

**GISELLE SILVA GARCIA**

**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)**

Brasília

2016



Universidade de Brasília  
Faculdade de Ciências da Saúde  
Departamento de Nutrição  
Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana

**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)**

Giselle Silva Garcia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Nutrição Humana, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elisabetta Recine

Brasília

Outubro de 2016

**GISELLE SILVA GARCIA**

**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 de Mestrado defendida e aprovada em 31/10/2016 perante à banca  
examinadora constituída por:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elisabetta Recine – Presidente  
Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana – Universidade de Brasília

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juliana Rochet Wirth Chaibub – Examinador Interno  
Faculdade de Planaltina – Universidade de Brasília

---

Dr<sup>a</sup>. Michele Lessa de Oliveira – Examinador Externo  
Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição – Ministério da Saúde

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Bethsáida de Abreu Soares Schmitz – Suplente  
Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana – Universidade de Brasília

Garcia, Giselle Silva.

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 de mestrado / Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana, Universidade de Brasília, 2016.

Área de Concentração: Nutrição Humana

Orientadora: Elisabetta Recine

1 – Orçamento Público 2 – Política Pública 3 – Direito Humano à Alimentação Adequada 4 – Segurança Alimentar e Nutricional

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação

*Dedico este trabalho aos meus pais, Carla e Antonio Augusto, que me ensinaram a importância do conhecimento, da sabedoria e da humildade; às minhas irmãs, Juliana e Beatriz, que me ensinaram a amar e a dividir; aos meus avós, sempre presentes; ao Guilherme por ter me mostrado o que é ser companheiro; à minha eterna orientadora e companheira de mergulha-aprendizagem, Elisabetta, por sempre ter acreditado em mim e me incentivado; e aos conselheiros do Consea/ DF, sem vocês este trabalho não teria acontecido.*

## AGRADECIMENTOS

À vida e à oportunidade de estar nesse processo de amadurecimento e aprendizado, remando nessa onda com todas essas pessoas lindas que tenho a minha volta, que me afetam e permitem ser afetadas.

À minha orientadora, Betta, que sempre esteve ao meu lado, torcendo pelo meu crescimento profissional; acolheu-me na caminhada acadêmica, desde a graduação e sempre me inspirou uma profunda admiração pessoal e profissional por ser como é. Uma pessoa ética, responsável, humanizada e consistente em tudo o que faz e fala. Tem o meu eterno respeito e gratidão.

À minha banca de qualificação, Anelise, Michele e Juliana, pelos valiosos comentários e sugestões, que contribuíram para o meu aprofundamento no objeto de estudo.

À minha família, por sempre terem respeitado minha decisão, mesmo quando não concordavam, por terem me incentivado a crescer como pessoa e como profissional de saúde. Um agradecimento especial às minhas irmãs, Beatriz e Juliana, mulheres maravilhosas, que percorreram, e ainda percorrem, nos caminhos da academia - têm olhos e ouvidos atentos e com as palavras certas me dizem sempre o que é preciso.

Ao Guilherme, por ter torcido, sofrido e comemorado comigo todas as etapas. Relutado contra o sono diversas vezes, apenas pelo desejo de estar presente apoiando. Muito obrigada.

À minha amiga Bruna, nutricionista linda, por ter estado ao meu lado torcendo e me apoiando sempre que possível.

Ao Bruno Grossi e Gilmar Rocha (Magal) pelas contribuições, comentários e sugestões sobre o objeto da pesquisa. São pessoas compromissadas e técnicas, excelentes no que fazem.

À minha ex-chefe, Kathleen – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e atual preceptora – Cleide – Secretaria de Saúde do Distrito Federal, pela compreensão e apoio.

Aos conselheiros do Consea/ DF, por estarem aí militando pelo direito de todos a uma alimentação adequada e saudável. Agradecimento especial aqueles que, apesar das dificuldades, estiveram presentes e participaram da construção dessa pesquisa.

Sou muito grata a todos vocês!

*“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende  
o que ensina”.*

*Cora Coralina*

## RESUMO

Um alto nível de compromisso deve se traduzir em proporção significativa de recursos alocados e gastos em medidas que tenham como objetivo promover o direito à alimentação adequada. Nesse sentido, a análise do orçamento público e a aplicação dos indicadores de processo sugeridos pela FAO, permitem avaliar a implementação de instrumentos políticos específicos, detectar procedimentos discriminatórios na execução das ações e programas garantidores de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e analisar se as dotações orçamentárias e as despesas públicas são consistentes com a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. A partir dessa metodologia e dos indicadores, é que este estudo se propôs a analisar o orçamento de programas públicos envolvidos na garantia da SAN do Distrito Federal. O estudo de caráter analítico, com abordagem quantiqualitativa, identificou e analisou os recursos alocados e executados para os programas temáticos: agricultura familiar e a sua aquisição via mercado institucional, alimentação escolar, programas de transferência condicionada de renda, rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e outras ações de destaque para a SAN do Distrito Federal, referentes ao período de 2011 a 2014. Para a produção de uma análise coletiva, foram realizados grupos focais hermenêuticos com participação de membros do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Consea/ DF), com a finalidade de discutir os indicadores orçamentários e produzir as narrativas discursivas, com posterior convalidação. A análise do orçamento a partir da aplicação dos indicadores permitiu verificar que ao longo da série histórica o orçamento para SAN possui tendência decrescente para o recurso autorizado em lei, enquanto a proporção do recurso efetivamente gasto, aumentou entre 2011 e 2014. Com relação à proporção do recurso direcionado à SAN, observa-se que o orçamento destinado a essa agenda ainda é reduzido e

invisibilizado, chegando a, aproximadamente, 1,28% do valor orçamentário total da unidade federativa e a 0,13% em relação ao Produto Interno Bruto do DF. Com relação à dimensão qualitativa do estudo, as narrativas construídas evidenciam a existência de um consenso sobre a importância de se monitorar indicadores orçamentários e proceder à avaliação orçamentária da política. Contudo, existem entraves que precisam ser superados para se efetivar, na prática, essa dimensão do controle social. São eles o envolvimento e responsabilização dos conselheiros pelo acompanhamento dos programas e funcionamento do Consea/ DF, o fortalecimento da presidência do Conselho, a melhor utilização de espaços destinados às trocas de experiências e ferramentas e a reativação dos grupos de trabalho temáticos, envolvidos com o monitoramento da Política e do Plano Distrital. Esse exercício de reflexão e debate sobre o orçamento público, por si só, constitui-se o processo inicial para promover um melhor diálogo entre sociedade civil e governo. Com esta pesquisa, espera-se ter contribuído no debate sobre a necessidade de se “voltar o olhar” para o orçamento público de programas envolvidos na realização progressiva do direito à alimentação, para que sociedade civil e gestores públicos possam dialogar de maneira transparente sobre a alocação e utilização dos recursos, o custo-benefício das políticas e programas e a tomada de decisão, promovendo a realização do controle social na sua completude.

**Palavras-chave:** Orçamento Público; Política Pública; Direito Humano à Alimentação Adequada; Segurança Alimentar e Nutricional.

## ABSTRACT

A high level commitment should be shown as a significant share of allocated and spent resources on measures that aim to promote the right to adequate food. Therefore, the analysis of the public budget and the application of process indicators suggested by Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) provide us to assess the implementation of specific policy instruments, to detect discriminatory implementation of actions and programs designed to guarantee Food Security and Nutrition (FSN) and to examine whether the budget allocations and expenditure are consistent with the progressive assurance of the Human Right to Adequate Food (HRAF). Based on this methodology and indicators, the bear point was to analyze the budget of public programs involved in ensuring FSN at Federal District. The analytical character of this study, with quantitative and qualitative approach, identified and analyzed the resources allocated and spent for the Thematic Programmes (TP): family farming and the purchase of its production through institutional market, school feeding, conditional cash transfer programs, public equipment network for food and nutrition security and other important actions for the FSN at Federal District along the period from 2011 to 2014. To achieve a collective analysis, were performed hermeneutic focus groups with participation of members of the Food and Nutrition Security Council of Federal District (Consea/ DF) to discuss the budget indicators and to produce the discursive narrative, with subsequent validation. The analysis of indicators historical series allowed us to verify FNS authorized public budget had a downward trend, still the proportion of budget really spent has increased, between 2011 and 2014. Regarding public FNS budget proportion in comparison with global budget, still is a small and insignificant amount, close to 1,28% of all budget addressed to district unit and 0,13% of gross product. In relation to qualitative dimension of the study, the narratives presents the existence of a consensus about the

importance of monitoring budget indicators and proceed with the budgetary evaluation of the public policy. Even though, there are some obstacles to overcome in order to ensure in practice the social participation dimension. Such as counselor's engagement and co-responsibility for monitoring programs and council operation; strength the Council's presidency; improvements on the participation of the counselors in specific spaces design to ensure experiences and tools exchange; and the reactivation of working groups involved in monitoring public policy also The District Plan. This reflection and debate exercise is, by itself, and effort to initiate the process for a better dialogue between civil society and government. This research is expected to had contributed to the debate concerning to supervise's need and to evaluate the public budget programs headed for the progressive assurance of the right to food. Thereby, the civil society and public managers could be able to take a transparent dialogue about allocation and use of public resources, the cost-effectiveness of policies and public programs and decision-making in order to promote the social control.

**Keywords:** Public Budget, Public Policies, Right to Adequate Food, Food and Security Nutrition.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Principais componentes do orçamento-programa .....	44
Figura 2: Programa Bolsa Família: critérios e benefícios .....	58
<b>ARTIGO 01</b>	
Figura 1. Orçamentos brutos e líquidos estimados para a segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal .....	92
<b>ARTIGO 02</b>	
Figura 1. Esquema do número de interessados em participar dos grupos focais narrativos, justificativas para ausências e número efetivo de participantes .....	108
Figura 2. Gráfico dos valores referentes aos indicadores A, B e C do estudo realizado por Garcia & Recine (2017) .....	119
Figura 3. Gráfico dos valores referentes aos indicadores D do estudo realizado por Garcia & Recine (2017) .....	120
Figura 4. Gráfico dos valores referentes aos indicadores E e F do estudo realizado por Garcia & Recine (2017) .....	122

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Diretrizes explicitadas no Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal .....	39
Quadro 2. Ações orçamentárias do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional 2013 – 2015 selecionadas para análise do orçamento .....	68
Quadro 3. Ações não previstas no PDSAN e incorporadas ao orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal a partir do levantamento de informações nos Relatórios de Execução Orçamentária (REO) .....	69
Quadro 4. Indicadores utilizados para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional de uma unidade federativa .....	73

### ARTIGO 01

Quadro 1. Ações orçamentárias do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional 2013 – 2015 selecionadas para análise do orçamento .....	85
Quadro 2. Ações não previstas no PDSAN e incorporadas ao orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal a partir do levantamento de informações nos Relatórios de Execução Orçamentária (REO) .....	87
Quadro 3. Indicadores utilizados para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional de uma unidade federativa. ....	89

### ARTIGO 02

Quadro 1. Sistematização das questões sugeridas pelo roteiro semiestruturado e as categorias analíticas .....	110
---	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Fórmula para estimativa do número-índice de 2012, 2013 e 2014 .....72

Tabela 2. Cálculo para definição dos orçamentos reais (deflacionados) e comparação de múltiplos anos .....72

### **ARTIGO 01**

Tabela 1. Indicadores orçamentários para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal .....94

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Alimentação Escolar
AF	Agricultura Familiar
AOP	Análise do Orçamento Público
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAISAN/ DF	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal
CEASA	Central de Abastecimento
CEASA/ DF	Central de Abastecimento do Distrito Federal
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONAB	Companhia de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA/ DF	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CT	Comitê Técnico
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DF	Distrito Federal
DHAA	Direito Humano a Alimentação Adequada
EPSAN	Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GTIOP	Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MPOG	Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OP	Orçamento Participativo
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PDSAN	Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	Plano Plurianual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Programa Temático
REO	Relatórios de Execução Orçamentária
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional

SE/DF	Secretaria de Educação do Distrito Federal
SEAGRI/ DF	Secretaria de Agricultura do Distrito Federal
SEPLAN/ DF	Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
TCR	Transferência Condicionada de Renda
UDAF	Unidades de Distribuição da Agricultura Familiar
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência
URDA	Unidades de Recolhimento e Distribuição de Alimentos

## SUMÁRIO

RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	11
MEMORIAL DESCRITIVO .....	21
APRESENTAÇÃO.....	23
INTRODUÇÃO .....	25
REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	33
O paradigma dos Direitos Humanos no planejamento e monitoramento de programas públicos .....	33
I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional – I PDSAN: o primeiro instrumento de planejamento, gestão, monitoramento e controle da segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal.....	36
O plano plurianual como elo de ligação do I PDSAN ao Ciclo Orçamentário do Distrito Federal.....	40
Relatórios de Execução Orçamentária como instrumento de transparência do orçamento e das ações públicas.....	47
Critérios de Seleção para análise orçamentária dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional contidos no I PDSAN.....	48
O fortalecimento da Agricultura Familiar (AF) .....	51
Alimentação Escolar (AE).....	54
Bolsa Família: o principal programa de transferência condicionada de renda.....	56
A rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (EPSAN) .....	60
Outras ações de destaque.....	62
OBJETIVOS .....	64
Geral .....	64
Específicos .....	64
METODOLOGIA .....	65
Definição do orçamento analisado .....	67
Sistematização do orçamento .....	71
Aplicação dos indicadores orçamentários .....	73
Dimensão qualitativa da Análise do Orçamento Público.....	74

Seleção dos indivíduos participantes.....	76
Planejamento e realização dos grupos focais narrativos .....	76
Análise das narrativas construídas .....	78
ESTUDOS .....	80
ARTIGO 01 .....	80
Resumo .....	80
Introdução .....	81
Metodologia .....	84
Resultados e Discussão .....	90
Considerações finais .....	99
Financiamento.....	101
Conflito de interesses.....	101
Colaboradores .....	101
Agradecimento.....	101
Referências.....	101
ARTIGO 02.....	104
Resumo .....	104
Introdução .....	105
Metodologia .....	107
Resultados e Discussão .....	110
Considerações finais .....	126
Financiamento.....	127
Conflito de interesses.....	127
Colaboradores .....	127
Agradecimento.....	127
Referências.....	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS.....	131
APÊNDICE I .....	140
APÊNDICE II .....	142

## MEMORIAL DESCRITIVO

Em março de 2013, quando conclui a graduação em Nutrição na Universidade de Brasília (UnB), fui contratada como pesquisadora no projeto denominado Núcleo de Segurança Alimentar e Nutricional do Centro-Oeste (NUSAN/ CO), resultado de uma parceria entre o Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição (OPSAN/UnB) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz/ Brasília). Ao longo de um ano e meio, desenvolvi atividades interventivas no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal e na Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal.

O trabalho próximo a estas instituições possibilitou vivências a nível de gestão e, especialmente, em nível de controle social e participação popular. Um processo importante nessa trajetória foi a contribuição para a construção e elaboração do I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a participação constante nas plenárias do Conselho, em que temáticas relativas à Segurança Alimentar e Nutricional e, mais especificamente, ao monitoramento de programas e políticas eram debatidas.

Durante esse período fui me questionando cada vez mais por que o orçamento eventualmente e de maneira fragilizada era problematizado. Em raros encontros com conselheiros pude notar uma discussão mais fortalecida em termos de compreensão da máquina pública e seus processos.

Logo após deixar o NUSAN/ CO, fui nomeada para o cargo de coordenadora na Coordenação Geral de Equipamentos Públicos no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, onde fiquei por quase dois anos. Durante esse período, mergulhei profundamente na gestão e, como gestora, me encantei pelo processo de elaboração, formulação,

execução e monitoramento de políticas públicas. Neste momento, já havia ingressado no mestrado e optado pelo desenvolvimento de uma pesquisa voltada à adoção de ferramentas e técnicas para o monitoramento de políticas públicas e, em especial, do orçamento público. Mas somente após essa experiência, pude ir a fundo na compreensão sobre o tema, instrumentos e os obstáculos que travam a participação popular nas ações governamentais.

Nesse sentido, além de uma realização pessoal, esse mestrado significa, para mim, colocar em prática uma ideologia que tenho. Espero poder contribuir, nem que um pouco, com a incorporação desse “olhar” junto às instâncias de controle social e participação popular.

## APRESENTAÇÃO

O monitoramento da situação alimentar e nutricional da população é responsabilidade de toda a sociedade, seja na dimensão das representações governamentais e legislativa, sejam nas lideranças e movimentos sociais. A fim de se garantir que essa situação seja a mais favorável, é necessário, além do cumprimento de responsabilidades e atribuições por parte desses seguimentos, que haja um interesse comum, prevalecente sobre os demais interesses individuais de cada setor: respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para todo e qualquer indivíduo.

No intuito de garantir que o interesse público impere sobre os demais é imprescindível que haja espaços de diálogos, reflexões e proposições para que juntos os diversos atores possam construir coletivamente ações que enfrentem as desigualdades e os riscos de violações do direito de se alimentar adequadamente.

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.

Nesse sentido, esse estudo tem como propósito aplicar ferramentas de monitoramento orçamentário e problematizar o método adotado junto aos atores que hoje realizam o planejamento, execução e monitoramento da Política Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional, considerando que um elevado comprometimento deve-se traduzir em proporções significativas de recursos alocados e gastos.

Dessa forma, o estudo consistiu na análise, entre 2011 e 2014, do orçamento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir do recorte de programas situados em cinco

dimensões temáticas, a saber, agricultura familiar e seu mercado institucional, alimentação escolar, programas de transferência condicionada de renda, equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e ações pontuais de defesa da biodiversidade e agricultura orgânica até ações educativas e de promoção da SAN.

Assim, a pesquisa foi dividida em dois estudos/ artigos. O primeiro apresenta os resultados dos indicadores orçamentários aplicados, conforme a metodologia adotada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), trazendo assim possibilidades para sua interpretação. O segundo propõe a construção coletiva da análise dos mesmos indicadores calculados no primeiro estudo junto aos conselheiros do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal. Para sua realização foram adotados grupos focais hermenêuticos para construção de narrativas convalidadas coletivamente. A aplicabilidade e importância do método foi discutido nos grupos focais, a fim de problematizar a incorporação dessa dimensão de monitoramento nas atividades cotidianas dos atores públicos envolvidos com a SAN no Distrito Federal.

Há, no método proposto pela FAO, potencialidade para que seja efetivado, no Distrito Federal e em outras localidades, o monitoramento centrado no DHAA para que a sociedade discuta de forma mais concreta a Política, os programas e a tomada de decisão, a partir dos recursos públicos gastos.

Desejo-lhes uma boa leitura!

## INTRODUÇÃO

*“A alma da fome é política”*

*Herbet de Souza*

Orientada pelo princípio do Direito Humano à Alimentação Adequada, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) institucionaliza no campo das políticas públicas o reconhecimento de que o combate à fome e à miséria e a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) são condições inexoráveis à cidadania.

Definida como 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”, a SAN é ratificada pela Lei Orgânica e materializada na criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do seu Sistema Público<sup>1,2</sup>.

Todo o processo de definição do conceito atualmente adotado para SAN, institucionalização da política e estruturação do sistema, é resultado de uma longa trajetória de mobilização social, de decisão política até consistir em proposta de agenda governamental prioritária. Foi em março de 2004, por ocasião da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda (Pernambuco), que uma lei que contemplasse o objetivo de garantir a SAN para a população brasileira foi definida e aprovada por 1.500 delegados em plenária final<sup>2,3</sup>.

A Lei Orgânica, publicada dois anos depois (2006), está estruturada em três partes, a saber: i) disposições gerais, em que se estabelece o conceito de segurança alimentar e nutricional, suas dimensões de abrangência, se reconhece a alimentação adequada como um direito fundamental e se declara o respeito à soberania alimentar, enquanto pressuposto necessário à primazia do país nas suas decisões sobre a forma de produção e consumo de alimentos; ii) do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, tratando dos princípios e diretrizes que norteiam planos, programas e ações, além de estabelecer os componentes que estruturam o Sistema nas diferentes esferas de governo; e iii) disposições finais, as quais conservam, à época, as atuais representações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Em suma, trata-se do instrumento jurídico federal que normatiza definições, princípios, diretrizes e objetivos para a formulação e implementação de políticas, planos, programas e ações governamentais com a participação da sociedade civil organizada<sup>1</sup>.

Ficou previsto que o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) seria composto, na esfera federal, pelo CONSEA, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, aderidas e em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na lei, sendo os dois primeiros responsáveis pela sua coordenação<sup>1,2</sup>.

Cada instância possui um papel singular que, quando articulados, devem proporcionar o atendimento a princípios básicos, como a garantia da participação social e a transparência dos programas, ações e recursos públicos.

Em virtude da complexidade que consiste a SAN, os componentes do SISAN devem buscar a sinergia e a convergência de suas ações, pautadas na promoção da intersectorialidade e

da interinstitucionalidade, na descentralização das ações e articulação entre as esferas de governo, no monitoramento da situação alimentar e nutricional, na correspondência entre o orçamento e a gestão, entre outros. Estes são os objetivos que norteiam o Sistema e que visam facilitar a implementação de ações integradas, em fluxos de interdependência e por mecanismos coordenados<sup>1,2,4</sup>.

É no âmbito da CNSAN que ocorrem as deliberações acerca das diretrizes programáticas, prioridades da Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), avaliação dos resultados e impactos das estratégias implementadas e a aprovação dos critérios para composição da plenária do Conselho Nacional<sup>2</sup>. O Conselho é o espaço de diálogo e pactuação, em que se reúnem representantes da sociedade civil organizada e dos setores governamentais envolvidos na execução da política.

A CAISAN, sob coordenação hoje do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, é a instância de articulação entre os diversos setores governamentais envolvidos na agenda da SAN. Composta por um pleno ministerial e um pleno executivo, a Câmara potencializa o comprometimento dos governantes com as deliberações oriundas da CNSAN e torna possível a execução das proposições derivadas das plenárias do Conselho Nacional. Cabe a ela elaborar, coordenar, executar e articular Política e Plano Nacional<sup>2,5</sup>.

Diferentes setores da sociedade civil organizada estão representados no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, espaço político de permanente articulação entre governo e sociedade civil. De caráter consultivo, o CONSEA está abrigado na Presidência da República e pode ser considerado como uma experiência de destaque pela sua contribuição propositiva e de acompanhamento da Política e do PLANSAN<sup>6</sup>. Firmou-se no cenário político como instância de assessoramento direto da Presidência da República a partir de 2003<sup>6</sup>, ano em

que o combate à fome e à miséria se configurou lema e perspectiva central do governo federal, com o lançamento do Programa Fome Zero e outros programas sociais que visam à garantia da SAN<sup>7</sup>.

Dentre uma das atividades desempenhadas pelo CONSEA, que ganha destaque no que tange ao debate orçamentário, foi um levantamento realizado sobre o quantitativo federal destinado e gasto para a SAN, no período entre 2004 e 2010. Dentre os temas das ações selecionadas para o levantamento estavam o abastecimento agroalimentar, acesso à alimentação, ações estruturantes (relacionadas à geração do trabalho e renda e de inclusão produtiva e as ações de economia solidária), agricultura familiar, alimentação escolar, reforma agrária, SAN para populações específicas (negras, indígenas e semiárido), transferência de renda, entre tantos outros<sup>8</sup>.

Para a seleção dos programas, o CONSEA realizou seminários e oficinas de trabalho, os quais contaram com a participação de conselheiros, gestores de políticas públicas e órgãos do sistema de planejamento, orçamento e gestão. As ações e seus orçamentos foram extraídos dos Planos Plurianuais (2004-2007 e 2008-2011) e, além dos recursos identificados, as rodadas de discussão coletiva permitiram identificar gargalos e necessidades de aperfeiçoamento, especialmente aquelas ações ligadas à gestão, assim como a elaboração de propostas de suplementação orçamentária<sup>8</sup>.

O que não pode ser observado no levantamento realizado pelo Conselho Nacional, foi o ajuste inflacionário que permitisse uma melhor comparação entre os sucessivos anos. Esse levantamento, no entanto, tem sua relevância, por se constituir um exercício inicial de uma instância de destaque, como é o Conselho Nacional, para a política de SAN no Brasil. E pode

configurar-se um incentivo ao desenvolvimento desse monitoramento por parte das outras instâncias congêneres.

No âmbito das demais esferas governamentais (estados, Distrito Federal e municípios), o SISAN estrutura-se a partir da adesão voluntária, que consiste na criação dos componentes do Sistema nos congêneres, além do compromisso em elaborar a Política e o Plano de SAN.

No Distrito Federal, em janeiro de 2008, o primeiro componente do SISAN – o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea/ DF) – foi instituído por meio da Lei nº 4.085, enquanto órgão de assessoramento imediato do governador <sup>9</sup>. Contudo, a capital federal somente realizou sua adesão formal ao Sistema em novembro de 2011, por ocasião da IV CNSAN.

Naquele momento, assumiu também a responsabilidade 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). A elaboração do Plano previa a definição de diretrizes, objetivos, estratégias, programas, ações, fontes orçamentárias e metas para o quadriênio 2012 – 2015 e, ainda, formas de acompanhamento, avaliação e monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no Distrito Federal <sup>10</sup>.

Ao final de 2011, a Lei nº 4.725 altera, em conformidade com as orientações da esfera federal, a presidência do Consea/ DF, definindo o exercício desta função por um membro da sociedade civil e não pelo governador, como anteriormente previsto. Sua composição ficou definida com 36 membros e os respectivos suplentes, em que 1/3 dos representantes são governo; e 2/3, sociedade civil <sup>11</sup>.

O fortalecimento da representação social nos conselhos de segurança alimentar e nutricional contribuem para manter consistência com a abordagem baseada em direitos humanos, hoje incentivada pelos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para

Alimentação e Agricultura (FAO). Dentre as principais abordagens estão o monitoramento e controle das políticas, programas, projetos e ações centrados e baseados nos direitos humanos.

O monitoramento, entendido como um processo paralelo, contínuo e permanente à execução das políticas e programas, permite a coleta, processamento, análise e divulgação das informações, com vistas a verificar o cumprimento de resultados e objetivos (no tempo, com as despesas e eficiência uma vez previstos). Com sua função dinâmica e flexível, facilita as correções e replanejamentos ao longo do processo, melhor orientando as ações em direção às metas e resultados esperados <sup>12</sup>.

Para o monitoramento de ações públicas relacionadas à realização progressiva do DHAA, a FAO prevê estágios que englobam:

a organização da informação requerida (concepção de indicadores); coleta de dados (informação) de fontes primárias ou secundárias; processamento e transformação da informação; análise e interpretação; intercâmbio e divulgação das informações adquiridas<sup>11</sup> (p.3).

Na abordagem do monitoramento centrado no direito humano à alimentação, o enfoque é a observação do cumprimento dos princípios de direitos (participação, prestação de contas – *accountability*, não-discriminação, transparência, dignidade humana, delegação de poder - *empowerment* e estado de direito) nos resultados e impactos das políticas e ações. Nesse sentido, o monitoramento centrado em direitos verifica se determinado resultado de medida ou ação governamental é consistente com a realização progressiva do direito humano em questão. O olhar volta-se sobre “o que” é monitorado<sup>12,13</sup>.

Uma importante dimensão desse processo é a análise das dotações e das despesas no orçamento público. A FAO entende que

o comprometimento dos políticos na realização do direito humano devem refletir-se nos orçamentos públicos. Um alto nível de compromisso deve traduzir-se em proporção significativa de recursos alocados e gastos em medidas que tenham como objetivo promover o direito à alimentação adequada<sup>12</sup>(p.16).

Para a realização dessa abordagem conceitual de monitoramento é necessária a escolha de indicadores capazes de medir a garantia da SAN sob o aspecto do processo (orçamentário), de como os programas públicos são implementados, principalmente na perspectiva de realização dos princípios de direitos, como a participação e a transparência.

No âmbito dessa reflexão, a FAO lançou (em 2009) dois volumes sobre Visão Geral de Abordagens e Ferramentas (*An Overview of Approaches and Tools*) contendo um conjunto de métodos para monitorar o DHAA, incluindo entre eles o monitoramento orçamentário da SAN por meio da aplicação de sete indicadores, quais sejam, a) quantitativo do recurso alocado, b) quantitativo do recurso utilizado, c) percentual de utilização do recurso alocado, d) razão percentual entre a diferença do recurso alocado e executado para a política específica em comparação com o orçamento total, e) proporção do recurso de uma política específica em relação ao orçamento total, f) proporção do recurso alocado para uma política específica em relação ao PIB e g) per capita do orçamento temático<sup>14</sup>.

