



RESIDÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA NA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Nome da Residente: Jordana Soares de Araújo

Nome da Supervisora/Orientadora: Isabela Costa Campos

Avaliadora: Luiza Aparecida Araújo

Mapeamento das distribuições de refeições por organizações sociais no centro do município de São Paulo

Trabalho de Conclusão de Residência (TCR)

Formato: projeto de melhoria

Temas relativos à gestão pública, de acordo com a Portaria da Secretaria Municipal de Gestão - SEGES nº 16 de 23 de março de 2023:

III – desenho, gerenciamento e implementação de projetos;

VII – redesenho de serviços públicos, com foco no usuário;

VIII - desenho de indicadores para monitoramento de políticas públicas;

IX - promoção da integridade, transparência e acesso à informação.

Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional - COSAN

Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Nutricional e de Abastecimento -

SESANA

Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC

São Paulo, 2025

Mapeamento das distribuições de refeições por organizações sociais no centro do município de São Paulo

Residente: Jordana Soares de Araújo¹

Orientadora: Isabela Costa Campos²

Avaliadora: Luiza Aparecida Araújo³

Resumo

Este artigo apresenta um estudo com foco na atuação de organizações sociais que realizam distribuição de refeições no centro de São Paulo. A pesquisa teve como objetivo mapear essas iniciativas com o intuito de promover o fortalecimento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. A pesquisa foi de caráter descritivo exploratório, com abordagem qualitativa. A coleta de dados envolveu entrevistas com nove organizações sociais localizadas no centro de São Paulo, utilizando formulário estruturado com variáveis como frequência de entrega, tipo de refeição, público-alvo e logística. As informações foram sistematizadas em planilhas e mapas digitais, respeitando os princípios éticos de pesquisa. Os resultados revelam a atuação estratégica dessas entidades em áreas desassistidas pelo poder público, evidenciando a necessidade de integração e reconhecimento institucional. A investigação é estruturada no formato de proposta de melhoria e propõe-se o uso do mapeamento como ferramenta para planejamento e articulação intersetorial.

Palavras-chave: Segurança Alimentar; Organizações Sociais; Políticas Públicas.

¹ Residente em Gestão Pública na Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e pós-graduanda em Direito Administrativo na FGV SP.

² Formada em Ciências e Humanidades e Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC. Atualmente, atua como Assessora na Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Nutricional e de Abastecimento. Atuou como Residente em Gestão Pública na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

³ Nutricionista graduada pela Faculdade de Medicina do ABC. Atualmente, atua como coordenadora do Núcleo de Nutrição da Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Nutricional e de Abastecimento, onde desenvolve ações nos programas de promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável e na articulação de políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A segurança alimentar e nutricional configura-se como um dos pilares fundamentais para a promoção da dignidade humana e da justiça social. No contexto urbano de grandes metrópoles como São Paulo, essa temática assume contornos ainda mais complexos, especialmente diante das profundas desigualdades sociais, da crescente população em situação de rua e dos desafios estruturais enfrentados pelo poder público para garantir o acesso universal e adequado à alimentação.

Ao longo das últimas décadas, as políticas públicas voltadas à alimentação e nutrição passaram por significativas transformações, refletindo uma transição de modelos contidos para formatos mais participativos e intersetoriais. No município de São Paulo, esse movimento se consolidou por meio da adesão⁴ ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), da criação de equipamentos públicos como o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Cresan) e da implementação de legislações específicas que reconhecem o direito humano à alimentação como um dever do Estado e uma responsabilidade compartilhada com a sociedade civil.

Entretanto, apesar dos avanços institucionais e normativos, persistem desafios concretos na implementação e monitoramento dessas políticas, sobretudo na articulação entre o poder público e as organizações sociais que atuam de maneira autônoma na distribuição de refeições para populações vulneráveis. A ausência de dados sistematizados sobre essas ações fragiliza a capacidade do Estado em promover respostas integradas, evitando sobreposições, lacunas e conflitos institucionais.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo apresentar uma proposta de melhoria para o cenário de segurança alimentar e nutricional no centro do município de São Paulo, a partir do mapeamento das distribuições de refeições realizadas por organizações sociais. A iniciativa busca não apenas contribuir com informações estratégicas para o fortalecimento das políticas públicas municipais, mas também valorizar o papel das organizações da sociedade civil como parceiras essenciais na garantia do direito à alimentação adequada.

⁴ Lei nº 15.920 de 19 de dezembro de 2013, que Estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN

METODOLOGIA

Sylvia Vergara (1998, p. 45) explica que a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, capaz de também estabelecer correlações entre variáveis e definir a natureza desse fenômeno. Entretanto, para Vergara, a pesquisa descritiva não assume o compromisso de explicar os fenômenos que busca descrever, ainda que seja base para essa explicação. A pesquisa do presente estudo, portanto, é descritiva por tentar elencar as características da distribuição de refeições por organizações sociais e pessoas no centro de São Paulo.

A primeira etapa consiste na coleta de dados, fase primordial para definir e colher todas as informações que precisam ser levantadas e decidir quais serão avaliadas. Nesse primeiro momento, o caminho pensado para começar a criar um contato com as organizações-alvo foi buscar um diálogo com as organizações que possuem parcerias com a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, em relação ao Programa Rede Cozinha Escola.

Ao total, existem 5 (cinco) unidades de Cozinha Escola no centro expandido e, desse total, a conversa foi realizada com 3 unidades: Kalebe, Da Pedra para a Rocha e Movimento Estadual da População em Situação de Rua de SP.

Ainda na fase inicial, o coordenador de Políticas para População em Situação de Rua (da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania) à época, Alcyr Barbin Neto, também foi entrevistado. A primeira etapa teve seu objetivo alcançado, considerando a obtenção de informações essenciais sobre a rede de articulação dessas organizações que estão para além do alcance público e, principalmente, a possibilidade de compreender como o formulário poderia ser construído, optando-se por um formato aberto de perguntas com respostas discursivas.

Com o escopo da pesquisa e a região de coleta delimitada (centro de São Paulo), as variáveis foram detalhadas no questionário que foi utilizado em campo, como: endereço, tipo de refeição, frequência de entrega, origem da organização, tempo de atuação, identificação de pontos móveis, principal público e “observações” (espaço para informações relevantes não contempladas nas variáveis definidas). Importante ressaltar que o formulário passou por várias vistas e diferentes opiniões, estendendo o objetivo de não somente mapear como ocorre a distribuição de forma

quantitativa, mas ampliando para o olhar nutricional (contemplado pelas questões acerca do cardápio) e gestão de resíduos (contemplado pelas questões quanto ao tipo de embalagem e descarte). As mudanças, apontadas por diferentes gestores públicos e acadêmicos externos, foram essenciais para demarcar o caráter qualitativo, participativo e crítico do estudo.

Outra etapa foi propriamente a coleta de dados das organizações. O primeiro levantamento contou com cerca de 35 organizações identificadas, mas para o trabalho, 9 foram entrevistadas. Isso porque a atividade de contatar e combinar a conversa demanda alguns desafios, desde a resposta em tempo da organização, como seu interesse/disponibilidade em participar da pesquisa.

Insta salientar que, em todos os processos, seguiu-se estritamente os requisitos de ética em pesquisa com entrevista de terceiros, ou seja, o processamento de dados, garantia de anonimato e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido são partes essenciais na construção do presente trabalho.

Após a coleta dos dados, houve a etapa de análise. O objetivo foi selecionar o que deveria ser considerado ou não, bem como investigar a qualidade de todas as informações levantadas por meio dos questionários. Como a coleta dos dados foi feita em campo pela residente e supervisora/orientadora, o questionário em papel com preenchimento à escrita foi utilizado majoritariamente. A análise também abrangeu o momento de organização dos dados no meio digital, com formação de planilhas e testes de mapeamento em mapas digitais, com o resultado final do mapeamento.

