



# Desafios à Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo

*Challenges to the Implementation of the Food and Nutritional Security Policy in the Municipality of São Paulo*

Eduarda Lazari Maia<sup>1</sup>   
Gabriela Pinheiro Lima Chabbouh<sup>2</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.60027]

Recebido em: 30/06/2021  
Aprovado em: 02/07/2021

**Resumo:** O artigo explora a implementação das metas 2.1 e 2.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas entendidas como equivalentes à implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no município de São Paulo, utilizando como referencial teórico o tripé estratégico de Mark H. Moore. O trabalho utiliza duas estratégias metodológicas: a análise de documentos públicos e a aplicação de questionário aos integrantes da Comissão Municipal ODS e suas Câmaras Temáticas. A partir dos dados coletados, as autoras analisam três pontos: a inclusão do tema da SAN na agenda de políticas públicas, sendo percebida enquanto valor público a ser perseguido pela administração municipal; as fontes de legitimação e apoio da SAN no município de São Paulo e, por fim, a capacidade operacional da Prefeitura de São Paulo para garantir a efetivação da SAN. Conclui-se que: a política de SAN se configura como valor público, dada a sua presença nos principais instrumentos de planejamento municipal; há tímida legitimidade e apoio ao redor do tema, conferida principalmente pelos cidadãos e a Prefeitura enfrenta desafios de estrutura, de processo e de sustentação de resultados na implementação da política de SAN, apesar dos envolvidos avaliarem positivamente as capacidades municipais.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional; Município de São Paulo; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

**Abstract:** The article explores the implementation of targets 2.1 and 2.2 of the Sustainable Development Goals (SDGs) of the United Nations, understood as equivalent

<sup>1</sup> Ensino Superior em Negócios, Direito e Engenharia (Insper). E-mail: eduardalazari@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade de São Paulo (USP). E-mail: gabriela.p.lima@gmail.com.

to the implementation of Food and Nutritional Security (FNS) policies in the city of São Paulo, using as a theoretical framework the Mark H. Moore's strategic tripod. The work uses two methodological strategies: the analysis of public documents and the application of a questionnaire to the members of the Municipal SDG Commission. From the collected data, the authors analyze the inclusion of FNS in the public policy agenda, being perceived as a public value to be pursued by the municipal administration; the sources of legitimacy and support of FNS in the city of São Paulo and, finally, the operational capacity of the City of São Paulo to guarantee the effectiveness of FNS. It is concluded that: FNS policy is configured as a public value, given its presence in the main instruments of municipal planning; there is timid legitimacy and support around the issue, mainly conferred by citizens and the City Hall faces challenges of structure, process, and sustaining results in the implementation of the FNS policy, despite those involved evaluating positively the municipal capacities.

**Keywords:** Food and Nutritional Security; São Paulo City Hall; Sustainable Development Goals

## **1. Introdução**

O presente artigo explora os desafios de viabilização de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). De acordo com a lei brasileira, “a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais” (Lei nº 11.346, 2006).

A institucionalização da SAN pela PMSP deu-se por meio da Lei nº 15.920, 2013 que definiu os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Nos anos subsequentes, a prefeitura avançou na criação de arranjos de governança e na inclusão de ações direcionadas à promoção de SAN no Programa de Metas 2017-2020. O tema, porém, saiu da agenda de políticas públicas na revisão programática do Programa de Metas para 2019-2020.

Nos anos mais recentes, a PMSP tem avançado na institucionalização da Agenda 2030 para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O compromisso, formalizado pela Lei 16.817/2018, estabeleceu os ODS como diretrizes das políticas públicas municipais, oportunizando uma extensa movimentação dos órgãos governamentais para sua implementação, incluindo o ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável.

Neste trabalho, analisa-se as perspectivas e capacidades para implementação do ODS 2, mais especificamente das metas municipais 2.1 e 2.2, que abordam a temática da

SAN, com ênfase nos indicadores nutricionais e nos aspectos de acesso suficiente à alimentação.

Foram analisados documentos públicos, bem como foi feita uma análise dos dados qualitativos e quantitativos de uma consulta pública sobre o tema feita pela Plataforma Participe+. Além disso, também foi aplicado um questionário sobre as metas 2.1 e 2.2 aos membros da Comissão Municipal ODS e aos participantes de suas Câmaras Temáticas.

Para dar sustentação às análises, utiliza-se o triângulo estratégico de Moore que resume os requisitos para que as estratégias no setor público sejam bem-sucedidas<sup>3</sup> em três pilares: a definição de valor público, a criação de legitimidade e apoio e a capacidade operacional (Moore, 2000).

Esse modelo foi escolhido como balizador da análise por direcionar a atenção tanto “para cima”, olhando para o ambiente político do qual os órgãos públicos obtêm autoridade para agir, quanto “para fora”, investigando qual é a demanda externa de criação de valor e, por fim, olhando “para dentro”, de modo a verificar a capacidade operacional das organizações públicas (Moore, 2000).

O artigo explora sequencialmente estes três pilares: 1) conceitua valor público, define e contextualiza o problema público que motivou a inserção de SAN na agenda de políticas públicas em São Paulo; 2) explora o estado atual das fontes de legitimidade e apoio ao tema, por meio da análise da participação da sociedade civil na consulta pública da Agenda Municipal 2030 e 3) avalia as capacidades da Prefeitura para lidar com os desafios estruturais, de processo e de sustentação de resultados da política de SAN, a partir da percepção dos atores envolvidos com o processo de municipalização da Agenda 2030.

A partir da análise dos dados primários e secundários coletados, à luz do triângulo estratégico de Moore, pretende-se: demonstrar que a política de SAN no município de São Paulo configura-se como valor público, dada a sua presença nos instrumentos de planejamento municipal; avaliar a extensão da legitimidade e do apoio ao redor do tema, conferida principalmente pelos cidadãos e mostrar que os atores envolvidos no processo de localização da Agenda 2030 no município de São Paulo avaliam que a PMSP majoritariamente possui as capacidades necessárias para a implementação da SAN,

---

<sup>3</sup> Para o autor, a métrica de sucesso de uma estratégia governamental é o atingimento de uma missão, entendida como um problema a ser aliviado ou um conjunto de condições sociais a serem criadas.

apesar da identificação de desafios de estrutura, de processo e de sustentação de resultados.

## **2. Valor Público – Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda de Políticas Públicas no Município de São Paulo e Institucionalização do Tema**

Em 2013, a Prefeitura de São Paulo (PMSP) iniciou o processo de institucionalização da política de SAN como problema público a ser enfrentado. Segundo a administração municipal comunicou no 1º PLAMSAN, este processo envolveu a sociedade civil na construção de um Projeto de Lei sobre a temática (Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional [CAISAN-Municipal], 2016, p. 39).

Aprovada, a lei Municipal nº 15.920/2013 previu que o município deveria tomar as medidas necessárias para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a SAN de sua população. Além disso, instituiu os componentes municipais do SISAN<sup>4</sup>, a saber: a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN); o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP)<sup>5</sup>; e a CAISAN-Municipal<sup>6</sup>.

Após a institucionalização da política de SAN, a Prefeitura realizou a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e construiu seu primeiro Plano de SAN, para o período de 2016-2020 (Bógus, C.M., Lins, J.D., & Ribeiro, S.M., 2019). Além do arcabouço institucional criado especificamente para tratar da temática, o histórico de inclusão de SAN no Programa de Metas de São Paulo é fundamental para entender a configuração do tema enquanto valor público a ser perseguido pela Prefeitura.

---

<sup>4</sup> Nessa estrutura, a CMSAN é o momento de mobilização da sociedade para diagnóstico e discussão das necessidades de intervenção. O COMUSAN-SP é o órgão de participação e controle social#, com a função de articular, acompanhar, monitorar e fiscalizar a implementação de ações e políticas de SAN. A CAISAN-Municipal, por sua vez, é órgão de articulação entre as Secretarias que têm interface com a temática de SAN para a proposição e execução de políticas públicas.

<sup>5</sup> Apesar de institucionalizado em 2013, por meio da lei 15.920, o COMUSAN foi criado em 2001, na I Conferência Municipal de Segurança em São Paulo, como um espaço de participação social de diálogo e articulação da sociedade e, desde então, de acordo com o 1º PLAMSAN, esteve ativo na interação com a Prefeitura para impulsionar a agenda de SAN. Nele atuam “igrejas, sindicatos, cooperativas e ONG’s” (CAISAN-Municipal, 2016, p.43).

