-style-type: none"> ● Projeto Banco de Talentos; ● Programa Pró-Vítima; ● Projeto Ideia Sadia; Projeto Horta Comunitária | Igualdade Racial |
| SEEC (SEPLAD?) | <ul style="list-style-type: none"> ● | Planejamento e Orçamento |
| CACI | <ul style="list-style-type: none"> ● | Relações Governamentais e com Movimentos Sociais |
| EMATER | <ul style="list-style-type: none"> ● Programa Alimenta Brasil por Termo de Adesão - PAB/TA; ● Programa de Fomento às Atividades Produtivas; ● Programa de Aquisição de Alimentos; ● Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural; | Assistência Social |
| ADASA | <ul style="list-style-type: none"> ● | Desenvolvimento Econômico e Sustentável |

| | | |
|-------|---|---------------------|
| CAESB | <ul style="list-style-type: none"> ● Projeto Professor do Lago, o qual foi inserido no escopo do projeto “Trilhas e Caminhos, implantado pela ADASA; ● Projeto Mensageiros da Água; ● Produtor Amigo da Água; ● Programa Rede de Educadores | Assuntos Fundiários |
| CEASA | <ul style="list-style-type: none"> ● Programa Desperdício Zero; ● Programa de Aquisição da Produção da Agricultura do Distrito Federal- PAPA/DF; ● Programa Alimenta Brasil - PAB/TA ● Programa de Doação Solidária Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos | |
| SLU | <ul style="list-style-type: none"> ● SLU Show; ● Programa Coleta Seletiva Consciente; Bloco Brasília Limpa; ● Campanha Continue Acertando; ● Campanha Cartão Verde; ● A Saga de Recicléverson; Projeto Escola do DF Lixo Zero. | |

De acordo com o Decreto nº 37.895, de 27 de dezembro de 2016 (que dispõe sobre a criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal - SISAN-DF e da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN-DF), o território do DF conta com diversos programas correlatos à SAN. Entretanto, ao buscar nos sítios oficiais de cada secretaria, foram encontradas diversas dificuldades, tanto para localizar os programas e suas ações recorrentes, quanto para identificar seus aspectos orçamentários.

A falta de legislação qualificada é um empecilho para a realização das metas de SAN. A título de exemplo, conforme relatório parcial de monitoramento do III PDSAN da

CAISAN, não houve avanço nas metas de educação alimentar e nutricional, conforme falta de previsão orçamentária para o tema, ainda que ele configure dentre as metas do plano.

Colocado em interface, observa-se que há uma série de dissonâncias entre o Quadro 1 e o Quadro 2, de modo que, as políticas e programas encontrados ao se buscar por “segurança alimentar” no sítio eletrônico da CLDF não conferem com aquelas apresentadas no III PDSAN. Tal dissonância coloca em xeque a capacidade do portal da CLDF de informar plenamente sobre a situação das políticas e programas de SAN no DF e conduz a discussão para dois outros tópicos: i) as políticas e programas de SAN existem, em grande medida, enquanto políticas de governo reguladas por portarias; ii) há a necessidade de consolidar as portarias, de modo a torná-las mais acessíveis. Em última instância, também, é plausível recomendar o fortalecimento de bancadas e das pautas sobre segurança alimentar e nutricional na CLDF, de modo a fortalecer os aparatos legislativos das políticas e programas de SAN no DF.

A partir dessas reflexões e do objetivo primário deste relatório, focaliza-se a questão do orçamento, uma vez que, como sociedade civil, o acesso a informações de montantes orçados, empenhados e executados para as políticas de SAN é extremamente dificultoso. As legislações e os sítios oficiais são pouco claros, quando não incompletos.

Assim, a primeira dificuldade se dá nas legislações, nas quais os indicadores orçamentários não se fazem presentes, e se estende para os locais de consulta pública sobre os programas, que de maneira geral discriminam apenas informações genéricas. Os caminhos para encontrar informações orçamentárias necessitam de simplificações, bem como de ampliação de acesso para toda a população. Destaca-se que a população alvo das políticas também é aquela com mais empecilhos para se aproximar dessas informações, tornando o ciclo de acesso e monitoramento longo, complexo e desconexo.

Tensionado pelas suas responsabilidades com a vontade pública, o Estado deve se colocar como um ator de aproximação entre população e políticas. Neste tópico, ainda, entende-se que a nitidez dos empenhos e execuções orçamentárias também se colocam como informação sensível e fundamental para que a população empodere-se em relação aos seus direitos.

Por outro lado, iniciativas da sociedade civil devem pressionar o Estado, no sentido de apresentar suas demandas e fazer valer a soberania popular. A qualificação destes entraves e diálogos, no entanto, perpassa pela aproximação de informações sobre o orçamento público. A sua ausência, neste caso, representa o transporte da discussão para campos alheios à realidade e dificulta avanços das temáticas.

3.3. Execução orçamentária

A Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê detalhadamente os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais, assim, sua relevância para a transparência e para o monitoramento orçamentário é basilar. Tendo isso em vista, vale ressaltar a discrepância entre os valores previstos na LOA para a segurança alimentar e nutricional no DF e os valores autorizados e empenhados.

Na **LOA 2023** foi orçado R\$162.336.556,00 para as políticas de alimentação e nutrição, valor destinado à Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Subsan), sendo que o valor empenhado superou esse orçamento em mais de 100%. Isso porque, apesar de ser positivo um maior investimento nas políticas de SAN, faz-se necessário compreender os motivos pelos quais essas estavam sub-orçadas na legislação. Percebe-se o risco de sucateamento das políticas dessa pauta por serem subestimadas nas legislações orçamentárias, dependendo da vontade política para serem executadas.

Valendo-se de dados disponibilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (SEDES) — Tabela 1 —, é possível ter um vislumbre da execução orçamentária do ano de 2023 de programas, ações e projetos que contribuem para a realização do DHAA no DF desenvolvidos pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. Ainda, de acordo com as atribuições da SUBSAN, restaria apresentar também dados sobre o orçamento para ações de educação alimentar e nutricional, porém, de acordo com relatório produzido pela CAISAN, não houve disponibilidade de orçamento para tais ações no recorte temporal observado.

Tabela 1 - Orçamento dos programas de segurança alimentar e nutricional da SEDES

| 17101 - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social | LOA 2023 | %Subsan | %Sedes | Despesa Autorizada | %Subsan | %Sedes | Empenhado | %Subsan | %Sedes |
|--|-----------------------|-------------|--------------|-----------------------|-------------|--------------|-----------------------|-------------|--------------|
| Cartão Prato Cheio | 92.170.000,00 | 57,1% | 17,3% | 306.036.676,00 | 80,0% | 40,9% | 306.036.676,00 | 80,1% | 41,0% |
| Restaurantes Comunitários | 51.141.508,00 | 31,7% | 9,6% | 67.608.785,00 | 17,7% | 9,0% | 67.608.785,00 | 17,7% | 9,1% |
| Cesta Verde | 17.980.048,00 | 11,1% | 3,4% | 8.670.360,00 | 2,3% | 1,2% | 4.483.304,94 | 1,2% | 0,6% |
| Cesta Seca | | | | | | | 1.930.812,00 | 0,5% | 0,3% |
| Transporte de Cesta | | | | | | | 1.805.446,59 | 0,5% | 0,2% |
| TOTAL SUBSAN | 161.291.556,00 | 100% | 30,2% | 382.315.821,00 | 100% | 51,1% | 381.865.024,53 | 100% | 51,2% |
| TOTAL SEDES | 534.299.878,00 | | | 747.924.554,00 | | | 745.823.899,07 | | |

A partir dessas informações, salta aos olhos o valor empenhado no Cartão Prato Cheio, representando 80% de todo o orçamento da Subsan. Isso pode se explicar por ser um

programa de transferência de renda, no qual os beneficiários recebem um crédito de R\$250,00 durante nove meses.

A partir de busca no portal da transparência, foram encontrados os valores empenhados e liquidados do Programa Prato Cheio em 2022 e 2023. Em 2022, foram orçados R\$7.391.645,13 e empenhados e liquidados R\$6.984.121,67. Já em 2023, foram orçados R\$11.303.400,00, empenhados R\$10.108.906,12 e liquidados R\$6.565.574,43. Entretanto, esses valores não condizem com o encaminhado pela SEDES, que indicou um empenho de 300 milhões de reais em 2023 e nem com a amplitude do programa, que, em abril de 2023 contava com 100 mil famílias atendidas. Esse fato reflete os obstáculos enfrentados pela sociedade civil para monitorar o orçamento destinado à programas sociais, uma vez que a maneira como os dados do portal da transparência são apresentados dificultam uma quantificação global do dinheiro destinado para cada uma das políticas, sob o risco de inviabilizar a interpretação dos dados.

Tal situação, ainda, faz-se contraditória ao passo em que o portal da transparência deveria, em larga medida, atender aos cidadãos e cidadãs do Distrito Federal e, para tanto, seria necessário um ajuste na disposição dos dados: com a necessidade de manter a descrição completa e fragmentada do orçamento público, mas com maiores esforços de síntese de informações confluentes e de contínuo esforços de aprimoramento da plataforma.

Noutra alternativa, tal esforço de síntese poderia ser realizado pelos conselhos afetos à temática da segurança alimentar e nutricional, mediante treinamentos, capacitações e financiamento de instrumentos de controle social sobre o orçamento de SAN. Tal proposição é confluyente com o caráter de fiscalização dos conselhos e encontra-se, de momento, subutilizada.

Postas tais dificuldades — e atestando o valor apresentado pela SEDES — vale ressaltar que os pesquisadores podem ter utilizado uma metodologia incorreta na busca dentro do sítio do portal da transparência, o que reforça o problema de acesso derivado da experiência de usuário junto à plataforma.

Problemática semelhante foi encontrada na pesquisa acerca do orçamento destinado aos Restaurantes Comunitários. encontrou-se uma lacuna de informação entre os anos de 2020 e 2023, sendo que o valor para o “Fornecimento de refeições nos Restaurantes Comunitários” só foi encontrado para o ano de 2024, sendo empenhados R\$ 72.963.042,49 e R\$5.428.956,15 liquidados até então.

Conjugando os dados referentes ao ano de 2023 com os dados do Plano Plurianual de 2020-2023, observa-se que a meta de refeições servidas nos restaurantes comunitários era,

para 2022, de 9.915.360, representando R\$29.555.843,00 e para 2023 o mesmo número de refeições, mas representando R\$31.454.454,00. Esse valor, na prática, foi superado de acordo com as informações fornecidas pela secretaria responsável.

Ainda acerca dos Restaurantes Comunitários, vale ressaltar a relevância deste programa para o acesso continuado à alimentação adequada e saudável pela população, em especial à população das periferias do DF. A latência pelo fortalecimento desse programa se materializa no valor empenhado pela Subsân em 2023, 32% maior do que o orçamento proposto.

Embora seja louvável o aumento do aporte orçamentário ao longo do ano para cobrir as necessidades do programa, a garantia de orçamento suficiente durante a elaboração da LOA faz-se fundamental para a compreensão da centralidade das políticas de SAN no Distrito Federal, conferindo tanto maior previsibilidade quanto prioridade de orçamento.

Em oposição às demais políticas apresentadas, observa-se que o valor executado para as Cestas Verde e Seca foi 50% menor do que o orçado. Esses programas representam a menor parcela de atuação distrital das secretarias na temática de SAN, revelando tendências de descontinuidade e de diminuição de suas coberturas. Pontua-se entretanto o maior foco destinado aos outros dois programas de acesso à alimentação, que justificaria de alguma maneira a destinação insuficiente.

Entretanto, as cestas fazem parte do programa de Provisão Alimentar Direto, essencial em situações emergenciais e de insegurança alimentar, cenário extensamente presente no Distrito Federal. Portanto, mesmo que tal decréscimo orçamentário fizesse parte de um processo consciente da tomada de decisão das políticas públicas de SAN no DF, num exercício de plausibilidade de mudanças e da consideração de boa fé e de aplicação dos princípios da administração pública, seria importante executar, ao menos, de forma total o orçamento previsto para 2023. Da mesma forma, o decréscimo orçamentário em questão deveria estar sob o crivo da coletividade, com maiores condições de participação e controle social, que poderiam ser alcançados com medidas já mencionadas, como o fortalecimento dos conselheiros e a captação de conselheiros afetos às temáticas de SAN.

Além das políticas da SEDES, a alimentação escolar é central no fluxo orçamentário relacionado à SAN. No portal da transparência do DF, a prestação de contas da execução orçamentária voltada para a alimentação escolar — da SEE — envolve uma série de itens expostos de forma discricionária: como empenho para compra de hortaliças, carnes e frutas. Tal conformação corrobora a realidade do tipo de ação de compra feita pelo governo e demonstra um acerto em termos de publicidade e rastreabilidades das operações financeiras

do Estado. Ainda assim, esforços para a sistematização e consolidação dos gastos desta natureza seriam importantes, tendo em vista o propósito de garantir a transparência dos gastos públicos da plataforma, a partir da facilitação pelas vias da síntese das informações apresentadas. Postas tais recomendações, sugere-se que seja feito um estudo específico sobre orçamento da política de alimentação escolar no DF, considerando sua centralidade no debate em questão.

Num resumo, é possível considerar que a análise desempenhada ao longo do estudo oferece subsídios palpáveis para o debate sobre a realidade orçamentária de SAN no DF, configurando o cenário atual, com suas potencialidades, boas práticas e desafios.

4. Síntese e recomendações para o futuro da agenda orçamentária de SAN no DF

Diante do que foi colocado, identificou-se três eixos de atenção na conformação atual da organização e funcionamento orçamentário em SAN no DF: a fragilidade da transparência, a necessidade de investir nos atores institucionais e o contínuo esforço de fomentar a participação social. Desta forma, esta seção sistematizou e elencou recomendações que visam o melhor aproveitamento das políticas de SAN no DF, com vistas para seus aspectos orçamentários. As recomendações contam com um esforço de propor eventuais responsáveis e indicadores, configurando um desenho inicial e em tom de sugestão para subsidiar futuras discussões.

4.1. Transparência

- a) Aprimorar a sistematização dos dados sobre o orçamento de segurança alimentar e nutricional a partir dos instrumentos já existentes, como o portal da transparência, com vistas para a melhor informação da população;
- b) Aprimorar os sítios oficiais das secretarias distritais afetas à temática de SAN, a fim de facilitar o acesso da população aos seus programas e políticas, separando-os de outras temáticas nas quais os órgãos se envolvem;
- c) Manter atualizados os sítios eletrônicos das secretarias afetas às temáticas de SAN, com vistas para a melhor fiscalização dos conselhos e acompanhamento da população;
- d) Incluir o orçamento de SAN enquanto parte do conteúdo da comunicação do governo com a população alvo das políticas e programas de SAN no DF, seguindo princípios e diretrizes de uma boa comunicação institucional;

- e) Criar um instrumento de controle virtual integrado, de fácil acesso, que contemple as informações das políticas de SAN no DF - incluindo as informações orçamentárias;

4.2. Participação de atores institucionais

- a) Promover a formação continuada de Conselhos distritais interessados - a exemplo do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-DF), Conselho de Assistência Social (CAS-DF), Conselho de Educação (CE-DF) - sobre as políticas de SAN, seu fluxo de execução e questões orçamentárias, para que esses possam monitorar de maneira mais eficiente essas políticas;
- b) Fortalecer as atividades de fiscalização orçamentária dos conselhos, seja pela realização de cursos de formação, criação de painéis de controle social, da realização de eventos com temática orçamentária, com o objetivo de manter um diálogo permanente sobre orçamento de SAN.
- c) Valorizar o aproveitamento transdisciplinar do debate de SAN no DF, considerando a diversidade de saberes capazes de interpretar e produzir conhecimento sobre a gestão orçamentária do DF;
- d) Aprimorar o fluxo de informações entre a CAISAN e as secretarias afetas, com o propósito de integrar e sistematizar os pontos relevantes, bem como as confluências e divergências entre as políticas distritais de SAN;
- e) Possibilitar uma rede de monitoramento contínuo entre as secretarias, de maneira que estas possam se manter vigilantes acerca de políticas para além da sua própria atuação, promovendo o contínuo desenvolvimento da atuação integrada e intersetorial;
- f) Valorizar a temática orçamentária, tanto no sítio oficial da CAISAN, quanto em seus relatórios de monitoramento, sintetizando de maneira mais direta e acessível as informações.

4.3. Participação social

- a) Instituir, intersetorialmente, programas permanentes de educação alimentar e nutricional de base crítica, que levem a reflexões sobre todo o sistema alimentar no qual se insere o Distrito Federal, em prol do melhor entendimento sobre o papel das políticas públicas de SAN;

- b) Ampliar a atuação da sociedade civil envolvida com os Conselhos Distritais interessados no orçamento das políticas de SAN, a partir de momentos de exposição e de troca, promovidos pela CAISAN, com o intuito de viabilizar o monitoramento orçamentário dessas políticas pela população;
- c) Promover agenda de educação popular transdisciplinar em SAN, com a inclusão de temáticas afetas ao orçamento;
- d) Aprofundar os mecanismos intersetoriais de promoção de alimentação adequada e saudável, valendo-se de unidades básicas de saúde e do sistema de educação básica para fomentar o debate e o engajamento em temáticas de SAN, como forma de horizontalizar os debates de SAN no DF;
- e) Aproveitar o tripé institucional da universidade — ensino, pesquisa e extensão — para a promoção de grupos de estudo e pesquisa, e projetos de relevância para as temáticas orçamentárias de SAN no DF em instituições de ensino superior privadas e públicas do Distrito Federal; a exemplo da Universidade do Distrito Federal;

Referências

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p. 1, de 18 set. 2006

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 18 de nov. 2011

BRASÍLIA. **Lei nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008.** Dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. 2008. Diário Oficial do Distrito Federal, 10 de janeiro de 2008.

CONSEA. **Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, II.** Princípios e diretrizes de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2004.

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. **Cadernos de trabalho sobre o direito à alimentação: 4. Aspectos gerais do monitoramento do direito à alimentação**. Roma, 2014. 22 p.

GARCIA, Giselle S. **Análise do orçamento de programas de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal: o compromisso estatal na realização do direito humano à alimentação adequada (2011-2014)**. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana) - Departamento de nutrição, Universidade de Brasília. Brasília, p. 143, 2016.

GOMES, Newton N. **Segurança Alimentar e Nutricional e Necessidades Humanas**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo. 2015.

MATHEUS, M. C. C. Metassíntese qualitativa: desenvolvimento e contribuições para a prática baseada em evidências. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 22, p. 543-545, 2009. Número especial 1.

RICARDI, Luciani Martins; SHIMIZU, Helena Eri; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Conferências de saúde: metassíntese de boas práticas, obstáculos e recomendações a partir de experiências no Brasil, 1986-2016. **Saúde e Sociedade**, v. 29, p. e181084, 2020.

SEDES. **Sobre o CONSEA/DF**. 2023. Disponível em:

<https://www.sedes.df.gov.br/conselho-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-do-distrito-federado/>

VALENTE, Flávio L. S. **O direito humano à alimentação**. São Paulo: Cortez, 2002.