Por fim, na última etapa, com todos os dados coletados e avaliados, há a interpretação dos resultados para nortear as conclusões. Nesse sentido, após a apresentação do mapeamento, buscou-se identificar as principais tendências, padrões ou características incomuns identificadas na amostra, com destaque para discussões abertas sobre desafios e conquistas dessas organizações, evidenciando o protagonismo dessas entidades em formar redes de articulação para continuidade dos trabalhos sociais, ainda que sem estrutura consolidada.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Breve história das políticas de segurança alimentar e nutricional

As primeiras iniciativas de políticas públicas voltadas à alimentação em São Paulo estavam fortemente conectadas às dimensões biológicas e sociais. Isso ficava evidente em estudos pioneiros da época, como aqueles baseados em dados de inquéritos alimentares realizados pelo Instituto de Higiene. Na visão dos pesquisadores, a alimentação era uma questão que exigia atenção especial de profissionais como biólogos, médicos e higienistas, devido à sua estreita relação com aspectos econômicos e com o bem-estar da população, sendo considerada um tema higiênico-social de grande importância. (Rodrigues, 2008)

Josué de Castro já buscava por meio de seus escritos, desde a década de 30, confrontar as ideias preconceituosas e tendenciosas sobre a fome, principalmente em relação a grupos vulneráveis como negros e indígenas. Como médico, nutrólogo e geógrafo, sempre pontuou em suas pesquisas (com destaque para O Livro Negro da Fome de 1960 e Geografia da Fome de 1984) a posição social, econômica e histórica da fome inserida num país de intensa colonização. Nas palavras de Castro (1969) em uma entrevista : *“A fome é, conforme tantas vezes tenho afirmado, a expressão biológica de males sociológicos. Está intimamente ligada com as distorções econômicas, a que dei, antes de ninguém, a designação de ‘subdesenvolvimento’*”

Ao analisarmos os diversos planos e programas formulados ao longo do tempo, é possível identificar algumas características recorrentes. Todos eles reconhecem que as causas da insegurança alimentar e nutricional são de natureza estrutural e apontam para a necessidade de transformar o modelo de desenvolvimento econômico e social do país. Dessa forma, desde o início dos anos 1950, os programas voltados à alimentação, em sentido estrito, foram concebidos como medidas emergenciais frente à fome e à desnutrição que afetam uma parcela expressiva da população. (IPEA, 2020, p. 18)

Outra característica marcante e comum a esses planos é a definição de um eixo central de atuação, com destaque inicial para a educação alimentar. Partia-se do princípio de que, ao disseminar conhecimentos básicos sobre uma alimentação saudável, seria possível reduzir de forma significativa os índices de desnutrição. (IPEA, 2020, p. 18)

No processo de consolidação da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, o tema ganhou relevância especialmente a partir da reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 2003, e da

realização da 2ª Conferência Nacional⁵ de SAN, em 2004. Nessa conferência, foi definida uma diretriz que exigia a criação de uma Lei Orgânica de SAN (LOSAN) e de um Sistema Nacional de SAN (SISAN) sustentável, com o objetivo de regulamentar a política como uma ação de Estado, amparada por legislação própria e dotada de orçamento específico.

Princípios norteadores para fortalecer a política de SAN surgiram a partir dessa Conferência, alguns deles são:

- Intersetorialidade.
- Ações conjuntas entre Estado e sociedade.
- Equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas (que vêm gerando discriminações principalmente contra os negros e indígenas).
- Articulação entre orçamento e gestão.
- Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

Após intensa mobilização social coordenada pelo CONSEA e pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), o Congresso Nacional aprovou, em 2006, a Lei nº 11.346 — a LOSAN — que instituiu oficialmente o SISAN (BRASIL, 2006). Mais adiante, em fevereiro de 2010, um marco importante foi atingido com a aprovação, pelo Congresso, da inclusão do direito humano à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, elevando-o à categoria de direito social fundamental (BRASIL, 1988). No mesmo ano, em agosto, a LOSAN foi regulamentada com a criação da Política Nacional de SAN (PNSAN), por meio do Decreto nº 7.272/2010.

O conjunto de estruturas que compõem o SISAN foi fortalecido em 2011 com a formulação do 1º Plano Nacional de SAN (PLANSAN), que operacionalizou a política por meio de diversas ações e programas integrados. Com isso, consolidou-se um marco legal robusto que institucionalizou o direito humano à alimentação como um direito universal e a SAN como uma política pública de Estado. O CONSEA passou a ser reconhecido como o principal espaço de articulação e controle social da política, enquanto a Câmara Interministerial de SAN

⁵ Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf

(CAISAN) assumiu a função de coordenar sua execução, envolvendo a participação de 21 ministérios.

Posteriormente, a CAISAN, em colaboração com o CONSEA, coordenou a elaboração do 2º PLANSAN, com ampla participação da sociedade civil, orientando as ações e programas de SAN no período de 2016 a 2019.

Assim, os principais instrumentos que estruturam o marco legal da SAN são: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11), o Comentário Geral nº 12 da ONU, a Constituição Federal (art. 6º e 227), a LOSAN (Lei nº 11.346/2006) e o Decreto nº 7.272/2010 que institui a PNSAN.

O marco legal, tendo a LOSAN como sua principal referência, reflete uma trajetória construída ao longo de décadas, com contribuições acadêmicas, sociais e da participação popular. Adota-se uma visão ampla e integrada ao definir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como a garantia do direito de todas as pessoas ao acesso contínuo e seguro a alimentos de qualidade e em quantidade adequada, de forma que esse acesso não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas. A concepção está fundamentada em práticas alimentares que promovem a saúde, valorizam a diversidade cultural e são sustentáveis nos âmbitos ambiental, econômico, social e cultural. (BRASIL, 2006).

Em 2016, foi lançado o 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (PLAMSAN 2016–2020), resultado de um trabalho conjunto entre a sociedade civil e o poder público municipal, representando um avanço significativo para a agenda de SAN na capital paulista. O processo de elaboração do plano se destacou pelo formato adotado, fundamentado em três pilares: ampla participação social, articulação entre diferentes setores (intersectorialidade) e descentralização das ações. (Bógus, Lins, Ribeiro, 2019).

Os principais responsáveis pela formulação do PLAMSAN — especialmente os integrantes do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) — seguiram as diretrizes metodológicas propostas pela CAISAN Nacional, descritas no Guia para a Construção de Planos de SAN. O grupo se debruçou sobre as especificidades e desafios de uma metrópole como São Paulo, o que possibilitou um trabalho cuidadoso, estruturado e coerente com a realidade local (Bógus, Lins, Ribeiro, 2019).

A elaboração do plano foi impulsionada pelas reivindicações da sociedade civil, que emergiram de diferentes espaços de participação, como o próprio COMUSAN, redes locais, movimentos sociais e conferências de SAN nos níveis municipal, estadual e nacional. Nessas arenas, a atuação firme de ativistas da área foi essencial para dar visibilidade às demandas por políticas públicas voltadas à segurança alimentar (Bógus, Lins, Ribeiro, 2019).

Além disso, a gestão municipal do período de 2013 a 2016 alinhou São Paulo, naquele período, ao contexto nacional e às diretrizes da Lei Nacional de SAN. Isso se traduziu na adesão oficial do município ao SISAN, mediante a formulação e implementação de programas, projetos e ações locais voltados à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Com a adesão, foi consolidada uma das principais motivações e conquistas do PLAMSAN. (Bógus, Lins, Ribeiro, 2019)

De forma resumida, algumas das normativas em vigor que incidem em SESANA:

Lei nº 15.920, de 18 de dezembro 2013	Estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, criado pela Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.
Decreto nº 55.867, de 23 de janeiro de 2015	Confere nova regulamentação ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - Comusan-SP, dispondo sobre suas competências, composição e funcionamento no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, nos termos previstos na Lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013.
Decreto nº 55.868, de 23 de janeiro de 2015	Regulamenta a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN-Municipal, órgão integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN no âmbito do Município de São Paulo, conforme estabelecido na Lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013.
Decreto nº 57.007, de 20 de maio de 2016	Institui a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PMSAN, bem como fixa as diretrizes para o Plano Municipal de Segurança

	Alimentar e Nutricional, conforme previsto na Lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013.
Resolução nº 001, de 28 de junho de 2016	Institui o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
Resolução nº 002, de 04 de outubro de 2016	Institui o Comitê Técnico de Monitoramento do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAMSAN 2016/2020
Resolução nº 003, de 24 de novembro de 2016	Institui metodologia de monitoramento do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional da cidade de São Paulo
Lei nº 17.819/2022	Dispõe sobre o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo, institui o Auxílio Reencontro, a Vila Reencontro e cria o Fundo de Abastecimento Alimentar de São Paulo.

Fonte: quadro de autoria da residente.

Além disso, a Secretaria dispõe de portarias e Resolução do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional nº 01 de 07 de novembro de 2022, que aprovou o Regimento Interno do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de São Paulo – COMUSAN - SP

Em 2015, o então prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, formalizou a adesão do município ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A assinatura ocorreu durante a abertura da 6ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada no recém-inaugurado Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Cresan).⁶

O espaço público abriga o Banco de Alimentos, ativo desde 2002, e com a nova estrutura ampliou sua capacidade de recebimento de alimentos, passando de 100 para 350 toneladas por mês. Na ocasião, houve a inauguração do Cresan, equipamento que permitiu à prefeitura intensificar ações de pesquisa, monitoramento e promoção de políticas voltadas à segurança alimentar e nutricional.

⁶

Localizado na Vila Maria, zona norte, o Cresan desde então desenvolve ações que visam garantir o direito à alimentação adequada. Tanto a adesão ao SISAN quanto a abertura do novo centro ocorreram como parte da programação da conferência municipal, promovida pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan) e pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo.