Os indicadores são os instrumentos capazes de medir e traduzir aspectos de determinada realidade ou situação, de maneira a tornar a observação e a avaliação procedimentos operacionais<sup>15</sup>. Nesse sentido, a análise do orçamento público e a aplicação dos indicadores de

processo sugeridos pela FAO, permitem avaliar a implementação de instrumentos políticos específicos, detectar procedimentos discriminatórios na execução das ações e dos programas garantidores de SAN e analisar se as dotações orçamentárias e as despesas públicas são consistentes com a realização progressiva do DHAA<sup>12</sup>, com base em dados regularmente produzidos e publicizados pelo poder público.

A partir dessa metodologia, é que este estudo se propôs a analisar o orçamento de programas públicos envolvidos na garantia da SAN do Distrito Federal. Os programas, tematizados neste estudo, foram extraídos do PDSAN e dos Relatórios de Execução Orçamentária da unidade federativa. Seus orçamentos foram analisados de 2011 a 2014, sendo eles a agricultura familiar, seus incentivos e mercado institucional (AF); alimentação escolar (AE); transferência condicionada de renda (TCR); rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (EPSAN); e outras ações de destaque, como agricultura orgânica, ações educativas e de promoção da SAN.

Com esta pesquisa espera-se contribuir com o debate sobre a necessidade de se monitorar e avaliar, a partir da abordagem centrada em direitos humanos, os programas envolvidos na realização progressiva do direito à alimentação adequada, sob a ótica orçamentária, no intuito de que sociedade civil e gestores públicos possam dialogar de maneira transparente sobre a alocação e utilização dos recursos, o custo-benefício das políticas e programas e a tomada de decisão, promovendo a realização do controle social na sua completude.

## REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

### **O paradigma dos Direitos Humanos no planejamento e monitoramento de programas públicos**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos consiste na expressão de compromissos políticos, que reforçam o papel dos Estados em respeitar, proteger, garantir e prover direitos humanos para todos os indivíduos <sup>2</sup>. A declaração consiste no

ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição <sup>16</sup>.

Apesar de não possuir força vinculante, configura-se como lei internacional originária de tratados importantes, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), esse sim, vinculador. Reconheceu os direitos humanos fundamentais, inclusive o da alimentação, e os princípios, sendo eles a dignidade da pessoa humana, universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos <sup>2</sup>. Dessa maneira, os direitos passam a ser de todas as pessoas, sem distinção, de forma que, para a sua realização, todos os demais direitos precisam estar garantidos, na sua completude, tornando os atores sociais autônomos e empoderados.

A Organização das Nações Unidas, por intermédio da FAO, incorporou outros princípios que devem ser considerados para a formulação e implementação de políticas e ações públicas com vistas a garantia de direitos humanos, em especial ao DHAA, apelidados pelo acrônimo Panther<sup>13</sup> (do inglês *Participation, Accountability, Non-discrimination, Transparency, Humandignity, Empowerment and Rule of law*).

Participação (*participation*) refere-se ao reconhecimento de que todos os indivíduos, principalmente aqueles grupos sociais mais vulnerabilizados, devem ser incluídos nos processos de avaliação, tomada de decisão, implementação e monitoramento das estratégias concebidas para a realização da sua segurança alimentar e nutricional. Para tanto, outros princípios são refletidos como o consentimento livre, prévio e informado das ações que serão tomadas <sup>13</sup>.

O princípio da prestação de contas (*accountability*) justifica-se no entendimento de que os direitos humanos somente são realizados, quando efetivamente exigidos. É um dos desafios mais imediatos para que as violações ao direito à alimentação não fiquem impunes, ao passo que é um instrumento eficaz para obtenção de informações, as quais poderão aumentar a eficiência e efetividade das ações <sup>13</sup>.

A não-discriminação (*non-discrimination*) reconhece os direitos humanos como iguais e não hierárquicos; a transparência (*transparency*) pressupõe que todas as informações, especialmente aquelas envolvidas no processo de decisão, sejam acessíveis, independente do efeito positivo ou negativo; o princípio da dignidade humana (*human dignity*) garante ações que assegurem a consistência com o direito humano, de adequação e assistência de modo a potencializar as capacidades individuais para superação da fome e miséria; a delegação de poder (*empowerment*), a qual focaliza as ações no indivíduo detentor de direitos, para que possa

demandar e exigir a sua realização, inclusive a adequada prestação de contas; e o estado de direito (*rule of law*), que submete os governos ao devido processo legal <sup>13</sup>.

A prestação de contas é um princípio que compreende metodologias e instrumentos capazes de olhar tanto para os portadores de obrigações, a fim de verificar o compromisso com o cumprimento da agenda; quanto para os portadores de direitos, enxergando-os como atores fundamentais para a exigibilidade do DHAA, culminando na realização do princípio de delegação do poder. Nesse sentido, torna-se essencial fortalecer os instrumentos de *accountability* e a apropriação de ferramentas adequadas para um monitoramento mais efetivo <sup>13</sup>.

Foi no âmbito dessa reflexão que a FAO adotou, como uma das metodologias, o monitoramento centrado em direitos humanos, dimensão em que se enquadra a denominada Análise do Orçamento Público (AOP)<sup>14</sup>. Esse método possui três pontos essenciais que justificam o seu destaque: induz as autoridades, locais e regionais, a prever orçamento para a SAN; enfatiza a necessidade de se garantir a transparência dos processos e a prestação de contas na utilização dos recursos públicos; e incentiva gastos orçamentários para programas sociais básicos, envolvidos no enfrentamento da fome e da miséria, além de protegê-los dos cortes orçamentários ao passo em que demanda qualidade e efetividade das ações <sup>14</sup>.

Sob a perspectiva do DHAA, a AOP permite apontar o comprometimento governamental com temáticas específicas; determinar tendências de gastos orçamentários com programas envolvidos na proteção ao direito à alimentação e se há reserva de recursos para a implementação e manutenção desses programas; auxiliar na análise do impacto das escolhas orçamentárias para programas com públicos populacionais específicos; apoiar a avaliação da adequação orçamentária, com base nas recomendações de organismos internacionais e órgãos

nacionais; e pode ainda identificar excedentes orçamentários para redirecioná-los a outras políticas ou novos programas <sup>14</sup>.

Em resumo, é uma ferramenta que provoca a transparência no planejamento governamental e na formulação das políticas públicas, principalmente por possibilitar uma melhor participação social. As informações geradas auxiliam os portadores de direitos na exigibilidade de serviços e infraestrutura condizentes com a proposta orçamentária, de maneira a aproximá-los das políticas públicas e da gestão local.

### **I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional – I PDSAN: o primeiro instrumento de planejamento, gestão, monitoramento e controle da segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal**

O PDSAN reflete o cumprimento da pactuação entre governo local e federal, oriundo da adesão formal ao SISAN, além do compromisso em tornar agenda prioritária a garantia da SAN e a realização progressiva do DHAA da população. Com a participação e aprovação da sociedade civil organizada, o Plano Distrital constitui o principal instrumento de planejamento, gestão e execução dos programas e ações ligados à segurança alimentar e nutricional, resultante de um processo participativo e intersetorial <sup>10,17</sup>.

Publicado e lançado em outubro de 2013, por ocasião do I Encontro Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional, o I PDSAN foi definido com vigência bianual (da sua publicação a dezembro de 2015) e com revisão e elaboração *pari passu* ao Plano Plurianual – PPA do Distrito Federal, o que resultará em nova versão para o quadriênio 2016-2019, quando da elaboração do próximo PPA<sup>10</sup>.

A orientação quanto à organização dos planos estaduais, distritais ou municipais está prevista no Decreto Federal nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que tem como finalidade

regulamentar a Lei Orgânica de SAN. O decreto orienta que a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, em qualquer esfera de governo, deve ser implementada por meio do seu Plano, a partir de processos intersetoriais no âmbito das Câmaras de Segurança Alimentar e Nutricional, explicitando as ações prioritárias conforme definidas a partir das deliberações das Conferências e das recomendações do Conselho <sup>17</sup>.

O Plano deve conter análise situacional da SAN; consolidar os programas e ações relacionados às diretrizes, metas e requisitos orçamentários para a sua execução; explicitar as responsabilidades dos órgãos e entidades integrantes do Sistema (e os seus mecanismos de integração e coordenação); incorporar estratégias territoriais e intersetoriais para demandas de populações específicas; definir os mecanismos para monitoramento e avaliação; e prever sua revisão a cada dois anos <sup>17</sup>.

Nesse sentido, o Decreto nº 33.142, de 19 de agosto de 2011, assinado pelo governador do Distrito Federal à época, ratifica no art. 1º, inciso I, alínea b, que caberá à Caisan/ DF a elaboração e revisão do PDSAN, com

definição de ações e iniciativas anuais, indicação das ações programáticas intersetoriais, objetivos estratégicos e específicos, iniciativas, metas, fontes de recursos orçamentários e financeiros e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação <sup>18</sup>.

É a partir de tais orientações que o Plano Distrital foi estruturado em cinco capítulos, glossário e anexos: Capítulo I – Contextualização; Capítulo II – Desafios para implementação do PDSAN; Capítulo III – Diretrizes do plano distrital de segurança alimentar e nutricional; Capítulo IV – Gestão do PDSAN; e Capítulo V – Monitoramento e avaliação, contendo aqueles indicadores produzidos pelo setorial gestor de cada ação.

A análise da situação alimentar e nutricional da população no Distrito Federal foi realizada a partir das dimensões propostas para o seu monitoramento: i – produção de alimentos; ii – disponibilidade de alimentos; iii – renda e condições de vida; iv – acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; v – saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; vi – educação; e vii – programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional <sup>17</sup> e trouxe para reflexão temas relevantes, negativos, como a distribuição desigual de terras para a agricultura familiar (que representa 46% dos estabelecimentos pecuários e somente 4% da área rural), a queda de 63% na comercialização da Central de Abastecimento (Ceasa/ DF) para os produtos de hortas e de granjas (como as hortaliças, legumes e aves) e positivos, a exemplo da queda no gasto mensal com cesta básica em relação ao salário mínimo e redução dos percentuais de insegurança alimentar e nutricional nos domicílios, entre outros <sup>10</sup>.

No capítulo de desafios, outras reflexões são propostas para garantir a efetividade do Plano Distrital em promover o DHAA. Nesse intuito, cada setor foi convidado a explicitar os principais desafios e as agendas públicas centrais para o alcance dos objetivos e metas previstos no Plano. As informações oriundas dos setores foram estruturadas conforme os eixos de destaque: agricultura e desenvolvimento rural, educação, desenvolvimento social e transferência de renda, infância e adolescência, saúde, promoção da igualdade racial, meio ambiente, recursos hídricos, geração de trabalho e renda e fortalecimento do SISAN.

O capítulo III do plano contém os objetivos, metas, ações e orçamento da SAN, constituindo-se, portanto, como a estrutura central do documento. O PDSAN possui ao todo 104 ações, orçamentárias e não orçamentárias, selecionadas a partir do mapeamento de todas as ações relacionadas à segurança alimentar, de cada secretaria de estado, contidas no PPA (2012-2015), organizadas nas diretrizes apresentadas no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1. Diretrizes explicitadas no Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (2013-2015)

<b>Diretriz/ Descritor</b>
I) Garantia do acesso à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional
II) Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento, distribuição e comercialização de alimentos
III) Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada
IV) Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária e comunidades de matriz africana
V) Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional
VI) Garantia do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, para o consumo e para a produção, por meio da preservação dos recursos hídricos e do meio ambiente
VII) Monitoramento e avaliação da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada e saudável

Para ratificar os programas e ações mapeados e incorporar novos, se o caso fosse, foram realizadas reuniões setoriais sucessivas, que acabaram por demandar tempo e esforços da secretaria-executiva da Caisan/ DF, visto que não foi processo simples acessar os gestores-chave responsáveis pela Secretaria, sendo que para muitos casos foram necessários meses de tentativa até finalmente ser possível o encontro com a secretaria da Câmara.

As ações mapeadas, via PPA (2012-2015), foram complementadas e associadas também àquelas identificadas a partir da sistematização das deliberações oriundas da III Conferência Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (ocorrida em agosto de 2011) e das recomendações da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ocorrida em novembro de 2011) <sup>10</sup>.

A gestão do Plano, definida no capítulo IV, fica sob responsabilidade de um Comitê Técnico (CT 04, instituído pela Resolução nº 05, de 22 de setembro de 2014) composto por 12 secretarias de estado, pelo Consea/ DF e pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), os quais deverão reunir-se em até 60 dias, quando iniciado o ano de revisão do

Plano, com vistas a alterar ou ratificar metas e ações, em conformidade com os dados e informações que tiverem sido geradas a partir do monitoramento realizado no período de vigência <sup>10</sup>. Após a revisão do PDSAN, nova vigência deverá ser definida.

O CT 05 (instituído pela Resolução nº 06, de 22 de setembro de 2014) é o grupo responsável por coordenar o monitoramento e a avaliação do PDSAN junto à Secretaria de Planejamento do Distrito Federal (Seplan/ DF). O acompanhamento bimestral dos programas e ações contidos no Plano permite estruturar um fluxo de monitoramento, efetivado por meio da aplicação sistemática de indicadores de processo e de resultado explicitados no documento (Capítulo V) <sup>10</sup>.

Nesse sentido, o I PDSAN se constituiu como o principal documento, resultado da interlocução entre governo e sociedade civil, que converge diretrizes, metas e objetivos de programas e ações existentes, envolvidos na garantia da SAN da população do Distrito Federal.

### **O plano plurianual como elo de ligação do I PDSAN ao Ciclo Orçamentário do Distrito Federal**

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que permite a conexão entre programas e ações uma vez definidos no Plano de Segurança Alimentar e Nutricional com o orçamento público e o programa de trabalho do governo – suas diretrizes, metas e objetivos. É o normativo que garante constância e estabilidade na previsão e execução de programas, projetos e ações no âmbito das políticas públicas, bem como serve de referência para a construção de demais planos governamentais <sup>19</sup>.

A atual Constituição Federal define, como instrumentos de planejamento e gestão governamental, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais <sup>20</sup>,

concebendo-os como estruturas centrais do ciclo orçamentário. Análogo à Constituição, e não poderia ser diferente, a Lei Orgânica do Distrito Federal (promulgada em 1993) define os mesmos instrumentos como iniciativas do poder executivo.

No Distrito Federal, o governador tem até o dia 15 de setembro (do ano de seu primeiro exercício) para submeter o Projeto de Lei do plano plurianual à Câmara Legislativa, o qual deverá ser apreciado, emendado, votado, aprovado e devolvido para sanção e homologação até o encerramento da primeira sessão legislativa <sup>21</sup>.

Além das disposições constitucionais de ser regionalizado, possuir duração quadrienal, ser composto por programas de duração continuada e prever despesas de capital ou delas decorrentes, o Plano Plurianual do Distrito Federal deve ainda ser compatível com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial e apresentar a quantificação física e financeira das diretrizes, metas e objetivos nele definidos <sup>20,21</sup>.

A segunda etapa orçamentária é a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). “Anualmente encaminhada ao poder legislativo, a lei de diretrizes orçamentárias estabelece metas, prioridades, metas fiscais e orienta a elaboração da proposta orçamentária”. Com conteúdo definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a disciplinar temas específicos, como equilíbrio entre receitas e despesas, metas e riscos fiscais, programação financeira e cronograma de execução mensal da lei orçamentária, entre outros <sup>19</sup>.

O poder executivo do Distrito Federal, elabora o projeto de lei de diretrizes e o encaminha a apreciação, emenda, votação e aprovação da Câmara Legislativa em até sete meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, devendo ser devolvida para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa <sup>21</sup>.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a última etapa na definição da dotação e está dividida em três peças orçamentárias: orçamento fiscal referente aos poderes do Distrito Federal; investimentos em empresas, nas quais o governo distrital detenha o maior capital social; e o orçamento da seguridade social. Este último representa os recursos da saúde, previdência social e assistência social <sup>19,21</sup>.

Conforme previsão na Lei Orgânica do Distrito Federal, a LOA deve ser encaminhada pelo governador para apreciação do legislativo até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro. A devolução para sanção ocorre no encerramento do segundo período da sessão legislativa.

O processo do ciclo orçamentário, composto por todos os três instrumentos – PPA, LDO e LOA –, é um processo de extrema relevância para a administração pública por interligar o planejamento de todas as políticas, programas, projetos e ações à execução orçamentária.

Essa reflexão remete ao início da concepção moderna do orçamento (originária no século XX), em que o orçamento deixa de ser mera previsão de receita e estimativa de despesa, passando à concepção de que “planejamento, programação e orçamentação constituem processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta para a definição de uma ação coerente, consistente e compreensiva para o governo como um todo” <sup>22</sup> (p. 60). Dessa maneira, o orçamento passa a ser o instrumento para além do qual permite ao governo organizar as finanças, mas sim um espelho das políticas públicas e suas formas de financiamento<sup>23</sup>.

A partir dessa reflexão, é que se concebe o orçamento-programa. Resultado da reforma orçamentária do Brasil e de muitos países latino-americanos, foi idealizado a partir de um

conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizados pela Organização das Nações Unidas em 1959 à luz da concepção gerencial <sup>19</sup>.

Orçamento-programa consiste em um sistema que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como os serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte, etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas <sup>24</sup> (p. 162).

Logo foi incorporado no Brasil, e nas suas unidades federadas, por ocasião da publicação do Decreto-lei nº 200 (em 1967), o qual definiu a obrigatoriedade anual de pormenorizar a etapa do programa plurianual para o exercício seguinte, servindo de roteiro para o programa anual <sup>25</sup>.

Os elementos essenciais à implementação do orçamento-programa são a definição de objetivos e propostas, os quais demandarão os recursos orçamentários; a formulação e seleção dos programas que concretizarão os objetivos; a determinação dos custos envolvidos e necessários ao alcance dos resultados; e a concepção dos indicadores e medidas utilizadas para aferir o desempenho dos programas e os esforços despendidos para execução <sup>19</sup>. A figura 1 sintetiza os principais componentes do orçamento-programa.

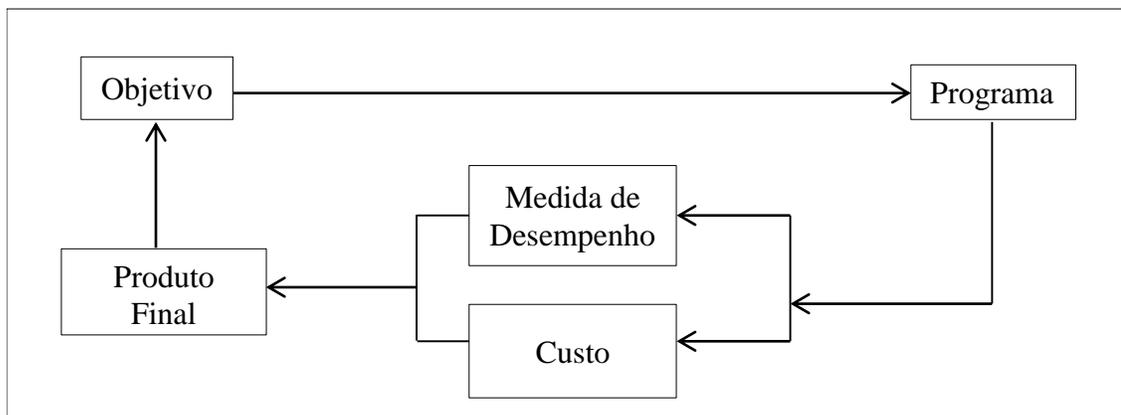


Figura 1: Principais componentes do orçamento-programa  
 Fonte: GIACOMINI (2012)

O orçamento moderno trouxe inovações para o planejamento, execução e controle das ações governamentais e do recurso público <sup>19</sup>. Para fins desse estudo, a principal inovação é referente à utilização sistemática de indicadores para avaliação dos processos, resultados e impactos das ações, ou seja, para o controle da sua eficácia, eficiência e efetividade.

Além dos mencionados componentes, o orçamento, tanto da União como dos estados, Distrito Federal e municípios, deve circunscrever-se aos princípios da unidade, universalidade e anualidade <sup>26</sup>. Concebidos a partir da construção histórica do orçamento, e por isso tidos como clássicos, representam três importantes fundamentos: o orçamento é uno e, portanto, as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei; todas as receitas e despesas devem estar previstas em lei orçamentária, não podendo haver omissão; e a sua vigência deve ser limitada ao exercício financeiro (de 1º de janeiro a 31 de dezembro)<sup>23</sup>.

Além dos princípios clássicos, incorporados nos normativos orçamentários, existem três relevantes princípios, oriundos da concepção moderna e que devem ser explicitados. O primeiro deles é o da simplificação, o qual orienta que planejamento e orçamento devem ser compostos por elementos de fácil entendimento <sup>23</sup>. Esse princípio guarda forte relação com a transparência e

publicidade, já que informações simples podem ser mais facilmente acessadas pelas pessoas que tenham interesse em exercer a fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados.

O segundo é o da descentralização, o que justifica a execução das ações no nível mais local e próximo ao cidadão <sup>23</sup>. Esse é outro princípio relacionado ao controle social, já que no nível mais próximo dos usuários o resultado pode ser avaliado por um processo de fato participativo, incluindo a sociedade não só no planejamento e desenvolvimento das ações, como também na avaliação e prestação de contas.

O terceiro princípio, e o mais recentemente explicitado nos normativos orçamentários (principalmente com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal) é o da responsabilização. Os atores governamentais passam a adquirir a responsabilidade de assumir de forma personalizada as consequências de suas ações, buscando a solução e o encaminhamento dos problemas públicos da melhor e mais efetiva forma possível <sup>23</sup>.

Os acontecimentos e construções históricas, que levaram à evolução dos conceitos mencionados, desencadearam inovações no processo orçamentário. Um deles foi a introdução da metodologia do Orçamento Participativo (OP), a qual prevê que “a participação popular não se limita a momentos especiais nem a meras consultas à opinião do povo, mas sim em um processo de definição de políticas públicas por meio do diálogo crítico” <sup>27</sup> e contínuo.

O orçamento participativo foi introduzido no Distrito Federal, legalmente, por meio do Decreto nº 33.712 de 14 de junho de 2012, que estabeleceu a obrigatoriedade da participação popular na elaboração, acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária. A metodologia adotada, para a implantação da “presença refletida e organizada da população” <sup>27</sup> na definição das prioridades políticas, está organizada em duas atividades independentes e

permanentes: a realização de plenárias públicas e reuniões sucessivas com as instâncias participantes.

O método é dirigido pela Coordenadoria das Cidades ligada à Casa Civil (atualmente incorporada como subsecretaria vinculada à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação pelo Decreto nº 36.339, de 28 de janeiro de 2015) e pela Seplan/ DF com a contribuição dos delegados eleitos e gestores governamentais indicados.

Conforme regulamentado, as instâncias organizadoras do orçamento participativo são a Coordenação do OP (presidida pelo governador e composta pelos secretários de estado, administradores regionais, e representantes das autarquias e empresas públicas), Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo (GTIOP) - composto pelos secretários de estado do planejamento, do governo, da transparência e controle, da fazenda, da comunicação social, da publicidade institucional e da administração pública -, Conselho do Orçamento Participativo (COP), fóruns de delegados das administrações regionais e as reuniões das plenárias de base <sup>28</sup>.

O GTIOP tem, dentre suas responsabilidades, a de viabilizar a comunicação e a cooperação entre governo e sociedade civil, tornar público o OP e seus resultados, utilizando canais de comunicação em massa, e compatibilizar as proposições emanadas da sociedade organizada com o plano de governo <sup>28</sup>.

Nesse sentido, o orçamento participativo pode ser considerado o instrumento mais democrático no processo de definição orçamentária, no qual se viabiliza um espaço de debate e construção conjunta entre conselho e, por assim dizer os cidadãos, e os setores governamentais responsáveis pela definição das ações prioritárias, uma vez que o recurso é escasso e nem todas as demandas sociais comporão a agenda de políticas prioritárias. É por esse mecanismo, normatizado em decretos, que a sociedade civil poderá pressionar o governo local para o

cumprimento de ações fundamentais para o respeito, proteção, promoção e controle de ações envolvidas na realização de direitos humanos.

Contudo, no Distrito Federal, esse mecanismo não se consolidou na prática. Existem uma série de fatores que influenciam no êxito desse complexo processo, como a conformação da agenda de prioridades política e preparo governamental; mobilização e politização da sociedade; e grau de alinhamento entre os objetivos do governo local com os da sociedade. Outro ponto a ser destacado é que a atuação populacional não conseguiu provocar impactos efetivos na tomada de decisão ou sequer participar do jogo político, já que no DF os órgãos públicos não permitem a descentralização do OP à população interessada, além de que “órgãos e secretarias de governo não dispõem de meios informacionais para colaborar com essa política pública” ou mesmo interesse <sup>29</sup>.

Apesar desse espaço garantido, e em virtude do seu fragilizado *status quo* no DF, o orçamento participativo pode e deve ser incorporado nas dimensões do processo de trabalho dos conselhos locais de políticas públicas. Caberá a estas instâncias, suprir essa deficiência, e servir como mais um mecanismo de participação, supervisão e monitoramento no debate sobre a destinação orçamentária e financeira das ações públicas.

### **Relatórios de Execução Orçamentária como instrumento de transparência do orçamento e das ações públicas**

Na Administração Pública são previstos instrumentos de gestão fiscal e transparência que permitem a participação e fiscalização da sociedade sobre a execução dos recursos orçamentários. No Distrito Federal, esse instrumento é denominado Relatório de Execução Orçamentária (REO), o qual traz informações sobre “as receitas e despesas da administração

direta e indireta e seus valores mensais, os valores realizados desde o início do exercício até o último bimestre objeto da análise financeira e relatório de desempenho físico-financeiro”<sup>21</sup>.

As informações orçamentárias serão, obrigatoriamente, apresentadas nos relatórios resumidos, de forma a justificar, se da existência de limitação de empenho ou frustrações de receitas, ocorrências adversas e as medidas adotadas para permitir ações de fiscalização e de cobrança como é esperado por parte da sociedade, por meio de seus órgãos de controle, e, assim, possam apropriadamente conhecer, acompanhar e analisar o desempenho da execução orçamentária do Distrito Federal<sup>30</sup>.

### **Critérios de Seleção para análise orçamentária dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional contidos no I PDSAN**

De acordo com Ziegler, o ex-Relator Especial para o Direito Humano da Organização das Nações Unidas, o direito humano à alimentação consiste no

acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva<sup>31</sup>(p.7).

Tal definição, junto à concepção da SAN adotada no Brasil, evidencia a multidimensionalidade existente e necessária à garantia do acesso ao alimento adequado. Sustentada nos aspectos socioeconômicos, culturais, antropológicos e biológicos da alimentação, a segurança alimentar e nutricional configura-se ideal a ser perseguido para a realização do direito humano à alimentação adequada de todos os indivíduos.

A complexidade por trás desses conceitos resulta no desafio, para os atores sociais e governamentais envolvidos com a temática, de procurar nas suas ações diárias o diálogo, a articulação e a formação constante e permanente, concebendo a intersectorialidade como pressuposto intrínseco à prática.

A concepção da política, programas, projetos e ações não fogem a essa lógica. A elaboração e a implementação de políticas e programas concebidos e executados sob a perspectiva da multicausalidade e dos direitos humanos e seus princípios, garantem resultados mais expressivos para a população e, principalmente, para os que estão em situação de risco de insegurança alimentar e nutricional ou vulnerabilizados, com seus direitos violados. A prática intersectorial e multicausal estimula a articulação entre os setores, dá solidez à política e garante maior efetividade das ações.

Nesse sentido os programas de SAN, selecionados para análise nesse estudo, são aqueles consolidados no âmbito das políticas públicas, isto é, perenes, intersectoriais desde a sua concepção e efetivos no alcance dos resultados.

O potencial de articulação dos programas foi avaliado por meio da interlocução existente com outras políticas e ações estratégicas envolvidas na garantia da SAN. Aqueles programas que garantem diálogo e ações conjuntas com outros setoriais e políticas, como a assistência social, o abastecimento alimentar e agroecologia, saúde e educação, foram considerados articuladores. Mas não somente, além da intersectorialidade, foi condição fundamental apresentarem transversalidade. Ou seja, os programas selecionados também deveriam ser articulados e complementares entre si.

O caráter estruturante dos programas <sup>32</sup> fortalece o debate multicausal. Assim, aqueles programas implantados com a perspectiva de agirem nas causas da insegurança alimentar e

nutricional, como o incremento de renda para viabilizar o acesso aos alimentos, a formação e profissionalização para o trabalho, a valorização de um modelo produtivo sustentável, a garantia do acesso imediato à alimentação, especialmente de população em risco de insegurança alimentar e nutricional, mas de forma qualificada por meio de critérios claramente definidos e institucionalizados, foram considerados elegíveis. Os programas selecionados têm o potencial de modificarem a realidade atuando nas causas, e também nas consequências da fome imediata, ao passo em que promovem autonomia e empoderamento do público atendido.

