

ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO TEMÁTICO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL-SAN DE BELO HORIZONTE: NOTAS METODOLÓGICAS

Outubro/2025

Resumo

A Lei nº 11.346/2006 instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), consagrando o direito humano à alimentação adequada como política de Estado. Nesse contexto, a elaboração do Orçamento Temático de Segurança Alimentar e Nutricional (OT-SAN) emerge como um instrumento fundamental para a efetivação desse direito, ao identificar e mapear os recursos financeiros e ações destinadas e previstas na peça orçamentária que visam garantir o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para atender as necessidades nutricionais de toda a população. O presente documento tem como objetivo demonstrar a importância do OT-SAN na implementação do SISAN, e apresentar a metodologia de elaboração do OT-SAN na Prefeitura de Belo Horizonte.

Introdução

A política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte, implantada e em constante aperfeiçoamento nas últimas três décadas, pelo Poder Público Municipal, a quem possui a primazia legal da responsabilidade em sua condução, possui como premissas a alimentação adequada e saudável como um direito humano, a universalidade e a equidade no seu acesso sem qualquer espécie de discriminação. Para tal, a descentralização, a intersetorialidade e a gestão participativa; o foco na sustentabilidade socioambiental, cultural, política e econômica; o respeito à diversidade cultural e alimentar; a promoção da saúde, educação e inclusão social e, sobretudo, a transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão e oferta, se traduzem em um conjunto de ações, programas, projetos e serviços, inseridos no principal instrumento legal de planejamento e orçamento municipal, o Plano Plurianual de Ações Governamentais (PPAG), também conhecido como PPA, previsto na Constituição Federal. Este instrumento contempla todos os órgãos municipais (Secretarias, Autarquias, Fundações e Empresas Municipais), demonstrando as respectivas previsões e execuções das metas físicas, administrativas e orçamentárias para cada “ação e subação”, de suas políticas públicas municipais, necessárias em cada ano, durante o período de 04 (quatro) anos, que é o prazo legal de vigência de um PPA. Possibilita ainda o monitoramento e avaliação dos processos internos das políticas públicas, além de propiciar o acompanhamento por parte dos Conselhos setoriais e municipais e por qualquer cidadão e cidadã, visto que são realizadas audiências públicas convocadas quadrimestralmente pelo Legislativo Municipal (Câmara de Vereadores de BH) e os relatórios produzidos bem como todos os dados encontram-se abertos e publicados no Portal da Transparência da PBH, tornando-o, por isso, em um potencial instrumento de controle social. Ambos intrínsecos ao bom desenvolvimento das políticas públicas municipais, e em especial, à política de Segurança Alimentar e Nutricional.

De acordo com a Lei nº 11.346/2006, a Segurança Alimentar e Nutricional “consiste na realização do direito de todos e todas 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” (Brasil, 2006).

Além disso, Belo Horizonte é signatária da Agenda 2030 da ONU (Organizações das Nações Unidas), que consiste em um plano global composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), relacionados à saúde e bem-estar, educação de qualidade, igualdade de gênero, água potável e saneamento, energia acessível e limpa, redução das desigualdades, erradicação da pobreza, ação contra a mudança global do clima, dentre outros objetivos. A partir do alinhamento dos programas e ações do PPAG às metas locais dos ODS, é possível também monitorar os projetos, ações e subações relacionadas diretamente à segurança alimentar e nutricional no Município.

Dentre os ODS que impactam este módulo, destacam-se o ODS 2- Fome Zero e Agricultura Urbana Sustentável e o ODS 1 - Erradicação da Pobreza. Com o objetivo e metas que visam a erradicação da fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável, o ODS 2 converge diretamente à garantia da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada, incluindo um olhar atento às necessidades alimentares de grupos distintos como as crianças, adolescentes, mulheres grávidas, lactentes, indivíduos com necessidades especiais, adultos e idosos (BRASIL, 2006; BRASIL, 2010), com o conjunto de ações e subações inscritas no PPAG, em execução, e com metas e indicadores monitorados localmente.

O mesmo ocorre frente ao ODS 1, cujo objetivo e metas visam a “erradicação da pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares”. É possível verificar a partir do conjunto de ações e subações executadas durante o período e o pós-pandemia da Covid-19, por exemplo, e a partir dos 11 indicadores selecionados para mediar as metas que foram estabelecidas localmente, que no campo da proteção social, tanto em serviços quanto no enfrentamento à insegurança alimentar, por meio de oferta de cestas básicas, estas subações contribuíram para o enfrentamento do cenário de alta inflação, concentrada em alimentos, gás de cozinha e outros componentes essenciais da cesta de consumo da população mais pobres, agravando o quadro de insegurança alimentar e nutricional da época.

Dessa forma, é primordial analisar o orçamento público na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional, fazendo com que essa seja uma oportunidade de debater formas de utilizar as ferramentas de planejamento, orçamento e gestão, na alocação de recursos nas políticas públicas destinadas a esta temática.