As iniciativas aconteceram com os propósitos do SISAN, que busca integrar e coordenar ações na área da segurança alimentar e nutricional, promovendo a colaboração entre o poder público e a sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas relacionadas ao tema. O sistema também incentiva a atuação conjunta entre os diferentes níveis de governo, organizações sociais e instituições privadas — com ou sem fins lucrativos — e atribui ao município o compromisso de garantir, proteger e promover o direito à alimentação adequada para toda a população.

Ademais, no âmbito da educação, a Lei nº 16.140/2015 regulamentada pelo Decreto nº 56.913/2016 inclui um plano de ação que determina a oferta gradual de alimentos orgânicos ou produzidos com base agroecológica, com o objetivo de atingir 100% dessa oferta até 2026. A legislação faz parte do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (PLAMSAN/SP) para o período de 2016 a 2020, o qual foi reconhecido pelo Pacto de Milão, um acordo assinado em 2015 por 159 cidades ao redor do mundo, com o intuito de promover a soberania e segurança alimentar e nutricional.

Em seguida, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, sancionada pelo Executivo em 29 de junho como Lei nº 17.819/2022, visa implementar, coordenar e desenvolver programas e ações para a aquisição de alimentos, produtos de higiene, limpeza e outros itens que promovam a saúde e a qualidade de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Para sua implementação, a lei incorpora programas já existentes e cria novos. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional inclui, entre outros, os programas: Fundo de Abastecimento Alimentar de São Paulo, Armazém Solidário, Banco de Alimentos, Cidade Solidária, Bom Prato Paulistano, Rede Cozinha Cidadã, Rede Cozinha Escola e Auxílio-Alimentação.

2.2 Cenário atual de SESANA: programas e equipamentos

O processo de estruturação dos programas de segurança alimentar e nutricional na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo teve início em agosto de 2022, tendo como principal marco a aprovação da Lei Municipal nº 17.819, de 29 de junho de 2022. O que significa que após a execução de operações não articuladas de distribuição de cestas básicas e de refeições prontas começou a construção e planejamento de tais programas como parte de uma política única de segurança alimentar e nutricional permanente. (Campos, 2023)

Anterior a esse cenário, os componentes municipais do SISAN (Conferência, COMUSAN e CAISAN) e a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional - COSAN eram vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho - SMDET. Naquele período, a responsabilidade de COSAN incidia em: Banco de Alimentos, os dois Centros de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional - CRESAN e o Sampa + Rural.⁷ (Campos, 2023)

Nesse cenário, até o início de 2023 a fragmentação caracterizava as diferentes políticas de SAN na cidade, isso porque programas diretamente ligados à temática eram executados por diferentes pastas (Campos, 2023). Apesar de a Secretaria Municipal da Saúde, a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal da Educação continuarem com a execução de ações com o objetivo de garantir a segurança alimentar, a reestruturação da política de segurança alimentar e nutricional na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania permitiu o fortalecimento do SISAN a nível municipal, com a concentração da política na Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Nutricional e de Abastecimento (SESANA).

Atualmente, a SESANA dedica-se para além de feiras, sacolões e mercados, incorporando importantes políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no município. Os programas e equipamentos sob responsabilidade de SESANA são: Rede Cozinha Escola, Rede Cidade Cidadã, Cidade Solidária (cesta básica), Bom Prato Paulistano (em parceria com o Governo do Estado), Armazém Solidário, unidades do CRESAN e Banco de Alimentos. Nesse contexto, a Secretaria tem implementado programas estruturantes que combinam ações educativas, de

⁷ Atualmente, os equipamentos mencionados pertencem à SESANA, enquanto que o programa Sampa + Rural permanece em SMDET.

assistência e de promoção de autonomia alimentar, evidenciando o papel estratégico da alimentação como eixo transversal das políticas públicas urbanas.

2.3 Proposta de melhoria: mapeamento das distribuições de refeições por organizações sociais no centro do município de São Paulo

Percebe-se que a política pública de alimentação e nutrição passou por diversas transformações ao longo do tempo: deixou de ser baseada em um modelo autoritário de planejamento para adotar uma abordagem participativa; mudou de uma gestão centralizada para uma descentralizada; passou da oferta universal de benefícios para uma distribuição mais focada em grupos específicos; trocou o controle exclusivo do Estado por um controle compartilhado com a sociedade; substituiu os programas de entrega direta de alimentos por sistemas de tíquetes e transferências monetárias; evoluiu do financiamento puramente estatal para a construção de parcerias entre os setores público e privado, entre o Estado e a sociedade civil, e entre organizações governamentais e não governamentais; avançou de ações emergenciais e assistenciais para estratégias de médio e longo prazo com foco estrutural; e, por fim, superou políticas de caráter compensatório em direção a ações voltadas para a emancipação dos indivíduos. (Filho, Vasconcelos, 2011)

As políticas públicas precisam apresentar consistência interna. Isso significa que os objetivos e metas estabelecidos devem estar alinhados com as ações planejadas. Nesse sentido, a política pública é guiada por uma formulação ampla que estabelece a lógica das intervenções e por planos específicos que possibilitam a implementação das ações necessárias, de acordo com as diretrizes, os objetivos e as metas definidas.

Existe assim, a necessidade de prever as ações necessárias e os recursos correspondentes para realização das políticas e dos programas públicos, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos). Portanto, importante destacar que a governança apoiada nos arranjos institucionais garante de certa maneira o formato com que as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas em prol da sociedade e quando institucionalizadas de forma adequada conferem a si mesmas reconhecimento e legitimidade diante dos cidadãos e das

instituições, além de recursos necessários para seu pleno desenvolvimento. (Lucas, 2023)

A construção e o aprimoramento de políticas públicas municipais estão diretamente relacionadas à qualidade das informações disponíveis no processo decisório. Nesse contexto, a base de dados internos de uma prefeitura, a memória institucional e os novos estudos acadêmicos desempenham papéis complementares e fundamentais.

Em primeiro lugar, os dados coletados rotineiramente pelos setores da administração pública — como saúde, educação, assistência social, habitação, transporte e finanças — representam uma fonte primária de evidência sobre a realidade local. Indicadores como taxas de atendimento, distribuição geográfica de serviços, orçamentos executados e registros administrativos auxiliam nos diagnósticos precisos sobre as demandas da população e os gargalos existentes.

Em segundo lugar, a memória institucional refere-se ao conjunto de experiências, práticas, registros e saberes acumulados ao longo do tempo por uma prefeitura. Ela é essencial para garantir a continuidade de políticas públicas entre gestões e evitar a reinvenção de soluções já testadas, permitindo que as administrações locais aperfeiçoem políticas a partir de experiências anteriores, sucessos e fracassos.

Por fim, a articulação com universidades e centros de pesquisa contribui para a qualificação das políticas públicas por meio da incorporação de métodos científicos, evidências empíricas e inovação. Estudos acadêmicos podem oferecer diagnósticos aprofundados, avaliações de impacto e proposições metodológicas que orientem decisões mais fundamentadas.

Para que esses três elementos atuem de forma sinérgica, é necessário que as prefeituras invistam em infraestrutura de dados, preservação documental e mecanismos de cooperação com o meio acadêmico. Iniciativas como observatórios municipais, laboratórios de inovação pública e consórcios interinstitucionais têm se mostrado eficazes para esse fim.

Considerando que informações sobre equipamentos públicos criados para reduzir os índices de insegurança alimentar da população são geralmente disponibilizadas nos meios de comunicação da prefeitura de São Paulo, como sites, jornais, redes sociais, campanhas do poder público e nas Secretarias de meio e finalísticas, ao tratar da distribuição de refeições por organizações sociais – em que

figuram atores essenciais na redução dos índices de insegurança alimentar e nutricional – há, no entanto, a ausência de um detalhamento sobre essa relação entre sociedade civil e poder público, o que gera um enfraquecimento na implementação de estratégias de combate à insegurança alimentar. Isso porque, esse enfraquecimento pode se dar em vários aspectos, como: ausência de comunicação e articulação, sobreposição de ações e conflitos institucionais.

A construção deste mapeamento é, nesse sentido, um passo importante não apenas para a compreensão do panorama atual, mas também para a construção de soluções mais eficazes para a segurança alimentar no município de São Paulo, especialmente na região central.

No contexto do centro da cidade de São Paulo, visto que a desigualdade social é acentuada, muitas pessoas, com destaque para aquelas em situação de rua, dependem de ações solidárias promovidas por organizações sociais e movimentos voluntários para garantir o acesso a refeições básicas, seja pela falta de alcance de um programa público (Bom Prato Paulistano, Rede Cozinha Escola e Rede Cozinha Cidadã, por exemplo), seja pela preferência em aproximar-se de certa organização já conhecida e priorizada pelo cidadão. Contudo, apesar do esforço dessas iniciativas, ainda existem lacunas significativas no que se refere à cobertura e à efetividade dessas distribuições.

A Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua de 2021, da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, aponta que o distrito com a maior quantidade de pessoas recenseadas foi Santa Cecília, com 5.105 pessoas (encontradas nas ruas e nos centros de acolhida), representando 21,2% do total das pessoas em situação de rua recenseadas. O mesmo local também concentra a maior taxa de uso do município. Em seguida, nos distritos da República e Sé foram recenseadas 3.347 pessoas: 1.806 na República e 1.541 na Sé. Assim, a Subprefeitura da Sé possui a maior taxa de pessoas em situação de rua, totalizando 44,2%.⁸

Para Lassance (2023, p. 12), alguns problemas podem ser solucionados com a adoção de experiências bem-sucedidas implementadas em estados e municípios, desde que a investigação considere os potenciais vieses do problema. Já alguns programas e políticas públicas têm sucesso não devido às suas características

⁸ Para mais informações:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf

próprias, mas porque os implementadores possuíam condições derivadas daquele contexto que nem sempre podem ser replicadas de forma automática por meio da mera implementação de um "modelo" de solução, ainda mais no cenário de desigualdades sociais.

Assim, considerando as particularidades de região, população vulnerável em situação de rua e políticas públicas municipais, a presente proposta de melhoria dedicou-se a mapear as distribuições de refeições realizadas por organizações sociais no centro de São Paulo, identificando tanto as áreas com maior concentração de distribuição quanto aquelas que permanecem desatendidas. A escolha dessa temática é justificada pela relevância e a importância de valorizar o trabalho intersetorial entre poder público e sociedade civil, buscando evitar a sobreposição de serviços e, assim, construir uma relação de complementaridade.

Nas últimas décadas, tem-se observado um crescimento contínuo na cooperação entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na implementação de políticas públicas. Atualmente, a participação dessas organizações em temas sociais já é amplamente reconhecida e não sofre mais questionamentos quanto à sua legitimidade. No entanto, ainda persiste um debate sobre quais setores devem ser priorizados e qual deve ser a melhor maneira de estruturar essa atuação conjunta, visando tornar as políticas públicas mais eficazes. (Oyakawa, 2016, p. 16).

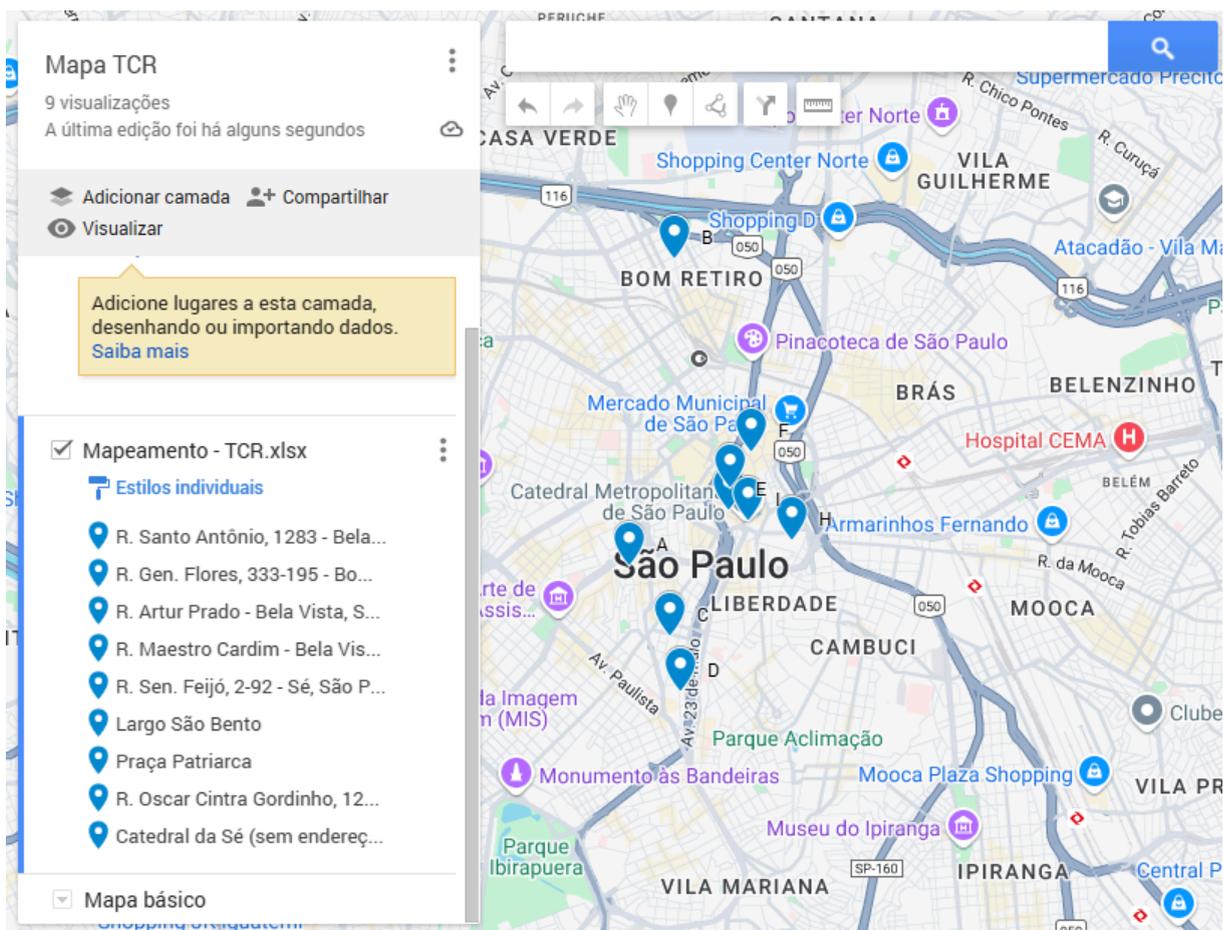
A partir da pesquisa prévia, descrita no item de metodologia, identificou-se alguns aspectos centrais que constituem as organizações-alvo e suas atividades e, com essa compreensão, buscou-se explorar de forma mais aprofundada cada eixo. Dada a complexibilidade dos eixos e as variáveis envolvidas, o formulário de coleta de dados traduziu-se em um roteiro de perguntas, o que permitiu a aproximação com a organização de forma menos engessada e formal. Abaixo, a descrição dos eixos abordados:



Fonte: ilustração produzida pela residente.

Neste cenário, torna-se relevante destacar que o presente trabalho se difere de uma proposta de intervenção, pois não se resume a uma sugestão de ações ou medidas para solucionar ou minimizar um problema com base em um modelo definido. O que se busca com o mapeamento em tela é proporcionar e incentivar a aproximação da administração pública com as organizações da sociedade civil, no contexto das iniciativas para promoção da segurança alimentar e nutricional em São Paulo, partindo da investigação no centro do município.

Assim, após seguir a metodologia descrita anteriormente para investigação, considerando as entrevistas nos formatos presencial e online, bem como o recolhimento das assinaturas do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, o mapeamento produzido conforme a imagem ilustrativa:



Fonte: produzido pela autora e disponível no link: https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1E7zGckqAMc8lclJOBwcAU_ctWLncltU&usp=sharing

Destaca-se que, apesar do consentimento das organizações em participar da pesquisa, optou-se, por questões de segurança das organizações, alterar os endereços no mapa para um raio de distância entre 750m e 2 km a pé. Dessa forma, a área ainda está contemplada pelos serviços ofertados pela organização social, facilitando a visualização georreferenciada.

Para garantia do anonimato das organizações, informações como nome, endereço exato e responsáveis foram excluídas do mapa e serão mantidas arquivadas somente para SESANA, com a possibilidade de disponibilização interna para fins da Prefeitura de São Paulo, pendente de autorização dos gestores públicos do setor.

Ao clicar nos “alfinetes” do mapa, é possível visualizar informações como: área de entrega, tipos de refeição, frequência de distribuição, público-alvo, entre outros tópicos que foram abordados nas conversas, conforme exemplo abaixo:

Praça Patriarca ✕

unnamed (1)	G
Tempo de existência da...	10 anos (desde 2015)
CNPJ	Ativo.
Tipo de refeição	Janta.
Frequência	Diária
Quando?	Todos os dias
Horário da distribuição	20h
Definição do cardápio	Pelos cozinheiros voluntários, de acordo com as doações.
Cardápio fixo ou variável	Variável
Composição de prepara...	Definido pela disponibilidade de doações
Entrega água	Sim
Número de refeições a	200

📍 -23.54784, -46.63644

Para além dos dados gerados, a pesquisa permitiu aprofundar, de maneira qualitativa, nos desafios e conquistas que marcam a atuação nesse trabalho social de garantia da segurança alimentar e nutricional.