Foram requisitos para a seleção, também, a ampla cobertura populacional, com atendimento a vários setores sociais e públicos distintos, algum nível de participação da sociedade civil na concepção, execução e controle, o destaque no orçamento público local em relação à quantidade de ações orçamentárias envolvidas para a sua execução.

A partir dessas observações foram, então, selecionados para o estudo os programas temáticos referentes às iniciativas de incentivo e fortalecimento da agricultura familiar e acesso ao mercado institucional; complementação da transferência de renda no âmbito do Programa Bolsa Família e demais ações complementares de transferência condicionada de renda; fornecimento de alimentação a população específicas, como a alimentação escolar aos estudantes da rede de ensino pública e a grupos em situação ou risco de vulnerabilidade, por meio dos equipamentos públicos da rede de segurança alimentar e nutricional, como unidades descentralizadas da Ceasa, Centro de alimentos para a rede socioassistencial (banco de alimentos), cozinhas comunitárias e restaurantes comunitários, além de outras ações consideradas de destaques no contexto multidimensional da segurança alimentar e nutricional.

## **O fortalecimento da Agricultura Familiar (AF)**

Lançado em julho de 2003 no governo federal, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA constituiu um conjunto de ações estruturantes fundamentais para a promoção da SAN e combate à fome e à miséria, objetivos centrais do Programa Fome Zero <sup>33,34</sup>.

O PAA nasceu de um cenário de transformações do estado brasileiro, com o então eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva. Houve mudanças de prioridades e redirecionamento dos recursos públicos, reconhecimento da agricultura familiar como forma produtiva economicamente viável e sustentável, além do compromisso governamental assumido de que todos os brasileiros tivessem no mínimo três refeições diárias <sup>34</sup>.

Instituído pela Lei nº 10.696/2003, o PAA possui hoje mais de dez anos de execução. A sua configuração enquanto uma política pública perene, que fortaleceu a organização econômica da agricultura familiar ao passo em que qualificou a oferta de alimentos em espaços públicos, como as escolas, creches, asilos, hospitais, instituições socioassistenciais e demais equipamentos públicos, deve-se à sua característica articulada e contextualizada a outras iniciativas <sup>33,34</sup>.

Desenvolvido com os objetivos de garantir o acesso a alimentos saudáveis e adequados, promover SAN e inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar, o PAA estruturou-se na concepção intersetorial para que pudesse integrar produção, abastecimento, comercialização e demandas de acesso aos alimentos <sup>33</sup>.

Nesse sentido, o PAA tornou-se viável por contar com estratégias como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que provê investimentos para a produção, o Seguro da Agricultura Familiar e o Programa Garantia Safra, Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar, Política de Garantia de Preços Mínimos e a assistência técnica, que em 2012 aportou mais de 450 milhões de reais de recursos federais <sup>35</sup>.

A nível federal, o PAA é coordenador por um Comitê Gestor, composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrária (MDSA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – por meio da Companhia de Abastecimento (CONAB), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC). O controle social é efetivado pelas representações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselhos de Alimentação Escolar e os agricultores familiares, formando assim o Grupo Consultivo <sup>33,35</sup>.

O programa é executado por meio de seis modalidades diferentes, são elas i) compra direta da agricultura familiar; ii) compra com doação simultânea; iii) apoio à formação de estoque pela agricultura familiar; iv) incentivo à produção e consumo de leite; v) compra institucional e vi) aquisição de sementes. Podem participar os agricultores familiares com Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), cooperativas e associações com DAP jurídica e estados e municípios aderidos ao Programa <sup>36</sup>.

São destaques as modalidades de compra com doação simultânea e a compra institucional, por viabilizarem a aproximação da produção com o abastecimento alimentar local, atendendo diretamente programas sociais, equipamentos públicos e órgãos públicos. Uma situação é a comercialização da produção familiar com órgãos públicos locais ou CONAB, sendo os alimentos, posteriormente, doados para complementar a alimentação nos equipamentos públicos da rede socioassistencial ou de alimentação e nutrição. Outra situação é o mercado institucional, volumoso e seguro, que adquire diretamente esses alimentos para ofertar na alimentação escolar, em programas emergenciais, como as cestas de alimentos etc.

No Distrito Federal, o PAA é executado por meio de um convênio firmado entre a Secretaria de Agricultura do Distrito Federal (Seagri/ DF) e o MDSA. Em 2013, havia cerca de 800 agricultores familiares participantes, mais de 1,5 toneladas de alimentos comercializados <sup>10</sup> e uma execução no valor de R\$ 1,3 milhão de reais. Na esfera federal, os números alcançaram 400 mil famílias de agricultores e mais de R\$ 1,3 bilhão destinados à execução do programa, no mesmo ano <sup>32,34</sup>.

A importância dessa agenda pública no DF está na tentativa de redução da desigualdade produtiva do setor rural. Isso porque, no Distrito Federal, a maior parte dos estabelecimentos agricultáveis pertencem à agricultura intensiva e extensiva (monocultora de *commodities*), as quais dedicam sua produção para o abastecimento externo ou para a alimentação de animais. Enquanto, a agricultura familiar, que tem potencial de abastecer internamente, não consegue ter uma participação efetiva sobre a disponibilidade interna de alimentos no DF. Esse fato é observado nos valores percentuais dos alimentos produzidos, como feijão, mandioca, café, leite, aves e suínos, inferiores quando comparados à realidade do Brasil como um todo <sup>37</sup>.

Outras ações são implementadas no DF com a finalidade de fortalecer essa política pública para além das estratégias previstas no PAA/ DF. Alguns exemplos são a distribuição de sementes e mudas, assistência técnica de extensão rural, apoio à realização de espaços de valorização da agricultura familiar, inclusão digital e capacitação em tecnologia da informação, entre outras.

## **Alimentação Escolar (AE)**

Considerado o mais antigo programa de alimentação e nutrição no país, o programa voltado à alimentação escolar foi iniciado em 1955, por meio do Decreto nº 37.106, à época com a denominação de Campanha de Merenda Escolar <sup>38,39</sup>.

Em 1976, tornou-se parte integrante do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, quando o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição passou a executar a compra dos alimentos distribuídos nas escolas, os quais eram anteriormente oriundos de doações do Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência (UNICEF) e do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos <sup>38,39</sup>.

Somente em 1997 passa à coordenação da Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), já com a denominação de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) <sup>39</sup>. Inovador, foi concebido inicialmente como uma forma de garantir o acesso e a suplementação alimentar dos escolares, impactando no melhor desempenho e na redução do abandono escolar <sup>38</sup>.

A primeira modificação significativa no PNAE foi a possibilidade de prover maior capilaridade e uma alimentação mais regionalizada e local. A Lei nº 8.913/1994, passou a permitir o repasse de recursos para estados e municípios de forma descentralizada, por meio de convênios firmados com o FNDE. A realização de compras institucionais descentralizadas contribuiu para a inserção de pequenas empresas na alimentação escolar <sup>40,41</sup>.

Outra alteração, que se constituiu como avanço para a política, foi a promulgação da Medida Provisória nº 1.784/1998, a qual instituiu o processo de transferência de recursos de forma automática. Por meio de repasse fundo a fundo, o FNDE passou a apoiar, exclusivamente, a compra dos gêneros alimentícios <sup>38,41</sup>.

Após 2003, em meio à instituição do Programa Fome Zero, o PNAE passou a ser ampliado de forma a incorporar aspectos importantes como a flexibilidade, eficiência e eficácia na sua gestão, além de princípios norteadores tais como a equidade, participação social, universalidade, sustentabilidade e continuidade, além de destacar o papel fiscalizatório, deliberativo e de assessoramento <sup>40,42,43</sup>.

As consequências de tais alterações estruturais foram o estímulo à produção de produtos básicos, reorganização da cadeia de produção e abastecimento de alimentos, valorando a produção de pequenos agricultores locais; e a indução à regulação de preços e um mercado mais competitivo <sup>38,40</sup>.

O maior avanço no programa, contudo, foi fruto de um processo intersetorial que se deu com a publicação das normativas de 2009 (Lei nº 11.947 e a Resolução nº 38). O repasse de recurso passou a ser vinculado ao número de alunos matriculados na atenção básica e no ensino de jovens e adultos, tornando-se de acesso universal. Definiu-se como eixo prioritário as ações de educação alimentar e nutricional no ambiente escolar, o fortalecimento da participação da comunidade e o controle social, além de garantir a compra obrigatória de, no mínimo, 30% do recurso diretamente da agricultura familiar <sup>40,41</sup>.

O reflexo da evolução do PNAE se projeta também para a maior reserva orçamentária e número de pessoas atendidas. Do ano de 2003 para 2010, o programa apresentou um salto, indo de R\$ 954,2 milhões e 37,3 milhões de alunos atendidos para R\$ 3 bilhões e 45,6 milhões de crianças, jovens e adultos. Em 2014, R\$ 3,6 bilhões foram repassados pelo FNDE e 42,2 milhões de pessoas foram assistidas <sup>44</sup>.

Para o Distrito Federal, o programa tem ampliado o acesso à alimentação escolar de crianças, jovens e adultos como estratégia complementar da educação. Coordenado e centralizado

na Secretaria de Educação do Distrito Federal (SE/ DF), os recursos oriundos do FNDE têm sido executados para a aquisição dos gêneros alimentícios por meio das Chamadas Públicas, desde 2010 <sup>10</sup>.

No primeiro ano, aproximadamente, 1 milhão foi adquirido da agricultura familiar, enquanto em 2012, dos R\$ 34,3 milhões repassados pelo FNDE, 10,8% foram adquiridos – o equivalente a R\$ 3,7 milhões. Além do recurso federal, o governo do Distrito Federal complementa o orçamento por meio da ação orçamentária nº 2964 – Alimentação escolar <sup>10</sup>.

### **Bolsa Família: o principal programa de transferência condicionada de renda**

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído por meio da Lei federal nº 10.836, em 9 de janeiro de 2004. É resultado da unificação de quatro programas de transferência condicionada de renda, criados entre 2001 e 2003: bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação e auxílio gás. Posteriormente (em 2006), seria incorporado também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil <sup>45</sup>.

Os programas de transferência condicionada de renda destacaram-se nos projetos governamentais dos países em desenvolvimento, boa parte devido ao entendimento de que se configuram estratégia de alívio da pobreza e fome no curto prazo, bem como acúmulo de capital humano no longo período <sup>45</sup>. No Brasil, o cenário foi propenso devido a uma série de mudanças no Estado brasileiro, além de debates promovidos com a inclusão dos mais variados segmentos sociais sobre as multicausalidades envolvidas no fenômeno da fome e da miséria. Para Calmon (2007), um dos avanços importantes foi a consolidação do padrão de proteção social <sup>46</sup>, que desencadeou tendências fundamentais como

a crescente busca de inovações e uma redução na timidez no modo de reconhecer e enfrentar os problemas sociais. Enquanto a agenda do governo FHC tinha como eixo estruturador a consolidação da estabilização macroeconômica e, portanto, manifestava uma certa timidez na área social, o governo Lula assume, desde seu início, a opção por privilegiar a política social, em especial os programas voltados para emprego e geração de renda. Essa opção foi complementada por uma percepção clara de que o conceito de pobreza e o desenho das políticas para enfrentá-la deveriam ser revistos e ampliados <sup>46</sup> (p.12).

O PBF, nesse cenário, configurou-se como uma estratégia que concebeu a miséria e a fome como consequência multicausal da ausência de uma política de valorização do salário mínimo; desigualdade de oportunidades de estudo, formação e profissionalização; dificuldade de acesso aos serviços e equipamentos públicos e à alimentação digna e adequada.

Criado com os objetivos básicos de i) fortalecer o acesso aos serviços públicos, em especial o de saúde, educação e assistência social; ii) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; iii) estimular a superação da vulnerabilidade e pobreza das famílias; iv) combater a pobreza; e v) promover a intersetorialidade, complementariedade e sinergias das ações sociais públicas, o Bolsa Família acabou por romper com o círculo vicioso da pobreza no país <sup>46,47</sup>.

O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamentou o programa, definiu o MDS como órgão responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do Bolsa Família, tornando-se gestor dos valores a serem repassados; supervisor do cumprimento das condicionalidades do programa; promotor da oferta de ações sociais complementares de forma intersetorial aos demais ministérios; fiscalizador; disciplinador; e operacionalizador do Cadastro Único para os programas sociais do governo federal <sup>47</sup>.

As transferências de renda ocorrem a partir da análise de dois fatores: a composição familiar e a renda *per capita* da família. A partir desses critérios, define a forma de repasse, se realizada por meio de uma taxa básica fixa ou variável. A fixa se destina àquelas famílias em situação de extrema pobreza, independente da composição familiar. Já a variável, associa-se àquelas famílias em situação de pobreza, sendo neste caso relevante a composição familiar <sup>45</sup>. A figura 2, extraída do estudo de Simões (2012) sintetiza adequadamente os critérios de elegibilidade e valores concedidos.

CRITÉRIOS					
SITUAÇÃO DA FAMÍLIA	RENDA PER CAPITA POR FAMÍLIA	GESTANTES, NUTRIZES OU CRIANÇAS ENTRE 0 A 15 ANOS	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	JOVENS ENTRE 16 E 17 ANOS	TRANSFERÊNCIA DE RENDA
Famílias em pobreza: recebem benefício variável	De R\$ 70 a R\$ 140	1 indivíduo	R\$ 32	1 jovem	R\$ 38
		2 indivíduos	R\$ 64	2 ou mais jovens	R\$ 76
		3 indivíduos	R\$ 96		
		4 indivíduos	R\$ 128		
		5 ou mais indivíduos	R\$ 160		
Famílias em extrema pobreza: recebem benefício fixo + variável	Até R\$ 70	Mesmo se não houver crianças/jovens, gestantes ou mães em fase de amamentação na família.	R\$ 70 + complementação caso a família não atinja 70 reais <i>per capita</i> .		

Figura 2: Programa Bolsa Família: critérios e benefícios  
Fonte: SIMÕES (2012)

É importante destacar como as condicionalidades do PBF têm um papel central no alcance dos objetivos propostos e dos resultados esperados. Ao passo em que garante, no curto prazo, o alívio da miséria, exige de contrapartida compromissos que contribuem para o fortalecimento da cidadania, como a obrigatoriedade de acompanhamento junto aos equipamentos e serviços de atenção básica e ambulatorial de saúde e a frequência escolar

mínima. O descumprimento das condicionalidades passou a ser entendido, com a Portaria nº 551/2008 como um indicativo de vulnerabilidade <sup>45,48</sup>.

As condicionalidades do programa são importantes também para a exigência do cumprimento das responsabilidades governamentais, visto que o Estado, diante da demanda, deve garantir a oferta e provisão de serviços adequados no âmbito da saúde, educação e assistência social <sup>48</sup>. Essa característica conflui com o caráter intersetorial do programa, por exigir a articulação entre os diferentes setores governamentais <sup>49</sup>, além da participação da sociedade civil organizada no controle social do programa e seus condicionantes.

A relevância do programa se expressa também nos números alcançados. Em 2013, o PBF chegou a aportar, aproximadamente, R\$ 25 bilhões no orçamento federal (equivalente a 1/3 dos gastos federais em programas e ações de SAN) e um atendimento de 13,8 milhões de famílias <sup>32</sup>.

No Distrito Federal, a cobertura é expressiva. Em janeiro 2015, aproximadamente, 86 mil famílias foram beneficiadas pelo programa, representando alcance de 90,2% entre os mais vulnerabilizados. O recurso transferido pelo governo federal para execução do programa alcançou mais de R\$ 12 milhões no mês (valor médio de R\$ 143,57 por família atendida) <sup>50</sup>.

O governo do DF tem um papel relevante na complementação orçamentária e execução do programa. O plano plurianual (2012-2015) do DF prevê ações orçamentárias de complementação do valor transferido aos indivíduos contemplados pelo programa e ações complementares de transferência de renda, além garantir o funcionamento adequado dos serviços públicos relativos às condicionalidades impostas.

## **A rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (EPSAN)**

A SAN foi construída, como visto, por uma sucessão de iniciativas e movimentos sociais aliados aos atores governamentais. No momento em que fica estabelecido o direito humano de todos a ter acesso a uma alimentação adequada e saudável, os agentes públicos têm a responsabilidade de prover e monitorar serviços e espaços destinados à promoção da oferta alimentar. É a partir da necessidade de dar concretude à Política de Segurança Alimentar e Nutricional que o Estado viabiliza a “estrutura operacional” do SISAN, os equipamentos públicos <sup>51</sup>.

Considerados como espaços destinados, no todo ou em parte, à provisão e à oferta de alimentos saudáveis, adequados, regionalizados e locais, os EPSAN constituem-se como estratégia de sistemas descentralizados de segurança alimentar, contribuindo essencialmente para o abastecimento e consumo de alimentos, por meio de circuitos de proximidade, podendo ter atuação indireta na produção <sup>51</sup>.

No conceito restrito, são EPSAN os Bancos de Alimentos, as Unidades de Distribuição da Agricultura Familiar (UDAF), os Restaurantes Populares e as Cozinhas Comunitárias. O MDS, desde 2003, tem papel relevante em induzir a implementação de novos equipamentos, bem como a modernização daqueles que se encontram em funcionamento nos municípios, seja da iniciativa do governo municipal ou estadual <sup>52</sup>.

Os bancos de alimentos e as unidades de distribuição da agricultura familiar constituem os equipamentos da dimensão do abastecimento alimentar, já que se orientam ao apoio logístico, como entreposto da produção alimentar local, principalmente aquela oriunda do PAA, à distribuição ou à comercialização (via mercado institucional, como no caso do Programa de Alimentação Escolar).

Uma atividade de destaque para os bancos de alimentos é o aprimoramento de técnicas para melhorar o aproveitamento e reduzir o desperdício de alimentos <sup>51</sup>. Para Burlandy et al.,

o programa estabelece uma nova maneira de lidar com o aproveitamento de alimentos que seriam descartados, exigindo habilidades político-institucionais no sentido de promover a articulação entre a sociedade civil, empresariado, instituições públicas e organizações não-governamentais <sup>52</sup>(p.37).

Os alimentos coletados são distribuídos para instituições referenciadas no Sistema Único de Assistência Social, bem como creches, escolas, hospitais, presídios, equipamentos do sistema socioeducativo, entre outros. Outra possibilidade é o atendimento a demais equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, inseridos na dimensão do acesso à alimentação adequada e saudável, como os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias.

Os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias são unidades de alimentação e nutrição que têm por objetivo fornecer refeições de qualidade para as populações vulnerabilizadas e em situação ou risco de insegurança alimentar e nutricional <sup>53</sup>.

Os primeiros possuem capacidade mínima para atendimento de mil refeições diárias, enquanto as cozinhas, para cem. A diferença essencial entre um e outro está na região em que se situa, fora a evidente diferença na capacidade de atendimento. Os restaurantes estão localizados em cidades com população superior a cem mil habitantes ou em centros urbanos, enquanto as cozinhas possuem maior capilaridade por se localizarem em municípios menores e com elevada vulnerabilidade econômica. O acesso facilitado aos equipamentos justifica-se pelo preço cobrado, justo ou mesmo inexistente <sup>51</sup>.

Segundo as informações disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDSA, existem, atualmente 1.799 unidades de equipamentos públicos em funcionamento no Brasil que foram financiados com o apoio federal, sendo 1.447 unidades de distribuição da agricultura familiar (UDAF), 100 restaurantes populares, 81 bancos de alimentos e 171 cozinhas comunitárias <sup>50</sup>.

O papel indutor, que o governo federal possui, não exclui a possibilidade de os estados, Distrito Federal e municípios, por iniciativa própria, estruturarem sua rede local de equipamentos públicos de SAN. No DF, observa-se iniciativas de implantação e gestão própria, como o Banco de Alimentos, implantado com recurso exclusivo do governo local, as Unidades de Recolhimento e Distribuição de Alimentos (URDA), denominadas na esfera federal de UDAF igualmente implantadas com recursos próprio da esfera distrital (ambos vinculados à Central de Abastecimento do DF e ao Sistema Público da Agricultura) e as 13 unidades de Restaurantes Comunitários implantadas em sua maioria com recurso exclusivo do DF (vinculadas à Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos) <sup>10</sup>.

A manutenção da gestão e qualificação desses equipamentos está prevista no PDSAN, o qual prevê a execução de seis ações orçamentárias que se relacionam diretamente com o cumprimento desses objetos, além do apoio à implantação de novas unidades.

### **Outras ações de destaque**

Além dos referidos programas implementados no âmbito das esferas federal e distrital, há ações importantes garantidas à nível local que contribuem para efetivar a SAN no território, ao

passo em que consideram, na implantação da Política de SAN do DF, dimensões que interferem no funcionamento de um Sistema Alimentar local saudável.

A exemplo podem ser destacadas as iniciativas de implantação de lavouras comunitárias, polos de agricultura orgânica e ações de caráter educativo, como implantação de hortas escolares e a promoção da segurança alimentar.

No governo federal, algumas ações foram desenvolvidas nesse sentido, sem terem, contudo, se firmado no conjunto de estratégias prioritárias e permanentes. O projeto de hortas comunitárias, urbanas e periurbanas, foram inicialmente implantadas em 2003, inserindo-se no contexto da SAN a partir de sua incorporação no Programa Fome Zero. Inserida na linha de ação de Apoio à Agricultura Urbana, as hortas comunitárias contaram, de 2003 a 2012, com implantação de 503 projetos e destinação de 149 milhões de reais. Previa o apoio às linhas de produção de alimentos, beneficiamento e processamento (mini agroindústrias) e a comercialização em feiras livres. Outras iniciativas governamentais foram implantadas, nesse período, como as Hortas Escolares e Gastronomia, Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, entre outras iniciativas intersetoriais <sup>54</sup>.

O desafio que se põe hoje é fortalecer a estruturação dessas ações intersetoriais, enquanto estratégias previstas em uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. Enquanto não figurar entre as agendas políticas prioritárias, a agricultura urbana e o seu financiamento permanecerão inconstantes e inacessíveis <sup>54</sup>.

À nível Distrital, o que se tem são, igualmente, tentativas de fazer permanecer na agenda local ações, mesmo que pontuais, de incentivo à incorporação de espaços produtivos saudáveis no meio urbano, seja pelo apoio às lavouras comunitárias que são, via de regra, destinadas a

localidades mais vulneráveis com o objetivo de aumentar a oferta de alimentos nutricionalmente mais saudáveis a essas comunidades, além de viabilizar um sistema alimentar de cadeia proximal; e também incorporar nas instituições de ensino a prática educativa em espaços externos, constituindo-se um ambiente para a prática continuada da educação alimentar e nutricional e de promoção da SAN, por meio das hortas escolares.

## **OBJETIVOS**

### **Geral**

- Analisar o orçamento destinado aos programas temáticos: agricultura familiar, alimentação escolar, transferência condicionada de renda, rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e outras ações de destaque para a Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal, referentes ao período de 2011 a 2014.

### **Específicos**

- Sistematizar os recursos referentes às ações orçamentárias circunscritas aos programas temáticos selecionados para estudo;
- Aplicar os indicadores orçamentários da metodologia de monitoramento sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada proposta pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura;
- Problematizar a interpretação dos indicadores junto aos agentes públicos afetos ao planejamento, execução, monitoramento e controle social do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa consiste na aplicação da Análise do Orçamento Público (AOP) referente a programas e ações envolvidos na garantia da SAN no Distrito Federal (DF). Com caráter analítico e abordagem quanti qualitativa, o estudo de caso tem a intenção de identificar o recurso destinado à segurança alimentar do DF, traçar a série histórica dos indicadores orçamentários, calculados a partir do levantamento de base documental com correção inflacionária para comparação entre múltiplos anos, além de propor uma análise coletiva desses dados junto aos atores de interesse - *stakeholders* responsáveis por implementar, acompanhar e monitorar o Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (PDSAN 2013-2015).

Nesse sentido, optou-se por realizar grupos focais narrativos-hermenêuticos para a construção participativa dos resultados junto aos membros do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Consea/ DF), após a identificação, sistematização, mensuração e análise dos recursos alocados e executados para os Programa Temáticos (PT) selecionados para estudo, quais sejam: agricultura familiar, seus incentivos e mercado institucional; alimentação escolar; transferência condicionada de renda; rede de equipamentos públicos; e outras ações de destaque para a Segurança Alimentar e Nutricional do DF, referente ao período de 2011 a 2014.

O período selecionado para análise contemplou a execução orçamentária de um mandato completo de governo, permitindo observar as modificações e prioridades orçamentárias implantadas de um governo para o seguinte, no que tange à SAN, visto que todo primeiro ano de mandato já possui as ordenações de despesas previstas no plano plurianual da gestão anterior.

Outro fator decisório, foi a disponibilidade de informações da execução orçamentária disponíveis a partir do período mencionado. À época, haviam disponíveis nas plataformas de

acesso livre, informações a partir do ano de 2011, sendo trimestralmente atualizadas até o presente momento.

Para a realização da AOP foi primariamente necessário compreender as diversas fases do ciclo orçamentário; conhecer os tipos de orçamentos existentes; definir programas e ações que, direta ou indiretamente, influenciam na SAN; identificar as instituições responsáveis pelos programas e ações selecionados para análise; determinar a origem orçamentária do programa; sistematizar os orçamentos em planilhas, categorizando-os por temas; aplicar o ajuste inflacionário, para a comparações entre os múltiplos anos; determinar as alocações e as despesas reais; selecionar os indicadores de processo; e analisar os dados oriundos da aplicação dos indicadores orçamentários.

Para uma seleção inicial dos programas de interesse, utilizou-se o instrumento de planejamento e gestão vigente no DF para a SAN. O I PDSAN 2013-2015 congrega todas as ações mapeadas, à época, encarregadas de contribuir, direta ou indiretamente, com a segurança alimentar e nutricional da população, além de identificar os setores responsáveis e indicar o orçamento direcionado para cada ação, por meio de um código (a rubrica).

A rubrica atribuída a cada ação no PDSAN não determina claramente a origem orçamentária do recurso, mas permite que seja traçada uma série histórica por meio de documentos de execução orçamentária disponibilizados sistematicamente pela Administração Pública. É comum identificar, na série histórica, codificações de orçamentos não-ordinários, que não possuem uma determinação prevista em lei, com finalidades variantes ao longo do tempo. Isso porque apesar de a rubrica ser a mesma, o descritor para a ação não é fixo e pode variar de acordo com a prioridade política de cada programa de governo.

Em virtude de o Plano conter 104 ações mapeadas, dentre elas ações orçamentárias e não-orçamentárias, optou-se por selecionar para análise aquelas que pudessem ter maior impacto no orçamento denominado de “Segurança Alimentar e Nutricional”. Assim, este estudo não propôs a análise orçamentária de todas as ações elencadas no Plano, mas sim de ações pertencentes a programas que, historicamente no Brasil, estiveram relacionados às múltiplas causalidades da insegurança alimentar e nutricional, como a questão do abastecimento e acesso a alimentos locais e saudáveis, aumento de renda familiar e da proteção econômica e social, a alimentação de populações específicas e com potencial de vulnerabilidade, ou seja, programas estruturantes, perenes, intersetoriais desde a sua concepção e efetivos no alcance dos resultados <sup>55</sup>.

### **Definição do orçamento analisado**

Das 104 ações mapeadas no Plano Distrital, 70 são orçamentárias, destas 14 foram selecionadas para o estudo, conforme apresentado no Quadro 2, as quais consistem em iniciativas estratégicas de incentivo e fortalecimento da agricultura familiar e acesso ao mercado institucional; complementação da transferência de renda no âmbito do Programa Bolsa Família e demais ações complementares de transferência condicionada de renda; fornecimento de alimentação a população específicas, como a alimentação escolar aos estudantes da rede de ensino pública e a grupos em situação ou risco de vulnerabilidade, por meio dos equipamentos públicos da rede de segurança alimentar e nutricional, como unidades descentralizadas da Ceasa, Centro de alimentos para a rede socioassistencial (banco de alimentos), cozinhas comunitárias e restaurantes comunitários.

Quadro 2. Ações orçamentárias do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional 2013 – 2015 selecionadas para análise do orçamento.