Todo o conjunto de ações, programas, projetos e serviços e meios afins para a oferta da segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte, incluindo os serviços prestados pela rede de instituições e entidades privadas de segurança alimentar e nutricional, tão fundamental no arranjo e nos sistemas de segurança alimentar e nutricional local, além da participação e do controle social, possibilita a implantação de um “Orçamento Temático”.

Este trabalho permite, portanto, a verificação, apuração e análise, a partir do orçamento público, do montante previsto e/ou gasto de recursos com ações gerais de atendimento direto e indireto da temática Segurança Alimentar e Nutricional-SAN, pelo Poder Público em determinado período.

Neste sentido, este documento tem como principal objetivo detalhar a metodologia utilizada no cálculo do Orçamento Temático de Segurança Alimentar e Nutricional-SAN, onde são elencados

os programas municipais desenvolvidos pela Prefeitura de Belo Horizonte que, de alguma forma, impactam na temática da segurança alimentar e se relacionam às políticas públicas que a tenha como foco. Este trabalho possui grande influência de outras propostas metodológicas temáticas trabalhadas pela Prefeitura de Belo Horizonte, como o Orçamento da Criança e do Adolescente-OCA, o Orçamento Temático da Pessoa Idosa, o Orçamento Temático da Pessoa com Deficiência, dentre outros.

Metodologia

Etapa 1: Análise do PPAG e da LOA atual para seleção dos programas através da apuração direta, diagnosticando as ações e subações orçamentárias diretamente no orçamento e classificando-as por áreas temáticas (segurança alimentar e nutricional, saúde, educação, assistência social, meio ambiente, gastronomia, obras, dentre outras);

Etapa 2: Atribuição dos pesos, de acordo com o impacto sobre a temática de segurança alimentar e nutricional; por meio de reuniões e entrevistas com os gestores e técnicos de cada área e órgãos - considerando a percepção dos técnicos dos órgãos envolvidos no orçamento;

Etapa 3 (concomitante à etapa 2): Classificação dos programas, ações e sub-ações como Exclusivos (100% do valor) e Não-Exclusivos; Agrupamento de Eixos e Sub-Eixos;

Etapa 4: lançamento dos pesos atribuídos às ações e sub-ações no Sistema de Monitoramento do PPAG, para geração de relatório de acompanhamento dos Orçamentos Temáticos.

Etapa 5: replicar a metodologia para anos fiscais seguintes.

Para que o Orçamento Temático de Segurança Alimentar e Nutricional - OT-SAN fosse construído na Prefeitura de Belo Horizonte, a primeira etapa constituiu na leitura completa do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG atual do município de Belo Horizonte, onde estão relacionados todos os programas municipais, com seus respectivos projetos e atividades.

A partir da leitura dos programas, ações e subações e, especificamente de seus objetivos, foi aplicado o método de **seleção direta**, possibilitando o mapeamento das políticas públicas municipais que influenciam ou se relacionam de alguma forma com a temática da segurança alimentar e nutricional. O grau de influência dos programas/ações/subações na temática estudada foi considerado por meio de pesos, que foram atribuídos ao total de recursos orçamentários destinados, estimando-se assim o montante que se destina à segurança alimentar e nutricional. Os pesos foram aplicados ao total dos recursos orçamentários previstos, a partir das discussões, reuniões e entrevistas com técnicos das áreas pertinentes, quais sejam:

- Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional-SUSAN;
- Gabinete do Prefeito-GP;
- Subsecretaria Municipal de Assistência Social-SUASS/Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS;
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente-SMMA;
- Secretaria Municipal de Saúde-SMSA;
- Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura-SMOBI;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico-SMDE;
- Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte-Belotur;
- Fundação Municipal de Parques e Zoobotânica-FMPZB.

Os critérios de proporcionalidade definidos foram:

- **Exclusivo:** 100% - Consideram-se as **ações e subações voltadas** diretamente à política de segurança alimentar e nutricional **e com influência absoluta** na temática de SAN, portanto, com a utilização de 100% do orçamento dos mesmos;
- **Não-Exclusivo:** 5%, 10%, 25%, 50%, 70%, 80% - Considera-se o grau de influência da temática de SAN em cada ação/subação, e a utilização do respectivo peso (%) do recurso envolvido.

Dentro do **critério Exclusivo**, podemos citar como exemplos as ações relativas à Assistência Alimentar às Unidades Socioassistenciais, as refeições subsidiadas dos Restaurantes Populares, o fornecimento de merenda escolar para as unidades escolares municipais, a implantação e manutenção de Sistemas Agroecológicos em Unidades Produtivas Coletivas/Comunitárias, o Banco de Alimentos, os cursos de qualificação na área da Gastronomia, dentre outras.