Muitas dessas organizações, como é possível verificar no mapa, dependem de doações, voluntariado e parcerias com o poder público. Programas como o Cozinha Solidária e Programa de Aquisição de Alimentos (ambos do Governo Federal) e parcerias com a Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, permitiram a ampliação da atuação dessas organizações, como exemplos de parcerias bem-sucedidas. No entanto, há casos em que organizações não executam nenhuma parceria com o Poder Público, aumentando os desafios para arrecadação de insumos para produção das refeições, que ficam dependentes da iniciativa privada e sociedade civil, assim como o aumento de barreiras na execução das atividades sem entraves legais.

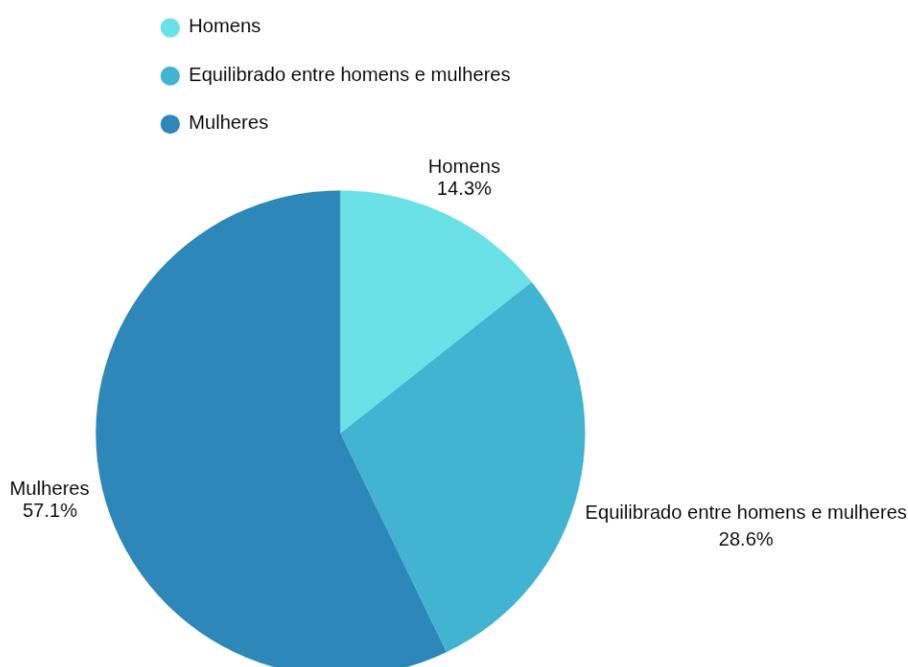
Além disso, a distribuição de refeições envolve desafios logísticos complexos, como a necessidade de espaços adequados para armazenamento e preparo adequado dos alimentos, além de transporte eficiente para garantir que as refeições

cheguem quentes e em boas condições aos destinatários. Ainda que a maioria das organizações entrevistadas dispusessem de um lugar adequado para a produção, é perceptível como a manutenção de uma cozinha (principalmente industrial), torna-se um desafio latente, o que escapa das comumente doações de insumos e parte para a necessidade de arrecadação monetária.

Simultaneamente, encontram-se desafios práticos, pois existe também um obstáculo simbólico: o estigma em torno da população em situação de rua. O trabalho das organizações por vezes é desvalorizado ou mal compreendido, com a acusação de "incentivar a permanência nas ruas". Insta salientar que essa visão limitada ignora o caráter emergencial da fome e deslegitima o trabalho de quem está na linha de frente, alcançando pessoas e grupos que muitas das vezes o Poder Público é incapaz de alcançar de forma imediata. Junto disso, a falta de visibilidade institucional para essas ações dificulta a conquista de apoios mais sólidos e duradouros.

Sobre o público-alvo, a pesquisa revelou dados relevantes sobre pessoas em situação de rua, domiciliados e contrastes de gênero.

Quanto ao perfil de gênero, constatou-se que, das organizações entrevistadas, a equipe geralmente é formada majoritariamente por mulheres. Apenas uma organização teve a equipe formada majoritariamente por homens, enquanto que duas informaram ter a equipe bem equilibrada entre homens e mulheres. O gráfico abaixo demonstra essa realidade:

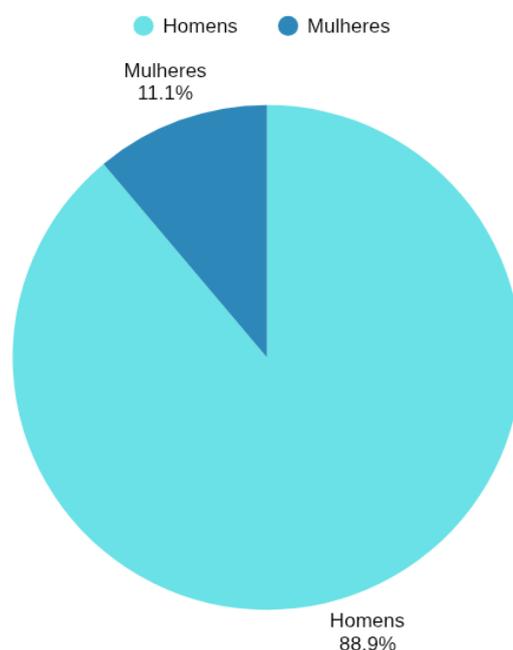


Fonte: elaboração própria da autora

De acordo com o IBGE⁹, a taxa de realização de trabalho voluntário é maior entre as mulheres e pessoas ocupadas (PNAD), fato também identificado em todas as Grandes Regiões.

O relatório sobre o Estado do Voluntariado no Mundo¹⁰, de autoria do UNV, afirma que o voluntariado é capaz de criar uma cultura de tomada de decisão em colaboração, considerando que os trabalhadores atuam para priorizar questões relevantes, fortalecendo a colaboração com as autoridades. O relatório identificou que, em 2019, pelo menos 6,9 mil brasileiros se engajaram em atividades voluntárias, com mulheres totalizando 62% desse número.

Por outro lado, o resultado quanto ao perfil de gênero dos atendidos divergiu de forma significativa do resultado anterior. Homens representam 88,9% do público atendido, ao passo que correspondem apenas a 14,3% como equipe majoritária nas organizações. Observe o gráfico a seguir:



Fonte: elaboração de autoria própria

A presente pesquisa não tem como objetivo debater extensivamente os fatores que justificam o contraste de gênero entre Equipe x Atendidos conforme

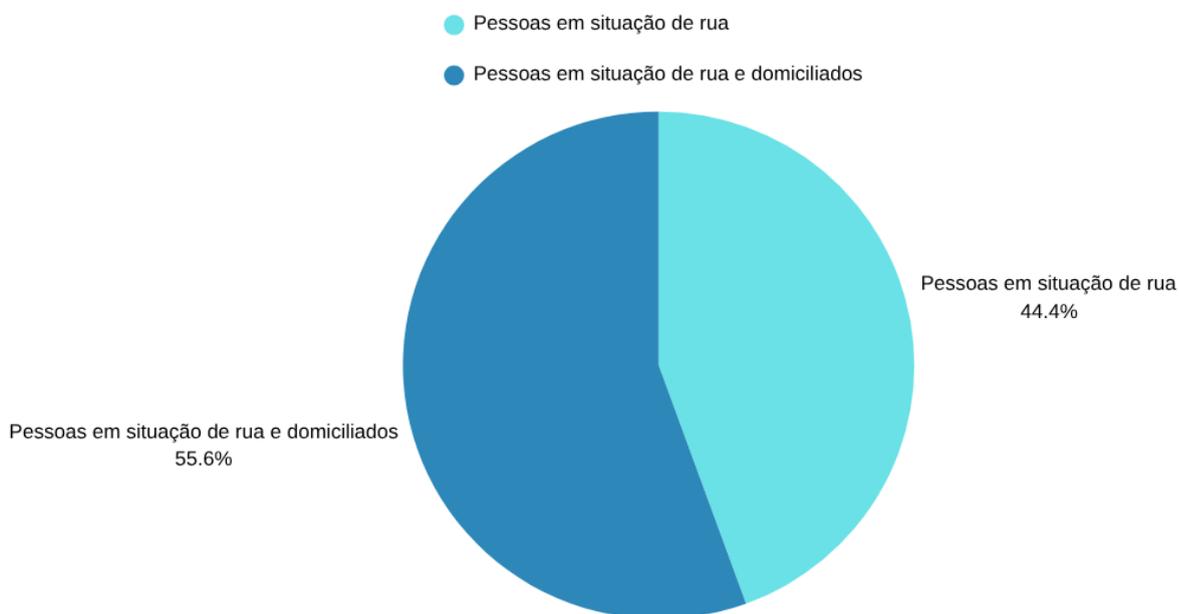
⁹ Leia a notícia em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20618-cerca-de-6-5-milhoes-de-pessoas-fazem-trabalho-voluntario-no-pais>

¹⁰ Confira o relatório na íntegra em: <https://swvr2022.unv.org/>

apresentado, principalmente pela amostragem não ser o suficiente para isso (9 organizações), porém, é interessante apresentar esse resultado para fins de reflexão sobre desigualdade de gênero, que não pode ser ignorada quando se investiga políticas públicas.