<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no PDSAN</b>	<b>Órgão responsável</b>
2401	Desenvolvimento da agroecologia e da agricultura orgânica	Emater DF/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2964	Alimentação escolar	Secretaria de Educação DF
3120	Construção de unidades descentralizadas da Ceasa	Central de Abastecimento/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
3195	Construção de cozinhas comunitárias	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
3196	Reforma de restaurantes comunitários	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4111	Promoção da inclusão social e produtiva da população rural	Emater DF/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4131	Implementação de políticas públicas de compras institucionais	Emater DF/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4134	Implementação do Centro de Alimentos para a Rede Socioassistencial	Central de Abastecimento/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4162	Complementação do benefício do Programa Bolsa Família	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4175	Fornecimento de refeições nos restaurantes comunitários	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4176	Fornecimento de refeições nas cozinhas comunitárias	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4232	Ações complementares de transferência de renda	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
5762	Construção de restaurantes comunitários	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
9109	Apoio financeiro a produtores rurais	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF/ Emater DF (Fundo de Desenvolvimento Rural)

Dessa forma, o orçamento para SAN foi, inicialmente, definido como o somatório do recurso destinado a cada uma dessas ações orçamentárias selecionadas e elencadas no PDSAN 2013-2015. O recurso destinado pôde ser categorizado conforme as seguintes fases: autorizado, empenhado e liquidado, de acordo com as definições: dotação autorizada (recurso autorizado) consiste no limite de crédito autorizado em lei para atender à determinada despesa; empenho (recurso empenhado) é a garantia de que existe crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. O empenho diz respeito, portanto, ao primeiro estágio da despesa e precede a sua execução, estando restrito ao limite de crédito orçamentário imposto. Quando há emissão da Nota de Empenho diz-se que o recurso foi empenhado; liquidação (recurso liquidado)

é o segundo estágio da despesa e é o momento em que há confirmação do empenho realizado, com a comprovação documental do devido crédito <sup>56,57</sup>.

Para o levantamento das informações de cada programa, foram utilizados os Relatórios de Execução Orçamentária (REO) mensais, disponibilizados trimestralmente em plataforma de acesso público pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (Seplan/ DF). Esses relatórios permitiram o levantamento dos recursos autorizados, empenhados e liquidados no período de 2011 a 2014.

Essa etapa permitiu identificar a existência de ações presentes nos REO, que não estavam explicitadas no I PDSAN 2013-2015 em virtude do seu próprio período de vigência, mas que atendiam aos critérios de seleção das ações. Assim, culminou-se na redefinição do orçamento para SAN do Distrito Federal, a partir da busca sistemática por novas ações (Quadro 3), cujas temáticas convergiam com os programas inicialmente definidos.

Quadro 3. Ações não previstas no PDSAN e incorporadas ao orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal a partir do levantamento de informações nos Relatórios de Execução Orçamentária (REO).

<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no REO de 2011</b>	<b>Órgão responsável</b>
1832	Implantação de lavouras comunitárias	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
1891.0001	Implantação de polos de agricultura orgânica	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
1891.7525	Implantação de hortas escolares	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2861	Programa compra direta local da agricultura familiar	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0003	Apoio e promoção da agricultura familiar através do PRONAF	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4016	Bolsa social	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4024	Promoção de segurança alimentar	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4042	Restaurante comunitário	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4043	Bolsa escola	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4044	Bolsa alfabetização	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF

5741	Construção do centro para comercialização e capacitação do agricultor familiar - PRONAF no distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no REO de 2012</b>	<b>Órgão responsável</b>
2889.0003	Apoio à agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0004	Apoio à agricultura familiar-desenvolvimento da pluriatividade-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0005	Apoio à agricultura familiar-inclusão digital e capacitação em ti-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0006	Apoio à agricultura familiar-gestão de centro de capacitação e comercialização-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0007	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes e mudas-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no REO de 2013</b>	<b>Órgão responsável</b>
2889.0003	Apoio à agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0007	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes, mudas e insumos-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5102	Apoio à agricultura familiar-apoio a olericultura-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5104	Apoio à agricultura familiar-apoio a construção da agroindústria-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5194	Apoio à agricultura familiar-inclusão digital e capacitação em ti-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5545	Apoio à agricultura familiar-promoção do desenvolvimento da agricultura familiar e da agroecologia-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5681	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes e mudas-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no REO de 2014</b>	<b>Órgão responsável</b>
2173	Desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural-apoio à realização do espaço de valorização da agricultura familiar-df entorno	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0003	Apoio à agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0007	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes, mudas e insumos-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4115	Apoio às compras diretas da produção agropecuária-compras institucionais da agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF

Portanto, foram analisadas 14 ações selecionadas a partir do Plano Distrital e 25 identificadas a partir dos REO, totalizando 39 ações orçamentárias. Iniciou-se então a etapa de sistematização das informações coletas, com as respectivas fontes orçamentais e identificação dos recursos brutos em cada fase, de acordo os dados fornecidos pelos relatórios de execução de cada ano de análise.

## **Sistematização do orçamento**

Com a finalidade de acompanhar o fluxo orçamentário, foram registrados os volumes de recursos de cada fase, para cada ação orçamentária de janeiro a dezembro. É usual que muitas ações tenham fontes em diversas esferas governamentais ou até mesmo em organismos internacionais, por isso, as ações selecionadas foram individualmente analisadas para identificação da origem orçamentária.

Em virtude das diversas codificações utilizadas nos REO para designar a origem orçamentária dos recursos, foi utilizado como material de apoio para análise o Manual de Planejamento e Orçamento do Governo do Distrito Federal, para o exercício de 2014, que possui vigência até 2015 <sup>58</sup>. Esse instrumento possui a descrição da maioria das codificações previstas nos REO. Contudo, as codificações 177, 330, 377, 397 e 430 identificadas não constam no referido documento. Para estas codificações não constantes foram realizadas reuniões setoriais para complementar as informações orçamentárias, incluindo a Câmara Legislativa do Distrito Federal e órgãos executores do orçamento, em esfera Distrital e Federal.

Ao final desse processo, observou-se que diversos códigos de fonte de recurso não tinham origem claramente determinada, se eram exclusivas do Governo do Distrito Federal ou do Governo Federal. Assim, optou-se por compreender o orçamento para SAN, no âmbito do DF, como o recurso de todas as fontes que pudessem ser oriundas do Tesouro Federal ou do Tesouro do Distrito Federal.

A metodologia adotada pela FAO, prevê que programas cofinanciados em nível nacional e estadual devem ser analisados separadamente, de forma que os resultados possam expressar as mudanças de prioridades políticas em cada esfera de governo <sup>59</sup>.

Neste caso, o compromisso governamental expresso pelo orçamento de SAN no DF, deveria se dar a partir do isolamento das ações financiadas apenas por esse ente federado. Contudo, o ordenamento orçamentário brasileiro, pela peculiaridade mencionada, não possibilitou esta divisão.

As ações foram então agregadas conforme a temática central: i) alimentação escolar; ii) agricultura familiar, sua qualificação e mercado; iii) transferência condicionada de renda; iv) rede de equipamentos públicos; e v) outras ações de destaque, a fim de permitir a contabilização do recurso bruto referente a cada um desses temas. O orçamento bruto foi dado pelo somatório de todas as cinco temáticas definidas. Para comparar os múltiplos anos de análise, os valores orçamentais brutos foram deflacionados ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A inflação do ano de 2011 foi definida como base e o seu número-índice equivalente a 100% <sup>60</sup>. Esse pressuposto permitiu o cálculo do número-índice para 2012, 2013 e 2014, conforme fórmula a seguir:

Tabela 1. Fórmula para estimativa do número-índice de 2012, 2013 e 2014.

Ano de referência	Fórmula
N	$a_n = 100 * (1 + b_n)$

a: número-índice do ano corrente, dado em percentual; b: inflação (em número decimal) do ano corrente; n: ano corrente (2012, 2013 ou 2014).

Após a definição dos números-índices, o orçamento de cada ano foi ajustado por meio dos cálculos contidos na Tabela 2.

Tabela 2. Cálculo para definição dos orçamentos reais (deflacionados) e comparação de múltiplos anos.

Ano de referência	Fórmula
N	$d_n = c_n / (a_n / 100)$

a: número-índice do ano corrente, dado em percentual; c: orçamento nominal do ano corrente; d: orçamento real do ano corrente; n: ano corrente (2012, 2013 ou 2014).

## Aplicação dos indicadores orçamentários

Os orçamentos líquidos foram analisados de acordo com sete indicadores sugeridos pela metodologia de monitoramento da FAO, nomeados de A a G (Quadro 4). Os indicadores foram adaptados, visto que o conjunto de ferramentas proposto se refere à análise de valores orçamentais nacionais, e, portanto, inclui indicadores como o Produto Interno Bruto nacional, que neste estudo foram readequados para a realidade de uma unidade federativa.

Quadro 4. Indicadores utilizados para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional de uma unidade federativa.

Como calcular?	Análise sugerida
$\Sigma$ do recurso líquido autorizado para SAN em cada ano (2011 a 2014)	<b>Indicador A</b> Comparação entre sucessivos anos permite verificar as mudanças ocorridas no orçamento e se são compatíveis com o comprometimento político pela temática da segurança alimentar e nutricional. Resultados demonstrando aumento, ao longo da série histórica, são compatíveis com o comprometimento governamental.
$\Sigma$ do recurso líquido executado para SAN em cada ano (2011 a 2014)	<b>Indicador B</b> Comparação entre sucessivos anos permite verificar as mudanças ocorridas na execução e se são compatíveis com o comprometimento político pela temática da segurança alimentar e nutricional. Resultados demonstrando aumento, ao longo da série histórica, são compatíveis com o comprometimento governamental.
$(B/A)*100\%$	<b>Indicador C</b> O cálculo indica o percentual que foi efetivamente gasto. Valores próximos a 100 indicam que o recurso alocado foi realmente gasto. Valores substancialmente abaixo de 100 indicam baixa <i>performance</i> governamental.
$(A/\text{Alocação orçamentária total do DF})*100\%$	<b>Indicador D</b> Possui interpretação semelhante ao Indicador A, exceto que ele ajusta as flutuações nas alocações orçamentárias globais. Se esse percentual mostra pouca mudança ao longo do tempo, isso significa que as dotações orçamentárias para a SAN oscilam na mesma proporção que as dotações globais. Um percentual crescente ao longo da série histórica indica proteção da segurança alimentar e nutricional.
$[(A - B) / (\text{Alocação} - \text{Execução globais})]*100\%$	<b>Indicador E</b> Refere-se à implementação. Consiste na diferença entre as dotações orçamentárias e a real despesa, sendo particularmente crítico no final do exercício orçamentário. Uma proporção crescente ao longo do tempo indica que a implementação dos programas está cada vez pior em relação à execução do orçamento global. Esse indicador pode ser um bom fundamento para exigir-se a responsabilidade dos gestores públicos.
$A \text{ e } B / \text{PIB-DF} * 100\%$	<b>Indicador F</b> Dentro de um quadro de acompanhamento, este indicador informa se as mudanças no orçamento de SAN seguem a mesma tendência das mudanças no PIB. Pode ser uma resposta parcial à questão: o governo está fazendo pleno uso dos recursos direcionados para a SAN?
	<b>Indicador G</b>

A e B / nº de pessoas atendidas pelos programas

Este indicador refere-se ao per capita orçamentário da segurança alimentar e nutricional. Comparações entre sucessivos anos permite avaliar se ajustes estão sendo feitos a fim de ajustar possíveis mudanças no número de pessoas beneficiadas pelos programas ou adequações em virtude de mudanças no panorama da população considerada em risco de vulnerabilidade. Se a dotação e despesa orçamentária per capita da SAN aumentam ao longo da série histórica, isso pode significar realização progressiva do Direito Humano à Alimentação.

Os indicadores foram calculados com base no somatório dos valores orçamentais para SAN, contemplando todas as ações mapeadas e selecionadas para o estudo. Para o Indicador G, o número total de pessoas atendidas foi calculado a partir do somatório dos indivíduos assistidos por cada programa temático. Assim, um mesmo indivíduo poderia ser contabilizado mais de uma vez, o que não foi considerado falha metodológica, visto que na dinâmica social e dos programas, as ações muitas vezes se somam para um mesmo núcleo familiar ou indivíduo, não havendo em nenhum dos programas a condição de não estar sendo atendido por um outro.

### **Dimensão qualitativa da Análise do Orçamento Público**

Na investigação social, o campo de análise, isto é, o território pré-interpretado pelos sujeitos que o compõe, é por si mesmo um espaço mutável, podendo ele próprio ser transformado no processo de apropriação, visto que é inerente ao campo de estudo a retroalimentação ocasionada pela participação dos atores sociais <sup>61</sup>. O que se pode ansiar com o método filosófico da hermenêutica é que pensar, refletir e discutir o orçamento público, em si, pode se constituir no início de uma transformação social, independente do resultado que se apresentará no processo.

O referencial hermenêutico adotado é o de Gadamer, o qual concebe que para compreender o todo é preciso recorrer ao individual e para compreender o individual, faz-se

necessário voltar ao todo. Essa relação circular é derivada da ideia de que “a antecipação de sentido que visa o todo chega a uma compreensão explícita através do fato de que as partes que se determinam a partir do todo determinam, por sua vez, a esse todo” <sup>61</sup>.

A partir de um processo espiralado, por onde a construção coletiva percorre e retorna sempre em uma altitude diferenciada, é que se pode exercitar a compreensão, a partir da vivência dos participantes e a conexão entre os fatos históricos e aqueles narrados. No ciclo hermenêutico, a compreensão não se restringe ao comportamento reprodutivo, mas sim produtivo, pois em cada processo de compreensão, compreende-se de um modo diferente <sup>61</sup>.

Outro referencial adotado, foi o de Ricoeur, em que o autor defende a necessidade de superar a distinção entre compreensão e explicação. A narrativa emanada da construção coletiva dos atores centrais transcende essa distinção conceitual por meio do “agenciamento de fatos – mimesis II”, isto é, a transformação dos fatos a partir da construção lógica narrada <sup>62</sup>. A construção de narrativas, a partir dos grupos focais, permite fazer emergir dos emaranhados e discussões, sentido para as histórias vividas – ainda não narradas – fundindo compreensão e explicação a partir dos fatos agenciados.

Para remeter-se ao momento originário das narrativas, optou-se pela elaboração de uma sequência de fatos referenciada no tempo kairós (presente) <sup>63</sup>, por permitir vivenciar no futuro, um momento passado, que se configurou janela de oportunidade no presente. Isso porque as narrativas construídas a partir dos grupos focais realizados devem constituir dispositivo de reflexão para introduzir o debate sobre a necessidade de a temática do orçamento público ter um destaque mais incisivo nas atividades de controle social realizadas pelos conselhos locais de segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido e a partir dos referenciais adotados, os quais permitem romper com a polarização usualmente existente entre pesquisador e objeto de pesquisa, sobretudo de forma a viabilizar uma participação concreta dos sujeitos, permitindo-os participantes ativos coprodutores do conhecimento, foram realizados grupos focais narrativos hermenêuticos com nove membros do Consea/ DF, de forma a incorporar na discussão tanto representantes da sociedade civil, quanto gestores públicos afetos à SAN.

### **Seleção dos indivíduos participantes**

Com o objetivo de identificar os sujeitos interessados, uma carta-convite foi endereçada a todos os membros titulares e suplentes do Consea/ DF via endereço eletrônico, a partir dos contatos cadastrados junto à secretaria executiva. Em virtude dos insuficientes retornos, foi realizado um último chamamento por ocasião da 47ª Plenária Ordinária, ocorrida em 26 de abril de 2016, com apresentação dos objetivos da pesquisa e instruções gerais para participação. Após estas etapas, totalizaram-se 15 membros interessados em compor o grupo focal para realização da pesquisa, devido à afinidade, em algum nível, que possuíam com o monitoramento de programas específicos de SAN e do PDSAN 2013-2015.

A fim de contemplar as diversas disponibilidades de agendas dos interessados, foram estruturados dois grupos focais, o primeiro com data prevista para a primeira etapa no dia 27 de abril de 2016 e o segundo, para 6 de maio de 2016.

### **Planejamento e realização dos grupos focais narrativos**

Um roteiro semi estruturado foi utilizado para conduzir os grupos focais (Apêndice 1). O roteiro previa questões gerais sobre o papel do Conselho, as principais atividades e como é realizado o acompanhamento e monitoramento; questões sobre o orçamento público o seu acompanhamento no âmbito do monitoramento da situação de SAN do DF; apresentação dos indicadores orçamentais calculados, conforme a metodologia proposta para a AOP na forma de gráficos – para a análise coletiva das informações. Por último, era sugerida uma reflexão sobre a importância desse tipo de monitoramento, centrado no DHAA, para avançar na garantia da SAN.

Os grupos focais estruturados foram concebidos na intencionalidade de promover, em fato, grupos narrativos hermenêuticos, para que fosse possível registrar e convalidar em ciclos sucessivos as interpretações e concepções. Esse método permite transparecer os campos de forças inerentes a um espaço heterogêneo e político, possibilitando o exercício da dialética – conflito e convergência de ideias. As narrativas, produzidas a partir da transcrição dos áudios dos grupos focais, foram validadas em dois ciclos espiralados, denominados de “ciclos hermenêuticos”<sup>61</sup>.

A primeira rodada dos grupos focais foi iniciada com a apresentação das regras para participação: “i) todos têm o direito de dizer o que pensam; todos têm o direito à palavra; ninguém pode dominar a discussão; e os debates paralelos devem ser evitados”<sup>64</sup>. Nesta etapa, o primeiro grupo focal foi composto de cinco sujeitos; o segundo, com quatro. Houve, no total, seis desistências, as quais os sujeitos alegaram incompatibilidade de horário ou imprevistos no dia da realização.

Os grupos focais foram iniciados com a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 2) e foram conduzidos por um mesmo moderador, que contou com mais dois observadores previamente capacitados e treinados para apoiar na identificação de ações

extraverbais relevantes para análise do material produzido. Os observadores tiveram, igualmente, a atribuição de registrar acontecimentos, falas dos participantes, conversas paralelas e comentários complementares.

Para capacitação dos observadores, foram realizados dois momentos para estudos prévios dos marcos referenciais metodológicos, com destaque para as técnicas de condução e observação de grupos focais. E, posterior à execução da primeira etapa, moderador e observadores reuniram-se para complementar as transcrições com as observações de comunicações extra-verbais.

O material transcrito manteve a originalidade das falas, de forma a manter o mais fidedigno o discurso dos sujeitos participantes. As narrativas foram, então, construídas pelo moderador, que as encaminhou para os conselheiros, iniciando-se a segunda e última rodada, concluindo o ciclo hermenêutico. As narrativas foram encaminhadas à correspondência eletrônica dos grupos participantes, de forma a manter vivo o debate, com complementações e observações do coletivo, até sua convalidação final.

### **Análise das narrativas construídas**

As narrativas foram analisadas a partir das dimensões propostas para discussão dos grupos focais: reflexão inicial, monitoramento do orçamento público de SAN e análise dos indicadores. Cada dimensão contou com categorias analíticas que emergiram dos movimentos de narratividade, oriundos do ciclo hermenêutico.

A dimensão referente à reflexão inicial contemplou três categorias definidas a partir dos produtos coletivos que emergiram na discussão da temática referente às principais atividades realizadas pelo Consea/ DF e o tipo de monitoramento realizado pela instância, a saber, i)

histórico, contextualização e perfil dos conselheiros; ii) principais atividades realizadas; e iii) a conjuntura política vivenciada pelo Conselho.

A segunda dimensão, referente ao monitoramento propriamente dito do orçamento de SAN, fez emergir duas categorias analíticas: i) contexto e desafios do monitoramento da situação da segurança alimentar e ii) interesse (ou desinteresse) coletivo dos participantes com a temática orçamentária. Os conselheiros foram convidados nesse momento a refletir sobre o que se tem de conhecimento acumulado na instância relativa ao monitoramento orçamentário e se o Consea/DF tem participado ou influenciado na definição dos recursos alocados e utilizados para a realização da SAN.

A última dimensão reflexiva proposta foi a análise e interpretação dos indicadores orçamentários calculados, em que mais duas categorias analíticas sobressaltaram, i) interpretação e compreensão das informações orçamentais da série histórica apresentada e ii) importância e aplicabilidade da metodologia de AOP para os conselheiros do Consea/DF.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília (Parecer nº 1.334.966).

## ESTUDOS

### ARTIGO 01<sup>1</sup>

#### **Monitoramento do Orçamento Público de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo de caso no Distrito Federal entre 2011 e 2014.**

Giselle Garcia<sup>2</sup>

Elisabetta Recine<sup>3</sup>

#### **Resumo**

A Análise do Orçamento Público (AOP) consiste em uma metodologia, desenvolvida pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, para apoiar o monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na perspectiva da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). O método sugerido e seus indicadores permitem avaliar a dimensão orçamentária do compromisso governamental com a realização dessa política pública. Nesse sentido, o estudo se propôs à análise do orçamento do Distrito Federal (DF) destinado à implementação de ações de SAN, entre o ano de 2011 e 2014. Para a coleta dos dados orçamentários, foram utilizadas as bases públicas de acesso livre à informação, seguido da aplicação dos indicadores. A sistematização dos dados orçamentários do DF se deu a partir da deflação dos valores ao IPCA e, posterior, análise da série histórica do período analisado. Os resultados demonstram que o orçamento autorizado para SAN no DF vem decrescendo anualmente (redução média de 6,33% ao ano) ao passo que a execução do recurso tem melhorado, visto que houve um aumento de 21% na utilização do recurso de 2011 para 2014. No entanto, o que se pode observar é que o orçamento destinado a essa agenda ainda é reduzido e invisibilizado, quando comparado ao orçamento total da unidade federativa – equivalente a, aproximadamente, 1,28% do total – ou ao seu Produto Interno Bruto – representando, em média, apenas 0,13% do PIB-DF. Apesar das limitações do estudo, como a dificuldade na

---

<sup>1</sup> Artigo a ser submetido à revista Public Health Nutrition.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana. Faculdade de Ciências da Saúde. Universidade de Brasília. [garcia.nut@gmail.com](mailto:garcia.nut@gmail.com)

<sup>3</sup> Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana. Faculdade de Ciências da Saúde. Universidade de Brasília. [recine@unb.br](mailto:recine@unb.br)

interpretação das informações orçamentais e a impossibilidade de se obter *insights* diretos sobre a efetividade, eficácia e eficiência das ações, foi possível verificar que o conjunto de indicadores aplicados podem ser utilizados para uma reflexão e monitoramento da realização progressiva do DHAA.

**Palavras-chave:** Política Social; Orçamentos; Segurança Alimentar e Nutricional; Metodologia; Avaliação.

## **Introdução**

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) tem como um de seus objetivos o combate à insegurança alimentar e nutricional, a erradicação da fome e da má nutrição. O enfrentamento destas questões, atualmente, se dá por meio da promoção permanente do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que consiste no direito de todos ao acesso irrestrito e sem medo a alimentos seguros e saudáveis, de maneira regular e permanente, em quantidade e qualidade adequadas, referenciados nas tradições culturais de seu povo <sup>1</sup>.

No contexto internacional, o combate à fome e a miséria tem sido uma agenda constante, sobretudo durante e após a Segunda Guerra Mundial, visto que nesse momento histórico, a instabilidade política e social não era desejada pelos países dos blocos capitalistas que identificavam o risco de ampliação da influência geopolítica da União Soviética. Foi nessa conjuntura que diversas organizações multilaterais e acordos foram traçados com a finalidade de enfrentar a fome, que, progressivamente, passou a ser reconhecida como fenômeno complexo e multicausal <sup>2</sup>.

Nesse contexto a Conferência de Alimentação (em 1943) na cidade de Hot Springs (Estados Unidos), foi um marco na ampliação do debate que culminou na criação (em 1945) da FAO, protagonista na elaboração e planejamento de estratégias globais contra a fome <sup>2</sup>.

No Brasil, a discussão referenciada na multicausalidade da fome e da situação alimentar resultou, anos mais tarde, no reconhecimento e consolidação do DHAA, a partir de uma série de ações implantadas pelo Estado, com a participação e controle da sociedade civil. Estas ações, que consideram as múltiplas dimensões – ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais – necessárias ao enfrentamento da violação do direito de se alimentar adequadamente, foram claramente destacadas pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, publicada

em 2006<sup>3</sup>. Assim, estas estratégias são, elas próprias, a trajetória a ser percorrida para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e efetivação desse direito humano.

O conjunto de ações desempenhadas pelo poder público e necessárias à realização da SAN compreende a ampliação do acesso aos alimentos produzidas de maneira justa e economicamente sustentável, incluindo desde a etapa de plantio até a comercialização dos alimentos, isto é, um sistema alimentar que respeite a biodiversidade, a terra, os animais, a água e todos os recursos naturais, gerando emprego e distribuindo renda; a adoção de uma alimentação que promova saúde, respeitando as necessidades nutricionais dos diferentes grupos populacionais, com prioridade para populações que, historicamente, foram excluídas e tiveram seus direitos violados; a garantia da qualidade biológica, sanitária e tecnológica dos alimentos, que compreenda e proteja a população dos perigos que circundam uma produção pautada na utilização indiscriminada de produtos químicos, isto é, em venenos agrícolas e em sementes transgênicas que ameaçam a soberania alimentar; e a produção do conhecimento e acesso à informação, para permitir e incentivar a participação e o controle social desde o planejamento até a avaliação da política pública<sup>3</sup>.

Como se pode observar, a SAN é um campo de ação em que as dimensões técnica e política se entrelaçam. Está em constante transformação e ancorada em ações transdisciplinares, intersetoriais, estruturais e coordenadas. A construção deste campo se consolida no Brasil a partir da estruturação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), composto pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, órgãos, entidades e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, aderidas e em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na lei orgânica<sup>3</sup>. Com seus congêneres em cada esfera de governo, tanto o conselho, quanto à câmara possuem como atribuição elaborar e revisar, em conjunto, o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional.

O SISAN foi legalmente instituído em 2006, por ocasião da publicação da lei orgânica e, sua implementação foi iniciada em 2008 no Distrito Federal (DF), quando este assumiu então o compromisso de elaborar o seu primeiro Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (PDSAN)<sup>4</sup>.

Os Planos de SAN consistem no instrumento de planejamento governamental, em que as ações de SAN são descritas para assim serem garantidas - os responsáveis executores são

identificados, orçamentos são vinculados e os objetivos aferidos a partir dos indicadores elencados. Além de dar direcionamento para a atuação dos gestores, facilita o monitoramento por parte dos representantes da sociedade para exigir o cumprimento das ações pactuadas.

O acompanhamento da política por parte da sociedade é efetivado por uma série de indicadores, sejam eles de processo, resultado ou impacto elencadas no próprio Plano. É responsabilidade do Estado fornecer estas informações de forma sistemática, transparente e simples para que os conselhos possam se apropriar dos resultados e, em alguma medida, traçar estratégias interventivas junto ao Estado, de forma a efetivar os mecanismos de exigibilidade e de correção das ações implantadas.

Para apoiar o processo de monitoramento de políticas, a FAO (em 2004) adotou as Diretrizes Voluntárias de apoio à progressiva realização do DHAA no contexto da SAN, as quais ficaram denominadas como Diretrizes para o Direito à Alimentação (*Right to Food Guidelines*). Esse conjunto de ferramentas foi resultado de um processo que envolveu governos e organizações da sociedade civil, que definiram, em conjunto, métodos e instrumentos com a finalidade de apoiar a implementação e monitoramento de ações de SAN, além de estratégias de informação e educação voltadas tanto aos titulares de direitos, isto é, a sociedade como um todo, quanto aos portadores de obrigações, isto é, o Estado por meio de seus agentes públicos <sup>5</sup>.

As Diretrizes destacam a importância do monitoramento do orçamento público destinado aos programas e ações cuja finalidade é promover o DHAA, visto que o orçamento é a forma mais real e objetiva de avaliar o compromisso governamental com a implementação de uma política pública. O referido documento internacional sugere método e indicadores para a análise orçamentária, considerando receitas, dotações e despesas e, ainda, outras atividades como avaliação de impacto das despesas, capacitação dos setores sociais para monitorar o orçamento, entre outros <sup>6</sup>.

A Análise do Orçamento Público (AOP), como ficou denominada a metodologia, propõe um diagnóstico orçamental na perspectiva do DHAA, na finalidade de contribuir para a ocorrência de três desdobramentos principais: induzir as autoridades, locais e regionais, a preverem orçamento para a segurança alimentar e nutricional; facilitar a transparência dos processos e a prestação de contas na utilização dos recursos públicos; e incentivar gastos orçamentários para programas sociais básicos, envolvidos no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional. Estes desdobramentos podem proteger os programas de cortes

orçamentários, além de demandar qualidade e efetividade das ações desenvolvidas pelos governantes<sup>7</sup>.

Outra vantagem desse método de análise orçamentária é a possibilidade de fazer uma avaliação de tendência, em que a série histórica permite verificar a evolução do compromisso com a realização da SAN. Esse método também incorpora pressupostos importantes sob o ponto de vista do monitoramento baseado no DHAA, como a transparência, o empoderamento e a participação, tanto dotando os titulares de direitos, quanto fortalecendo a capacidade dos portadores de obrigações para uma tomada de decisão orientada para a realização deste direito humano básico<sup>8</sup>.

Nesse sentido, esse estudo se propõe a analisar o orçamento distrital destinado a programas públicos de SAN, referentes ao período de 2011 a 2014, adotando a metodologia sugerida pela FAO e seus indicadores, consistente com uma análise baseada em direitos, de forma a quantificar o orçamento direcionado a realização dessa política pública e assim problematizar um dos elementos que ilustram o compromisso estatal com esta agenda.

## **Metodologia**

O estudo de caso para a AOP consistiu na coleta de informações orçamentárias, de base documental, realizada a partir das ações orçamentárias descritas no Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (PDSAN 2013-2015), elaborado por gestores públicos responsáveis pela implementação, execução e monitoramento da Política Distrital com a participação de representantes da sociedade civil do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Consea/ DF)<sup>9</sup>.

O PDSAN 2013-2015 congrega todas as ações mapeadas, à época, encarregadas de contribuir, direta ou indiretamente, com a segurança alimentar e nutricional da população, além de identificar os setores responsáveis e indicar o orçamento direcionado para cada ação, por meio de um código (a rubrica).

A rubrica atribuída a cada ação no PDSAN não determina claramente a origem orçamentária do recurso, mas permite que seja traçada uma série histórica por meio de documentos de execução orçamentária disponibilizados sistematicamente pela Administração Pública. É comum identificar, na série histórica, codificações de orçamentos não-ordinários, que

não possuem uma determinação prevista em lei, com finalidades variantes ao longo do tempo. Isso porque apesar de a rubrica ser a mesma, o descritor para a ação não é fixo e pode variar de acordo com a prioridade política de cada programa de governo.

Em virtude de o Plano conter 104 ações mapeadas, dentre elas ações orçamentárias e não-orçamentárias, optou-se por selecionar para análise aquelas que pudessem ter maior impacto no orçamento denominado de “Segurança Alimentar e Nutricional”. Assim, este estudo não propôs a análise orçamentária de todas as ações elencadas no Plano, mas sim de ações pertencentes a programas que, historicamente no Brasil, estiveram relacionados às múltiplas causalidades da insegurança alimentar e nutricional, como a questão do abastecimento e acesso a alimentos locais e saudáveis, aumento de renda familiar e da proteção econômica e social, a alimentação de populações específicas e com potencial de vulnerabilidade, ou seja, programas estruturantes, perenes, intersetoriais desde a sua concepção e efetivos no alcance dos resultados <sup>10</sup>.

### **Definição do orçamento analisado**

Das 104 ações mapeadas no Plano Distrital, 70 são orçamentárias, destas 14 foram selecionadas para o estudo, conforme apresentado no Quadro 1, as quais consistem em iniciativas estratégicas de incentivo e fortalecimento da agricultura familiar e acesso ao mercado institucional; complementação da transferência de renda no âmbito do Programa Bolsa Família e demais ações complementares de transferência condicionada de renda; fornecimento de alimentação a população específicas, como a alimentação escolar aos estudantes da rede de ensino pública e a grupos em situação ou risco de vulnerabilidade, por meio dos equipamentos públicos da rede de segurança alimentar e nutricional, como unidades descentralizadas da Ceasa, Centro de alimentos para a rede socioassistencial (banco de alimentos), cozinhas comunitárias e restaurantes comunitários.

Quadro 1. Ações orçamentárias do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional 2013 – 2015 selecionadas para análise do orçamento.

<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no PDSAN</b>	<b>Órgão responsável</b>
2401	Desenvolvimento da agroecologia e da agricultura orgânica	Emater DF/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2964	Alimentação escolar	Secretaria de Educação DF
3120	Construção de unidades descentralizadas da Ceasa	Central de Abastecimento/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
3195	Construção de cozinhas comunitárias	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF

3196	Reforma de restaurantes comunitários	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4111	Promoção da inclusão social e produtiva da população rural	Emater DF/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4131	Implementação de políticas públicas de compras institucionais	Emater DF/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4134	Implementação do Centro de Alimentos para a Rede Socioassistencial	Central de Abastecimento/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4162	Complementação do benefício do Programa Bolsa Família	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4175	Fornecimento de refeições nos restaurantes comunitários	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4176	Fornecimento de refeições nas cozinhas comunitárias	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4232	Ações complementares de transferência de renda	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
5762	Construção de restaurantes comunitários	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
9109	Apoio financeiro a produtores rurais	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF/ Emater DF (Fundo de Desenvolvimento Rural)

Dessa forma, o orçamento para segurança alimentar e nutricional foi, inicialmente, definido como o somatório do recurso destinado a cada uma dessas ações orçamentárias selecionadas e elencadas no PDSAN 2013-2015. O recurso destinado pôde ser categorizado conforme as seguintes fases: autorizado, empenhado e liquidado, de acordo com as definições: dotação autorizada (recurso autorizado) consiste no limite de crédito autorizado em lei para atender à determinada despesa; empenho (recurso empenhado) é a garantia de que existe crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. O empenho diz respeito, portanto, ao primeiro estágio da despesa e precede a sua execução, estando restrito ao limite de crédito orçamentário imposto. Quando há emissão da Nota de Empenho diz-se que o recurso foi empenhado; liquidação (recurso liquidado) é o segundo estágio da despesa e é o momento em que há confirmação do empenho realizado, com a comprovação documental do devido crédito<sup>11,12</sup>.

Para o levantamento das informações de cada programa, foram utilizados os Relatórios de Execução Orçamentária (REO) mensais, disponibilizados trimestralmente em plataforma de acesso público pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (Seplan/ DF). Esses relatórios permitiram o levantamento dos recursos autorizados, empenhados e liquidados no período de 2011 a 2014.

Essa etapa permitiu identificar a existência de ações presentes nos REO, que não estavam explicitadas no PDSAN 2013-2015 em virtude do seu próprio período de vigência, mas que

atendiam aos critérios de seleção das ações. Assim, culminou-se na redefinição do orçamento para segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal, a partir da busca sistemática por novas ações (Quadro 2), cujas temáticas convergiam com os programas inicialmente definidos.

Quadro 2. Ações não previstas no PDSAN e incorporadas ao orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal a partir do levantamento de informações nos Relatórios de Execução Orçamentária (REO).

<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no REO de 2011</b>	<b>Órgão responsável</b>
1832	Implantação de lavouras comunitárias	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
1891.0001	Implantação de polos de agricultura orgânica	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
1891.7525	Implantação de hortas escolares	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2861	Programa compra direta local da agricultura familiar	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0003	Apoio e promoção da agricultura familiar através do PRONAF	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4016	Bolsa social	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4024	Promoção de segurança alimentar	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4042	Restaurante comunitário	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4043	Bolsa escola	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4044	Bolsa alfabetização	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
5741	Construção do centro para comercialização e capacitação do agricultor familiar - PRONAF no distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no REO de 2012</b>	<b>Órgão responsável</b>
2889.0003	Apoio à agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0004	Apoio à agricultura familiar-desenvolvimento da pluriatividade-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0005	Apoio à agricultura familiar-inclusão digital e capacitação em ti-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0006	Apoio à agricultura familiar-gestão de centro de capacitação e comercialização-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0007	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes e mudas-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no REO de 2013</b>	<b>Órgão responsável</b>
2889.0003	Apoio à agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0007	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes, mudas e insumos-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5102	Apoio à agricultura familiar-apoio a olericultura-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5104	Apoio à agricultura familiar-apoio a construção da agroindústria-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5194	Apoio à agricultura familiar-inclusão digital e capacitação em ti-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5545	Apoio à agricultura familiar-promoção do desenvolvimento da agricultura familiar e da agroecologia-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5681	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes e mudas-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF

<b>Rubrica</b>	<b>Descritor da ação no REO de 2014</b>	<b>Órgão responsável</b>
2173	Desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural-apoio à realização do espaço de valorização da agricultura familiar-df entorno	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0003	Apoio à agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0007	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes, mudas e insumos-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4115	Apoio às compras diretas da produção agropecuária-compras institucionais da agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF

Portanto, foram analisadas 14 ações selecionadas a partir do Plano Distrital e 25 identificadas a partir dos REO, totalizando 39 ações orçamentárias. Iniciou-se então a etapa de sistematização das informações coletas, com as respectivas fontes orçamentais e identificação dos recursos brutos em cada fase, de acordo os dados fornecidos pelos relatórios de execução de cada ano de análise.

### **Sistematização do orçamento**

Com a finalidade de acompanhar o fluxo orçamentário para a segurança alimentar e nutricional, foram registrados os volumes de recursos de cada fase, para cada ação orçamentária de janeiro a dezembro. É usual que muitas ações tenham fontes em diversas esferas governamentais ou até mesmo em organismos internacionais, por isso, as ações selecionadas foram individualmente analisadas para identificação da origem orçamentária.

Em virtude das diversas codificações utilizadas nos REO para designar a origem orçamentária dos recursos, foi utilizado como material de apoio para análise o Manual de Planejamento e Orçamento do Governo do Distrito Federal, para o exercício de 2014, que possui vigência até 2015 <sup>13</sup>. Esse instrumento possui a descrição da maioria das codificações previstas nos REO. Para codificações não constantes deste documento foram realizadas reuniões setoriais para complementar as informações orçamentárias, incluindo a Câmara Legislativa do Distrito Federal e órgãos executores do orçamento, em esfera Distrital e Federal.

Ao final desse processo, observou-se que diversos códigos de fonte de recurso não tinham origem claramente determinada, se eram exclusivas do Governo do Distrito Federal ou do Governo Federal. Assim, optou-se por compreender o orçamento para SAN, no âmbito do DF,

como o recurso de todas as fontes que pudessem ser oriundas do Tesouro Federal ou do Tesouro do Distrito Federal.

A metodologia adotada pela FAO, prevê que programas cofinanciados em nível nacional e estadual devem ser analisados separadamente, de forma que os resultados possam expressar as mudanças de prioridades políticas em cada esfera de governo <sup>7</sup>.

Neste caso, o compromisso governamental expresso pelo orçamento de SAN no DF, deveria se dar a partir do isolamento das ações financiadas apenas por esse ente federado. Contudo, o ordenamento orçamentário brasileiro, pela peculiaridade mencionada, não possibilitou esta divisão.

As ações foram então agregadas conforme a temática central: i) alimentação escolar; ii) agricultura familiar, sua qualificação e mercado; iii) transferência condicionada de renda; iv) rede de equipamentos públicos; e v) outras ações de destaque, a fim de permitir a contabilização do recurso bruto referente a cada um desses temas. O orçamento bruto para segurança alimentar e nutricional foi dado pelo somatório de todas as cinco temáticas. Para comparar os múltiplos anos de análise, os valores orçamentais brutos foram deflacionados ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A inflação do ano de 2011 foi definida como base e o seu número-índice equivalente a 100% <sup>14</sup>. Assim, foram calculados os valores orçamentais líquidos para 2012, 2013 e 2014.

### Aplicação dos indicadores orçamentários

Os orçamentos líquidos foram analisados de acordo com sete indicadores sugeridos pela metodologia de monitoramento da FAO, nomeados de A a G (Quadro 3). Os indicadores foram adaptados, visto que o conjunto de ferramentas proposto se refere à análise de valores orçamentais nacionais, e, portanto, inclui indicadores como o Produto Interno Bruto nacional, que neste estudo foram readequados para a realidade de uma unidade federativa.

Quadro 3. Indicadores utilizados para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional de uma unidade federativa.

Como calcular?	Análise sugerida
$\Sigma$ do recurso líquido autorizado para SAN em cada ano (2011 a 2014)	<p><b>Indicador A</b></p> <p>Comparação entre sucessivos anos permite verificar as mudanças ocorridas no orçamento e se são compatíveis com o comprometimento político pela temática da segurança alimentar e nutricional. Resultados demonstrando aumento, ao longo da série histórica, são compatíveis com o comprometimento governamental.</p> <p><b>Indicador B</b></p>

$\Sigma$ do recurso líquido executado para SAN em cada ano (2011 a 2014)	Comparação entre sucessivos anos permite verificar as mudanças ocorridas na execução e se são compatíveis com o comprometimento político pela temática da segurança alimentar e nutricional. Resultados demonstrando aumento, ao longo da série histórica, são compatíveis com o comprometimento governamental.
$(B/A)*100\%$	<b>Indicador C</b> O cálculo indica o percentual que foi efetivamente gasto. Valores próximos a 100 indicam que o recurso alocado foi realmente gasto. Valores substancialmente abaixo de 100 indicam baixa <i>performance</i> governamental.
$(A/\text{Alocação orçamentária total do DF})*100\%$	<b>Indicador D</b> Possui interpretação semelhante ao Indicador A, exceto que ele ajusta as flutuações nas alocações orçamentárias globais. Se esse percentual mostra pouca mudança ao longo do tempo, isso significa que as dotações orçamentárias para a SAN oscilam na mesma proporção que as dotações globais. Um percentual crescente ao longo da série histórica indica proteção da segurança alimentar e nutricional.
$[(A - B) / (\text{Alocação} - \text{Execução globais})]*100\%$	<b>Indicador E</b> Refere-se à implementação. Consiste na diferença entre as dotações orçamentárias e a real despesa, sendo particularmente crítico no final do exercício orçamentário. Uma proporção crescente ao longo do tempo indica que a implementação dos programas está cada vez pior em relação à execução do orçamento global. Esse indicador pode ser um bom fundamento para exigir-se a responsabilidade dos gestores públicos.
$A e B / \text{PIB-DF} * 100\%$	<b>Indicador F</b> Dentro de um quadro de acompanhamento, este indicador informa se as mudanças no orçamento de SAN seguem a mesma tendência das mudanças no PIB. Pode ser uma resposta parcial à questão: o governo está fazendo pleno uso dos recursos direcionados para a SAN? <b>Indicador G</b> Este indicador refere-se ao per capita orçamentário da segurança alimentar e nutricional. Comparações entre sucessivos anos permite avaliar se ajustes estão sendo feitos a fim de ajustar possíveis mudanças no número de pessoas beneficiadas pelos programas ou adequações em virtude de mudanças no panorama da população considerada em risco de vulnerabilidade. Se a dotação e despesa orçamentária per capita da SAN aumentam ao longo da série histórica, isso pode significar realização progressiva do Direito Humano à Alimentação.
$A e B / \text{n}^\circ \text{ de pessoas atendidas pelos programas}$	

Os indicadores foram calculados com base no somatório dos valores orçamentais para SAN. Para o Indicador G, o número total de pessoas atendidas foi calculado a partir do somatório dos indivíduos assistidos por cada programa temático. Assim, um mesmo indivíduo poderá ser contabilizado mais de uma vez, o que não foi considerado falha metodológica, visto que na dinâmica social e dos programas, as ações muitas vezes se somam para um mesmo núcleo familiar ou indivíduo, não havendo em nenhum dos programas a condição de não estar sendo atendido por um outro.

## Resultados e Discussão

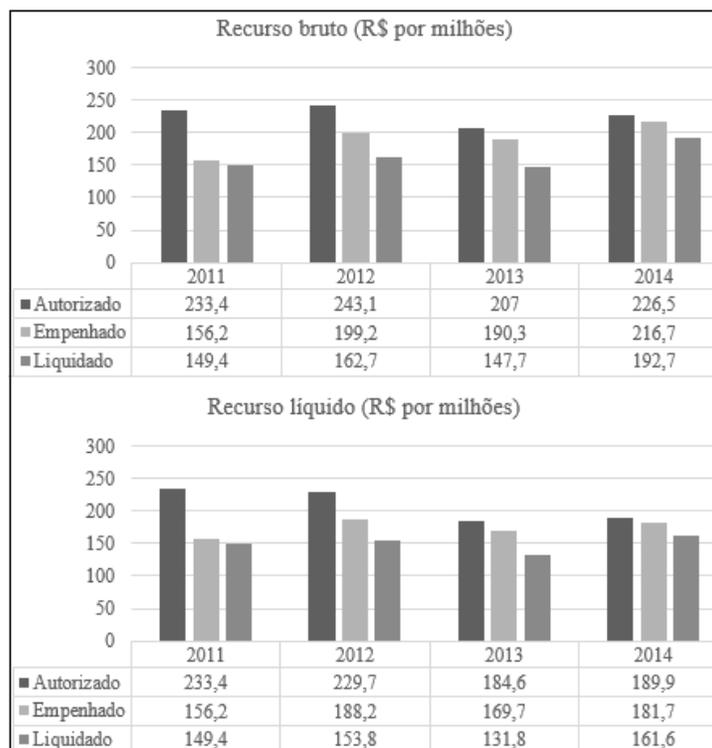
A comparação entre os anos de 2011 a 2014 do orçamento compreendido para a SAN (Figura 1) permite verificar que ao longo dos anos o recurso autorizado em lei vem sendo reduzido. Isso pode ser observado tanto no orçamento bruto, expresso nos REO, representando

uma redução aproximada de 3% (R\$ 233,4 milhões em 2011 para R\$ 226,5 milhões em 2014), quanto para o orçamento líquido deflacionado (R\$ 233,4 milhões em 2011 para R\$ 189,9 milhões em 2014), representando uma redução real de, aproximadamente, 23% no recurso.

Apesar dessa tendência, observa-se que o recurso efetivamente utilizado, aumenta ao longo da série histórica, aproximando-se cada vez mais do recurso destinado a essa política pública. No ano de 2011, a diferença real entre o autorizado e o liquidado foi de R\$ 84 milhões (representando uma redução de 36%), o mesmo resultado para 2012 foi de R\$ 75,9 milhões e 33,1%, respectivamente. Em 2013 esta diferença foi de R\$ 52,8 milhões (28,7%) e em 2014, R\$ 28,3 milhões (15%).

Dentre as possibilidades que explicam o aumento na utilização do recurso alocado estão a qualificação e o aprimoramento dos instrumentos de execução da política, como a informatização e atualização de sistemas e bases cadastrais que ampliam o número de indivíduos atendidos, além de focalizar a ação para os que mais necessitam; redução no contingenciamento do recurso ao longo dos anos e/ou simplificação na redação dos descritores orçamentários; qualificação dos instrumentos de acompanhamento e exigibilidade do controle social, que contribuem para maior participação populacional e pressionam os gestores públicos a uma melhor utilização dos recursos; qualificação técnica dos recursos humanos envolvidos na execução da política; e mudanças comportamentais na Administração Pública, que diante de uma redução no orçamento real autorizado ver-se diante da necessidade de utilizar cada vez mais esse recurso, a fim de justificar a permanência do orçamento sem novos cortes para os anos seguintes; entre outras hipóteses que viriam a justificar a melhora apresentada na série histórica <sup>15</sup>.

Figura 1. Orçamentos brutos e líquidos estimados para a segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal.



Há uma alternância entre os programas que possuem a maior destinação orçamentária, real, autorizada em lei. No ano de 2011, a alimentação escolar foi o programa com o maior quantitativo orçamentário previsto (aproximadamente, R\$ 105 milhões) e logo depois o programa temático referente às ações de complementação da transferência de renda no âmbito do Programa Bolsa Família e demais ações complementares (aproximadamente, 93 milhões de reais). Em 2014, o maior quantitativo passou às ações referentes à transferência condicionada de renda que retiveram cerca de 90 milhões de reais, enquanto a alimentação escolar contou com um recurso autorizado de, aproximadamente, 67 milhões de reais.

Os dois programas juntos representaram cerca de 80% do total orçamentário para a segurança alimentar e nutricional. Esse resultado reflete a prioridade política dos governantes, no que tange à segurança alimentar e nutricional, valorando ações de provimento direto e também de enfrentamento da insegurança alimentar, isto é, ações de fornecimento imediato de alimentos e de ampliação do poder de compra.

O resultado encontrado converge com o estudo realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), cuja análise refere-se ao orçamento federal temático de SAN para o ano de 2014. O que se pôde observar na esfera federal foi que 81% do orçamento de SAN era

composto por apenas quatro ações: transferência de renda direta a famílias em condição de pobreza e extrema pobreza; benefício de prestação continuada (BPC) à pessoa idosa; e BPC à pessoa com deficiência; e apoio à alimentação escolar na educação básica, ações estas circunscritas as mesmas dimensões de provimento direto e aporte na renda familiar, as mesmas observadas para o Distrito Federal <sup>16</sup>.

O enfrentamento das causas originárias da insegurança alimentar e das violações ao DHAA, seja ela no país ou em uma comunidade específica, depende de uma série de ações que vão desde o respeito, proteção, promoção até o provimento da SAN. No enfrentamento da fome de quem ainda hoje tem dificuldade de acessar alimentos, cabe ao Estado prover o alimento e garantir, aqueles indivíduos marginalizados socialmente, uma alimentação adequada. Há uma série de ações governamentais adotadas para garantir a realização do DHAA nestes casos, como a transferência de renda e a entrega de alimentos, respeitadas as especificidades de cada grupo (cestas emergenciais, alimentação servida nas escolas públicas e nos demais equipamentos públicos de SAN) <sup>17</sup>.

Contudo, diante de uma reflexão baseada no direito humano, tem-se que ações de provimento se fazem necessárias, quando todas as demais etapas foram inadequadas e insuficientes (proteção e promoção) <sup>17</sup>. Nesse sentido, é possível afirmar que enquanto o governo distrital depreender a maior parte de seus esforços (e recursos) no provimento direito a alimentos e renda, constantemente a população estará sujeita a violações e/ou riscos. Cabe ao Estado preparar-se para tomar decisões anteriores à instalação do problema e começar a planejar ações que venham a transformar a realidade a partir de programas com caráter estruturante.

O relatório elaborado pela FAO sobre a situação da SAN no Brasil, em 2014, reforça a necessidade de implantar e valorar ações estruturantes, que apesar de trazerem resultados em médio e longo prazo, possuem a condição de modificar a realidade e promover mudança. A exemplo são mencionadas algumas agendas prioritárias, a reforma agrária e a demarcação e regularização de terras de povos e comunidades tradicionais, ações que promovam o equilíbrio entre monoculturas voltadas ao mercado financeiro (*commodities*) e a agricultura de pequena escala, a definição de uma política de abastecimento e ações de promoção da alimentação adequada e saudável. Outro ponto são mecanismos para o aprimoramento da gestão dos programas, como fortalecimento do cadastro único e a busca ativa para atualização dos usuários

nos programas sociais, que apesar de não terem caráter estruturante, são necessários para garantir maior efetividade à política pública <sup>10</sup>.

Com relação à análise sugerida pela FAO, pode-se afirmar que os valores orçamentais reais (Tabela 1) demonstram uma série histórica decrescente até 2013, com uma tímida melhora para o recurso autorizado em 2014 (indicador A). O mesmo foi evidenciado para o indicador B, que se refere ao valor orçamentário efetivamente executado. De acordo com a interpretação proposta pelo método, é possível verificar uma flutuação na destinação do recurso, o que pode representar fragilidade no reconhecimento da importância dessa política pública junto aos agentes governamentais.

Referente ao indicador C, o percentual de execução do recurso indica que, ao longo dos anos, a execução foi se aproximando do orçamento autorizado em lei. Valores de 2013 a 2014 indicam uma melhor *performance* no uso do recurso disponibilizado. De acordo com a metodologia proposta pela FAO, este resultado pode ser consequência de um aprimoramento nos processos de trabalho dos gestores públicos, ao passo em que o indicador A pode sugerir menor comprometimento dos legisladores com a temática da SAN.

Tabela 1. Indicadores orçamentários para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal.

Indicador	Ano de referência			
	2011	2012	2013	2014
A <sup>a</sup>	R\$ 233,4	R\$ 229,7	R\$ 184,6	R\$ 189,9
B <sup>a</sup>	R\$ 149,4	R\$ 153,8	R\$ 131,8	R\$ 161,6
C <sup>b</sup>	64,0%	66,9%	71,3%	85,0%
D <sup>c</sup>	1,29%	1,23%	0,94%	0,94%
E <sup>c</sup>	1,71%	1,67%	1,14%	0,58%
F	Se A = 0,14%	Se A = 0,14%	Se A = 0,11%	Se A = <sup>d</sup>
	Se B = 0,09%	Se B = 0,09%	Se B = 0,08%	Se B = <sup>d</sup>
G	Se A = 15,83	Se A = 12,82	Se A = 10,78	Se A = 11,91
	Se B = 10,14	Se B = 8,58	Se B = 7,69	Se B = 10,13
Orçamento total dotado DF <sup>e</sup>	R\$ 18,0	R\$ 18,5	R\$ 19,5	R\$ 20,1
Orçamento total executado DF <sup>e</sup>	R\$ 13,1	R\$ 14,0	R\$ 14,8	R\$ 15,2
Número de pessoas assistidas <sup>f</sup>	14,7	17,9	17,1	15,9

<sup>a</sup> Valores aproximados em milhões e deflacionados conforme IPCA, ano-base 2011.

<sup>b</sup> Valores aproximados até primeira casa decimal

<sup>c</sup> Valores aproximados até segunda casa decimal

<sup>d</sup> Indicador não pôde ser calculado. Sem informação do PIB-DF de 2014 pelo órgão responsável

<sup>e</sup> Valores aproximados em bilhões e deflacionados conforme IPCA, ano-base 2011

<sup>f</sup> Valores aproximados em milhões

O indicador D, propõe uma comparação entre o orçamento total alocado para a SAN e o da unidade federativa como um todo. Essa análise permite verificar se a flutuação para o

orçamento de SAN acompanha, na mesma proporção, o aumento ou redução das dotações globais. Em 2011, o recurso autorizado total foi de, aproximadamente, R\$ 18 bilhões, sendo que para a SAN foram destinados apenas R\$ 233,4 milhões, representando 1,29% do total dotado. Em 2014, o total destinado à unidade federativa foi de, aproximadamente, R\$ 20,1 bilhões e apenas 0,94% desse valor foi destinado à SAN (R\$ 189,9 milhões).

Nesse sentido, percebe-se um decréscimo no percentual destinado à SAN quando comparada à dotação orçamentária total da unidade federativa, o que pode sugerir uma menor proteção dessa política pública. Uma possível explicação para esse resultado é o desinteresse político pela temática, o que sugere a invisibilidade da SAN frente à tomada de decisão dos legisladores e governantes.

Quando garantido o DHAA, os indivíduos têm acesso a um conjunto de políticas que vão desde a alimentação, habitação, educação até a posse de terras, de serviços de saúde, isto é, da cidadania, reverberando uma verdadeira revolução na integralidade do acesso às políticas. Para a consolidação da SAN e, conseqüentemente, do DHAA é necessário romper com uma série de sistemas hegemônicos, sejam eles na produção alimentos ou na oferta de serviços assistenciais. Pelo exposto, é que se constitui prioridade garantir uma distribuição orçamentária do recurso público, afinada com políticas sociais, de caráter transformador.

No que tange os percentuais da diferença entre o orçamento alocado e executado para a SAN *versus* orçamento da unidade federativa como um todo, o indicador E traz uma série histórica positiva, ou seja, ao longo dos anos esse indicador foi demonstrando resultados cada vez melhores. No início da série, a diferença entre o recurso destinado e utilizado para a SAN foi de R\$ 84 milhões, enquanto a mesma diferença para o orçamento total do DF foi de R\$ 4,9 bilhões. A razão percentual dessa diferença foi de, aproximadamente, 1,71%, sugerindo que a execução para SAN foi menor do que a execução do orçamento do DF como um todo. Isto é, quando comparada com a implementação de políticas no DF, as ações referentes à SAN não foram executadas na sua completude, seja porque o recurso lhes disponibilizado não foi gasto ou em virtude de possíveis contingenciamentos, os quais limitam sua utilização.

Já em 2014, os mesmos valores foram de R\$ 28,3 milhões e R\$ 4,9 bilhões, respectivamente, o que resulta em uma razão percentual de, aproximadamente, 0,58%, sugerindo maior e melhor execução da SAN, se comparada a do DF. Isto pode ser um indicativo de que houve ao longo dos anos uma estrutura minimamente melhor qualificada, seja em termos

materiais ou de recursos humanos, seja em um maior comprometimento dos gestores públicos com a execução dessa política pública, em detrimentos de outras ações.

Quando comparado com o PIB do Distrito Federal, o orçamento destinado à SAN do DF é reduzido (indicador F da Tabela 1). A dotação de SAN em comparação ao PIB-DF, para 2011, é de 0,14%, o mesmo obtido em 2012, e superior ao obtido em 2013 (0,11%). Em relação à execução, esses percentuais são ainda menores: 0,09% em 2011 e 2012 e 0,08% em 2013. O mesmo indicador para o ano de 2014 não pôde ser calculado em virtude do atraso na divulgação do PIB-DF para este período.

A ausência de uma lei que defina o percentual em relação à arrecadação total ou em relação ao produto interno bruto da unidade federativa, deixa a critério dos legisladores e de um conjunto de variáveis conjunturais o quantitativo orçamentário a ser destinado às políticas sociais, dentre elas a de garantia do DHAA.

Esta é uma importante fragilidade dos marcos legais da SAN no Brasil e, conseqüentemente, no DF. Isso porque, historicamente, debater o financiamento da segurança alimentar e nutricional sempre se constituiu um desafio, e ainda o é, em virtude do caráter inovador (e também ousado) que é construir um Sistema e um Plano Nacional com programas e ações que são de responsabilidade de diversos órgãos públicos. Assim como o conceito, o recurso da SAN é intersetorial e resultante do investimento realizado pelos setores mais diversos, agricultura, educação, saúde, desenvolvimento social e econômico, entre tantos outros. A inexistência de critérios concretos sobre a questão do financiamento e a omissão da temática na Lei Orgânica, dificulta o próprio controle social de discutir, e também de exigir, o orçamento mínimo necessário para esta política, isto é, o indispensável à não-discriminação e ao financiamento do Estado com justiça social <sup>18</sup>.

A questão orçamentária perpassa uma série de entraves para o seu acompanhamento e controle (seja ele interno ou externo). A transparência orçamentária requer um grau elevado de publicidade das informações orçamentais para que possam ser acessadas e compreendidas. Deve-se considerar o conteúdo, os mecanismos de divulgação, a clareza e a inteligibilidade dos dados e, para isso, é necessário simplificar a linguagem utilizada para comunicar, divulgar e educar para que, assim, a comunidade possa se interessar e participar do debate, ser capaz de analisar seu conteúdo e arbitrar sobre as temáticas de seu interesse <sup>19</sup>.

A partir da identificação do recurso direcionado à SAN e dos indivíduos assistidos por esta política, foi calculado o per capita orçamentário (indicador G da Tabela 1). Assim como no indicador anterior, o per capita foi calculado tanto para a dotação orçamentária, prevista em lei, quanto para o recurso efetivamente utilizado. Ao longo dos anos o que se observou foi uma redução contínua do per capita orçamentário dotado, passando de 2011 a 2014 uma queda de 3,92 reais. Em relação ao per capita orçamentário efetivo, o que se observa é uma redução de 2011 a 2013, com uma recuperação no ano de 2014. A maior diferença percentual entre o per capita orçamentário dotado e o efetivo é percebida no ano de 2011, com uma redução de 36%, em comparação aos 33% de 2012, 28,6% de 2013 e 14,9% de 2014.

Quanto ao per capita dos programas temáticos estudados, em média, R\$ 8,77 do recurso liquidado de SAN é direcionado a cada indivíduo no âmbito da alimentação escolar no DF; no setor assistência social, isto é, para os programas de transferência condicionada de renda, cerca de R\$ 45, em média, é direcionado a cada indivíduo assistido, considerando que os atendimentos familiares realizados foram ajustados para o quantitativo médio de pessoas por domicílio. No contexto dos equipamentos públicos de SAN, pôde-se observar o menor valor médio per capita, cerca de R\$ 2; enquanto, na esfera da agricultura familiar e seus incentivos, em média, R\$ 100,75 é direcionado a cada agricultor atendido, sendo este o maior per capita dos programas temáticos de SAN analisados, apesar de ser o programa com a pior execução orçamentária no início da série histórica (1,1%) e com a maior progressão (69% de execução) ao final do período.

O que se observa é uma instabilidade no número de atendimentos realizados pelos programas temáticos da SAN, ao passo em que a dotação orçamentária reduz e o recurso executado aumenta. Conforme disponibilizado no Sistema de Acesso à Informação (e-Sic) pela Seplan/ DF, o número total de pessoas atendidas pelos programas de SAN em 2011 foi de 14,7 milhões, e nos anos de 2012 e 2013 este número subiu para 17,9 e 17,1 milhões, respectivamente, para em 2014 decrescer a 15,9 milhões.

Dentre os programas analisados, aquele que possui o maior número de atendimentos são os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, isto é, os restaurantes populares e o banco de alimentos (centro de alimentos para a rede socioassistencial), que atendem, em média, 9,5 milhões de refeições/ pessoas por ano, correspondendo cerca de 60% da média total de atendimentos realizados, se considerarmos o número de refeições igual ao número de pessoas atendidas com a finalidade de viabilizar o comparativo entre os programas. A alimentação

escolar foi o que apresentou a segunda maior quantidade de atendimentos, com uma média anual de 4,7 milhões de alunos, cerca de 30% em relação ao total. Juntos esses dois programas respondem, por uma média, de 90% do total de indivíduos atendidos, isto considerando o número de refeições equivalente ao número de atendimentos. De certa forma, esse percentual elevado é esperado, visto que a maior parte do orçamento foi destinada aos programas de provimento para acesso direto a alimentos.

O resultado inesperado é referente ao número de atendimentos realizados pelas ações de transferência condicionada de renda relativa à complementação do Bolsa Família, entre outros repasses complementares. Considerando-se o levantamento realizado pela Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002, há uma estimativa que as famílias brasileiras de baixa renda (até R\$ 600,00 mensais) possuem densidade domiciliar média de 3,44 pessoas<sup>20</sup>. Dessa maneira, e a partir das informações disponibilizadas pela Seplan/ DF (via e-Sic) sobre as transferências realizadas no período de análise do orçamento, foi possível redimensionar o número de indivíduos assistidos pela política na unidade federativa. Assim, foi possível a comparação entre o número de atendimentos da TRC com os demais programas temáticos analisados por esse estudo.

Na série histórica, a TRC foi um dos programas temáticos com o maior quantitativo orçamentário, conforme já mencionado, podendo-se supor um número igualmente elevado de pessoas beneficiadas. O que se pôde observar, foi que o programa de transferência condicionada de renda no DF, abarcou apenas 12% do número total médio de indivíduos assistidos. Contudo, há de se considerar a importância desse tipo de programa no que tange à segurança alimentar e nutricional.

Como constatado pelo levantamento recente realizado por Cotta e Machado (2013), em que a maioria dos estudos envolvem a avaliação do Programa Bolsa Família, encontra-se um aumento no acesso a alimentos em quantidade e variedade promovido por ações de transferência de renda, sendo para as crianças um fator importante na melhora do estado nutricional. Isso porque a disponibilidade e o acesso a alimentos são diretamente associados a renda familiar e às características do mercado de alimentos – sistemas de preços local; enquanto a suficiência é um conceito associado ao tamanho, composição das famílias – escolaridade, cultura e renda<sup>21</sup>.

Dessa forma os programas de transferência de renda, quando associados a ações de promoção da cidadania e também de educação alimentar e nutricional, com o objetivo de

incentivar o consumo de alimentos *in natura*, promovem o empoderamento e o autocuidado, ao passo que favorecem o acesso à alimentação adequada <sup>21</sup>.

## **Considerações finais**

O método proposto para a Análise do Orçamento Público consiste em um instrumento valioso para se problematizar o compromisso dos governantes com políticas e temáticas específicas, em especial aquelas relacionadas à garantia de direitos básicos, como a alimentação.

A partir dos indicadores calculados, pôde-se verificar valores decrescentes na série histórica para o orçamento autorizado em lei, assim como pequenos percentuais do orçamento da SAN em relação ao recurso total da unidade federativa e do PIB-DF. Contudo, um resultado positivo foi a melhora no percentual de execução orçamentária, que pode justificar-se, entre outros fatores, pela qualificação e aprimoramento dos instrumentos de execução da política, redução no contingenciamento do recurso ao longo dos anos, aumento do número de indivíduos assistidos, qualificação dos instrumentos de controle social e dos recursos humanos envolvidos na execução da política, assim como mudanças comportamentais e culturais nos setores engajados com a execução da SAN no DF.

Outro resultado que deve ser destacado é o investimento prioritário direcionado a programas que tem como objetivo o provimento direto do acesso (alimentação e renda), como a alimentação escolar, os restaurantes comunitários e a transferência condicionada de renda. Estas ações se fazem necessárias, diante de uma reflexão baseada no direito humano à alimentação, mas constituem o reflexo das falhas existentes nas etapas de proteção e promoção. É importante que governantes e gestores públicos antevejam uma situação ou realidade, a fim de planejarem-se, antecipadamente, para o enfrentamento de problemas sociais, neste caso referente à situação alimentar e nutricional. Isto é, favorecer o investimento em ações e programas que sejam estruturantes, que atuem nas raízes dos problemas sociais.

Com relação aos aspectos limitantes na análise do orçamento público deste método adotado, devem-se destacar alguns pontos. O primeiro deles é com relação ao estabelecimento de tendência nas dotações orçamentárias e despesas, as quais devem ser atribuíveis a um número mínimo de observações, igual a cinco anos <sup>7</sup>. Contudo, a indisponibilidade de dados e o ciclo

orçamentário com duração máxima de quatro anos dificultaram o acompanhamento por um período mais extenso.

O segundo aspecto é que dados orçamentários publicizados não são, na maioria das vezes, acompanhados de toda a documentação necessária e detalhada para auxiliar sua interpretação. No âmbito do controle social, os titulares de direitos podem encontrar dificuldades no desenvolvimento da AOP. O governo mantém ainda certas informações sobre os gastos fora do processo orçamentário normal, o que resulta em uma análise sobre um quadro incompleto das despesas reais.

Por último, pode-se afirmar que a metodologia não fornece *insights* diretos sobre eficácia e efetividade da execução real, tampouco se o público-alvo da política está realmente sendo alcançado<sup>5,7</sup>. Para tal deve-se proceder ao monitoramento a partir da aplicação de indicadores de resultado ou de impacto, mas não de processo como é o instrumento deste estudo. A aplicação desses indicadores orçamentários pode e deve ser complementada com outras ferramentas para avaliar a implementação da política pública.

A despeito das limitações apresentadas, os indicadores aplicados constituem-se ferramentas valiosas para reflexões importantes sobre o monitoramento de políticas sociais garantidoras de direitos básicos. A análise de informações desta natureza fomenta o debate acerca da destinação e utilização dos recursos públicos para o enfrentamento de problemas sociais, que impactam diretamente nas condições de vida de parcelas importantes da sociedade.

Esse processo de AOP deve ser aliado à uma dimensão de análise qualitativa, com vistas a viabilizar compreensões e construções coletivas sobre a utilização do orçamento a partir dos indicadores orçamentários calculados. Inserir experiências e vivências de atores que são fundamentais no processo de planejamento, execução e monitoramento, pode agregar qualidade aos indicadores propostos para uma análise orçamentária mais próxima da realidade.

Nesse sentido, sugere-se que a análise orçamental seja uma dimensão a ser adotada no acompanhamento e processo de trabalho, tanto dos movimentos sociais, quanto da administração pública, com a finalidade de se efetivar o controle social e garantir um Estado comprometido com a realização da SAN a partir de uma perspectiva orçamentária.

**Financiamento**

A pesquisa não recebeu financiamento institucional e/ou privado para a sua realização.

**Conflito de interesses**

O estudo e as autoras não possuem conflito de interesses políticos e/ou financeiros associados a patentes ou propriedade, provisão de materiais e equipamentos utilizados no estudo.

**Colaboradores**

Todos os autores participaram do planejamento, elaboração, redação da versão final do manuscrito e do seu conteúdo final.

**Agradecimento**

À Beatriz Garcia, mestre em economia pela Universidade de São Paulo que instruiu a deflação dos valores orçamentários, ao Bruno Grossi economista e especialista em Orçamento e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília e ao Gilmar José Rocha (Magal) analista legislativo.

**Referências**

1. Ziegler, J. Economic, social and cultural rights: The right to food. Roma: FAO. E/CN.4/2001/53. 2001
2. Silva, S. P. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 1990
3. 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
4. Brasília. I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional. Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal – CAISAN/DF. Out, 2013.
5. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Budget work to advance the right to Food ‘Many a slip...’. Rome, 2009.
6. Food and Agriculture Organization of the United Nations. 8º Caderno de Trabalho sobre o Direito Humano à Alimentação: advocacia para o direito humano à alimentação a partir da análise de orçamentos públicos. Roma, 2014.

7. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Methods to monitor the human right to adequate food volume II: An Overview of Approaches and Tools. Rome: FAO, 2009. 173 p.
8. Food and Agriculture Organization of the United Nations. 4º Caderno de Trabalho sobre o Direito Humano à Alimentação: aspectos gerais do monitoramento do direito à alimentação. Roma, 2014.
9. Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal. I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Sedest; Consea; 2013.
10. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014. 87 p.
11. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência – Glossário. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?>>. Acessado em: 6 de julho de 2016.
12. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Orçamento Público – Conceitos Básicos Módulo 5: Noções Sobre Execução Orçamentária. Brasília: ENAP, 2014. 19 p.
13. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias do Distrito Federal. 2014.
14. Feijó, C. A.; Ramos, R. L. O.; Lima, F. C. G. C.; Fliho, N. H. B.; Palis, R. Contabilidade Social: a nova referência das Contas Nacional no Brasil. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 327p.
15. Schick, A. A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Nova York: WorldBank, 1999.
16. Georges, R. & Beghin, N. [Nota Técnica] abril, 2015. Brasília. Orçamento temático de segurança alimentar e nutricional análise da LOA 2014. Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC.
17. Burity V, Franceschini T, Valente F, Recine E, Leão M, Carvalho MF. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH; 2010. 204 p.
18. Cardoso, A.; Ciconello, A.; Manhas, C.; Oliveira, I. P.; Moroni, J. A.; Bicalho, L.; Beghin, N. Manual de formação em orçamento e direitos: orçamento público para a promoção dos direitos humanos. 1ª Edição. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2013. 91p.

19. Salvador, E.; Teixeira, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *R. Pol. Públ.*, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.
20. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002/2003 – POF. Rio de Janeiro, 2004.
21. Cotta, R. M. M.; Machado, J. C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. *Rev Panam Salud Publica*. 2013;33(1):54–60.

## ARTIGO 02<sup>4</sup>

### **Monitoramento do orçamento público de Segurança Alimentar e Nutricional: uma ferramenta para transparência e controle social**

Giselle Garcia<sup>5</sup>

Elisabetta Recine<sup>6</sup>

#### **Resumo**

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) vem se estruturando na agenda nacional como política pública com um importante componente de participação e controle social. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional expressa, como eixo estruturante, a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Um dos elementos para este processo é o monitoramento da realização progressiva do DHAA e da implementação de políticas públicas. Nesse contexto, um dos métodos de monitoramento propostos pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), consiste na análise do orçamento destinado à SAN, a partir de oito indicadores aplicados e analisados como o apresentado no estudo de Garcia & Recine (2016). Os indicadores dos resultados orçamentais referente ao período de 2011 a 2014 foram analisados por nove membros do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Consea/ DF), por meio de grupos focais narrativos hermenêuticos. Após a análise das narrativas, pode-se observar um consenso geral sobre a importância de se monitorar os indicadores orçamentários para a proteção da SAN e do DHAA no DF. No entanto, foram apontados desafios para isso se concretizar como envolvimento e responsabilização dos conselheiros no processo de monitoramento e funcionamento do Consea/ DF, fortalecimento da presidência, utilização de espaços destinados ao compartilhamento de vivências e experiências positivas com outros conselhos estaduais e reativação dos grupos temáticos, envolvidos no acompanhamento da Política e do Plano Distrital. A realização de grupos discursivos com esta temática, por si só, consistiu em exercício inicial de diálogo entre governo e sociedade civil com

---

<sup>4</sup> Artigo a ser submetido à revista Public Health Nutrition.

<sup>5</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana. Faculdade de Ciências da Saúde. Universidade de Brasília. [garcia.nut@gmail.com](mailto:garcia.nut@gmail.com)

<sup>6</sup> Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana. Faculdade de Ciências da Saúde. Universidade de Brasília. [recine@unb.br](mailto:recine@unb.br)

potencial transformador para fortalecer o papel do Consea/ DF no monitoramento da política e plano de SAN.

**Palavras-chave:** Orçamentos; Segurança Alimentar e Nutricional; Grupos Focais; Hermenêutica; Participação Social.

## **Introdução**

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consolidou-se na agenda nacional como política pública, a partir de um processo coletivo, com participação expressiva de distintos seguimentos sociais, quanto de setores específicos do Estado. A SAN, no Brasil, é definida como 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”<sup>1</sup>.

O marco legal dessa agenda pública – a lei orgânica (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) – estrutura a SAN a partir de um Sistema Nacional integrado pelas instâncias de representação e participação social (Conferência e Conselho) e governamental (Câmara Interministerial). O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) organiza-se a partir dessas mesmas estruturas de funcionamento, em níveis estaduais, distrital e municipais, de maneira a garantir descentralização das ações e articulações em todas as esferas de governo<sup>1</sup>.

Foi em 10 de janeiro de 2008 que o Distrito Federal aderiu ao SISAN, por ocasião da publicação da Lei nº 4.085, e criou o seu primeiro componente, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Consea/ DF), composto à época por 36 membros, dois terços da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. Em 2011, o Consea/ DF passou a ser presidido por um representante da sociedade civil e permaneceu com a atribuição de propor as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Distrital de SAN, incluindo os requisitos orçamentários para sua execução; articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Caisan/ DF) a implementação da Política; estimular a ampliação e o aperfeiçoamento

dos mecanismos de participação e controle social; e, entre outras tantas atividades, zelar pela realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e pela sua efetividade <sup>1,2</sup>.

A fim de manter coerência com as dimensões dos direitos humanos de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, cabem às estruturas do SISAN prever o monitoramento da situação alimentar e nutricional, afim de modificar e intervir, quando necessário, nas ações implantadas pelos diferentes setores; articular o orçamento à gestão e participar das etapas do ciclo orçamentário; fortalecer as representações sociais e, conseqüentemente, os conselhos locais de maneira que estejam aptos ao monitoramento orçamentário; e garantir que as atividades desempenhadas pelas instâncias do Sistema sejam consistentes com os princípios de participação, prestação de contas, transparência e empoderamento dos direitos humanos <sup>3</sup>.

A FAO considera que um monitoramento consistente com a abordagem dos direitos humanos deve buscar aproximar as ações práticas com o estabelecido nas normas e marcos legais, além de criar um ambiente favorável à capacitação, educação e sensibilização, tanto de titulares de obrigações, como de detentores de direitos para que possam compreender claramente os fatores que venham a ferir o DHAA <sup>3</sup>.

O monitoramento consiste em um processo paralelo, contínuo e permanente à execução das políticas e programas. Requer a coleta, processamento, análise e divulgação das informações, com vistas a verificar o cumprimento de resultados e objetivos (em tempo), e a sua consistência com as despesas e eficiência uma vez previstos. A função dinâmica e flexível do acompanhamento sistemático, facilita as correções e replanejamentos ao longo do processo, melhor orientando as ações em direção às metas e resultados esperados <sup>3</sup>.

Nesse contexto, a FAO propõe uma série de abordagens conceituais, metodológicas e instrumentais que viabilizam a execução desta atividade de maneira transparente, não-discriminatória e participativa, incluindo a advocacia e a análise do comprometimento político a partir da dotação e despesa do orçamento público direcionado à situação alimentar e nutricional. Assim, considera-se que um alto nível de compromisso Estatal se traduz em uma proporção significativa, e cada vez maior, de recursos públicos direcionados a ações que tenham como objetivo promover o direito à alimentação adequada, visto que olhar para o orçamento é a forma mais real e objetiva de avaliar o reconhecimento de uma política pública <sup>3,4,5</sup>.

Dentre um dos métodos de monitoramento da FAO, está a análise do orçamento a partir de oito indicadores propostos <sup>6</sup>. Os quais foram aplicados e analisados no estudo de Garcia &

Recine (2016) para analisar o orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal (DF), no período de 2011 a 2014. Os indicadores contemplam desde os valores orçamentais dotados e utilizados, percentuais de execução, percentuais do orçamento de SAN em relação ao orçamento total da unidade federativa e ao PIB-DF, a razão entre a execução para a SAN e para o orçamento total do DF, assim como o per capita orçamentário dos programas estudados <sup>7</sup>.

A análise destes indicadores adquire maior relevância e assume um papel, potencialmente, transformador e qualificador da política de SAN quando prevê a interpretação e análise coletiva dos resultados por parte dos atores interessados (*stakeholders*), trazendo uma dimensão qualitativa-vivencial que contribua também para a apropriação destes aspectos pelos mesmos<sup>8,9</sup>. Neste sentido o objetivo deste estudo foi realizar uma análise coletiva dos indicadores orçamentais da SAN, de 2011 a 2014, junto aos conselheiros do Consea/ DF, a partir do enfoque hermenêutico, para uma construção de saber democrática e potencialmente transformadora sendo este processo, por si só, um dispositivo de mudança e transformação do campo sujeito-social.

## **Metodologia**

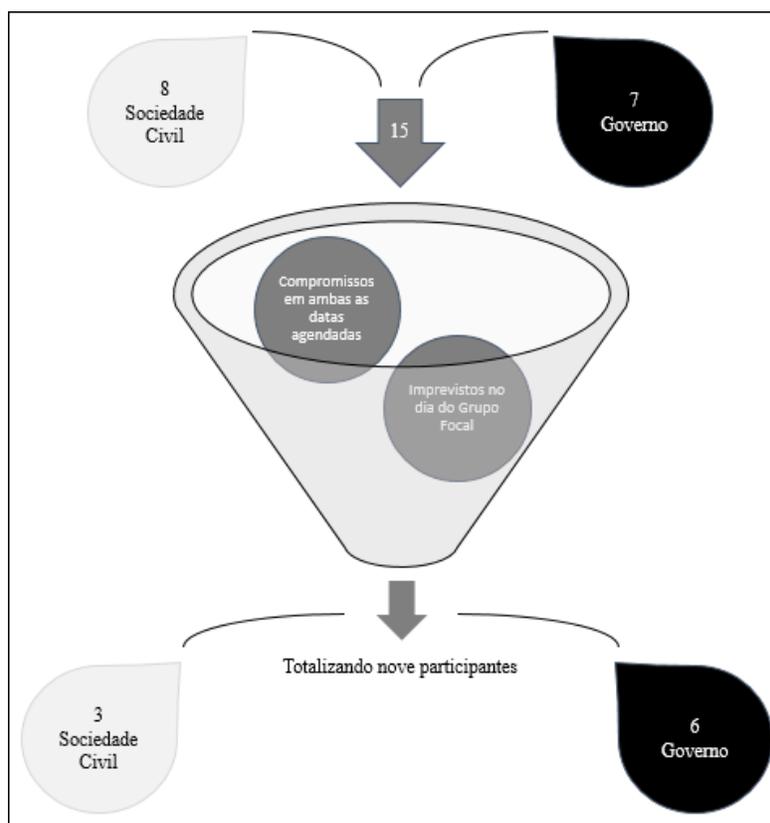
A compreensão de uma realidade só se faz verdadeira quando os sujeitos se desapegam de suas opiniões prévias em favor do diálogo, exercitando a democracia de ideias e a construção do seu valor de verdade, sua legitimidade <sup>8</sup>.

Na investigação social, o campo de análise, isto é, o território pré-interpretado pelos sujeitos que o compõe, é por si mesmo um espaço mutável, podendo ele próprio ser transformado no processo de apropriação, visto que é inerente ao campo de estudo a retroalimentação ocasionada pela participação dos atores sociais <sup>9</sup>. O que se pode ansiar com o método filosófico da hermenêutica é que pensar, refletir e discutir o orçamento público, em si, pode se constituir no início de uma transformação social, independente do resultado que se apresentará no processo.

De forma a romper com a polarização usualmente existente entre pesquisador e objeto de pesquisa, sobretudo de forma a viabilizar uma participação concreta dos sujeitos, permitindo-os participantes ativos coprodutores do conhecimento, foram realizados grupos focais narrativos com nove membros do Consea/ DF, de forma a incorporar na discussão tanto representantes da sociedade civil, como gestores públicos afetos à SAN.

Após convite feito aos conselheiros, na 47ª plenária e via correspondência eletrônica, declararam-se interessados 15 membros para composição do grupo focal da pesquisa. Os participantes deviam, em algum nível, contribuir com o monitoramento de programas específicos de SAN e do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (PDSAN 2013-2015). Foram então estruturados dois grupos focais, em função das diferentes disponibilidades de datas dos interessados. Os primeiros encontros ocorreram nos dias 27 de abril e 6 de maio de 2016. O primeiro grupo focal foi composto de cinco sujeitos; o segundo, de quatro. Houve, no total, seis desistências, as quais os sujeitos alegaram incompatibilidade de horário ou imprevistos no dia da realização (conforme figura 1).

Figura 1. Esquema do número de interessados em participar dos grupos focais narrativos, justificativas para ausências e número efetivo de participantes.



Os grupos focais estruturados foram concebidos na intencionalidade de promover, em fato, grupos narrativos e hermenêuticos, para que fosse possível registrar e convalidar em ciclos sucessivos as interpretações e concepções. Esse método permite transparecer os campos de

forças inerentes a um espaço heterogêneo e político, possibilitando o exercício da dialética – conflito e convergência de ideias. As narrativas, produzidas a partir da transcrição dos áudios dos grupos focais, foram validadas em dois ciclos, denominados de “ciclos hermenêuticos”<sup>8</sup>.

Para a condução dos grupos focais utilizou-se um roteiro semi estruturado. Este instrumento previu questões gerais sobre o papel do Conselho, as principais atividades e como é realizado o acompanhamento e monitoramento; questões sobre o orçamento público o seu acompanhamento no âmbito do monitoramento da situação de SAN do DF; apresentação dos indicadores orçamentais<sup>7</sup> calculados conforme a metodologia proposta pela FAO – na forma de gráficos – para a análise coletiva das informações. Por último, era sugerida uma reflexão sobre a importância desse tipo de monitoramento, centrado no DHAA, para avançar na garantia da SAN.

Os grupos focais foram conduzidos por um mesmo moderador, que contou com dois observadores previamente capacitados para apoiar na identificação de ações extraverbais relevantes para análise do material produzido. Os observadores tiveram, igualmente, a atribuição de registrar acontecimentos, falas dos participantes, conversas paralelas e comentários complementares<sup>10</sup>.

Posterior à execução da primeira etapa dos grupos focais, moderador e observadores reuniram-se para complementar as transcrições com as observações de comunicações extraverbais. O material transcrito manteve a originalidade das falas, de forma a manter fidedigno o discurso dos sujeitos participantes. As narrativas foram, então, construídas pelo moderador, que as encaminhou via correspondência eletrônica aos grupos participantes, dando prosseguimento à segunda e última rodada, de forma a manter vivo o debate, com complementações e observações do coletivo, até sua convalidação final, concluindo o ciclo hermenêutico.

As narrativas foram analisadas a partir das dimensões propostas para discussão dos grupos focais: reflexão inicial, monitoramento do orçamento público de SAN e análise dos indicadores. Cada dimensão contou com categorias analíticas que emergiram dos movimentos de narratividade, oriundos do ciclo hermenêutico.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília (Parecer nº 1.334.966).

## Resultados e Discussão

As temáticas abordadas nas narrativas foram organizadas a partir das dimensões propostas para discussão do coletivo e do bloco de questões trazidas no roteiro semiestruturado, o que permitiu a identificação de sete categorias analíticas, conforme a sistematização contida no Quadro 1, possibilitando direcionar a análise das narrativas conforme segue.

Quadro 1. Sistematização das questões sugeridas pelo roteiro semiestruturado e as categorias analíticas.