Já dentro do **critério Não-Exclusivo**, podemos citar como exemplos, para cada grau de influência na temática de SAN:

- 5%: as reformas de unidades de saúde (que possuem serviços relacionadas à nutrição); Arraial de Belo Horizonte (Vila Gastronômica);
- 10%: atendimento da população na Rede Especializada da saúde (atendimento aos usuários que possuem transtornos alimentares, obesidade, entre outros), manutenção de parques e Centros de Vivência Agroecológica-CEVAE's (que possuem interface com sistemas agroecológicos; editais de fomento à Gastronomia (dentro dos editais de eventos diversos da Belotur);
- 25%: recuperação de áreas verdes públicas, agroflorestas, atendimento da população na Rede de Urgência e Emergência da saúde (atualmente, 25% das condições agravadas de saúde são causadas por condições sensíveis à Atenção Primária, ou seja, que deveriam ser resolvidas na Atenção Primária, mas acabam por se agravar e chegam na Urgência/Emergência);
- 50%: atendimento da população na Atenção Primária (postos de saúde, com serviços relacionados à nutrição, principal área de realização das atividades/ações do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (PAN); oferta de atendimentos com foco na manutenção das condições nutricionais);
- 70%: Inserção e manutenção cadastral das famílias no CadÚnico (o CadÚnico é base para apuração de famílias de pobreza e extrema pobreza, a maioria beneficiárias dos programas de segurança alimentar e nutricional);
- 80%: ações de Vigilância Sanitária (controle da qualidade da água, liberação de alvarás sanitários para estabelecimentos de alimentos e bebidas e fiscalização de produtores, transportadores, manipuladores, fabricantes e comercializadores de alimentos).

Após a seleção dos programas/ações/subações do PPAG com influência exclusiva ou não exclusiva na temática de segurança alimentar e a determinação dos pesos a serem atribuídos a cada um, o próximo passo foi definir os Eixos e Subeixos e alocar as classificações orçamentárias conforme o mapeamento.

As classificações orçamentárias foram alocadas segundo quatro grandes Eixos e dez Sub-eixos, a saber:

Quadro 1 – Eixos e Sub-Eixos do OT-SAN

Eixos	Subeixos
Assistência Alimentar e Nutricional	Assistência Alimentar
	Alimentação Popular
	Alimentação Escolar
	Saúde
Agricultura urbana e familiar, Acesso a Mercados e Agroecologia	Fomento à produção da agricultura urbana e familiar agroecológica
	Fomento ao abastecimento e à comercialização da agricultura urbana e familiar agroecológica
Formação, Qualificação e Valorização da Gastronomia	Educação para o Consumo Alimentar e Nutricional
	Gastronomia e Agroecologia
Gestão, Governança e Controle Social	Gestão e Governança
	Controle Social

Fonte: Elaboração própria / Diretoria Central de Planejamento-DIPL

Após a alocação das classificações orçamentárias em cada Eixo e Subeixo, os recursos relativos a eles foram multiplicados pelos pesos/critérios de proporcionalidade a eles atribuídos, de modo a se obter uma proporção estimada de recursos previstos destinados à temática da segurança alimentar e nutricional em cada programa.

Considerações finais

A elaboração do Orçamento Temático de Segurança Alimentar e Nutricional (OT-SAN), vem apontando possibilidades e capacidades variadas de fomentar debates em torno de formas de utilização das ferramentas disponíveis de planejamento, orçamento e gestão, na alocação de recursos nas políticas públicas destinadas a esta temática, de incidir em novas e inovadoras proposições visando ampliar o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para atender às necessidades nutricionais de toda a população, como também de fortalecimento da governança e de gestão democrática.

O Orçamento Temático auxilia no processo de refletir em como aumentar a eficiência do gasto público e garantir as ferramentas para que a alocação de recursos seja mais eficaz, eficiente e efetiva, alcançando a realidade de quem mais precisa da atuação do poder público.

Além disso, apresenta-se como uma poderosa ferramenta de transparência e controle social, na medida em que oferece diagnóstico real dos gastos públicos com determinada temática e, desse modo, proporciona o monitoramento e a avaliação do tema no município.

Referências

Decreto Municipal Nº 17.135, de 11 de julho de 2019. Estabelece a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas como referência para o planejamento de médio e longo prazo das ações e programas das políticas públicas de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município. Belo Horizonte. Julho de 2019.

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. 12 Passos para apuração do Orçamento Criança – Manual para Apuração do Orçamento Criança em Prefeituras. 2ª Edição. São Paulo. Julho de 2017. Disponível em <www.fundabrinq.org.br>.

Lei Nº 9.527, de 31 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - Simsan - e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Belo Horizonte. Janeiro de 2008.

Lei Nº 10.255, de 13 de setembro de 2011. Institui a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Belo Horizonte. Setembro de 2011.

Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília. Setembro de 2006.

Lei Nº 11.645, de dezembro de 2023. Dispõe sobre a revisão do PPAG 2022-2025 para o período 2024-2025. Diário Oficial do Município. Belo Horizonte. Dezembro de 2023.

Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS, de dezembro de 2022. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. Prefeitura de Belo Horizonte. Acesso em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/planejamento-e-orcamento/Relatorio_ODS_2022.pdf