Das respostas obtidas, verifica-se que: i. todas as organizações atendem pessoas em situação de rua; ii. de forma lógica, mesmo que domiciliados sejam atendidos, a porcentagem de pessoas em situação de rua como público-alvo é significativamente maior.



Fonte: gráfico de autoria própria

Ainda que a Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua de 2021 aponte que a Subprefeitura da Sé possui a maior taxa de pessoas em situação de rua, totalizando 44,2%, a população domiciliada também exige atenção.

A Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB) apresentou, durante a primeira reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação (CMH) em fevereiro de 2024, os resultados do Censo de Cortiços da Região Central de São Paulo, fomentando a participação ativa, o debate e a deliberação das ações pelos conselheiros. Conforme dados da pesquisa, foram identificados um total de 1.080 cortiços dentro do perímetro de pesquisa, sendo 1.048 da Subprefeitura Sé (Pari pertence à Subprefeitura Mooca):

Nome	Distrito			Cortiços	
	Área pesquisada (km ²)	% da área do distrito na pesquisa	Participação total de área censo (%)	Nº de cortiços	Participação no total de cortiços (%)
Bela Vista	0,8	30,1	6,20%	260	24%
Bom Retiro	0,9	20,6	6,98%	77	7%
Brás	3,6	100	27,91%	171	16%
Cambuci	0,2	5,6	1,55%	16	1%
Consolação	0,7	18,6	5,43%	10	1%
Liberdade	1,0	26,2	7,75%	193	18%
Pari	0,2	5,7	1,55%	36	3%
República	2,4	100	18,60%	100	9%
Santa Cecília	0,9	25	6,98%	104	10%
Sé	2,2	100	17,05%	117	11%
Total	12,9	-	100%	1084	100%

Fonte: Censo de cortiços e assemelhados da região central de São Paulo, 2024.¹¹

Segundo levantamento da Distribuição das Famílias Cadastradas no CadÚnico, de elaboração de SMADS/COVS/Supervisão de Pesquisa e de Georreferenciamento em julho de 2024, com a fonte extraída em junho de 2024 por SMADS/CGB, a Subprefeitura possui no total 60.765 famílias inscritas no CadÚnico¹². Esses dados são importantes para caracterizar o público-alvo das organizações que atuam com a distribuição de refeições no centro de São Paulo pois, por mais que o alto número pessoas em situação de rua esteja concentrado na Subprefeitura Sé, essa não é a única população atingida pela insegurança alimentar e nutricional no contexto de grande centro urbano, isso porque a insegurança alimentar e nutricional não se resume à fome, ou seja, à ausência total de alimento.

A Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (Ebia) é a ferramenta que realiza a medida direta da percepção da insegurança alimentar em nível domiciliar, classificando os domicílios em quatro categorias: Segurança Alimentar, Insegurança Alimentar Leve, Insegurança Alimentar Moderada ou Insegurança Alimentar Grave.

¹¹ Para acessar o Censo na íntegra, acesso o link: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Censo_Cortiços_Apresentacao_CMH_2024_02_22_00.pdf

¹² Mais informações em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/COVS/2024/Atualiza%C3%A7%C3%B5es%20site/CAD/23%20JULHO/CadUnico_2023_06.pdf

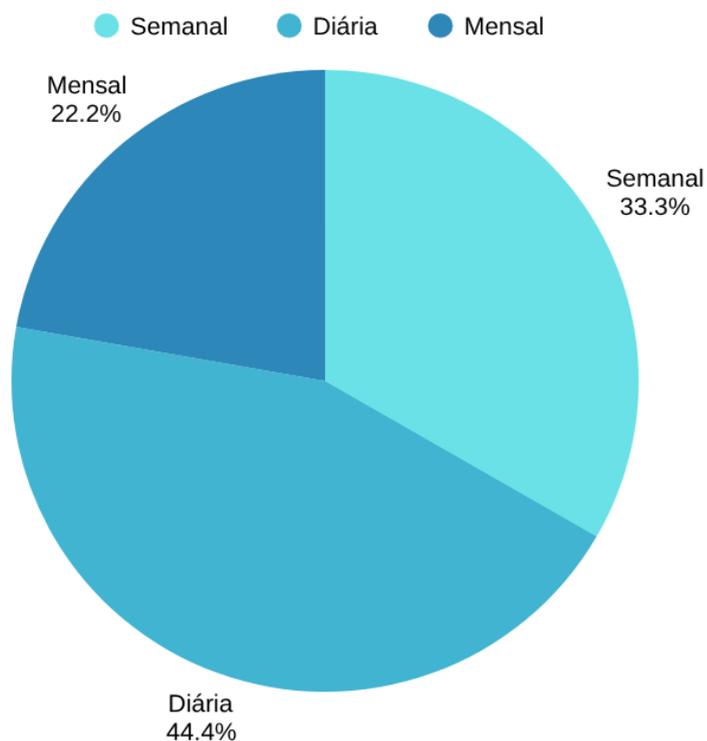
O Ministério da Saúde¹³ define a Segurança Alimentar quando: *os moradores do domicílio têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente*. Já sobre os níveis de insegurança alimentar e nutricional (ISAN), a insegurança alimentar leve é quando: *apresenta comprometimento da qualidade da alimentação em detrimento da manutenção da quantidade percebida como adequada*; em seguida, a insegurança alimentar moderada: *apresenta modificações nos padrões usuais da alimentação entre os adultos concomitante à restrição na quantidade de alimentos entre os adultos*; por fim, o nível mais drástico é a insegurança alimentar grave, que: *são caracterizados pela quebra do padrão usual da alimentação com comprometimento da qualidade e redução da quantidade de alimentos de todos os membros da família, inclusive das crianças residentes neste domicílio, podendo ainda incluir a experiência de fome*.

Logo, a insegurança alimentar e nutricional não existe apenas quando não há o acesso à comida, pois considera a qualidade desse alimento consumido. Assim, a vulnerabilidade social, expressa aqui nos domiciliados em cortiços e/ou famílias cadastradas no CadÚnico, limita as possibilidades para uma alimentação adequada.

Nesse sentido, outro ponto interessante investigado na pesquisa foi sobre a frequência com que as organizações realizam as distribuições. Acontece que, como na maioria das vezes organizações sociais dependem de doações e parcerias com o setor público e privado, as entrevistadas comunicaram que a constância no serviço pode prejudicar a qualidade, ora pela falta de insumos, ora pela falta de voluntários/funcionários.

¹³ Mais informações em:

[https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/glossario/inseguranca-alimentar-e-nutricional#:~:text=N%C3%ADveis%20de%20Inseguran%C3%A7a%20Alimentar%20e%20Nutricional%20\(ISAN\)&text=A%20Ebia%20classifica%20os%20domic%C3%ADlios.Moderada%20ou%20Inseguran%C3%A7a%20Alimentar%20Grave.](https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/glossario/inseguranca-alimentar-e-nutricional#:~:text=N%C3%ADveis%20de%20Inseguran%C3%A7a%20Alimentar%20e%20Nutricional%20(ISAN)&text=A%20Ebia%20classifica%20os%20domic%C3%ADlios.Moderada%20ou%20Inseguran%C3%A7a%20Alimentar%20Grave.)



Fonte: elaboração de autoria própria

Além disso, um dos desafios recorrentes enfrentados com certa frequência apontado pelas organizações é a relação com o poder público. Em alguns momentos, há cooperação institucional, sem a interferência na atuação da organização. No entanto, em outros contextos, há denúncias de repressão, retirada forçada de pessoas em situação de rua dos locais onde recebem alimentação e, até mesmo, proibição de distribuição de alimentos sem autorização prévia (como instigado e apresentado nos detalhes do mapeamento). As organizações ficam em uma posição delicada, tendo que lidar com os desafios internos e possíveis entraves legais ou burocráticos, além do reforço à marginalização.

Embora a distribuição de marmitas seja vital no curto prazo, o mapeamento demonstrou que muitas organizações se preocupam com a sustentabilidade do trabalho e com a possibilidade de criar pontes para soluções mais estruturais, sendo que, em muitos casos, possuem profissionais como psicólogos e assistentes sociais, bem como encaminhamento dos atendidos para o acompanhamento adequado, na tentativa de garantir os direitos fundamentais dos indivíduos. Algumas iniciativas tentam associar a entrega de refeições com ações complementares, como oferta de kits de higiene, escuta ativa, encaminhamentos para serviços públicos, ou até programas de capacitação e geração de renda. No entanto, essas ações exigem

mais recursos, articulação e tempo, o que nem sempre é possível diante das urgências diárias.