<sup>6</sup> Prefeitura do Município de São Paulo. Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na Cidade de São Paulo: ações, desafios e perspectivas do papel da cidade na alimentação. São Paulo: PMSP; 2016.

Na elaboração do Programa de Metas<sup>7</sup> 2017-2020, instrumento de planejamento municipal, a Prefeitura, na perspectiva de promover a saúde da população e reduzir a mortalidade por Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT), contemplou a contratação de nutricionistas. A justificativa para inserção foram os dados alarmantes de DCNT em faixas etárias precoces e a inegável relação da alimentação saudável e a longevidade<sup>8</sup>.

No entanto, a iniciativa representava apenas uma das 433 linhas de ação. Ainda que limitada a uma ação, esta foi o suficiente para deixar como legado a organização de informações sobre a saúde nutricional da população do município que podem servir como base para monitorar o estado da SAN na população paulistana, ainda que restrita à dimensão de indicadores nutricionais<sup>9</sup>.

A frequente participação social referente ao tema de SAN evidenciou a necessidade de tratamento mais adequado pelos instrumentos de planejamento da Prefeitura. Na versão final do Programa de Metas 2017-2020, uma meta foi elaborada para atender a demandas que chegaram a partir da participação social: a meta 37 visava “Melhorar a classificação de São Paulo no Mapa de Insegurança Alimentar (Mapa InSAN) de Média para Baixa”.

A meta 37 tentava contemplar ações previstas no Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), visando alterar de média para baixa a insegurança alimentar de São Paulo no Mapa InSAN. Ressalta-se que o Mapa InSAN<sup>10</sup> tem como

---

<sup>7</sup> O Programa de Metas é um instrumento de gestão obrigatório, estabelecido pela Emenda n. 30, de 2008, da Lei Orgânica Municipal de São Paulo, e deve ser apresentado em até 90 dias após o início da gestão de um prefeito contendo as prioridades e ações estratégicas, com metas quantitativas, para cada área da Administração Municipal e Subprefeituras. A versão preliminar é apresentada para consulta popular e após incorporação da participação popular é publicada uma versão final. Este é o documento que registra os principais compromissos concretos da administração ao longo do ciclo de gestão.

<sup>8</sup> De acordo com a Organização Mundial da Saúde [OMS] (2018), dietas não-saudáveis são um dos 4 principais fatores de risco para doenças não comunicáveis. Na última edição do State of Food and Agriculture, a FAO reforça que a dietas saudáveis protegem contra a má nutrição em todas as suas formas, mas coloca também a crescente dificuldade de acesso a dietas saudáveis por problemas de preço: o aumento global do preço de dietas saudáveis foi da ordem de 7,9% mundialmente. Na América Latina, o aumento foi de 6,8% (FAO, 2021, pp. 25-26).

<sup>9</sup> A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) conceitua a insegura alimentar em quatro dimensões: abastecimento, acesso, utilização e a estabilidade das três dimensões mencionadas ao longo do tempo. O abastecimento diz respeito à produtividade de gêneros alimentícios e, portanto, à disponibilidade de alimentos sob a perspectiva da oferta. O acesso trata do ponto de vista da acessibilidade dos preços praticados no mercado e o quanto estes são acessíveis às pessoas. A utilização corresponde às práticas de preparação, distribuição e variedade dos alimentos no âmbito domiciliar e seus efeitos na ingestão apropriada de nutrientes e energia. Entende-se que, ao tomar dados das DCNTs como motivação e sistematizar o acompanhamento de indicadores nutricionais, a SMS está mensurando, respectivamente, os efeitos físico-biológicos das dimensões de utilização e acesso à alimentação.

<sup>10</sup> O Mapa InSAN, Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional é um estudo desenvolvido e

medida principal dois indicadores nutricionais: déficit de altura-idade e de peso-idade em menores de 5 anos acompanhadas pelo Programa Bolsa-Família. Informações de renda familiar per capita, acesso à água e esgoto, também são usados para definir o nível de insegurança alimentar das unidades federativas nesse estudo.

Com base no Mapa InSAN, estimou-se existirem, no município de São Paulo, 50.128 famílias - cerca de 200.512 pessoas, correspondente a 1,6% da população total - em situação de insegurança alimentar, e foi atribuído ao município um nível médio de insegurança alimentar.

Os dados do Mapa InSAN indicam necessidade de atenção para o tema no município. Primeiro, porque os principais indicadores do estudo capturam os efeitos físico-biológicos de um estado mais agravado da insegurança alimentar. Se for considerada a leitura de Radimer sobre a fome como fenômeno individual e coletivo, gerido no âmbito familiar e com piora progressiva, na qual o estágio mais grave a fome já afeta os menores do domicílio, o Mapa InSAN revela a dimensão da população extremamente afetada pela insegurança alimentar<sup>11</sup>. No entanto, as variáveis do estudo não capturam aspectos psicossociais da fome, como ocorre por meio do inquérito da EBIA ou do FIES-SM<sup>12</sup>.

---

publicado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN nos anos de 2016 (ano de referência 2014) e 2018 (ano de referência 2016) com o objetivo de identificar as famílias e indivíduos que se encontravam em insegurança alimentar e nutricional, a partir de dados do Cadastro Único e do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN. O estudo classifica níveis de insegurança alimentar em uma escala de vulnerabilidade que possui as seguintes gradações: Muito Baixa, Baixa, Média, Alta, Muito Alta. Não constam no portal do governo federal atualmente os critérios para definir cada um destes níveis. Os estudos e dados publicados, bem como as informações disponíveis sobre a metodologia podem ser acessadas em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirm/portal-san/artigo.php?link=15>

<sup>11</sup> Este entendimento da insegurança alimentar como um processo progressivo advém dos estudos de Radimer (1992 como citado em Ministério do Desenvolvimento Social [MDS], 2014) para elaboração do Indicador de Cornell, que mensura aspectos psicossociais da insegurança alimentar, e foi precursor referencial para o desenvolvimento da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A progressão da insegurança alimentar, de acordo com Radimer, parte de um estágio no qual há perda de qualidade na alimentação domiciliar, agravando-se quando há também perda quantitativa no acesso aos alimentos sem que afete as crianças do domicílio, para um estágio mais grave no qual os menores experienciam a fome, entendida aqui como privação ou insuficiência de ingestão de alimentos do ponto de vista calórico ou quantitativo a partir do qual podem ser sentidos efeitos em indicadores nutricionais.

<sup>12</sup> Os inquéritos FIES-SM (sigla em inglês para Escala da Experiência de Insegurança Alimentar - Módulo de Pesquisa) e EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar) são escalas psicométricas respectivamente utilizadas pela FAO e pelo IBGE para mensurar aspectos subjetivos e comportamentais da experiência de insegurança alimentar. São perguntas que mensuram a presença da preocupação em relação à falta de alimentos entre os membros da família e comportamentos de gerenciamento da fome como fenômeno domiciliar, tais como pular refeições ou reduzir a variedade de alimentos ingeridos.

Outros motivos que indicam urgência são a restrição do público estudado e as dimensões avaliadas para definir insegurança alimentar, de maneira que o diagnóstico pode estar subestimando o total de pessoas que necessitam de políticas públicas de SAN e DHAA em São Paulo. Adotando o marco interdisciplinar para compreensão da insegurança alimentar de Kepple e Segall-Corrêa (2011)<sup>13</sup>, entende-se que a participação em programas sociais diminui o nível de vulnerabilidade à insegurança alimentar. Logo, o público-alvo do Mapa InSAN tem acesso a um determinante domiciliar importante para o alívio da insegurança alimentar<sup>14</sup>.

Dadas as considerações sobre o referencial utilizado pela PMSP, pode-se entender que a meta 37 do Programa de Metas 2017-2020 de São Paulo atende de maneira tímida e limitada à demanda da sociedade civil. Houvesse considerado outras referências que olhassem para a população desassistida, bem como para outros arranjos familiares, aspectos de cultura alimentar, raça/cor, existência e forma de vínculo empregatício, entre outros determinantes, poderia levar a um tratamento mais amplo e completo do problema com um número maior de metas e ações.

Além de limitado, o espaço conquistado na agenda de políticas públicas em 2017 ainda foi perdido em 2019 quando publicada a revisão programática do Programa de Metas para 2019-2020. A versão revisada pelo prefeito Bruno Covas do planejamento municipal para o biênio não contou com participação popular e nessa versão não há menção à SAN.

A institucionalização da SAN enquanto valor público para a PMSP se dá tanto por meio de instrumentos específicos para tratar do tema, como a Lei 15.920 e o PLAMSAN, quanto pela inclusão de metas relacionadas ao tema no Programa de Metas, importante instrumento de compromisso da administração municipal quanto às entregas que devem ser feitas dentro de um período de gestão.

---

<sup>13</sup> Ainda sobre a multidimensionalidade deste fenômeno, Kepple e Segall-Corrêa (2011) trazem um modelo conceitual dos determinantes de insegurança alimentar que englobam 25 aspectos em nível macrossocioeconômico, local e domiciliar. O marco interdisciplinar proposto pelas autoras, compreende que definir a insegurança alimentar a partir de indicadores antropométricos obscurece os fatores políticos, econômicos e culturais tanto em uma escala macro - cenário global - quanto na escala micro - domiciliar - e acaba por desconsiderar realidades em que a fome está presente mesmo sem consequências físico-biológicas.

<sup>14</sup> No entanto, o Mapa InSAN não captura a realidade de domicílios sem menores ou com menores acima dos 5 anos, bem como prioriza indicadores antropométricos, o déficit peso-idade e altura-idade, que medem efeitos físico-biológicos nem sempre presentes em situações de insegurança alimentar.

O histórico exposto neste capítulo demonstra que a sociedade civil se posicionou sobre o tema sempre que houve abertura para tal e parece ter sido decisiva para a adoção do tema como valor público na agenda da PMSM, dado que, no histórico recente, a única ocasião em que o tema não foi incluído na agenda foi quando não houve processo participativo.

A adoção da Agenda 2030 no município de São Paulo ocorreu com abertura para participação social e oportunizou, portanto, que a sociedade civil se manifestasse novamente sobre SAN, no âmbito do ODS 02, em consulta pública feita em 2020. Estes dados permitem acessar um status atual da demanda e, assim, avaliar a legitimidade e apoio da sociedade ao tema. O próximo capítulo abordará, portanto, este pilar a partir dos dados.

### **3. Legitimidade e Apoio às Políticas Públicas de SAN no Município de São Paulo**

Entende-se por legitimidade e apoio as fontes de autorização do poder público para atuar em direção ao cumprimento de uma missão, gerando valor público. Essas fontes incluem os cidadãos, representantes eleitos, grupos de interesse e a mídia que formam, em conjunto, um ambiente de autorização (Moore, 2000, p. 197).

Este eixo é relevante para a sustentabilidade financeira das organizações públicas, pois é preciso que a legitimidade e apoio sejam suficientemente difundidas e fortes para justificar a priorização de uma agenda e o direcionamento de recursos financeiros na medida necessária para entregar o valor público. Isto porque as organizações governamentais precisam persuadir o ambiente de autorização a atrair receitas.

Nesta seção, realiza-se um diagnóstico do estado atual do apoio às políticas de SAN, olhando para o cidadão enquanto ator do ambiente de autorização que confere legitimidade a um valor público. Tal análise centra-se nos dados da Consulta Pública da Agenda Municipal 2030, realizada pela Prefeitura no 2º semestre de 2020, com ênfase nas sugestões para as metas 2.1 e 2.2.

#### *3.1. Análise dos Dados do Participe+*

A Comissão Municipal ODS, com participação de 16 organizações<sup>15</sup> da sociedade civil, tomou posse em julho de 2020 e dedicou-se no segundo semestre de 2020 à

---

<sup>15</sup> Conforme consta no Diagnóstico de Indicadores para o Monitoramento dos ODS em São Paulo (Prefeitura e São Paulo, 2020), as organizações da sociedade civil representadas na Comissão Municipal de ODS são: Liga Solidária - Liga das Senhoras Católicas de São Paulo; OAB - Seção São Paulo - 93º Subseção Pinheiros; Ciclocidade - Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo; União dos Escoteiros



municipalização das metas da ONU para a realidade municipal. Entre outubro e novembro de 2020, foram submetidos à consulta pública online, pela Plataforma Participe+, as metas e indicadores propostos para a Agenda Municipal 2030, incluindo as metas do ODS 02.

Pelo histórico levantado sobre SAN nas seções anteriores, tem-se que a participação da sociedade civil foi chave para a inclusão do tema na agenda da PMSP. O material resultante da Consulta Pública permite analisar uma fonte atual de interação com a sociedade civil paulistana, fonte primária da legitimidade e autoridade dos representantes públicos governamentais. Seguem, na Tabela 1, as propostas apresentadas pela PMSP na Consulta Pública para a Agenda Municipal 2030 para as metas 2.1 e 2.2 que versam sobre a SAN de maneira direta:

**Tabela 1:** Propostas de metas para o ODS 02 - Fome Zero e Agricultura Sustentável

<p><b>Meta municipal 2.1:</b> Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.</p>
--

<p><b>Meta municipal 2.2:</b> Até 2030, reduzir a subnutrição crônica e aguda e reduzir a aceleração do excesso de peso em crianças menores de cinco anos, e atender as necessidades nutricionais de gestantes e lactentes menores de seis meses.</p>
---

Essa abordagem dos dados considera que legitimidade e apoio necessários para dar suporte à ação pública não requer somente que as pessoas se manifestem a favor de determinada política ou medida, mas que essa manifestação tenha poder de influência sobre os *policymakers*. Na literatura sobre o tema, são considerados fatores limitantes à influência dos *policymakers* sobre os *policymakers* a assimetria de informações entre os atores individuais e coletivos da arena pública e os custos de organização que permitem a dedicação de tempo para uma participação bem-informada (Secchi, 2014, pp. 140-143).

Portanto, em uma participação viabilizada virtualmente e estruturada para receber colaborações individuais assíncronas, sem interação com outros participantes da sociedade civil ou dos representantes do poder público tem-se um cenário:

---

do Brasil - Região de São Paulo; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente; Instituto Siades - Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável; Instituto Cidades Sustentáveis (Rede Nossa São Paulo); Instituto Akatu; Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SP); Eccaplan - Consultoria em Desenvolvimento Sustentável LTDA; Associação Artigo 19; União Estadual dos Estudantes de São Paulo (UEE-SP); Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Centro Estudos Pesquisa Documentação em Cidades Saudáveis (CEPEDOC); Universidade de São Paulo (USP); Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU).

- de custo de organização relativamente baixo, pois os cidadãos poderiam adequar a participação de acordo com a sua conveniência em termos de horários pessoais e acesso a aparelhos e internet

- de assimetria de informações relativamente alta, dada a extensão e variedade de temas da Agenda 2030 e a variação de complexidade entre metas e indicadores

Considerando que não foram oportunizados momentos de difusão e equalização de informações, considera-se que o volume de contribuições absoluta e relativa seria o fator chave para que o tema da SAN tivesse sua legitimidade percebida e validada pelos agentes públicos de modo a elevar sua prioridade na agenda de políticas públicas.

A estrutura da análise dos dados gerados pela Consulta Pública da Agenda Municipal 2030 feita na plataforma Participe+ busca identificar o tamanho e a extensão da legitimidade e apoio conferidos pela sociedade civil em relação às políticas de SAN. Analisa-se a quantidade e o conteúdo das sugestões dadas para as metas ODS 2.1 e 2.2, e como essas informações se comparam relativamente ao engajamento da população com outras temáticas da Agenda 2030.

No modelo proposto pela Prefeitura, os cidadãos puderam reagir às propostas municipalizadas de metas da Agenda 2030 e de seus atributos - indicadores e metas numéricas. Para cada atributo, o cidadão era apresentado a um conjunto de opções: Manter, Manter e propor novo, Revisar, Excluir, Excluir e propor novo.

A Consulta foi realizada em dois blocos<sup>16</sup> e gerou 8.606 contribuições da sociedade civil paulistana. Dentre eles 86,3% eram interações de anuência em manter a proposta e 11,6% eram pedidos de revisão. A opção “Manter e propor novo” correspondeu a 1,8% das interações, seguido das opções “Excluir” e “Excluir e propor novo” que juntas somaram 0,3% das interações.

Esses resultados demonstram alinhamento dos participantes da Consulta às propostas da Prefeitura. Dentre as discordâncias predominaram as sugestões de revisão, sobretudo de atributos “Meta 2030 para o indicador”, com 53,1% das indicações de alteração. O principal fator de discordância entre o poder público e os anseios da

---

<sup>16</sup> O primeiro bloco foi realizado entre 21/10/2020 e 03/11/2020 e o segundo bloco da consulta ocorreu entre 09/11/2020 e 22/11/2020. Os resultados podem ser acessados em <<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes?filter=past&page=1#process-list>>

sociedade civil, portanto, está no tamanho da ambição de cumprimento das metas quantitativas.

Ainda nos resultados gerais da Consulta Pública, verificou-se taxa de 13,1% de engajamento com o conteúdo proposto pela PMSP, com o total de 1.130 sugestões enviadas por 39 participantes. Os participantes da Consulta poderiam se restringir a selecionar uma das reações padronizadas, caso chamado de “Interação”, ou se engajar mais ativamente, propondo um texto alternativo ao atributo que se desejava alterar. Neste caso, a participação foi classificada como “Sugestão”. Logo, a taxa de engajamento corresponde ao percentual de sugestões, que exigem postura mais ativa de elaboração de contraproposta ao poder público.

O ODS 02 figura dentre um dos que contou com maior participação e engajamento dos cidadãos na Consulta Pública: observou-se uma taxa de 94 interações por meta do ODS 2, 81% acima da média geral observada na Consulta Pública.

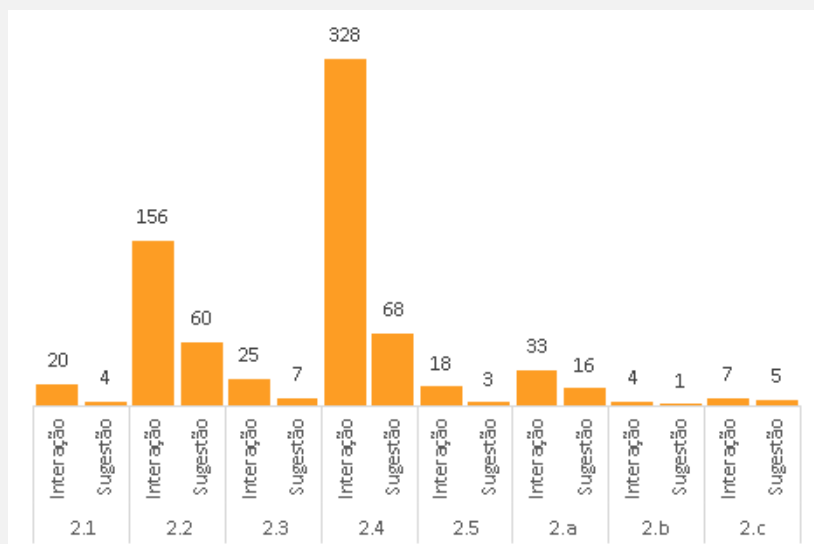
As metas do ODS 02 correspondem a menos de 5% das metas submetidas para a Consulta, entretanto, geraram 20% do total de sugestões. Foram 755 interações, das quais 164 sugestões, uma taxa de engajamento de 21,8% para o ODS 02<sup>17</sup>, comparada com uma taxa de engajamento geral de 13,2% para os demais objetivos da Agenda.

O Gráfico 1, mostra o total de interações, segregadas entre interações padronizadas e sugestões originais para cada uma das metas do ODS 02.

**Gráfico 1:** Número de interações e sugestões por meta do ODS 02

---

<sup>17</sup> Dentro do ODS 02, observa-se maior número de interações com as metas 2.2 e 2.4. A meta 2.1, que está dentro do escopo da nossa análise sobre SAN, teve apenas 24 interações. A meta 2.4 trata das formas sustentáveis de produção do alimento e foi levada à consulta pública o seguinte texto: “Até 2030, que 60% das propriedades agropecuárias do município promovam práticas agroambientais satisfatórias, de caráter sustentável, promovendo a manutenção e ou recuperação dos ecossistemas e da biodiversidade local, com melhora progressiva da qualidade da terra e do solo, e fortalecendo a resiliência do município diante dos desafios das mudanças climáticas.”



Ao analisar qualitativamente o engajamento dos participantes com as metas 2.1 e 2.2, observa-se maior concordância dos cidadãos com a proposta da administração municipal para a meta 2.1. No total, 71% dos participantes optaram por manter a meta conforme proposto originalmente. Dentre os 29% que manifestaram discordância, foram feitas duas sugestões: a inclusão da palavra “saudável” no texto da meta e a ampliação da meta para o indicador proposto, sem nenhuma sugestão numérica específica<sup>18</sup>.

No caso da meta 2.2, 74% votaram a favor da proposta da Prefeitura, número ligeiramente maior do que o da meta 2.1. No entanto, quando foi manifestada discordância pelos participantes, esta foi muito mais significativa do que as identificadas para a meta 2.1.

Os pedidos de revisão da descrição da meta incluíam a solicitação pela erradicação - ao invés da redução sugerida no texto original - da subnutrição e da aceleração do excesso de peso, bem como sugestões de incluir a menção a políticas de alimentação escolar como meio para atingimento da meta.

Dentre as sugestões para associar alimentação escolar à meta 2.2, havia pedidos para privilegiar compra de alimentos de produtores familiares locais, eliminar produtos industrializados e introduzir hortas orgânicas escolares para abastecimento da rede pública de ensino.

Ainda na meta 2.2, os cidadãos se manifestaram por ampliar o escopo e público-alvo da meta. Foram sugeridos a inclusão de adolescentes em adição às crianças, bem

<sup>18</sup> Após a inclusão da alteração sugerida, a meta 2.1 no município de São Paulo passou a ser: “Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, saudáveis, nutritivos e suficientes durante todo o ano.”

como olhar para a saúde e condições maternas de aleitamento como parte dos esforços para alcance da meta.

A participação promovida pelas duas consultas, entretanto, não demonstra ter gerado efeitos sobre o posicionamento da PMSP em relação às metas municipais para a Agenda 2030 que versam sobre a implementação da SAN. Dentre as sugestões para as metas 2.1 e 2.2, 13% delas foram acatadas. Todas as sugestões para a meta 2.2 foram rejeitadas.

Em maioria, por meio de respostas padronizadas, a administração municipal considerou a proposta original mais compatível com a Agenda 2030 e/ou com as possibilidades atuais da PMSP. A Tabela 2, abaixo, detalha as justificativas de encaminhamento das sugestões dadas pelos munícipes.

**Tabela 2:** Análise das respostas da Prefeitura de São Paulo à Consulta Pública

<b>Resposta</b>		<b>Justificativa</b>	<b>Meta 2.1</b>	<b>Meta 2.2</b>
Sugestão incorporada	não	Considerou a proposta original mais compatível com a meta global e/ou com as possibilidades atuais do município	0%	76%
Sugestão incorporada	não	Não acatada, mas poderá ser considerada no Plano de ação para Implementação da Agenda	0%	24%
Sugestão incorporada		Sugestão adicionada, alterando a proposta original	67%	0%
Sugestão incorporada		Sugestão proposta já estava incorporada na proposta original	33%	0%

Considerando o histórico analisado nesta seção, é possível afirmar que há segmentos da sociedade civil ativos em participar de espaços para consulta e deliberação sobre políticas de SAN. Em todas as ocasiões analisadas, a sociedade civil se mobilizou em torno do tema. A análise do Participe+ corrobora essa afirmação, pois as médias de interação e engajamento com o ODS 02 foram significativamente maiores que a média geral.

Ainda que consiga se fazer presente e ser percebida, não é possível dizer que a mobilização da sociedade civil é suficientemente forte para obter amplo reconhecimento e justificar o direcionamento intensivo de recursos para efetivação da política na medida

das necessidades da população. Na Consulta Pública da Agenda 2030, trata-se de um grupo de 39 pessoas que elaboraram sugestões<sup>19</sup> para metas e indicadores do ODS 02.

#### **4. Capacidade Operacional Para Implementação da SAN no Município de São Paulo**

Para Mark Moore, a capacidade operacional compreende os recursos necessários para viabilizar a geração de valor público. Tais recursos compreendem tanto o aprimoramento das estruturas de governança, como os processos administrativos e os sistemas de monitoramento usados para alcançar os resultados desejados, seja diretamente ou por meio de parcerias.

No mesmo sentido, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desenvolveu um framework que elenca os principais desafios à consolidação de capacidade operacional para implementação dos ODS no setor público e indica de maneira estruturada os principais recursos e habilidades que devem ser reforçados para superar estes desafios. São destacadas três categorias de desafios que os governos devem enfrentar:

- **Desafios estruturais:** indicam necessidade de implementar reformas institucionais e fortalecer capacidades governamentais internas.
- **Desafios de processo:** indicam necessidade de mudar a alocação de recursos ou desenho de serviços e políticas públicas.
- **Desafios de sustentação de resultados:** indicam necessidade de criar, fortalecer ou aperfeiçoar indicadores e sistemas de dados para monitoramento de ações.

##### *4.1. Desafios Estruturais da SAN no Município de São Paulo*

Os componentes municipais do SISAN: CMSAN, COMUSAN-SP e CAISAN-Municipal são as principais estruturas de governança para implementação do ODS 02. Vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo

---

<sup>19</sup> O sistema Participe+ não contabiliza o total de participantes que interagiram na consulta - isto é - que votaram nas opções disponibilizadas. É possível contabilizar apenas os participantes que elaboraram sugestões, pois, para tal, era preciso registrar o nome de usuário cadastrado no sistema. Logo, o número de 39 pessoas engajadas com o tema do ODS contabiliza apenas esses usuários, mas é possível que mais pessoas tenham interagido com a meta.

(SMDET), além de extremamente recentes, não parecem suficientemente intersetoriais para dar conta do desafio de promoção da SAN em São Paulo.

Isso porque, o enfrentamento de desafios que afetam públicos particularmente vulneráveis, classificados como problemas “complexos”, por serem fenômenos multidimensionais, podem se beneficiar de alternativas intersetoriais, entendidas como arranjos de implementação com articulação entre diferentes tipos de atores governamentais e não governamentais, por meio de abordagens integradas<sup>20</sup>, desde que devidamente implementadas<sup>21</sup>.

A CAISAN-Municipal, implantada por meio do Decreto nº 55.868, de 23 de janeiro de 2015, é o órgão responsável pela articulação entre as Secretarias que têm interface com a temática de SAN para a proposição e execução de políticas públicas. A SMDET é responsável pela presidência da CAISAN-Municipal também composta pelas secretarias municipais de: Governo; Saúde; Direitos Humanos e Cidadania; Subprefeituras; Verde e Meio Ambiente e Desenvolvimento e Assistência Social.

No entanto, apesar da existência da estrutura, as informações disponíveis no sítio eletrônico da SMDET<sup>22</sup> apontam para uma desmobilização desse espaço de articulação intersecretarial. Em 2018, as reuniões aconteceram bimestralmente, em 2019 não há registros de reuniões. Em 2020, foram apenas duas reuniões no primeiro semestre voltadas principalmente para as estratégias adotadas pela administração para mitigação dos efeitos da pandemia de Covid-19. Nos últimos 12 meses, não houve reuniões do conselho.

Recentemente, a política de SAN ganhou mais um espaço de governança, a Comissão Municipal ODS - Instância colegiada paritária de natureza consultiva e deliberativa, que tem composição bastante intersecretarial e é responsável pela efetivação do Programa Municipal de Implementação da Agenda 2030, incluindo o ODS 02. Resta

---

<sup>20</sup> O conceito de arranjos intersetoriais é polissêmico, mas optou-se pela conceituação de Roberto Rocha C. Pires, no âmbito da introdução do livro *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (2019).

<sup>21</sup> Ressalta-se que esses benefícios parecem se concretizar apenas se a intersetorialidade é devidamente implementada, pois segundo por Bichir e Canato (2019) “a implementação é parte do processo definidor da efetividade de políticas intersetoriais, as quais podem mitigar ou reproduzir desigualdades de acesso a serviços.”

<sup>22</sup> Atas disponíveis na página da SMDET: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/seguranca\\_alimentar/participacao\\_social/index.php?p=270514](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/seguranca_alimentar/participacao_social/index.php?p=270514)

saber se a nova estrutura apoiará a superação dos desafios estruturais de implementação da política de SAN no município de São Paulo.

#### *4.2. Desafios de Processo de SAN no Município de São Paulo*

A CAISAN (2016) definiu seis diretrizes<sup>23</sup> para a implementação da SAN no município de São Paulo, pautadas no Plano Plurianual (PPA) vigente no momento de elaboração do PLAMSAN. Estas ações estão associadas a três programas que se mantiveram na estrutura de PPA para o período 2018-2021, são eles:

- Programa 3016: Nutrição e Segurança Alimentar
- Programa 3019: Promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho

- Programa 3023: Proteção à população em situação de vulnerabilidade<sup>24</sup>

Desde 2016 até 2020, o total de recursos orçados para estes programas<sup>25</sup> foi de R\$ 164,6 milhões, dos quais 74% destinados ao programa 3023. Os programas 3016 e 3019, receberam, respectivamente, 15% e 12% do total orçado no período. Ainda analisando o valor de orçamento destinado ao ODS 02, observa-se uma queda do patamar do valor orçado: em 2016 foram destinados R\$ 74,7 milhões, ao passo que nos anos subsequentes, o orçamento destinado foi, em média, R\$ 22,5 milhões.

---

<sup>23</sup> O Plano Municipal de Segurança Alimentar traz as seguintes 6 diretrizes: 1: Promoção Do Acesso À Alimentação Adequada E Saudável E Água, Com Prioridade Para As Famílias E Pessoas Em Situação De Insan; 2: Promoção Do Abastecimento Público E Estruturação De Sistemas Sustentáveis E Descentralizados, De Base Agroecológica E Solidária De Produção, Processamento, Distribuição E Comercialização De Alimentos; 3: Instituição De Processos Permanentes De Educação Alimentar E Nutricional E Cultura Alimentar, Visando A Promoção De Hábitos Alimentares Saudáveis, Com Ações Formativas, A Partir Do Diagnóstico Das Necessidades Locais, Com Foco Nas Tecnologias De Informação E Da Educação Popular, Bem Como, Incentivar A Pesquisa E Formação Nas Áreas De San E Dhaa; 4: Promoção, Universalização E Coordenação Das Ações De San Voltadas Para Os Povos E Comunidades Tradicionais De Que Trata O Art. 3º, Inciso I, Do Decreto Nº 6.040, De 7 De Fevereiro De 2007, Povos Indígenas E Assentados Da Reforma Agrária; 5: Fortalecimento Das Ações De Alimentação E Nutrição Em Todos Os Níveis Da Atenção À Saúde, De Modo Articulado Às Demais Ações De San, Considerando Todos Os Ciclos Da Vida E 6: Monitoramento Da Realização Do Dhaa.

<sup>24</sup> Em 2016 e 2017, este programa tinha o nome Superação da extrema pobreza. A estrutura de programa, no entanto, se manteve após a pactuação de um novo ciclo de PPA.

<sup>25</sup> Excluiu-se da análise orçamentária a ação 2440, na qual foi executado em 2020 o Programa Renda Básica Emergencial. Entendeu-se que o auxílio emergencial foi essencial para prevenir o agravamento da insegurança alimentar, mas se considera que sua contabilização inviabilizaria a identificação de padrões de gasto público no período, dado que o orçamento destinado a esse programa em 2020 foi da ordem de R\$ 417 milhões de reais; 2,5 vezes maior do que todo o orçamento dos demais programas analisados nos últimos 5 anos.



**Maia & Chabbouh. *Desafios à Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo***

No entanto, o volume de recursos executados não foi afetado pela redução de dotação orçamentária destinada aos programas. Em 2016, apesar da dotação de R\$ 74,7 milhões, apenas R\$ 8,4 milhões, ou seja, 11,2% do orçamento, foi liquidado. Nos anos subsequentes, a média de recursos liquidados para implementação de SAN foi de R\$ 13,4 milhões ao ano e não ficou abaixo dos R\$ 10 milhões desde então. Entretanto, proporcionalmente, o volume médio de recursos executados fica em apenas 57,8% dos recursos orçados para a implementação da política entre 2017 e 2020. O percentual baixo de execução significa uma menor entrega de bens e serviços à população, indicando deficiências na execução dos processos de produção da política pública.

Outro indício de problemas de processo é o baixo número de ações executadas em face às ações planejadas. O programa 3016, apesar de composto por 17 ações, teve apenas uma ação, a 4301 (Ações de Abastecimento), com execução de recursos, ainda que parcial<sup>26</sup>.

O programa 3023 abarca quatro ações, e mantém o padrão de ações sem dotação ou execução. Neste programa, a dotação e execução se concentram nos Programas de Garantia de Renda Familiar, registrados na ação 6166. Ainda assim, os recursos desta ação mantiveram uma média de execução de apenas 56,5%, superando o patamar de 80% apenas uma vez nos últimos 5 anos.

Por fim, além do desafio de entrega dos bens e serviços no patamar dos valores orçados, ainda há o desafio da qualidade das entregas e do monitoramento delas. Ao todo, os programas que refletem a implementação da SAN no município somam 22 ações<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> O ano de 2020 foi exceção, pois foram executados no exercício ações de Educação em SAN e Manutenção e Operação aos CRESANS (ações 8002 e 8103). No programa 3019, apenas a ação 8083, Bolsa-Trabalho, tem sido executada. A outra ação do programa, 1691, trata da Manutenção de CRESANS, mesmo objeto da ação 8103, do programa 3016. A ação 1691 recebeu dotação apenas em 2018 e não foi executada no ano mencionado.

<sup>27</sup> As ações são: 1131 - Projetos de abastecimento e segurança alimentar e nutricional (executada nos programas 3023 e 3016); 1154 - Implementação de Agricultura Orgânica e Implantação de Entrepósito Agrícola em Parelheiros; 1338 - Ampliação, reforma e Requalificação de Unidade de Abastecimento - Sacolões: Piraporinha, Pirituba, Cohab Adventista e Lapa; 1402 - Construção e Implantação de Entrepósito Agrícola na Área Municipal situada na Estrada da Colônia, s/nº, Jd. Silveira, Parelheiros; 2015 - Manutenção e Operação da Patrulha Agroecológica Mecanizada 2044 - Apoio ao Desenvolvimento Rural e Agroecologia - Instituto Laudenor; 2160 - Implantação de Hortas Comunitárias; 2163 - Apoio ao Desenvolvimento Rural e Agroecologia; 2406 - Ações de educação em segurança alimentar e nutricional - Programa de Metas 14.h; 4301 - Ações Municipais de Abastecimento; 7000 - Construção de Unidade de Abastecimento; 7001 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidade de Abastecimento; 8001 - Manutenção e Operação de Unidade de Abastecimento; 8002 - Ações de Educação em Segurança Alimentar e Nutricional; 8103 - Manutenção e Operação de Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional; 9067 - Construção de Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional; 9068 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional; 1691 - CRESANS - Aquisição de Equipamentos e Adequação do Espaço - localizado no Centro de

No último monitoramento de execução destas ações e seus respectivos produtos, feito pela Prefeitura em 2020 (ano-base 2019), apenas 5<sup>28</sup> das 22 ações - cerca de 23% do total - entregaram os produtos previstos no PPA. Outras duas não entregaram produtos e 4 foram executadas em outras ações orçamentárias mais genéricas, de modo que não foi possível verificar a entrega. As ações restantes não tinham produtos definidos ou não foram executadas no ano de 2019.

#### *4.3.Desafios de Sustentação de Resultados da SAN no Município de São Paulo*

O monitoramento das políticas públicas é defendido por Rolland (2015) como instrumento fundamental de avaliação do valor público entregue à sociedade. Segundo o autor, as estatísticas oficiais, por meio do uso de indicadores, criam valor para a democracia como base para políticas públicas baseadas em evidências.

É nesse contexto que se insere a publicação do “Diagnóstico de indicadores para monitoramento dos ODS em São Paulo”, resultado de um ano de debates e reflexões a respeito das possibilidades de monitoramento da Agenda 2030 pela PMSP. Tal instrumento registra, para cada uma das 169 metas, os desafios legais, institucionais, operacionais e/ou instrumentais que a Prefeitura enfrenta para avançar no cumprimento dos 17 ODS.

##### 4.3.1. Diagnóstico de Indicadores para o Monitoramento dos ODS

O Diagnóstico de Indicadores para o Monitoramento dos ODS em São Paulo foi produzido pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI PCS/ODS), composto por 26 órgãos públicos municipais, para subsidiar a Comissão Municipal ODS no monitoramento do desempenho das 169 metas dos ODS.

A Comissão Municipal ODS, depois de empossada, dividiu seus trabalhos em 7 Câmaras Temáticas (CT), cada uma responsável pela municipalização de um conjunto de metas. As CT contaram com o trabalho de mais de 120 membros, do poder público e da sociedade civil, envolvidos diretamente na municipalização da Agenda 2030 no ano de

---

Abastecimento de São Miguel; 8083 - Bolsa-Trabalho; 2440 - Renda Básica Emergencial; 4393 - Segurança Alimentar para População Idosa; 6166 - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima.

<sup>28</sup> As ações com produtos entregues foram: 4301- Ações Municipais de Abastecimento, 6166 - Programa Garantia da Renda Familiar Mínima, 7001 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidade de Abastecimento, 8002 - Ações de Educação em Segurança Alimentar e Nutricional, 8083 - Bolsa-Trabalho.

2020. Dada a transversalidade do tema do ODS 2, suas metas estavam distribuídas entre 6 das 7 CT.

Os membros das CT obtiveram informações sobre a capacidade operacional da PMSP para implementação do ODS 2 por meio do Diagnóstico de Indicadores para Monitoramento dos ODS. No âmbito do ODS 2, da meta 2.1, os desafios elencados pela Prefeitura para promoção gradativa do DHAA e a SAN foram aqueles previstos pelo Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - PLAMSAN:

1. Efetivar ações que viabilizem o acesso à alimentação adequada e saudável;
2. Priorizar nessas ações as famílias e pessoas em vulnerabilidade social;
3. Promover o abastecimento público e a estruturação de sistemas sustentáveis de produção;
4. Instituir processos permanentes de educação alimentar e nutricional e cultura alimentar;
5. Promover hábitos alimentares saudáveis;
6. Promover ações de Segurança Alimentar e Nutricional para povos e comunidades tradicionais;
7. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde;
8. Monitorar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

É interessante salientar que os 7 primeiros desafios elencados estão relacionados ao conteúdo da política pública de SAN propriamente e apenas o último está relacionado a capacidade operacional de monitoramento pelo poder público das políticas de garantia do DHAA. Não havendo, portanto, nenhum desafio elencado quanto às estruturas de governança e quanto aos processos administrativos desenvolvidos pela administração pública para entrega dos valores públicos almejados.

Já no âmbito da meta 2.2 do ODS 02, não foram elencados desafios, pois sua análise dependia de informações da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, que estava engajada com o combate da pandemia de COVID-19 e não teve a oportunidade de refletir sobre os desafios impostos para o combate de todas as formas de desnutrição.

#### 4.3.2 Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)

Para além do esforço de monitoramento do ODS 2 no âmbito da Agenda Municipal 2030, a priorização da saúde nutricional no planejamento municipal em 2017

oportunizou a demanda da área técnica da SMS-SP de fortalecimento do SISVAN. O Sistema Integrado de Gestão de Assistência à Saúde de São Paulo - SIGA Saúde, já permitia, há muitos anos, a coleta de dados antropométricos pela Atenção Primária à Saúde, mas o campo não era priorizado e não havia dados suficientes para avaliação do estado nutricional da população.

A partir de 2018, houve ampliação da coleta de dados antropométricos pela Secretaria Municipal de Saúde, o que permitiu, no ano de 2020, que fossem monitoradas 229.509 crianças menores de 5 anos no município de São Paulo. Pelo monitoramento, foi possível calcular: o déficit de altura de 7,1%, o déficit de peso de 5,3% e o excesso de peso de 9,6%, das crianças menores de 5 anos monitoradas pelo SISVAN<sup>29</sup>.

O monitoramento desses indicadores, por meio do SISVAN, é essencial para diagnosticar o problema a ser enfrentado. Essas informações podem subsidiar não apenas o planejamento em saúde, mas podem servir de ferramenta para elaboração de políticas públicas de SAN pelos demais órgãos do poder público.

#### *4.4. Questionário Sobre Recursos para Implementação do ODS 02*

Para conhecer mais sobre a capacidade operacional da PMSP para implementação do ODS 02, decidiu-se aplicar um questionário aos membros das Câmaras Temáticas da Comissão Municipal de ODS. As perguntas formuladas foram estruturadas a partir do quadro referencial do GCPSE, sigla em inglês para Centro Global de Excelência em Serviços Públicos<sup>30</sup>.

Resolveu-se priorizar as metas 2.1 e 2.2, pois entendeu-se que essas focam nos aspectos de acesso insuficiente à alimentação e seus efeitos nutricionais. Para cada uma das metas foram feitas nove afirmações sobre soluções de implementação (três afirmações para cada categoria de desafios: estruturais, processuais e sustentação de resultados). Para cada afirmação, o participante tinha que indicar o quanto ele concordava em uma escala de 1 a 4, sendo 1 - Discordo totalmente e 4 - Concordo totalmente.

---

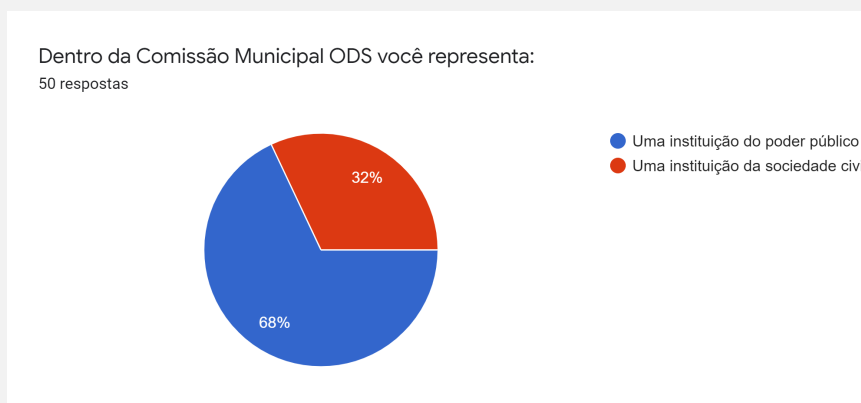
<sup>29</sup> O Boletim “Saúde em Dados”, publicação anual da Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo) da Secretaria Municipal da Saúde, em sua 19ª edição, publicada em 2020, apresentou, pela primeira vez, indicadores de Nutrição e Saúde das crianças menores de 5 anos atendidas na Atenção Primária em 2019 – estimativas da cobertura do SISVAN, do déficit de altura e do excesso de peso para idade (Prefeitura de São Paulo, 2020a).

<sup>30</sup> O GCPSE foi fruto de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Governo de Cingapura e dedicou-se a estudos sobre capacidades governamentais para implementação do desenvolvimento sustentável e transformações estruturais necessárias para garantir a efetividade da ação dos servidores públicos.

Em março de 2021, solicitou-se a contribuição dos membros das Câmaras Temáticas da Comissão Municipal ODS para entender melhor a percepção dos envolvidos sobre os recursos disponíveis na PMSp para atingir as metas 2.1 e 2.2 dos ODS com sucesso. Entre os dias 02 de março de 2021 e 12 de maio foram recebidas 50 respostas ao formulário de percepção dos recursos disponíveis na municipalidade para a implementação do ODS 02 em São Paulo. Passa-se a análise dos resultados:

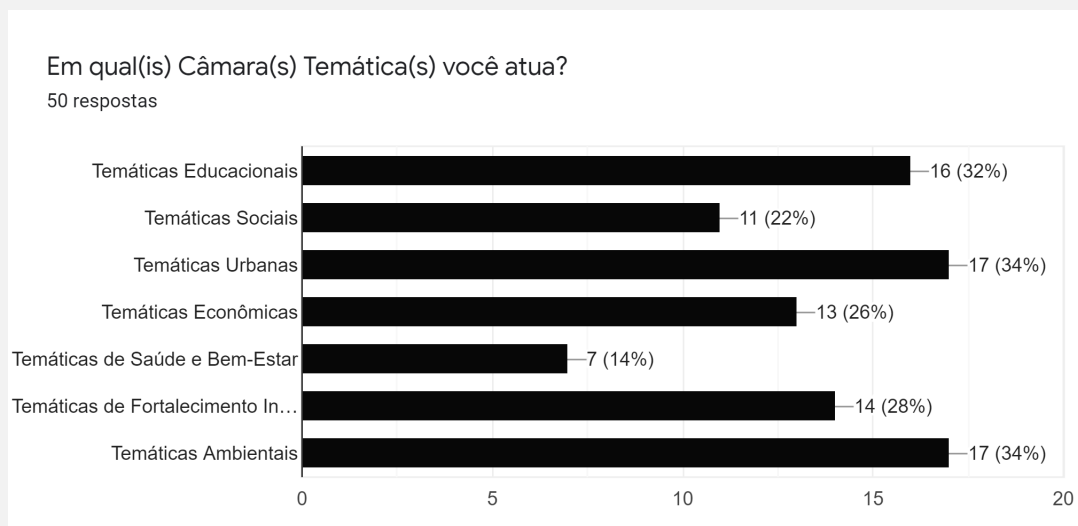
Sobre o perfil dos participantes, 32% (16) representavam organizações da sociedade civil e 68% (34) representavam órgãos do poder público.

**Gráfico 2:** Perfil dos participantes na pesquisa por representação



Participantes das 7 CT contribuíram com a pesquisa, sendo 7 membros da CT de saúde e bem-estar, 11 da CT sociais, 13 da CT econômicas, 14 da CT de fortalecimento institucional, 16 da CT educacionais, 17 das CT ambientais e 17 da CT urbanas.

**Gráfico 3:** Perfil dos participantes na pesquisa por câmara temática



Em primeiro lugar, ao analisarmos as respostas quanto aos recursos em geral para implementação das metas 2.1 e 2.2, em uma escala de 0 a 1, as capacidades de

implementação estão em média em torno de 0,73. Isso significa um resultado próximo a uma nota média de 3 (na escala de 1 a 4) de concordância dos entrevistados com a detenção das capacidades necessárias para implementação das referidas metas do ODS 02.

Verifica-se que os participantes avaliam que o município tem mais condições de reduzir a subnutrição e o sobrepeso (2.2), com uma nota média de 0,74, do que acabar com a fome e garantir o acesso a alimentos (2.1), com uma nota média de 0,71. No entanto, é interessante constatar que ambas as avaliações são bastante positivas, o que indica uma percepção geral dos entrevistados de que o município detém os recursos necessários à implementação das metas 2.1 e 2.2 do ODS 2.

Ao analisarmos separadamente as respostas por categoria de desafios para ambas as metas, tem-se que os participantes consideram que a Prefeitura detém mais recursos para enfrentar os desafios de sustentação de resultados, nota média de 7,7, os recursos para enfrentar os desafios estruturais estão na média de 0,73 e, por último, os recursos para enfrentamento de desafios processuais tiveram a pior avaliação média de 0,7.

Internamente às categorias, a afirmação com menor nota de concordância (0,64) dos participantes é referente a um desafio processual (categoria menos bem avaliada): “Temos o que é necessário para ampliar os recursos alocados no tema e/ou readequar a forma como os recursos são alocados para implementar essa meta com sucesso”.

A análise orçamentária no item 3.2. indica problemas de gestão. Embora seja disponibilizado orçamento para os principais programas, a proporção de recursos liquidados anualmente é baixa - fica em 57,8% a média de recursos liquidados para os três programas analisados, que são os centrais do PLAMSAN. Logo, é possível afirmar com maior certeza que há desafios de execução do orçamento e não de disponibilidade do recurso orçamentário.

Por outro lado, a análise também trouxe que quase 3/4 dos recursos destinados à SAN vão para o programa 3023, que trata de garantia de acesso à renda. Apesar desta ser uma ferramenta importante de diminuição da insegurança alimentar e nutricional, não se trata de uma política intencionalmente focalizada em resolver esta questão. Este é um indício de que a percepção dos respondentes quanto à disponibilidade de recursos especificamente voltados para promoção de SAN pode estar correta.

Em contrapartida, a afirmação com maior nota de concordância (0,79) dos participantes é referente a um desafio de sustentação de resultados (categoria mais bem

avaliada): "Temos o que é necessário para tomar medidas para garantir a confiabilidade de dados existentes para implementar essa meta com sucesso." Essa avaliação positiva parece condizente com a percepção dos envolvidos em um processo de seleção de indicadores para o monitoramento das metas da Agenda Municipal 2030.

#### *4.5. Desafios Remanescentes da Agenda Municipal 2030*

A Comissão Municipal ODS trabalhou durante 6 meses para produção, a partir do Diagnóstico de Indicadores do Município de São Paulo, da localização da Agenda 2030 para o município de São Paulo. Além da redação municipal para as metas da ONU, o documento contém uma seção de contextualização, os indicadores selecionados para o monitoramento e uma seção de desafios remanescentes para que o município de São Paulo alcance cada um dos compromissos nos próximos 10 anos (Prefeitura de São Paulo, 2020c).

No âmbito da meta 2.1, é interessante ressaltar que os desafios apresentados pela Comissão Municipal ODS são, em primeiro lugar, desafios de sustentação de resultados, pois faltam informações sobre o público-alvo da política de acesso à alimentação, informações necessárias para formular, monitorar e avaliar as políticas de SAN.

Em segundo lugar, na meta 2.1, a Agenda Municipal 2030 destaca desafios de processo, sobre a alocação de recursos e o desenho das políticas. Os desafios destacados dizem respeito à articulação de programas, projetos e ações que gerem a incorporação das dimensões da SAN às políticas de desenvolvimento urbano, agricultura urbana, periurbana e rural, abastecimento, saúde, educação, assistência social e meio ambiente.

No âmbito da meta 2.2, por sua vez, aparecem, em primeiro lugar, os desafios de processo, com a identificação da necessidade de aprimoramento do desenho e da implementação das políticas. Destacam-se os desafios de: a) fortalecimento da Política de Alimentação e Nutrição; b) ampliação de ações conjuntas de Educação Alimentar e Nutricional na rede pública municipal de Saúde e Educação e c) fortalecimento da articulação intersecretarial para o planejamento de ações de SAN no município de São Paulo.

Em segundo lugar, na meta 2.2, a Agenda Municipal 2030 aponta desafios de sustentação de resultados, de desenvolvimento do SISVAN, viabilizando indicadores de monitoramento do crescimento e desenvolvimento infantil, da condição nutricional de gestantes e de outros grupos, identificando as regiões de maior vulnerabilidade.

Ao compararmos a percepção dos envolvidos no processo de municipalização com os desafios remanescentes registrados na Agenda Municipal 2030, verifica-se a coincidência da percepção de que os principais desafios que o governo do município de São Paulo deve enfrentar para implementação da política de SAN estão nas categorias de processo e de sustentação de resultados.

Em síntese, o município de São Paulo parece contar com boas capacidades estruturais para lidar com a implementação da política de SAN, tanto com base na análise documental quanto com base nas respostas aos questionários. No entanto, a existência de uma estrutura razoavelmente institucionalizada não parece refletir em boas capacidades de processo de desenho das políticas e de alocação eficiente dos recursos, pois verifica-se uma ineficiência na execução orçamentária dos recursos de fato alocados. Por fim, quanto à sustentação de resultados, objetivamente e na percepção dos entrevistados, o município ainda possui tímidas capacidades, apesar dos recentes avanços na estruturação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e no registro dos Desafios Remanescentes para implementação da SAN (metas 2.1 e 2.2) no âmbito da Agenda Municipal 2030.

## **5. Conclusão**

Dado o exposto, verifica-se que a adoção da SAN como valor público a ser perseguido pela PMSP é um fenômeno extremamente recente. É apenas no final do ano de 2013 que a inserção do tema na agenda de políticas públicas municipais resulta na publicação da lei que estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar de institucionalizada, e prioritariamente de competência da SMDET no âmbito do município de São Paulo, conclui-se que a responsabilidade pela implementação da SAN é bastante difusa. Tendo em vista o caráter transversal da SAN, acredita-se que a Comissão Municipal ODS possa vir a ser uma importante instância de articulação intersetorial para sua implementação.

A entrada do tema na ordem do dia fica clara, nos últimos anos, pela inclusão da SAN nos principais instrumentos de planejamento municipal, seja pela identificação objetiva estimada de que existem mais de 200 mil pessoas em situação de insegurança



alimentar no município, seja pela participação dos munícipes sobre o tema nos processos participativos.

Apesar de ser possível verificar um quadro de oscilação da presença do tema na agenda de políticas públicas, há um crescente compromisso institucional da Prefeitura com a promoção da SAN. Destacam-se iniciativas como a implementação do SISVAN municipal e a adoção da Agenda 2030 pela Prefeitura, incluindo a criação da Comissão Municipal de ODS como instrumento de governança para conduzir o processo.

Porém, considerando a resposta à Consulta Pública analisada, o tamanho reduzido que o grupo engajado na temática tem parece limitar a legitimidade e apoio ao tema. Ainda que presentes e organizados, é difícil que poucas pessoas gerem legitimidade e apoio suficientes para mobilizar outros atores para este eixo do tripé, como a imprensa e os políticos eleitos.

Resgatando o argumento de Moore, de que é necessário que a força da legitimidade e apoio sejam tais que justifiquem a priorização da agenda e o direcionamento de recursos, as limitações relativas ao tamanho da sociedade civil envolvida na temática podem ajudar a justificar desafios operacionais, sobretudo relativos ao direcionamento de recursos.

A capacidade operacional, entendida como a capacidade de mobilização dos recursos necessários para viabilizar a geração de valor público, depende do desenvolvimento de capacidades: estruturais, relacionadas ao arcabouço institucional; de processo, relacionadas à alocação de recursos e desenhos de políticas públicas e de sustentação de resultados, relativas à detenção de informações suficientes para o monitoramento dos resultados das políticas.

Quanto às capacidades estruturais, percebe-se que, do ponto de vista documental, o município de São Paulo detém formalmente todos os componentes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em funcionamento. Com base na análise das respostas aos questionários, essa dimensão foi bem avaliada pelos participantes, tendo ficado acima da média geral de avaliação das capacidades municipais.

Já quanto às capacidades de processo, de desenho das políticas e de alocação eficiente dos recursos, por meio da análise da execução orçamentária, verifica-se uma falta de eficiência na execução entre os valores orçados e os valores liquidados. Na

**Maia & Chabbouh. *Desafios à Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo***

percepção dos entrevistados tem-se que a dimensão de desafios de processo é a menos bem avaliada, com a afirmação sobre a alocação de recursos sendo a menos bem avaliada de todas.

Por fim, quanto à sustentação de resultados, apesar de ser importante ressaltar os avanços na estruturação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e no diagnóstico da implementação da SAN por meio da Agenda Municipal 2030, percebe-se ainda grandes desafios de gestão da informação para mensuração das políticas de SAN. Curiosamente, essa dimensão foi a mais bem avaliada pelos participantes na pesquisa, principalmente a afirmação quanto à confiabilidade dos dados.

## **Referências**

Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (2016). *1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional*. Recuperado de: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/PLAMSANVERSAOFINALcompleta.pdf>

Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29(1\_suppl), 183–204.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2016). *SDG Implementation Framework: Effective Public Service for SDG Implementation* (1).

Prefeitura de São Paulo. (2020a). *Boletim CEInfo Saúde em Dados* (19).

Prefeitura de São Paulo. (2021). *Boletim CEInfo Saúde em Dados* (20).

Prefeitura de São Paulo. (2020b). *Consulta Pública Agenda Municipal 2030 (Comissão Municipal ODS) —Blocos I e II*. Recuperado de: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes/5>

Prefeitura de São Paulo. (2020c). *Diagnóstico de Indicadores para Monitoramento dos ODS em São Paulo*. Recuperado de: [https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/SP\\_S%C3%A3o-Paulo-Diagn%C3%B3stico-de-indicadores-para-o-monitoramento-dos-ODS-em-S%C3%A3o-Paulo.pdf](https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/SP_S%C3%A3o-Paulo-Diagn%C3%B3stico-de-indicadores-para-o-monitoramento-dos-ODS-em-S%C3%A3o-Paulo.pdf)

Rolland, A. (2015). Chains, Shops and Networks: Official Statistics and the Creation of Public Value. *Statistika*, v. 95(n. 2), 1–16.

Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning São Paulo.

**Maia & Chabbouh. Desafios à Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo**

Bógus, C.M., Lins, J.D, & Ribeiro, S.M. (2019). 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo/SP (PLAMSAN): Participação e Protagonismo do Conselho Municipal (COMUSAN). *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 26, 1–12.

Kepple, A. W., & Segall-Corrêa, A.M. (2011). Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16 (1): 187-199

Ministério do Desenvolvimento Social (2014). Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. *Estudo Técnico nº1*.

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (2008). An Introduction to The Basic Concepts of Food Security. *Food Security Information Practical Guides*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/al936e/al936e.pdf>

Organização Mundial da Saúde (2018). *Non-communicable Diseases Country Profile*. Recuperado de: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/274512>

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (2021). *The State of Food and Nutrition: Transforming Food Systems for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*. Recuperado de: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000130141/download/>

Pires, R. R. C. (Org.), n/a *et al.* (2019). Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*, 243-266.