<b>Dimensão proposta para discussão no Grupo Focal - Reflexão inicial</b>	
<b>Questões abordadas</b>	<b>Categorias analíticas</b>
<p>Quais as principais atividades realizadas pelo Conselho?</p> <p>O Conselho realiza algum tipo de monitoramento de programas? Qual a opinião do grupo sobre essa atividade?</p>	<p>a) Histórico, Contextualização e Perfil dos conselheiros</p> <p>b) Principais atividades realizadas</p> <p>c) Conjuntura política do conselho</p>
<b>Dimensão proposta para discussão no Grupo Focal – Monitoramento do orçamento público de SAN</b>	
<b>Questões abordadas</b>	<b>Categorias analíticas</b>
<p>O que vocês conhecem sobre o orçamento do Governo do Distrito Federal (GDF) para SAN e como é o monitoramento deste orçamento por parte do governo?</p> <p>Remetendo-se ao período de 2011 a 2014, vocês têm conhecimento sobre a participação e/ou contribuição do Consea/ DF na definição do orçamento destinado aos seguintes programas – Programa de transferência condicionada de renda (Complementação do bolsa família)? Alimentação Escolar? Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional? Ações como hortas escolares, agricultura orgânica e promoção de SAN? Se sim, como foi esse processo? Se não, por quê?</p> <p>O Consea/ DF tem contribuído na discussão e na definição do orçamento de SAN em relação aos diferentes programas citados anteriormente? Como tem feito isso? Caso não, esta é uma prioridade para o Conselho?</p>	<p>d) Contexto e desafios do monitoramento da SAN e do orçamento</p> <p>e) (Des)interesse coletivo dos participantes com a temática</p>
<b>Dimensão proposta para discussão no Grupo Focal – Análise dos indicadores</b>	
<b>Questões abordadas</b>	<b>Categorias analíticas</b>
<p>Como vocês avaliam o orçamento da SAN no DF?</p> <p>Considerando os indicadores apresentados como vocês avaliam o compromisso do GDF com a SAN ao longo dos anos?</p> <p>Vocês consideram importante monitorar os indicadores apresentados para a SAN? Se não, por quê? Se sim, como o Consea/ DF poderia se organizar para monitorar esses (e outros) indicadores orçamentários para a SAN?</p> <p>Como estes dados de monitoramento podem ser utilizados para avançar na garantia da SAN no DF?</p>	<p>f) Interpretação e compreensão das informações orçamentais (série histórica)</p> <p>g) Importância e aplicabilidade da metodologia de análise do orçamento público para os conselheiros do Consea/ DF</p>

## Reflexão inicial

Quando questionados sobre as principais atividades realizadas pelo Conselho, os sujeitos participantes remeteram-se a uma análise prévia sobre o histórico e situação dos conselheiros frente à nova gestão, permitindo traçar uma primeira análise sobre o perfil do Consea/ DF a partir das narrativas produzidas pelo primeiro grupo focal (GF1) e segundo grupo focal (GF2).

*“Alguns de nós, [...] consideramos que apesar da instância ser um ‘senhor bem antigo’, ela não funcionava. No início porque o presidente era um Chefe do Executivo, então as atividades acabavam ficando ‘amarradas’ a toda a organização do governo. A plenária, reunia perto de 80 pessoas e com o tempo, foi-se esvaziando, pela falta de um objetivo e pelo não funcionamento. Depois, com a alteração do regimento, a presidência passou à representação da sociedade civil e era um tempo em que estávamos bastante ativistas” (GF1)*

Os conselheiros reconhecem que houve uma melhora na atividade do Conselho, até mesmo desburocratização dos processos, logo que o marco legal da política no DF e o regimento interno estabelecem que a presidência seria de representação da sociedade civil. Paralelo a essa mudança, houve uma constrição do número de participantes, conforme narrado (“reunia perto de 80 pessoas e com o tempo, foi-se esvaziando”). Contudo ao que indicam os elementos narrativos, o elevado número de participantes que havia anteriormente nas plenárias eram, em sua maioria, alegóricos, visto que após a mudança de representação do presidente, os conselheiros tornaram-se mais participativos, inclusive na dimensão de monitoramento dos programas de SAN implementados (“estávamos bastante ativistas”), possivelmente em decorrência da simplificação dos trâmites, que agora centrar-se-iam na própria secretaria-executiva.

*“Mas existe hoje, e naquela época também, uma desmotivação dentro do conselho, as pessoas não se envolvem tanto. [...] Muitos entram para defender seus interesses próprios e, no final, acabam percebendo que o Conselho luta por causas diversas e se desinteressam” (GF1)*

*“Outro de nós afirma que o problema é que cada segmento lá está para defender seus interesses próprios e que não é possível enxergar uma unidade. Achamos que tem essa dificuldade de*

*articulação, porque os seguimentos não conseguem se articular e fazer o controle social como um todo, de olhar a Segurança Alimentar e Nutricional do DF e reivindicar, como pauta dos movimentos sociais, o Direito Humano à Alimentação Adequada” (GF2)*

Em contrapartida à melhora narrada pelos conselheiros com a mudança na presidência, ocorreu um enfraquecimento do Consea/ DF frente às suas representações (“desmotivação” e “defender seus interesses próprios”). A ausência de unicidade no seu processo de trabalho, inclusive nas suas representações de base, fragiliza o papel do Conselho como instância de assessoramento e de planejamento, execução e monitoramento da política de SAN. Isto porque, a fragmentação dos setores interessados pela temática rompe com o pressuposto básico de intersetorialidade, deixando-os vulneráveis a interesses individuais, que à primeira vista parecem contemplar os interesses de uma maioria.

O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) fez um estudo sobre os conselhos nacionais, o perfil e atuação de seus conselheiros. Os resultados apontam que a falta de mecanismos formais de autorização e prestação de contas, entre representantes e representados, fragilizam o processo de monitoramento e o trabalho dos conselheiros, dificultando a consistência entre ações e as demandas que emanam das bases representadas. Esse aspecto provoca uma reflexão sobre a forma como as bases exigem de seus representantes comprometimento e tomada de decisão frente às questões de interesse do coletivo. Se por um lado conselheiros realizam o controle social, por outro são eles próprios controlados pela comunidade, ou assim deveriam ser <sup>11</sup>.

Nessa mesma pesquisa, o IPEA destacou que 39% dos conselheiros referem defender os interesses de toda a coletividade como prioridade, enquanto 17% defende o interesse de sua instituição e 12%, os interesses de seu próprio setor. O que se pode observar é que há um percentual elevado (29%) de prevalência de indivíduos que contribuem para a fragmentação da unicidade do coletivo, contudo não consiste em maioria <sup>11</sup>.

Outro ponto da narrativa refere-se às principais atividades realizadas pelo Conselho de SAN do DF. Os sujeitos remeteram-se imediatamente à realização da IV Conferência Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 2015 e a reorganização interna do próprio Conselho, forçada a partir das sucessivas trocas de secretaria-executiva.

*“Atendo-se ao período de 2015, todos nós pensamos que as atividades podem ser resumidas à realização das Pré-Conferências, Conferência Distrital e Conferência Nacional de segurança alimentar e nutricional, de tal forma que toda a mobilização dos conselheiros estava no sentido de viabilizar esses eventos” (GF1)*

*“E tem a Conferência também que foi uma atividade que demandou bastante no ano passado. Um de nós ri e ressalta que esta foi a última e principal atividade do conselho nos últimos tempos [...]” (GF2)*

*“Uma das principais atividades do conselho, nos últimos anos, tem sido sua própria reorganização. Houve mudança de governo há 1 ano e meio e, desde então, a secretaria-executiva já teve três mudanças. Essas constantes mudanças internas de gestão e a falta de maturidade e força do Consea acabaram por gerar uma instabilidade, tornando difícil para o conselho não se abalar com tais mudanças [...]” (GF2).*

A partir dos extratos das narrativas, verifica-se concordância entre os conselheiros de que as atividades recentes se têm resumido em realização de eventos e organização interna. A política distrital de SAN, concebe as conferências como responsabilidade do conselho, além de um espaço garantido para exigir e construir, junto com atores políticos, as deliberações, diretrizes e ações prioritárias à realização da SAN e garantia do DHAA da população local <sup>12</sup>.

Contudo, um dos objetivos centrais do conselho é garantir que as deliberações, diretrizes e ações, uma vez emanadas nas conferências, sejam cumpridas e respeitadas pelos setores governamentais. Nesse sentido, entende-se que a atividade do conselho deve contemplar, prioritariamente, ações de acompanhamento e monitoramento da situação alimentar e nutricional da população.

Ao que é trazido nas falas dos participantes, o monitoramento não foi uma prioridade nas atividades recentes do Conselho, evidenciando a necessidade de se renovar processos, representações e reunir condições para que Consea/ DF desempenhe seu papel de controle social da Política e do PDSAN 2013-2015.

Sobre a conjuntura política do Conselho compreende-se que há uma insatisfação com o seu funcionamento e um enfraquecimento da instância. Alguns dos possíveis riscos dessa

fragilizada atuação são o rompimento com processos democráticos e a exclusão do Conselho nos processos relativos ao ciclo dessa política pública. É papel da sociedade discutir e intervir com qualidade nas políticas públicas e, para isso, deverá buscar e debater informações sobre os programas, ações e orçamento para então dialogar com o Estado, conhecer os seus direitos e os espaços previstos para sua participação, além de pressionar para a criação de mecanismos que amplie o acesso a informações e o controle social <sup>13</sup>.

*“Alguns de nós considera que o fracasso das conferências tem relação com a desmobilização e o funcionamento enfraquecido do Consea, porque as conferências são responsabilidade do conselho e não de apenas uma secretaria de estado” (GF1)*

*“O conselho [...] não se impõe perante as mudanças que acontecem no governo. Um exemplo disso é a troca constante na secretaria-executiva, resultante de interesses políticos. [...] Um de nós pondera, com certa insegurança, que a fraca participação da sociedade civil no conselho pode ser justificada pela dificuldade de colocar em prática a intersetorialidade e que o modelo de organização em que o governo pauta tudo, e dirige, deve ser refletido. [...] Hoje a presidência do Consea é ilustrativa e não tem uma condução ativa dos processos” (GF2)*

O estudo realizado pelo IPEA sobre o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a visão de seus conselheiros (2012) aponta que, na percepção de 100% dos entrevistados, a sociedade civil imprime uma atuação bastante positiva nas atividades do Conselho, enquanto 84% avalia uma boa atuação do governo. Há, de uma forma geral na avaliação do conselho nacional, a compreensão de que tanto a sociedade civil, quanto o governo possuem um reconhecimento expressivo de suas atuações. O mesmo não parece corresponder à esfera distrital <sup>14</sup>.

No Consea/ DF o discurso é de que a atuação da sociedade civil está setorizada (“dificuldade de colocar em prática a intersetorialidade”) e constantemente dependente de uma liderança externa, isto é, submissa a certos representantes que tomam o comando e decidem o jogo político (“interesses políticos” e “presidência ilustrativa”).

Há previsto nas plenárias do Consea Nacional um espaço permanente denominado de Comissão de Presidentes de Conseas Estaduais (CPCE), em que diversos presidentes estaduais levantam pautas locais para serem discutidas à nível nacional. Nestas ocasiões são favorecidas a

troca de experiências que permitem aos conselhos estaduais e do DF o compartilhamento de aprendizados, vivências e práticas que podem potencializar e fortalecer as atividades dos coletivos. É uma arena de disputa e de jogos políticos, mas que figura ao mesmo tempo um espaço apropriado ao diálogo e que deve ser aproveitado para trazer ao DF experiências bem-sucedidas e processos que conquistaram o avanço na política em outros estados. Isto é, por meio da instrumentalização da presidência, o retorno à plenária do conselho de base traz possibilidades de arranjos e soluções para serem debatidos junto aos conselheiros. Funciona como um espaço de reflexão, crítica e aprendizado, tanto para a presidência, quanto para os conselheiros.

### **Monitoramento do orçamento público de Segurança Alimentar Nutricional**

A respeito do contexto e desafios do monitoramento de SAN e do orçamento público os participantes reforçam a ausência de uma atividade permanente e consistente com o monitoramento baseado em direitos humanos (“nenhum tipo de monitoramento” e “esse monitoramento na realidade não existe”). Em períodos anteriores, o monitoramento era resumido a visitas institucionais (*in lócus*) e grupos por temas. Esse modelo é condizente com a fragmentação setorial existente no Conselho, conforme visto (cada qual com os assuntos de seu próprio interesse). Há um censo comum que é mais ágil separar as atividades e responsabilidades de acompanhamento por temas de interesse. Permanece, portanto, o desafio de se encontrar uma maneira de promover o envolvimento dos participantes em dimensões que ultrapassem sua inserção específica na agenda da SAN, isto é, promover a intersetorialidade.

*“Atualmente, o Consea não realiza nenhum tipo de monitoramento, fala de imediato um de nós. O que já foi feito nesse sentido foram as visitas in lócus e os grupos de monitoramento por assuntos [...] Um de nós reforça que esse monitoramento (orçamentário) na realidade não existe, porque a gente não sabe o que foi feito e o que não foi. Todos nós concordamos que uma vez na vida pode até ter existido instrumentos para realizar esse monitoramento, mas nós não tomamos conhecimento deles” (GF2)*

*“Com relação ao monitoramento do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional, a maioria de nós entende que já deveria estar acontecendo, mas a descontinuidade de gestão, da*

*secretaria-executiva, fragmenta a memória do Conselho e o fragiliza, processo este que já vem se dando há um tempo” (GF1)*

Outro aspecto mencionado foi a necessidade de fortalecer o registro de memória do Conselho e o maior envolvimento ativo da presidência. Esses aspectos devem e podem ser considerados para qualificar a atuação do Conselho. Contudo, é necessário garantir que todos os conselheiros se responsabilizem pela situação atual. Se por um lado o contexto político desfavorável, a inconstância na gestão executiva e o papel fragilizado da presidência constituem-se obstáculos à adequada atuação do Consea/ DF, por outro lado a fragmentação dos setores, o desânimo instalado e a imaturidade dos conselheiros – que não se corresponsabilizam pela situação – torna desafiador transformar essa realidade.

*“Outro de nós acrescenta que a dificuldade de acompanhar o Plano também está [...] (n)a imaturidade, não só do conselho, de não saber como monitorar e como cobrar esses dados sempre. Mas também, muito maior a imaturidade do governo de não conseguir entender, ainda, o que é a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Caisan/ DF)” (GF2)*

*“Alguns de nós afirma que não existe orçamento hoje para o Conselho. O Consea terá agora de andar com as próprias pernas, captar o próprio recurso. Um de nós esclarece que existe um recurso, mas que não tem um programa de trabalho específico para o Consea. [...] o que precisamos fazer é garantir que o dinheiro seja utilizado, garantir que a secretaria-executiva elabore o projeto básico, abra o processo licitatório ou a chamada pública, quando se trata da aquisição de lanche por meio da agricultura familiar” (GF1)*

Outro aspecto que pode ser compreendido a partir das narrativas é o desconhecimento por parte dos sujeitos de que cabe ao Estado manter o funcionamento da instância (“andar com as próprias pernas, captar o próprio recurso”). Os conselheiros demonstram estarem também apreensivos com aspectos básicos de funcionamento (“aquisição de lanche”), o que seria função e competência da secretaria-executiva. Assim, quando questionados sobre o monitoramento

orçamentário o que vem à tona é o orçamento distrital garantido para o funcionamento do Conselho e não das ações, programas e do Plano Distrital.

Estas manifestações ilustram como a instabilidade instalada dificulta uma atuação consistente dos conselheiros em favor da realização do direito humano à alimentação adequada de toda a população.

*“Outro de nós detalha, de forma assertiva, que após a visita em campo, quando necessário, era feita uma exposição de motivos para o governador. Uma grande frustração para o Consea foi descobrir que nenhuma das exposições foram encaminhadas a tempo [...] Esse é outro acontecimento que desanimou muito todos nós, conselheiros, porque víamos que estávamos trabalhando, mas não estávamos tendo os resultados do trabalho” (GF2)*

Um dos pontos de destaque trazido pelas narrativas, diz respeito à frustração que foi relatada pelos conselheiros em descobrir que o que foi realizado para acompanhamento da implantação da política e do plano de SAN distrital, não surtiu qualquer tipo de efeito uma vez que as exposições de motivo não foram sequer encaminhadas pela secretaria-executiva ao governo distrital e suas secretarias de estado.

O estudo sobre o Conselho Nacional, reforça que dentre os seus instrumentos de trabalho podem ser destacadas as exposições de motivo, cuja finalidade é explicitar o posicionamento e sugestões sobre um determinado fato ou programa. À nível federal, as exposições são encaminhadas à Presidência da República e à Câmara Interministerial de SAN<sup>14</sup>; no Distrito Federal, ao Governador.

*“Outro de nós acrescenta que alguns dos grupos estão sendo reativados, como o do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), PAA e o de Monitoramento, cujo objetivo acreditamos que será monitorar o Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (PDSAN) e as políticas públicas como um todo” (GF2)*

Um destaque positivo na fala dos sujeitos participantes é a intenção e encaminhamentos iniciais para a retomada do monitoramento contínuo de alguns programas de SAN. No Consea/DF, os grupos com atividades e propósitos específicos são denominados de Grupo Temático –

GT, sendo ativos, no momento, o GT PNAE (do Programa Nacional de Alimentação Escolar), GT PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e GT Monitoramento, o qual é esperado acompanhar o PDSAN e as políticas públicas como um todo.

No que tange ao interesse dos participantes pela temática, tem-se que, de forma geral, o monitoramento orçamentário nunca foi realizado e que o conhecimento sobre a temática vem de experiências individuais, não se consistindo em um processo vivenciado pelo coletivo. O que se tem são consultas pontuais ao Conselho na intenção de aprovação de projetos específicos do governo federal, em decorrência da exigência que é feita, afim de manter sob acompanhamento do Conselho a execução e, finalmente, a avaliação do projeto financiado.

*Um de nós nega a participação do Consea/ DF na definição do orçamento para a SAN. Outro de nós acrescenta que nesse período (de 2011 a 2014) o governo precisou da aprovação do Consea, como um dos requisitos para pleitear recursos no governo federal, em especial o pessoal da agricultura. E o Consea sempre concordou. Outro de nós problematiza que nunca houve nenhum tipo de divergência e que, mais uma vez, era uma participação figurativa do conselho, um papel meio ilustrativo para cumprir protocolos. O orçamento nunca foi questionado [...] nem o próprio orçamento destinado ao conselho, para um ano inteiro, era discutido. [...] Agora, para determinar qual seria o orçamento de determinada ação, isso não recordamos de ter acontecido nunca, em nenhum tipo de situação” (GF2)*

Ou seja, o Consea/ DF é, na maioria dos casos, consultado quando há uma intenção de o governo local acessar recursos federais para programas específicos.

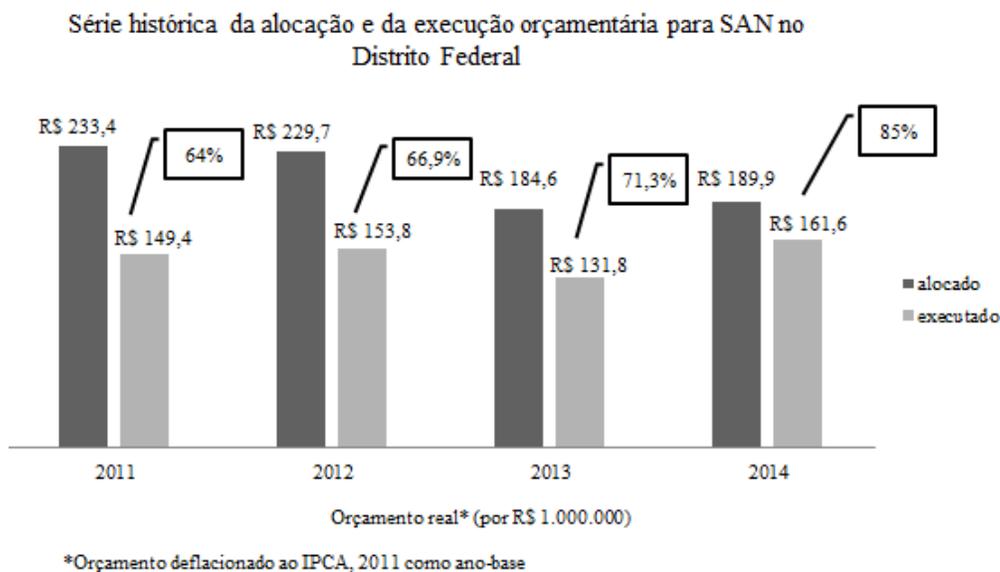
*“Todos nós consideramos essencial que o Consea participe desde o início da etapa de planejamento para incidir sobre a definição do orçamento de SAN. Um de nós destacou que é fundamental porque só assim entenderemos como monitorar e acompanhar o próprio Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (PDSAN). Como monitorar se não sabemos direitinho o orçamento definido, como foi constituído, quais as metas e os indicadores? Assim não acompanharemos” (GF1)*

Pode ser observado, a partir da proposta reflexiva do grupo focal, que alguns sujeitos despertam para a importância de efetivar o monitoramento das ações e, em especial, do orçamento destinado à SAN (“Como monitorar se não sabemos direitinho o orçamento definido, as metas e os indicadores?”).

### Análise dos indicadores

Nas figuras 2, 3 e 4, encontram-se os gráficos utilizados para nortear a discussão sobre a interpretação e compreensão dos indicadores orçamentários calculados por Garcia & Recine (2016).

Figura 2. Gráfico dos valores referentes aos indicadores A, B e C do estudo realizado por Garcia & Recine (2017).



*“A maioria de nós avalia que o compromisso do GDF com a SAN diminuiu, representado pela redução na série histórica do recurso autorizado, dando-nos a impressão de que os gestores públicos ainda não entendem a Política. Contudo, ao mesmo tempo, observamos um compromisso dos órgãos executores da Política para que ela se concretize. Portanto, por mais que o recurso diminua, a execução aumenta” (GF1)*

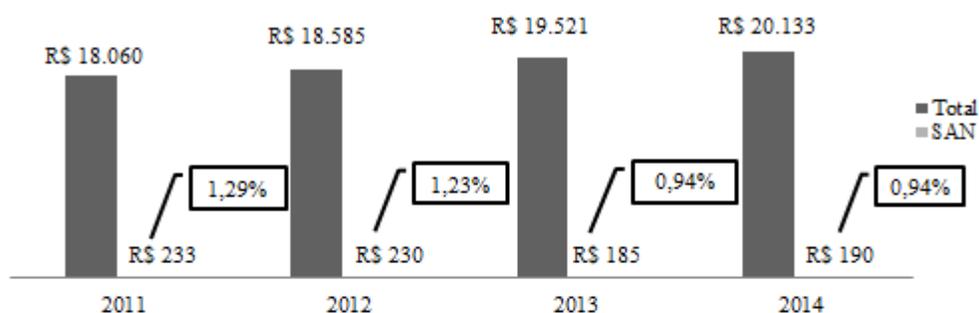
*“Um de nós afirma, que o valor orçamentário destinado para SAN é alto” (GF2)*

“Um de nós [...] avalia, com assertividade, que o recurso de SAN executado em relação ao autorizado foi alto, em especial para 2014 [...]. Um resultado positivo se analisarmos apenas o orçamento” (GF2)

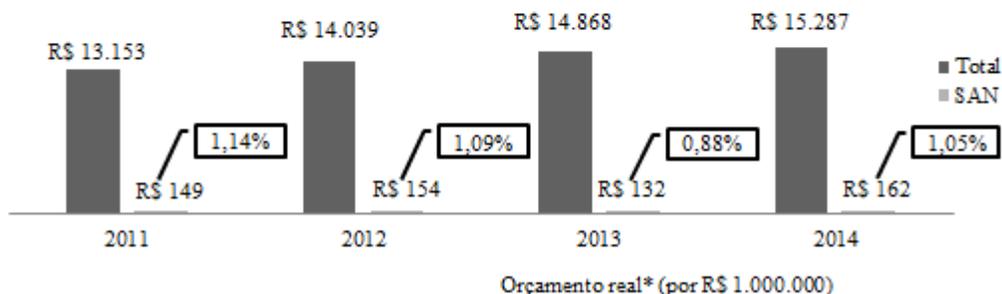
Pelas narrativas os sujeitos participantes sugerem que não há um consenso se os resultados evidenciados nos indicadores são positivos ou não. Esse fato decorre da contradição que é analisar o orçamento a partir de fragmentos, em detrimento de uma análise integral. A dificuldade de interpretação das informações orçamentárias é consistente com o distanciamento que os sujeitos têm com a temática e também pela ausência de parâmetros que auxiliem a interpretação dos dados.

Figura 3. Gráfico dos valores referentes aos indicadores D do estudo realizado por Garcia & Recine (2017).

#### Alocação orçamentária de SAN em relação à alocação orçamentária total do GDF



#### Execução orçamentária de SAN em relação à execução orçamentária total do GDF



Orçamento real\* (por R\$ 1.000.000)

\*Orçamento deflacionado ao IPCA, 2011 como ano-base

“Alguns de nós manifestamos incredulidade com relação ao percentual ínfimo destinado para a Segurança Alimentar e Nutricional se comparado ao orçamento total do DF. Um de nós sugere

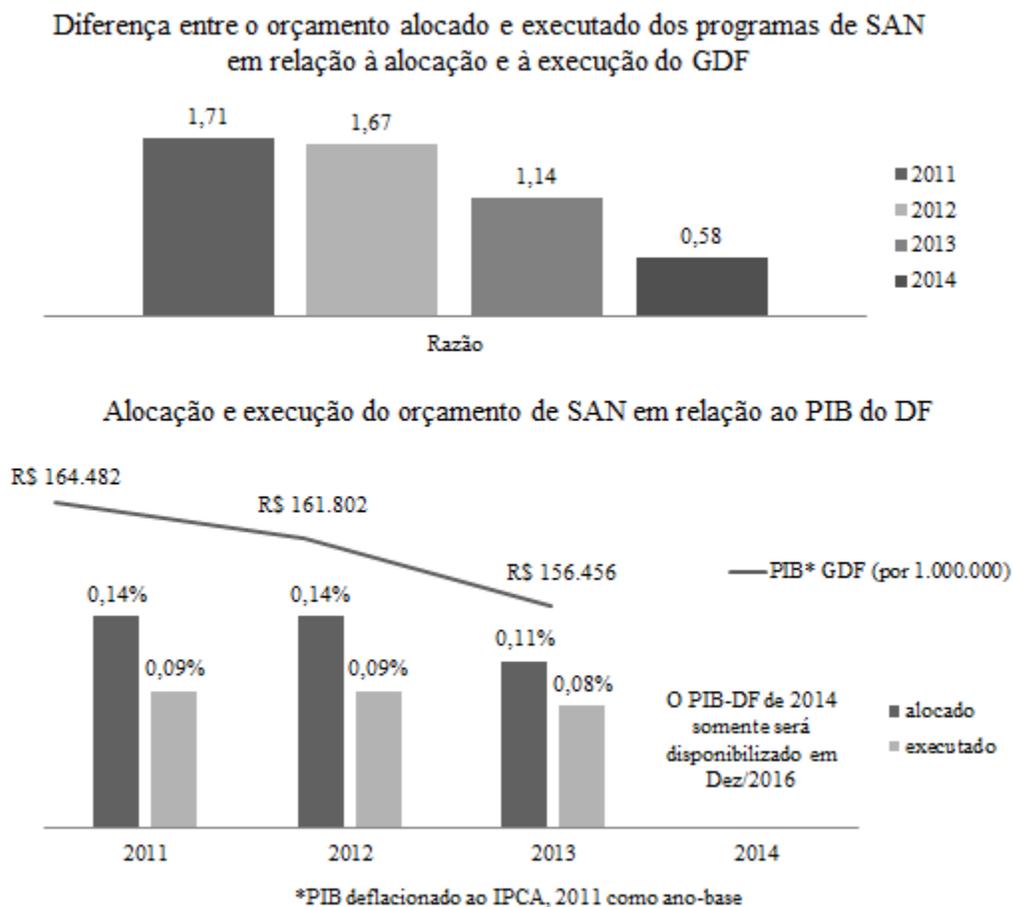
*que haja uma lei que obrigue a destinação de, no mínimo, 2% do orçamento total para SAN, tornando-se assim um recurso significativo. Outro de nós sugere a elaboração de uma exposição de motivos sobre o assunto, considerando que é interessante discutir um projeto de lei com os órgãos executores e legislativos, articulado via Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Caisan/ DF)” (GF1)*

*“[...] (o) recurso utilizado em relação ao total disponibilizado para o GDF, como um todo, avaliamos que foi ínfimo (1%). Outro de nós acrescenta que esse percentual está diminuindo” (GF2)*

*“A comparação entre o recurso alocado e executado para SAN em relação ao orçamento total do DF, deixa a maioria de nós perplexos com os dados” (GF1)*

Os conselheiros sugerem que a fixação de um valor orçamentário seria um primeiro passo para proteção da SAN (“destinação de, no mínimo, 2% do orçamento total para SAN”). Assim, seria legítimo questionar: seria suficiente para a garantia do DHAA que 2% do orçamento total fosse empregado para a execução das ações de SAN?

Figura 4. Gráfico dos valores referentes aos indicadores E e F do estudo realizado por Garcia & Recine (2017).



“Achamos [...] confuso o resultado sugerido pela razão decorrente da comparação entre a diferença do alocado e executado para SAN e o alocado e executado para o orçamento total do DF, porque, à primeira vista, vê-lo decrescendo passa a sensação de que é um resultado ruim, no entanto, o decréscimo representa uma melhora” (GF1)

“Com relação aos indicadores referentes à alocação e à execução de SAN em relação ao PIB do DF, alguns de nós mostramo-nos distraídos e com expressões de confusão. Um de nós manifesta inquietação diante da inexpressividade da Política em relação ao PIB. Outro de nós manifesta desconfiança do resultado apresentado, justificando que a agricultura familiar é um programa que tem uma boa representatividade com relação ao PIB. Outros de nós afirmamos que não é o que parece” (GF1)

*“[...] o que podemos observar é que a segurança alimentar e nutricional está dando uma aula positiva para nós, no que diz respeito à garantia dos recursos autorizados, que mesmo com a ‘queda’ do PIB, o recurso de SAN não ‘caiu’ tanto assim. Ou seja, entendemos que o orçamento de segurança alimentar e nutricional está sendo protegido. Na análise fria dos números foi um resultado ‘bacana’. Todos nós avaliamos, ao verificar os indicadores apresentados, que os resultados orçamentários são positivos. Apesar de um de nós ter tido dificuldade de compreender a razão decrescente da diferença entre o recurso autorizado e o executado para SAN em relação a essa mesma diferença para o recurso total do DF” (GF2)*

Com relação ao indicador orçamentário F, relativo ao comparativo do orçamento de SAN em relação do Produto Interno Bruto (PIB) desagregado para o Distrito Federal, não foi possível utilizá-lo na discussão dos grupos focais, em virtude do atraso na liberação do valor do PIB-DF para cálculo referente ao ano de 2014 <sup>7</sup>.

Um resultado positivo narrado pelos grupos focais, foi a observação de que o orçamento para SAN foi protegido quando comparado ao PIB-DF durante a série histórica. Os conselheiros pontuaram que, apesar da queda observada no PIB, o orçamento de SAN não sofreu uma redução de mesma intensidade, o que se poderia esperar caso não houvesse comprometimento de qualquer ordem.

*“Alguns de nós entendemos que houve uma valorização da Política, mesmo que mínima, justificada pelo aumento da execução ao longo da série histórica e por um declínio mais tímido para o recurso autorizado para a SAN, se comparado à queda que houve no PIB do DF. Visto que a tendência teria sido o próprio orçamento de SAN acompanhar o declínio do PIB. Contudo, não há consenso nosso sobre as causas para esse fato. Um de nós pensa que a proximidade para realização da Conferência foi um fator importante, outro de nós acredita que a partir do momento que programas e ações são implantadas e equipamentos construídos, fica cada vez mais difícil de se retirar o apoio financeiro, assim a Política se perpetua” (GF1)*

De uma maneira geral, o que se pode compreender é que o indicador E, relativo à razão percentual entre a diferença do alocado em relação ao executado para SAN e para o orçamento do DF como um todo, não é de fácil assimilação. Isso porque a expectativa é de se observar

valores orçamentários aumentando, ou seja, uma linha de tendência ascendente, a qual indicaria melhora na destinação e execução do recurso. No entanto, o que se observa por esta razão percentual é o inverso, uma linha de tendência descendente, indicando que houve um aproveitamento melhor do recurso no âmbito da política de SAN se comparada à execução das ações do DF como um todo.

Apesar da dificuldade na análise dessa informação, há potencialidade na utilização deste indicador, visto que permite comparar se houve melhora na execução para a SAN, na mesma proporção em que houve para o DF, ou se apesar da dificuldade de execução do recurso na unidade federativa, as ações de SAN mantiveram-se resguardadas.

Alguns os conselheiros destacaram a importância de associar a interpretação dos indicadores orçamentários discutidos, com o per capita de SAN, e outros indicadores mais associados à efetividade.

*“[...] entendemos ser fundamental a avaliação do “per capita” orçamentário” (GF2)*

O indicador per capita, não estava concluído quando da realização dos grupos focais, em virtude da demora no envio das informações pelas secretarias, portanto, não foi possível incorporá-los, a tempo, na discussão com os conselheiros.

Com relação a uma avaliação geral, o que se pode observar é que não há concordância entre os conselheiros de se ter havido, ou não, compromisso Estatal ao longo da série histórica. O primeiro grupo focal acredita que não, apesar de uma maior sensibilização dos gestores executores da política em utilizar o máximo possível (“A maioria de nós avalia que o compromisso do GDF com a SAN diminuiu”). Enquanto para o segundo grupo focal, os resultados da série histórica, evidenciam, sim, proteção do DHAA.

*“A maioria de nós avalia que o compromisso aumentou, quando olhamos para os indicadores que nos foram apresentados [...] Nós achamos que o compromisso seria bem maior se fizéssemos com que essas pessoas ‘que seguram a caneta’ estivessem presentes nas discussões de SAN e compreendessem o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Pouco podemos fazer, já que não somos nós quem ordena as despesas” (GF2)*

Quando questionados sobre a importância e aplicabilidade da metodologia proposta para a análise do orçamento público, os conselheiros apontam para a relevância que esse modelo de monitoramento traz, permitindo identificar falhas e replanejar ações de forma a atingir os objetivos propostos pela política. Essa compreensão narrada reforça a contradição que há dentro do Consea/ DF. Se por um lado é relevante que o conselho realize esse tipo de atividade, por outro, a instância não se enxerga como parte do ciclo orçamentário, tampouco como agente protagonista, assumindo assim que pouco pode fazer (“não somos nós quem ordena as despesas”).

*“Todos nós consideramos importante monitorar os indicadores orçamentários para a SAN [...] Alguns de nós pensamos que o mais importante é que esses indicadores orçamentários possuem o potencial de fornecer informações para que as ações sejam ajustadas e, quando utilizados corretamente, favorecem uma reflexão sobre o objetivo proposto no início. Associando-se a indicadores de resultado e impacto, podemos avaliar a qualidade do investimento feito pelo governo na transformação da segurança alimentar e nutricional” (GF2)*

*“Poucos de nós manifestaram interesse pela temática. Afirmamos que seria essencial monitorar os indicadores orçamentários apresentados para SAN, porque é a partir do monitoramento que podemos identificar as falhas [...] Um de nós apontou como desafio para a realização dessa atividade a dificuldade de acesso rápido às informações necessárias, já que para a construção desses indicadores é essencial que os relatórios de gestão sejam disponibilizados, ferramentas de TI atualizadas” (GF1)*

A constante problematização dos participantes em reforçar uma análise obtida a partir dos indicadores orçamentários, agregada a outros indicadores (“indicadores de resultado e impacto”), permite apontar para a compreensão dos conselheiros sobre a importância de se relativizar o método proposto pelo conjunto de ferramentas de monitoramento da FAO. Sendo este por si só, um primeiro exercício de reflexão para o monitoramento orçamentário da política e, conseqüente, transformação do campo social.

Contudo, a análise do orçamento público de SAN ainda é uma prática desinteressante para alguns (“Poucos de nós manifestaram interesse pela temática”), mas é considerada por todos

como essencial. O que se pode compreender a partir das narrativas é que há um reconhecimento geral sobre a necessidade de o Conselho se apropriar do debate acerca do orçamento de SAN e ter um papel menos figurativo, quando se trata da definição do recurso. Entretanto paira ainda um sentimento geral de “esperar pela iniciativa e ação de outrem”.

### **Considerações finais**

A partir das narrativas construídas pelos grupos focais hermenêuticos, há um consenso geral sobre a importância de se monitorar os indicadores orçamentários para se proteger a segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal. A realização de grupos discursivos com esta temática, por si só, consistiu em exercício inicial de provocar e incitar o diálogo sobre a perspectiva orçamentária entre sociedade civil e governo, fomentando reflexões sobre a relevância desse método que visa à proteção do DHAA.

Os conselheiros demonstram, a partir de suas narrativas, que há uma utilidade a aplicação dos indicadores orçamentários, pois a partir desse direcionamento é possível construir interpretações e problematizar a forma como o recurso público tem sido empregado. Um ponto de destaque sobre as reflexões que surgem é a importância de se associar indicadores de resultado e impacto a estes processuais. Visto que empregar estas ferramentas potencializa a compreensão que se constrói a partir de uma análise sobre as consequências de tomadas de decisões em processos mais micro da execução orçamentária, até atingir resultados mais macro da política implementada, sendo possível assim reformular e qualificar a sua execução.

A importância de envolver a sociedade civil nesse processo é inquestionável sendo, portanto, necessária a adoção de metodologias que incluam a análise orçamentária no processo de trabalho dos conselhos locais, e também o federal, para o monitoramento da segurança alimentar e nutricional.

Para esta tarefa, inclui-se a necessidade de que conselheiros se empoderem do tema e queiram se envolver em práticas, que de início demandarão esforços, estudos, disposição e muito diálogo, entre conselheiros e entre gestores públicos. Nesse sentido, é importante agregar técnicos da área, especialmente no início, até que conselheiros apropriados, comecem por si só qualificar ferramentas, métodos, até conseguirem atingir um nível de diálogo maduro e consistente com o monitoramento e o controle social que se espera.

**Financiamento**

A pesquisa não recebeu financiamento institucional e/ou privado para a sua realização.

**Conflito de interesses**

O estudo e as autoras não possuem conflito de interesses políticos e/ou financeiros associados a patentes ou propriedade, provisão de materiais e equipamentos utilizados no estudo.

**Colaboradores**

Todos os autores participaram do planejamento, elaboração, redação da versão final do manuscrito e do seu conteúdo final.

**Agradecimento**

Ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal e aos conselheiros que tiveram interesse em participar desse estudo, aos observadores Bruna Nunes e Guilherme Theodoro pelo estudo e dedicação, à Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal (Sedest-Midh) e à Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília pelos espaços cedidos para realização dos grupos focais.

**Referências**

1. 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.
2. Brasília. Lei nº 4.725, de 28 de dezembro de 2011. Altera dispositivos da Lei nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 137, de 29 dez. 2011.
3. 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: FAO, 2014. 22 p.

4. FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Cadernos de trabalho sobre o direito à alimentação: 8. Advocacia para o direito à alimentação a partir da análise de orçamentos públicos. Roma: FAO, 2014. 30 p.
5. FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Methods to monitor the human right to adequate food volume I: An Overview of Approaches and Tools. Roma: FAO, 2009. 59 p.
6. FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Methods to monitor the human right to adequate food volume II: An Overview of Approaches and Tools. Roma: FAO, 2009. 173 p.
7. Garcia, G. S.; Recine, E. Análise do Orçamento Público de Segurança Alimentar e Nutricional: uma construção coletiva para fortalecer a transparência e o controle social. (a ser submetido à revista Public Health Nutrition).
8. Gadamer, H. G. Verdade e método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Enio Paulo Giachini. 13ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes; 2003.
9. Thompson, J. B. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
10. Miranda, L.; Figueiredo, M. D.; Ferrer, A.L.; Onocko Campos, R. Dos grupos focais aos grupos focais narrativos: uma descoberta no caminho da pesquisa. In: CAMPOS, R. O. et al. Pesquisa avaliativa em saúde mental: desenho participativo e efeitos da narratividade. São Paulo: Hucitec, 2008.
11. IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013.
12. 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. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 2, de 14 jan. 2008.
13. Pólis: Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Controle social das políticas públicas. Repente – participação popular na construção do poder local nº 29 – ago, 2008.
14. IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O método proposto para a Análise do Orçamento Público consiste em um instrumento valioso para se problematizar o compromisso dos governantes com políticas e temáticas específicas, em especial aquelas relacionadas à garantia de direitos básicos, como a alimentação.

A partir dos indicadores calculados, pôde-se verificar valores decrescentes na série histórica para o orçamento autorizado em lei, assim como pequenos percentuais do orçamento da SAN em relação ao recurso total da unidade federativa e do PIB-DF. Contudo, um resultado positivo foi a melhora no percentual de execução orçamentária, que pode ser justificada por aprimoramentos nos instrumentos de gestão e mudanças no comportamento institucional dos setores responsáveis pela política.

Um de ponto a ser destacado é a importância, apontada pelo método e também exhaustivamente mencionada pelos conselheiros, de que a aplicação dos indicadores orçamentários seja complementada com outros indicadores de resultado e impacto, para promover insights diretos sobre a implementação efetiva e eficaz da política pública, a fim de avaliar se, de fato, a despesa realizada alcança a quem precisa.

Esse processo de AOP pode e deve ser aliado à uma dimensão de análise qualitativa, com vistas a viabilizar compreensões e construções coletivas sobre a utilização do orçamento a partir da dimensão quantitativa do método. Inserir experiências e vivências de atores que são fundamentais no processo de planejamento, execução e monitoramento, agrega qualidade aos indicadores propostos para uma análise orçamentária mais próxima da realidade.

A partir das narrativas construídas pelos grupos focais hermenêuticos, há um consenso geral sobre a importância de se monitorar os indicadores orçamentários para se proteger o

DHAA no DF. A realização de grupos discursivos com esta temática, por si só, consistiu em um exercício inicial de provocar e incitar o diálogo sobre a perspectiva orçamentária entre sociedade civil e governo, fomentando reflexões sobre a relevância desse método.

Dentre os principais pontos destacados pelos conselheiros estão a necessidade de envolver-se e corresponsabilizar-se, eles próprios, pelo processo de monitoramento e funcionamento do Consea/ DF, garantir o fortalecimento da presidência do conselho e reativar os grupos temáticos, envolvidos no acompanhamento da Política e do Plano Distrital.

A análise orçamental é, portanto, uma dimensão a ser adotada no acompanhamento e processo de trabalho, tanto dos movimentos sociais, quanto da administração pública, com a finalidade de se efetivar o controle social e garantir um Estado comprometido com a realização da SAN a partir de uma perspectiva orçamentária.

## REFERÊNCIAS

1. 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.
2. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: ABRANDH; 2013. 263 p.
3. Albuquerque, M. C. Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.
4. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília: CONSEA, 2009. 90p.
5. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. Ciênc. Saúde Coletiva 2009; 14(3):851-860.
6. Burity V, Franceschini T, Valente F, Recine E, Leão M, Carvalho MF. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH; 2010. 204 p.
7. Burlandy, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. Ciência & Saúde Coletiva, 12(6):1441-1451, 2007.
8. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, nov. 2010.

9. 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. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 2, de 14 jan. 2008.
10. Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal. I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Sedest; Consea; 2013.
11. Brasília. Lei nº 4.725, de 28 de dezembro de 2011. Altera dispositivos da Lei nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 137, de 29 dez. 2011.
12. 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: FAO, 2014. 22 p.
13. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Ficha informativa 2: Direitos humanos – estratégia de luta contra a fome. Roma: FAO, 2012. 4 p.
14. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Methods to monitor the human right to adequate food volume II: An Overview of Approaches and Tools. Roma: FAO, 2009. 173 p.
15. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília: MPOG, 2010. 128 p.
16. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

17. 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 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. Diário Oficial da União, seção 1, p. 6, de 26 ago. 2010.
18. Brasília. Decreto nº 33.142, de 19 de agosto de 2011. Cria, no âmbito do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal - SISAN-DF, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN-DF. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 5 de 22 ago. 2011.
19. Giacomoni, J. Orçamento Público. 16ª edição, São Paulo: editora Atlas, 2012. 400 p.
20. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988.
21. Brasília. Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993. Diário Oficial do Distrito Federal, suplemento, de 9 jun. 1993.
22. Smiths. A. Conceptual framework for the program budget. In: Novick, D. (Org.). Program budgeting, 2. ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969. p.24 *apud* Giacomoni, J. Orçamento Público. 16ª edição, São Paulo: editora Atlas, 2012. 400 p.
23. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Orçamento Público – Conceitos Básicos Módulo 1: Introdução. Brasília: ENAP, 2014. 19 p.
24. Martner, G. Planificación y presupuesto por programas. 4. ed. México: SigloVeintiuno, 1972. 195p. *apud* Giacomoni, J. Orçamento Público. 16ª edição, São Paulo: editora Atlas, 2012. 400 p.

25. Brasil. Decreto-lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União de 27 fev. 1967, retificado em 8 mar. 1967, retificado em 30 mar. 1967 e retificado em 17 jul.1967.
26. Brasil. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, de 23 mar. 1964, retificado em 9 abr. 1964 e retificado em 3 jun. 1964.
27. Governo do Distrito Federal. Orçamento Participativo: metodologia passo a passo do OPDF Disponível em: <<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/metodologia-passo-a-passo-do-opdf>>. Acessado em 18 de fev. 2015.
28. Brasília. Decreto nº 33.712, de 14 de junho de 2012. Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 6, de 15 jun. 2012.
29. Gregório, 2014 – referência: Gregório, A. C. Orçamento Participativo no Distrito Federal: A eficácia da implementação das prioridades do OPDF 2012/2013. Residência em Políticas Públicas (bacharelado) – Universidade de Brasília, Curso de Gestão de Políticas Públicas, 2014.
30. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Manual de Elaboração 1/Ministério da Fazenda, 2/Secretaria do Tesouro Nacional, 3/Coordenação-Geral de Contabilidade. nº 1, dez. 2001.
31. Ziegler, J. Economic, social and cultural rights: The right to food. Roma: FAO. E/CN.4/2001/53. 2001.

32. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014. 87 p.
33. Grisa, C.; Schimitt, C. J.; Mattei, L.; Maluf, R.; Leite, S. P. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva; apontamentos e questões para o debate. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ, 2010.
34. Takagi, M.; Sanches, A.; Silva, J. G. Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador no Brasil contra a fome. PAA | 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, 2014.
35. Campos, A. & Bianchini, V. A agricultura familiar passa a ser uma prioridade de Estado. PAA | 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, 2014.
36. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar>> Acessado em 19 de jan. 2015.
37. Garcia, G. S.; Recine, E. Perspectivas do fornecimento de produtos da agricultura familiar para os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal. Demetra; 9(2); 411-429; 2014.).
38. Santos, L. M. P.; Santos, S. M. C.; Santana, L. A. A.; Henrique, F. C. S.; Mazza, R. P. D.; Santos, L. A. S.; Santos, L. S. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23(11):2681-2693, nov., 2007.
39. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Alimentação Escolar – PNAE: Histórico. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acessado em 16 de fev. 2015.

40. Peixinho A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4):909-916, 2013.
41. Saraiva, E. L.; Silva, A. P. F.; Souza, A. A.; Cerqueira, G. F.; Chagas, C. M. S.; Toral, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciênc. saúde coletiva*. Vol.18, n.4, pp. 927-935, 2013.
42. Brasil. Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, edição extra, p. 1, de 3 jun. 2000.
43. Vasconcelos F. A. G. Programa nacional de alimentação escolar: limites e possibilidades para a garantia do direito humano à alimentação adequada, saudável e sustentável. *Ciênc Saúde Colet*. 2013; 18(4):906-6.
44. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Alimentação Escolar – PNAE: Sobre o PNAE. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acessado em 16 de fev. 2015.
45. Simões, A. A. A contribuição do Programa Bolsa Família para o desempenho escolar das crianças pobres no Brasil. *Revista Brasileira de monitoramento e avaliação*, n.4, jul.-dez/2012.
46. CALMON, P. Três questões sobre mudanças recentes nos programas sociais no Brasil. *Rev. Sociedade em Debate*, Pelotas/RS, 13(1): 9-26, jan.- jun/2007.
47. Brasil. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 3, de 20 ago. 2004.

48. Agatte, J. P. & Antunes, M. M. Condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família: concepção e organização do acompanhamento. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: MDS, n.18, jul/2014. 100 p.
49. Júnior, H. M. M.; Jaime, P. C.; Lima, A. M. C. O Sistema Único de Saúde e o Programa Bolsa Família: compromissos e desafios. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: MDS, n.17, jul/2014. 64 p.
50. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatórios de Informações Sociais. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acessado em 20 de out. 2016.
51. Perini, J. H. M.; Neto, A. L. N.; Silva, M. M. A.; Medeiros, B. J.; Lima, K.F. A rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Redesan) como estratégia de política de segurança alimentar e nutricional. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: MDS, n.14, dez/2010. 164 p.
52. Burlandy, L.; Maluf, R.; Frozi, D.; Mafra, L. A. S.; Reis, M. C.; Zimmermann, S. Avaliação do Programa Banco de Alimentos no Brasil. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: MDS, n.14, dez/2010. 164 p.
53. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rede de Equipamentos Públicos. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/equipamentos>>. Acessado em 17 de fev. 2015.
54. Subsídio para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana, (PNAUP). Disponível em: <<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Subsidio-para-uma-Poli%CC%81tica-Nacional-de-Agricultura-Urbana-Periurbana.pdf>> Acessado em: 5 de outubro de 2016.

55. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014. 87 p.
56. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência – Glossário. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?>>. Acessado em: 6 de julho de 2016.
57. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Orçamento Público – Conceitos Básicos Módulo 5: Noções Sobre Execução Orçamentária. Brasília: ENAP, 2014. 19 p.
58. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias do Distrito Federal. 2014.
59. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Methods to monitor the human right to adequate food volume II: An Overview of Approaches and Tools. Rome: FAO, 2009. 173 p.
60. Feijó, C. A.; Ramos, R. L. O.; Lima, F. C. G. C.; Fliho, N. H. B.; Palis, R. Contabilidade Social: a nova referência das Contas Nacional no Brasil. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 327p.
61. Thompson, J. B. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
62. Gadamer, H. G. Verdade e método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Enio Paulo Giachini. 13ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2013.

63. Ricoeur, P. Tempo e narrativa / Paul Ricoeur. Tradução Claudia Berliner; revisão da tradução Márcia Valéria Martinez de Aguiar; introdução Hélio Salles Gentil. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

64. Pohlmann, A. R. Intuições sobre o tempo na criação em artes visuais. Educação (UFSM), v. 31, n. 2, 2006.

65. Miranda, L.; Figueiredo, M. D.; Ferrer, A.L.; Onocko Campos, R. Dos grupos focais aos grupos focais narrativos: uma descoberta no caminho da pesquisa. In: CAMPOS, R. O. et al. Pesquisa avaliativa em saúde mental: desenho participativo e efeitos da narratividade. São Paulo: Hucitec, 2008.

## **APÊNDICE I**

### **Roteiro Semi-estruturado**

#### **Grupo focal – Conselheiros**

Questões para reflexão:

1. Quais são as principais atividades realizadas pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal – Consea/DF?
2. O Consea/ DF realiza algum tipo de monitoramento de programas? Qual a opinião de vocês sobre esta atividade?

Sobre o monitoramento do orçamento público de SAN:

3. O que vocês conhecem sobre o orçamento do GDF para Segurança Alimentar e Nutricional e como é o monitoramento deste orçamento por parte do Governo?
4. Remetendo-se ao período de 2011 a 2014, vocês têm conhecimento sobre a participação e/ou contribuição do Consea/ DF na definição do orçamento destinado aos seguintes programas – Programa de transferência condicionada de renda (Complementação do bolsa família)? Alimentação Escolar? Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (BA, URDA, Restaurantes Comunitários? Ações como hortas escolares, agricultura orgânica e promoção de SAN? Se sim, como foi esse processo? Se não, por quê?
5. O Consea/ DF tem contribuído na discussão e na definição do orçamento de SAN em relação aos diferentes programas citados anteriormente? Como tem feito isso? Caso não, esta é uma prioridade para o Conselho?

Sobre a análise dos indicadores

6. Como vocês avaliam o orçamento da SAN no Distrito Federal?

7. Considerando os indicadores apresentados como vocês avaliam o compromisso do GDF com a SAN ao longo dos anos?

8. Vocês consideram importante monitorar os indicadores apresentados para a Segurança Alimentar e Nutricional? Se não, por quê? Se sim, como o Consea/ DF poderia se organizar para monitorar esses (e outros) indicadores orçamentários para a SAN?

9. Como estes dados de monitoramento podem ser utilizados para avançar na garantia da SAN no DF?

## APÊNDICE II



**CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO**  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE  
DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM NUTRIÇÃO HUMANA  
BRASÍLIA - DF  
TELEFONE (061) 3107-1780  
E-mail: [pgnut@unb.br](mailto:pgnut@unb.br)  
<http://fs.unb.br/>

---

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE**

Convidamos o(a) Sr.(a) a participar do projeto de pesquisa **Análise do orçamento de programas de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal: o compromisso Estatal na realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (2011-2014)**, sob responsabilidade da pesquisadora Giselle Garcia, e da sua orientadora Sra. Dra. Elisabetta Recine. O referido projeto de mestrado, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Nutrição Humana da Universidade de Brasília, tem por objetivo geral analisar o orçamento de programas públicos de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal, no período de 2011 a 2014, sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, por meio de técnicas de análise participativas. A pesquisa tem por objetivos específicos sistematizar os recursos referentes às ações orçamentárias circunscritas aos programas de estudo (agricultura familiar, benefícios do programa bolsa família, alimentação escolar e equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional); aplicar os indicadores orçamentários propostos pela metodologia de monitoramento da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura; e problematizar a interpretação dos indicadores junto aos agentes públicos afetos ao planejamento, execução e monitoramento do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional.

O(a) Senhor(a) receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a realização da pesquisa e asseguro-lhe que seu nome não aparecerá, sendo mantido o mais rigoroso sigilo pela omissão total de quaisquer informações que permitam identifica-lo(a).

A sua participação se dará por meio de, pelo menos, dois encontros para a realização de grupo focal, em local a definir, referenciado e pactuado, junto à secretaria-executiva da instância a que representa. O grupo focal consiste em uma técnica qualitativa que, por meio de um roteiro de discussão, 5 a 15 pessoas são convidadas a refletir e dialogar em conjunto para esclarecer temas específicos. O(a) Sr.(a) será convidado(a) a discutir coletivamente sobre o papel da sua instância no monitoramento e relatar alguns impressões com relação aos indicadores orçamentários que serão apresentados. As discussões serão gravadas e poderão ter duração de até 2 (duas) horas.

Durante a realização da discussão pode ser que alguns sentimentos como timidez, indecisão, exaltação e empolgação lhes ocorram. Esclareço que o(a) Sr.(a) pode se recusar a responder qualquer questão que lhe traga constrangimento e pode desistir de participar da pesquisa em qualquer momento, sem prejuízo. Sua participação é voluntária, portanto não há pagamento pela sua colaboração.

As despesas tidas pelos participantes da pesquisa e dela decorrentes serão cobertas pela pesquisadora responsável. A cobertura se dará pelo ressarcimento dos gastos relativos ao deslocamento e à alimentação, que será fornecida pela pesquisadora no local de realização da atividade.

A pesquisa poderá apresentar riscos, quais sejam: extravio dos materiais coletados da pesquisa, como o áudio das discussões dos grupos focais, degravação do material, entre outros; e acidentes durante o deslocamento, até o local de desenvolvimento dos grupos focais, ou durante a realização da discussão em grupo. Como medidas para minimizar os possíveis riscos, os documentos produzidos e coletados serão armazenados, periodicamente, em unidade de armazenamento de dados externa à rede e, se ocorridos acidentes, a pesquisadora será responsabilizada pela indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Página 1 de 2

Sua participação contribuirá para uma análise participativa e qualificada sobre o orçamento público para a segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal. Em longo prazo, sua participação poderá contribuir para a mobilização e divulgação da importância do monitoramento e da prestação de contas das ações públicas.

Os resultados da pesquisa serão divulgados pela Universidade de Brasília no seu diretório de teses e dissertações da Biblioteca Central, podendo ser ainda publicados, posteriormente, em revistas científicas. Os dados e materiais serão utilizados somente para esta pesquisa e ficarão sob a guarda da pesquisadora por um período de cinco anos, após isso serão destruídos.

Se o(a) Senhor(a) tiver qualquer dúvida em relação ao estudo, telefone para: Giselle Garcia – (61) 8442-9107 (incluindo ligações a cobrar, se for o caso) ou para a orientadora Profa. Dra. Elisabetta Recine – (61) 3107-0087, na Universidade de Brasília, no horário comercial das 8 às 12 horas e das 14 às 18 horas.

Este projeto foi Aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências da Saúde (CEP/FS) da Universidade de Brasília. O CEP é composto por profissionais de diferentes áreas cuja função é defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. As dúvidas com relação à assinatura do TCLE ou os direitos do participante da pesquisa podem ser esclarecidos pelo telefone (61) 3107-1947 ou do e-mail cepfs@unb.br ou cepfsunb@gmail.com, horário de atendimento de 10 as 12 horas e de 13 as 15h30, de segunda a sexta-feira. O CEP/FS se localiza na Faculdade de Ciências da Saúde, Campos Universitário Darcy Ribeiro, Universidade de Brasília, Asa Norte.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com a pesquisadora responsável e a outra com o Senhor(a), devendo ser rubricado em todas as suas páginas e assinado, ao seu término, pelo convidado a participar da pesquisa, ou por seu representante legal, assim como pelo pesquisador responsável, e ainda as páginas de assinaturas constar-se-ão em mesma folha.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016

---

Giselle Silva Garcia  
(assinatura)

---

Participante  
(assinatura)

Página 2 de 2