3. Proposta de melhoria na Administração Pública: a integração de ferramentas nas políticas alimentares

Para Lassance (2023), ainda que um projeto se inspire em uma boa prática e busque replicar sua implementação, o sucesso dessa experiência em um novo contexto depende de inúmeros fatores além da simples reprodução de um modelo ou *checklist*. Experiências bem-sucedidas, quando transplantadas para realidades distintas, podem não alcançar os mesmos resultados caso não sejam adaptadas às especificidades locais, correndo o risco de não prosperarem em contextos destoantes ou desfavoráveis. Nas palavras do autor:

Mais que isso, a solução vendida com o selo de boa prática percorreu um longo caminho de tropeços e pequenos insucessos antes de se tornar exitosa. Uma boa prática é, muitas vezes, a versão final de um projeto que envolveu esforços e desafios que não foram triviais e que deverão ser enfrentados e superados por quem pretende replicá-los. Em suma, um projeto de intervenção é algo mais simples que a repetição da experiência alheia. Envolve um grau de inovação, criatividade, mobilização de agentes e órgãos públicos, famílias e, eventualmente, empresas para que se concretize. (Lassance, 2023)

Por isso, a integração de ferramentas nas políticas alimentares representa uma estratégia essencial para qualificar a gestão pública e fortalecer o enfrentamento à insegurança alimentar, especialmente em contextos urbanos marcados por desigualdades socioeconômicas. No âmbito da administração pública, essa proposta de melhoria busca articular os resultados com outras ferramentas já existentes ou em construção, para otimizar o planejamento, a execução e o monitoramento de ações voltadas à segurança alimentar e nutricional.

Em dezembro de 2024 foi lançada a Plataforma Alimenta Cidades, com mapeamento dos desertos e pântanos alimentares. A pesquisa que investigou os desertos e pântanos alimentares teve como objetivo localizar regiões com acesso limitado a alimentos saudáveis, conhecidas como desertos alimentares, bem como áreas onde há predominância de produtos ultraprocessados, denominadas pântanos alimentares. O foco do estudo esteve voltado especialmente para os territórios

periféricos e comunidades de baixa renda, onde vivem pessoas em situação de vulnerabilidade social.

A iniciativa foi conduzida pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em colaboração com o Grupo de Políticas Públicas da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz e com a Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (Fealq), ambas ligadas à Universidade de São Paulo (USP).

A ferramenta integra um conjunto de medidas que compõem a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades – Alimenta Cidades¹⁴, instituída pelo governo federal por meio do Decreto nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023, com o objetivo ampliar a produção, o acesso, a disponibilidade, o consumo de alimentos adequados e saudáveis, priorizando os territórios periféricos urbanos e populações em situação de vulnerabilidade e risco social.

Os desertos e pântanos alimentares agravam a insegurança alimentar e diversas formas de má nutrição. No entanto, ao serem identificados e incorporados como prioridade nas políticas públicas locais, é possível reverter esse cenário e transformar essas regiões em espaços que favoreçam a promoção da alimentação adequada e saudável.

Esses mapeamentos passarão a compor a Plataforma Alimenta Cidades, criada como um instrumento de apoio tanto para gestores públicos quanto para a sociedade civil na formulação de políticas voltadas ao acesso, abastecimento e consumo de alimentos saudáveis em áreas periféricas e socialmente vulneráveis. A ferramenta disponibiliza os dados do estudo sobre os desertos e pântanos alimentares, facilitando o planejamento e a intervenção nesses territórios.

Além disso, o histórico dos Programas de Metas da cidade de São Paulo possibilita visualizar a evolução dos compromissos assumidos na esfera da segurança alimentar e nutricional. O novo Programa de Metas 2025-2028¹⁵ está em construção, atualmente na fase “análise técnica das devolutivas do cidadão” após as audiências públicas, com previsão de lançamento em 2029. A versão inicial desse Programa prevê na meta 83 “Entregar 25 novos equipamentos de Segurança

¹⁴ Para mais informações, acesse:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/promocao-da-alimentacao-adequada-e-saudavel/alimenta-cidades>

¹⁵ Acesse na íntegra: <https://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>

Alimentar e Nutricional, para garantir refeições de qualidade à população em situação de vulnerabilidade”.

A integração de ferramentas nas políticas de segurança alimentar e nutricional fortalece a gestão baseada em evidências, superando as ações pontuais fragmentadas para se tornarem políticas estruturantes. Assim, investir na integração de ferramentas é um compromisso ético e político com a construção de cidades mais inclusivas, solidárias e sustentáveis, em que o combate à insegurança alimentar e nutricional seja parte de uma agenda pública ampla e permanente.

CONCLUSÃO

A trajetória das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no município de São Paulo revela um processo contínuo de aprimoramento institucional e de diversificação de estratégias voltadas à garantia do direito humano à alimentação adequada. Desde a adesão ao SISAN e a inauguração de equipamentos como o Cresan, até a implementação de legislações como a Lei nº 17.819/2022, observa-se o esforço do poder público em estruturar uma política mais abrangente, articulada e sensível às múltiplas dimensões da insegurança alimentar.

Contudo, a realidade vivida especialmente nas regiões mais vulneráveis, como o centro da capital paulista, evidencia que, apesar dos avanços institucionais, ainda há importantes lacunas na articulação entre o poder público e as organizações da sociedade civil. A ausência de um mapeamento sistematizado das ações promovidas por essas organizações demonstra um ponto crítico na gestão e planejamento de políticas eficazes, podendo comprometer a coerência, a efetividade e a complementaridade das ações de combate à fome.

Sobre a continuidade à pesquisa desenvolvida, entende-se que algumas possibilidades de aprofundamento e encaminhamentos futuros podem ser considerados, considerando a ampliação da compreensão sobre o papel das organizações sociais na promoção da segurança alimentar e nutricional no município de São Paulo.

Um dos pontos a ser explorado diz respeito aos motivos que explicam a ausência de parcerias entre algumas organizações e o poder público. É necessário compreender os entraves existentes e, nessa lógica, vislumbra-se desafios de

ordem burocrática, institucional ou mesmo relacionados à confiança e alinhamento de objetivos.

Em segundo lugar, torna-se fundamental expandir o escopo territorial do mapeamento, alcançando outras áreas da cidade que também apresentam altos índices de população em vulnerabilidade, como zonas norte, sul, leste e oeste. A expansão viabilizaria a identificação de dinâmicas regionais específicas, além de facilitar a identificação da distribuição desigual de iniciativas e recursos, em uma tentativa de mapear lacunas de atendimento. Paralelamente, a pesquisa pode aprofundar a análise sobre os diferentes perfis organizacionais (estrutura, tempo de atuação, modelo de financiamento e composição das equipes) e dos públicos atendidos, como gênero, faixa etária e grau de vulnerabilidade, o que permitiria um desenho mais preciso de políticas públicas voltadas às realidades locais e a integração de outras pastas ou Secretarias, quando fosse o caso.

Mais um desdobramento relevante é a identificação dos principais doadores que financiam essas ações, bem como de potenciais parceiros do setor privado e institutos filantrópicos. Apesar do tópico ter sido abordado nas entrevistas, sistematizar de maneira mais concisa permitirá uma maior troca de informações, além de reforçar a sustentabilidade financeira das organizações e criar novas oportunidades de colaboração. Nesse sentido, vale destacar a importância de aproveitar a expertise acumulada por essas entidades, incorporando seus saberes práticos na formulação e aprimoramento dos programas municipais também.

A realização de novas coletas de dados ao longo do tempo também contribuiria para acompanhar tendências, avaliar os efeitos das políticas públicas implementadas e consolidar um campo de conhecimento aplicado às práticas alimentares urbanas, pois, com isso, a presente proposta de mapeamento deixa de ser uma ação isolada.

Propõe-se o uso sistemático de ferramentas de mapeamento como base para o planejamento de políticas públicas. A aproximação com as organizações sociais pode gerar ganhos em eficiência, cobertura e equidade das ações de combate à insegurança alimentar.

O mapeamento das distribuições de refeições por organizações sociais, proposto nesta pesquisa, emerge como uma ferramenta estratégica não apenas para visibilizar essas iniciativas, mas também para fortalecer a integração intersetorial, promover a justiça social e fomentar políticas mais responsivas e

baseadas em evidências. A partir dos dados coletados e das escutas realizadas, torna-se evidente a importância de reconhecer e apoiar o trabalho das organizações que atuam, muitas vezes de forma autônoma e com recursos limitados, na linha de frente da segurança alimentar.

Mais do que um levantamento pontual, esta proposta busca contribuir para o fortalecimento de uma governança democrática e inclusiva da política de segurança alimentar e nutricional, que reconheça a potência da sociedade civil como agente ativo na garantia de direitos e na construção de uma cidade mais justa, solidária e comprometida com o bem-estar de todos os cidadãos.

A pesquisa evidencia a importância de reconhecer o papel das organizações sociais como agentes fundamentais na garantia do direito à alimentação. Fortalecer a colaboração entre poder público e sociedade civil é essencial para garantir uma política de segurança alimentar mais efetiva, equitativa e inclusiva.

Portanto, é necessário ir além da ideia de uma abordagem assistencialista e compensatória que se subordina a distanciar o Poder Executivo da sociedade civil. A participação e o controle social são características intrínsecas a elaboração e implementação de políticas sociais. Logo, essas premissas que não podem ser negligenciadas, caso contrário, acontece a descaracterização da natureza das políticas sociais, resultando na fragilização dos direitos e da própria política.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável**. Brasília: MS; 2006.

BÓGUS, Cláudia Maria; LINS, Jaqueline Dourado; RIBEIRO, Silvana Maria. **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, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v26i0.8655894>.

CAMPOS, Isabela Costa. **A estruturação da política de segurança alimentar e nutricional no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (Trabalho de Conclusão de Residência)**. Prefeitura de São Paulo: 2023.

CASTRO, Josué de. **Entrevista a Gonçalves de Araújo, 1969**. Disponível em: <https://www.novacultura.info/post/2023/06/23/josue-de-castro-a-fome>. Acesso em: 12 abr. 2025.

FILHO, Malaquias; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. **História do campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva no Brasil**. Ciênc. saúde coletiva 16 (1) • Jan 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100012>.

IPEA. PELIANO, Anna Maria Medeiros. **Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil**. In: ARANHA, A. (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2020. v. 1, p. 26-41. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11428/5/Cap01.pdf>

LUCAS, Marcelo Mazeta (org.). **Construção da política de segurança alimentar e nutricional: o Plano Municipal da Cidade de São Paulo**. v.11, n.1, jan.-abr. 2023, p.137-165. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/370648297_Construcao_da_politica_de_seguranca_alimentar_e_nutricional_o_Plano_Municipal_da_Cidade_de_Sao_Paulo

LASSANCE, Antonio. **Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de políticas públicas?** Brasília: Ipea, set. 2023. 55 p. (Texto para Discussão, n. 2926). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11630/4/TD_2926_Web.pdf

OYAKAWA, Tatiane. **O papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nas políticas públicas a partir da perspectiva do Estado** (tese para o título de mestre em Gestão e

Políticas Públicas, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP, Fundação Getúlio Vargas – FGV. São Paulo: 2016.

RODRIGUES, Jaime. **Alimentação popular em São Paulo (1920 a 1950): políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais**. Publicado em: 15 de jan. de 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/anaismp/a/vhs49BvWpcd38PphSmHLNYx/>>

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2 ed. Editora Atlas SA: São Paulo, 1998.

APÊNDICES



PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto de pesquisa: Mapeamento das distribuições de refeições por organizações sociais no centro do município de São Paulo
Residente/Pesquisador Responsável: Jordana Soares de Araújo
Supervisão: Isabela Costa Campos
Localização: Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Nutricional

Você está sendo convidado (a) para ser participante do Projeto de pesquisa intitulado “*Mapeamento das distribuições de refeições por organizações sociais no centro do município de São Paulo*” de responsabilidade da pesquisadora *Jordana Soares de Araújo*.

Leia cuidadosamente o que se segue e pergunte sobre qualquer dúvida que você tiver. Caso se sinta esclarecido (a) sobre as informações que estão neste Termo e aceite fazer parte do estudo, peço que assine ao final deste documento, em duas vias, sendo uma via sua e a outra do pesquisador responsável pela pesquisa.

Saiba que você tem total direito de não querer participar:

1. O trabalho tem por finalidade mapear as distribuições de refeições realizadas por organizações sociais no centro de São Paulo, identificando tanto as áreas com maior concentração de distribuição quanto aquelas que permanecem desatendidas.
2. A participação nesta pesquisa consistirá no preenchimento de uma folha de coleta de dados sobre a organização e a distribuição de refeições que é realizada.
4. Os benefícios com a participação nesta pesquisa serão:
 - *Contribuição para a construção de projeto de melhoria para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional da cidade de São Paulo;*
 - *Fortalecer a articulação entre as organizações que atuam na frente de combate à insegurança alimentar e nutricional na região central;*
 - *Documentar as conquistas e desafios desse tema nas diferentes perspectivas da sociedade civil;*
 - *Ampliar a divulgação dos programas e equipamentos de segurança alimentar e nutricional existentes do poder público em São Paulo;*
5. Os participantes não terão nenhuma despesa ao participar da pesquisa e poderão retirar sua concordância na continuidade da pesquisa a qualquer momento.
6. Não há nenhum valor econômico a receber ou a pagar aos voluntários pela participação, no entanto, caso haja qualquer despesa decorrente desta participação haverá o seu ressarcimento pelos pesquisadores.



**PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA**

7. Caso ocorra algum dano comprovadamente decorrente da participação no estudo, os voluntários poderão pleitear indenização, segundo as determinações do Código Civil (Lei nº 10.406 de 2002) e das Resoluções 466/12 e 510/16 do Conselho Nacional de Saúde.

8. O nome dos participantes será mantido em sigilo, assegurando assim a sua privacidade, e se desejarem terão livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que queiram saber antes, durante e depois da sua participação.

9. Os dados coletados serão utilizados única e exclusivamente, para fins desta pesquisa, e os resultados poderão ser publicados.

Qualquer dúvida, pedimos a gentileza de entrar em contato com Jordana Araújo, pesquisador (a) responsável pela pesquisa, telefone: 2833-4209, e-mail: jordanasaraujo@PREFEITURA.SP.GOV.BR ou com a supervisora da pesquisa Isabela Costa Campos, telefone 2833-4165, alocadas à Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

Eu, _____, RG ou CPF nº _____

declaro ter sido informado e concordo em ser participante do Projeto de pesquisa acima descrito.

São Paulo, ____ de _____ de 20__.

Assinatura do participante

Nome e assinatura do responsável por obter o consentimento



PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

Trabalho de Conclusão de Residência (Residência em Gestão Pública)

Pesquisa: Mapeamento das distribuições de refeições por organizações sociais no centro do município de São Paulo

Residente: Jordana Soares de Araújo

Supervisão: Isabela Costa Campos

Localização: Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Nutricional

COLETA DE DADOS EM CAMPO

Dia: _____ **Horário:** _____ () Presencial () Virtual

Nome (s) da pessoa (s) entrevistada (s):

Cargo da (s) pessoa (s) entrevistada (s):

Nome da organização (se houver):

Em caso de organização, tempo de existência:

Possui CNPJ ativo:

Breve resumo da história e atuação da pessoa/organização (Motivações, Experiência):

Frequência da distribuição (diária, semanal, mensal):

Dia de entrega:

Horário/período de entrega:



PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

Tipo de refeição (café/almoço/lanche/jantar):

Sobre o cardápio: varia empresas

- **Como o cardápio é definido (caso se aplique):**

- **É fixo ou variável?**

- **Qual a composição de preparações da refeição (arroz, feijão, guarnição, prato principal, saladas, frutas, bebidas, etc)?**

Entrega água também?

Número de refeições entregues:

Endereço da entrega:

A equipe é contratada ou voluntária?

Qual o perfil de gênero da equipe?

Tem POT (Programa Operação Trabalho)?

Para distribuição na rua:

- **Local onde a refeição é preparada (distância):**

- **Como a comida é transportada:**



PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

- Tipo de embalagem:

-
- Quais tipos de utensílios são entregues com a refeição? (Garfo, faca, guardanapo, sacola)

-
- Como funciona o descarte dos utensílios?
-
-

Para distribuição em refeitório:

- Capacidade do refeitório:

-
- Há profissionais para atendimento (assistente social, advogada, psicólogo, etc.):

-
- Direcionamento para outros serviços:
-

Público-alvo (população em situação de rua ou domiciliados):

Qual a faixa etária predominante no atendimento?

Qual o perfil de gênero dos atendidos?

Há algum acompanhamento das pessoas atendidas (saúde, educação, moradia, assistência social, etc)?

Como é a relação com o entorno? (vizinhança, transeuntes, etc)

Tem parceria pública:

Conhece os programas da Prefeitura/tentou participar (em especial Rede Cozinha Escola):

Tem parceria privada:



PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

Parceria/contato com outras organizações:

Principal origem da arrecadação (alimentos e embalagens):

Sobre pontos móveis:

- Tem pontos móveis para produzir as refeições?
-

- Tem pontos móveis para realizar as refeições?
-

- Tem pontos móveis para distribuir marmitas?
-

Conhece ou já ouviu falar sobre a LEI Nº 15.947 de 2013, que dispõe sobre as regras para comercialização e doação de alimentos em vias e áreas públicas?

Conhece ou possui o Termo de Permissão de Uso cedido pela Subprefeitura?

Obs.:
