

CRISE DOS ALIMENTOS E ESTRATÉGIAS PARA A REDUÇÃO DO DESPERDÍCIO NO CONTEXTO DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Walter Belik*

Altivo Roberto Andrade de Almeida Cunha**

Luciana Assis Costa***

Este artigo enfoca o papel dos Bancos de Alimentos no Brasil como uma alternativa para a redução do desperdício alimentar e como estratégia para mobilização da sociedade para a promoção da segurança alimentar. Partindo da análise do contexto alimentar mundial e dos exemplos internacionais de implantação de Bancos de Alimentos, são apresentadas contextualizações sobre a importância e a oportunidade de projetos de redução de desperdício alimentar, bem como o ambiente organizacional e institucional que amparou estas iniciativas em diversos países. Apresenta como argumento referências de dados sobre perdas de alimentos de forma a avaliar os formatos organizacionais que emergiram no Brasil, especialmente na estruturação de Bancos de Alimentos públicos, mantidos por prefeituras municipais, e nos Bancos de Alimentos sediados em centrais de abastecimento atacadista. A articulação dos Bancos de Alimentos como estrutura logística auxiliar de programas governamentais de aquisição da agricultura familiar, bem como a estruturação de uma rede local de Bancos de Alimentos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), são apresentados como exemplos para a montagem de um sistema que possa articular iniciativas não governamentais e iniciativas públicas de segurança alimentar.

Palavras-chave: Abastecimento; Banco de Alimentos; Segurança Alimentar e Nutricional.

FOOD CRISIS AND STRATEGIES FOR REDUCING FOOD LOSSES IN THE CONTEXT OF A NATIONAL FOOD SECURITY POLICY IN BRAZIL

This article focuses on the role of Food Banks in Brazil as an alternative to reducing food waste losses and as a strategy to mobilize society for the promotion of food security. Based on the analysis of the context of global food and international examples of implementation of Food Banks, contextualization is presented on the importance and appropriateness of projects to reduce food waste losses, as well as the organizational and institutional environment that condoned such initiatives in several countries. Presents data references as arguments about waste of food to contextualize organizational formats that emerged in Brazil, especially in the structuring of Public Food Banks, held for municipal councils and the Food Bank based in Central Wholesale Markets. The articulation of Food Banks as logistics support of the Govern Food Acquisition Programs of family farming, as well as the structuring of a local network of Food Banks in the metropolitan area of Belo Horizonte are presented as examples for structuring a system that coordinates non-governmental initiatives and public initiatives to Food Security.

Key-words: Food Suply; Food Banks; Food Security and Nutrition.

* Professor titular do Instituto de Economia e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Doutor em Economia. *E-mail*: belik@eco.unicamp.br

** Professor adjunto da Faculdade de Estudos Administrativos de Belo Horizonte (FEAD/BH). Doutor em Economia. *E-mail*: altivo.cunha@gmail.com

*** Professora adjunta da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais (EEFTO/UFGM). Doutora em Sociologia. *E-mail*: lucianaassis.ufmg@gmail.com

CRISIS ALIMENTARIA Y ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LAS PÉRDIDAS DE ALIMENTOS EN EL CONTEXTO DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BRASIL

Este artículo se centra en el papel de los Bancos de Alimentos en Brasil como una alternativa a la reducción de los residuos de alimentos y como una estrategia para movilizar a la sociedad para la promoción de la seguridad alimentaria. A partir del análisis del contexto global de alimentos y ejemplos internacionales de aplicación de Bancos de Alimentos, la contextualización se presenta en la importancia y conveniencia de los proyectos para reducir el desperdicio de alimentos, así como el clima organizacional e institucional que apoya este tipo de iniciativas en varios países. Presenta datos de referencias como argumentos acerca de las pérdidas de alimentos para contextualizar formas de organización que surgió en Brasil, especialmente en la estructuración de Bancos de Alimentos pública, que tuvo lugar para los consejos municipales y el Banco de Alimentos con sede en Centrales Mayoristas de alimentación. La articulación de Bancos de Alimentos como el apoyo logístico de los programas de adquisición de la agricultura familiar, así como la estructuración de una red local de Bancos de Alimentos en el área metropolitana de Belo Horizonte se presentan como ejemplos de la estructuración de un sistema que coordina las iniciativas no gubernamentales y las iniciativas públicas para la Seguridad Alimentaria.

Palabras-clave: Suministro Alimentario; Banco de Alimentos; Seguridad Alimentaria y Nutricional.

CRISE ALIMENTAIRE ET LES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DES PERTES DE PRODUITS ALIMENTAIRES DANS LE CONTEXTE D'UNE POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU BRÉSIL

Cet article met l'accent sur le rôle des banques alimentaires au Brésil comme alternative à la réduction des déchets alimentaires et une stratégie de mobilisation de la société pour la promotion de la sécurité alimentaire. Basé sur une analyse de la situation alimentaire dans le monde et des exemples internationaux de déploiement des banques alimentaires, sont présentées des emplacements sur l'importance et la pertinence des projets visant à réduire les déchets alimentaires, ainsi qu'à l'environnement organisationnel et institutionnel qui a soutenu ces initiatives dans plusieurs pays. Présente comme argument les références données sur les pertes de nourriture à contextualité les formats organisationnels qui ont émergé au Brésil, surtout dans la structuration des banques alimentaires public, tenue par les maires et les banques alimentaires basés à centrale d'approvisionnement grossistes. L'articulation des banques alimentaires comme structure logistique auxiliaires de programmes d'acquisition agricole familiale ainsi comme la structuration d'un réseau local de banques alimentaires dans la région métropolitaine de Belo Horizonte sont présentés à titre d'exemples pour structurer un système qui articule les initiatives non gouvernementales et les initiatives publiques de sécurité alimentaire.

Mots-clés: Alimentation; Banque Alimentaire; Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle.

1 INTRODUÇÃO

Com a eclosão da crise alimentar mundial de 2007, expressa pela elevação dos preços das *commodities* e pelo desabastecimento de gêneros alimentícios essenciais em diversos países, muitos analistas passaram a apontar para a necessidade de promover uma nova revolução verde, exigindo rápido aumento da oferta de produtos agrícolas. Os argumentos estão baseados em relatórios de agências internacionais que chamam atenção para a redução do ritmo de crescimento da oferta de alimentos e para a aceleração da demanda, com a incorporação de massas de novos consumidores ao mercado. Os fatores agravantes desse quadro de desequilíbrio estariam na mudança climática, que provocaria redução das áreas aptas para a produção agropecuária e também na competição pelo uso da biomassa dada a disseminação do uso de biocombustíveis. Como elementos adjacentes a esse processo estariam os baixos estoques internacionais de produtos agrícolas e a intensa volatilidade dos mercados desses produtos em contexto de instabilidade financeira (UN/DESA, 2011; CEPAL; FAO; IICA, 2011; FAO, 2008; ZEZZA *et al.*, 2008).

Como medidas para evitar essa potencial catástrofe, que mobilizou de forma inédita os líderes mundiais e os principais executivos dos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), chegando a ser definida como um “*tsunami* silencioso” pelo secretário-geral da ONU, as recomendações recaíram para a necessidade de os países promoverem maior gasto público em novas tecnologias, mais crédito aos produtores e flexibilização do acesso de investidores estrangeiros aos mercados de terras. Curiosamente esse receituário se encontra no polo oposto daquele observado na década passada, no qual os países praticavam o protecionismo de mercado e a concessão de subsídios aos produtores, tendo em vista a redução da oferta de produtos agropecuários.

Dados estatísticos atuais indicam, no entanto, que a ameaça de desequilíbrio nos mercados de alimentos a curto prazo é limitada. Isso porque a redução na oferta de alimentos ainda não está presente (VIEIRA FILHO; GASQUES; GERVÁSIO DE SOUZA, 2011) e a contínua elevação dos preços internacionais não se deve estruturalmente à insuficiência de oferta de matérias-primas da agropecuária. Verifica-se também que há, em termos gerais, arrefecimento do crescimento da população mundial e, apesar da mudança no padrão de consumo em direção a uma dieta mais sofisticada, não se observam sinais de pressão estrutural sobre a demanda. É evidente que muitas das medidas para a regulação dos mercados globais poderiam ter sido tomadas já nos anos 40 do século XX, ao término da Segunda Grande Guerra, por ocasião da criação das principais agências internacionais. Um sistema mundial de alimentos conforme foi proposto

nos primórdios da criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), em 1946, permitiria melhor equilíbrio no mercado, com menor desperdício e redução de pressões sobre os preços internacionais (FRIEDMANN, 2000). Como a proposta de criação de uma espécie de FMI alimentar não se concretizou, observa-se agora uma tentativa dramática dos líderes mundiais com o objetivo de criar novo fórum para combater o problema da subnutrição que já afeta cerca de um bilhão de pessoas.

Um aspecto importante que contribui para agravar a disponibilidade mundial de alimentos é o elevado padrão de perdas, especialmente nas etapas de distribuição alimentar, que subtrai do esforço produtivo parcela considerável da produção alimentar. Estudos técnicos indicam que é expressivo o desperdício em todas as fases da produção até o consumo, podendo atingir a cifra de 25% da produção global de alimentos até 2050 (NELLEMANN *et al.*, 2009).

Nesse sentido, é importante observar que a dimensão da eficiência global das cadeias produtivas é pouco valorizada pelas políticas agrícolas nacionais, que enfatizam, via aumento da produtividade dos fatores de produção, o aumento da produção bruta por hectare cultivado e não o incremento da oferta líquida de alimentos para o consumo final. É na esfera da distribuição que ocorrem os maiores índices de perdas alimentares, anulando parcialmente os enormes esforços produtivos baseados em ganhos de produtividade agrícola.

Embora o índice de perdas alimentares seja significativo em escala global, os esforços voltados para o dimensionamento deste fenômeno são ainda pouco difundidos, refletindo-se em indicadores pontuais e assistemáticos em escala nacional. Uma referência metodológica importante refere-se à distinção entre *perdas alimentares* e *desperdício alimentar*. O primeiro refere-se à diminuição da massa de alimentos durante o processo produtivo, nas etapas de produção, pós-colheita, processamento e distribuição, envolvendo a produção destinada diretamente para o consumo humano ou para a alimentação animal ou outros fins como biocombustíveis. São decorrentes de procedimentos inadequados ou pouco eficientes que causam perdas ou danos aos produtos nos processos de manipulação, transformação, estocagem, transporte e embalagem (GUSTAVSSON; CEDERBERG; SONESSON, 2011).

Já o segundo refere-se exclusivamente à redução do volume de alimentos destinados exclusivamente à alimentação humana e que ocorre na etapa final da cadeia da cadeia alimentar, ou seja, é fenômeno associado à ineficiência do processo de distribuição – atacado e varejo – e de consumo. Suas causas decorrem da perda de valor comercial do produto ofertado, mas não necessariamente de seu valor nutricional decorrente do excesso de produção, de danos na aparência dos alimentos ou do consumo não realizado após a compra. Embora haja relação

causal entre perdas e subsequente desperdício – por exemplo, produtos danificados que se deterioram biologicamente –, o desperdício é essencialmente fenômeno decorrente da não realização do consumo dos produtos cuja oferta chegou até a esfera da distribuição – atacado, varejo ou aquisição domiciliar.

O aproveitamento de alimentos não utilizados comercialmente poderia ser uma solução eficaz para a resolução dos problemas emergenciais que o mundo enfrenta por conta da fome. Em teoria, tanto os produtores como os consumidores se beneficiariam desses esquemas. Os primeiros poderiam garantir a qualidade do produto comercializado sem que os excedentes não vendáveis derrubassem os preços praticados e sem que os custos de descarte de produtos fora dos padrões de conformidade pudessem pressionar as margens. Os consumidores, por sua vez, poderiam se beneficiar com a boa qualidade do produto e possivelmente com preços mais baixos. Já os consumidores que hoje estão à margem do mercado teriam acesso a uma alimentação de qualidade, atendendo emergencialmente as suas necessidades.

O combate ao desperdício de alimentos é um dos focos principais da atuação de iniciativas conhecidas como *Bancos de Alimentos*, destinadas a recolher, por meio de doações, selecionar e encaminhar alimentos para o consumo humano, comunitário ou individual, por intermédio de aparato logístico ágil. O primeiro projeto reconhecido de banco de alimentos com estas características surge como iniciativa comunitária em 1967, em Phoenix (Estados Unidos).

O que distingue essas iniciativas dos projetos filantrópicos de distribuição de alimentos é o combate ao desperdício via estrutura logística baseada na agilidade, calcada em uma rede de cooperação societária que articula diversos segmentos da sociedade para a doação de bens e serviços orientados à distribuição de alimentos para organizações ou famílias necessitadas. Tal iniciativa se difundiu primeiramente nos países desenvolvidos, onde a escala de desperdício é proporcional à abundância, para depois ser adotada de forma disseminada no mundo.

Surgidos como iniciativa comunitária, os projetos de Bancos de Alimentos nos países desenvolvidos são basicamente iniciativas públicas não governamentais. Aos governos nacionais coube essencialmente o papel de garantir um ambiente institucional que favorecesse os processos de doação tanto do ponto de vista tributário como de responsabilidade civil (como as conhecidas leis do “Bom Samaritano”, que existem em vários países), aspecto favorecido pela criação de redes nacionais de Bancos de Alimentos.

No Brasil este “movimento” social surge como iniciativa não governamental nos anos 1990 e a partir de 2003 é incorporado como objeto de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Uma das peculiaridades do caso brasileiro é dada pela coexistência de dois formatos organizacionais de Bancos de Alimentos,

um de natureza pública não governamental e outro com apoio e gerenciamento estatal, e articulado a outras políticas de segurança alimentar. Como é evidenciado no desenvolvimento deste artigo, os projetos de Bancos de Alimentos brasileiros inseridos nestes modelos têm pouca sinergia operacional e mesmo conceitual, o que dificulta a emergência de arranjos organizacionais, como redes de cooperação para proporcionar ganhos sinérgicos.

A constituição de uma rede formalizada de cooperação entre Bancos de Alimentos geridos pelo poder público na RMBH é um exemplo das dificuldades de constituição e das possibilidades estabelecidas por redes de cooperação entre Bancos de Alimentos.

Este artigo procura situar as iniciativas de Bancos de Alimentos, como projetos de combate ao desperdício e segurança alimentar e nutricional, e analisar as características de sua organização e sua conformação no Brasil. Desta maneira, na seção 2 são analisados dados de estudos internacionais recentes, bem como de estudos para o caso brasileiro sobre o índice de perdas alimentares nas principais cadeias produtivas, evidenciando tanto sua importância quanto as divergências metodológicas na mensuração destes fenômenos. Na sequência, na seção 3 analisamos a origem e a conformação da organização dos Bancos de Alimentos em alguns países, para na seção 4 avaliar a experiência brasileira, com ênfase nas estratégias adotadas pelos governos e pela sociedade civil no Brasil. A criação de redes de cooperação de Bancos de Alimentos como formato organizacional facilitador é objeto da seção 5, com ênfase no caso da constituição de uma rede regional de Bancos de Alimentos públicos estabelecida na RMBH. Finalmente, nas considerações finais apontamos limitações e propostas para o aperfeiçoamento desse mecanismo no contexto da segurança alimentar e nutricional.

2 ESTIMATIVAS DAS PERDAS ALIMENTARES NA COMERCIALIZAÇÃO

A mais completa pesquisa sobre perdas de produtos alimentares foi desenvolvida pelo Economic Research Service, divisão do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). Essa pesquisa teve início em meados de 1990 visando ajustar a pirâmide de consumo norte-americana ao consumo real de nutrientes por parte do público. Dessa forma foi feito o ajustamento do consumo *per capita* considerando 250 grupos de alimentos. Mais tarde, esse departamento realizou uma nova pesquisa que apresentou estimativas para as perdas atualizadas para 2005.

As perdas foram divididas em três importantes etapas do processo de produtivo: no campo, no nível do atacado e do varejo – considerando todas as formas de comercialização e; no nível do domicílio – diferenciando-se aquilo que poderia ser processado de outros alimentos que simplesmente não foram consumidos. Considerando que as perdas na agropecuária dependem, entre

outros fatores, de aspectos climáticos e que as perdas no domicílio estão relacionadas aos hábitos de consumo, o que interessa para efeito deste artigo são as perdas na comercialização, que podem ser caracterizadas como desperdício alimentar. Essas são passíveis de controle e o aperfeiçoamento dos processos de distribuição pode acusar grande impacto na oferta líquida de alimentos. Ademais, o aproveitamento das sobras na comercialização, se regulado, pode ser objeto de políticas públicas.

Alguns dados ilustrativos das perdas calculadas na etapa de comercialização durante a fase de venda no varejo nos Estados Unidos podem servir como parâmetro para o caso brasileiro, conforme a tabela 1.

TABELA 1
Estimativa de perdas no varejo para produtos hortigranjeiros – Estados Unidos, 2005

Produto	Perdas no varejo (%)
Alface	13,9
Couve-flor	21,3
Brócolis	12
Batata	6,5
Repolho	14,1
Espinafre	14,4
Abóbora	12,5
Tomate	13,2

Fonte: USDA/Economic Research Service (ERS)/Food Availability (*per capita*) Data System.

De acordo com a tabela 1, os índices de perdas dos produtos hortigranjeiros apenas na etapa do varejo situam-se em torno de 14%, o que revela a importância deste fenômeno.

Em 2011, estudo publicado pela FAO, desenvolvido por pesquisadores do Swedish Institute for Food and Biotechnology (SIK), estimou os padrões de perdas alimentares no mundo para diversos grupos de produtos ao longo da cadeia de produção e consumo. Os dados para América Latina, apresentados na tabela 2, apontam números significativos das perdas alimentares, e seu efeito cumulativo ao longo do processo de produção e distribuição é coerente com os estudos realizados pelo USDA.

TABELA 2
Perdas estimadas em percentagem para grupos de produtos por etapa da cadeia produtiva na América Latina
 (Em %)

Etapas Produtos	Produção Agrícola	Manejo e Estocagem	Processamento e embalagem	Distribuição	Consumo Doméstico
Cereais	6,0	4,0	2,0 a 7,0	4,0	10,0
Raízes e tubérculos	14,0	14,0	12,0	3,0	4,0
Oleaginosas e leguminosas	6,0	3,0	8,0	2,0	2,0
Frutas e vegetais	20,0	10,0	20,0	12,0	10,0
Carne	5,3	1,1	5,0	5,0	6,0
Peixes e frutos do mar	5,7	5,0	9,0	10,0	4,0
Leite	3,5	6,0	2,0	8,0	4,0

Fonte: Gustavsson, Cederberg e Sonesson (2011).

Segundo a tabela 2, o grupo das frutas e verduras e raízes e tubérculos são os que apresentam maior percentual de perdas, sendo bastante significativa a perda nas etapas de produção, manejo/estocagem e processamento e embalagem. Nas etapas de distribuição e consumo, verificam-se expressivas ocorrências de perdas, em especial para frutas e vegetais. Esses dados são bastante similares àqueles produzidos pelo USDA.

No Brasil a questão das perdas pós-colheita tem sido predominantemente avaliada de forma pontual. Embora seja reconhecida a importância dos efeitos sistêmicos transmitidos ao longo da cadeia produtiva, os estudos técnicos apontam a dificuldade de mensurar estes impactos, centrando a avaliação sobre a eficiência de determinado estágio de transformação pós-colheita. As estimativas de perdas pós-colheita para produtos com maior durabilidade, como grãos e cereais, estão na faixa de 5% a 30%, enquanto para produtos hortícolas pode variar entre 15% até quase 100% (CHITARRA; CHITARRA, 2005).

Existem também alguns estudos pontuais sobre perdas agrícolas em centrais de abastecimento no Brasil. Uma pesquisa realizada na Centro de Abastecimento Alimentar de Pernambuco (Ceasa/PE) para quantificar perdas na comercialização registrou perda de 21,5% no entreposto e de 16,5% nas feiras livres. A pesquisa demonstrou que no triênio 1990-1992 as perdas pós-colheita de hortaliças foram da ordem de US\$ 500 milhões. No mercado atacadista do Rio de Janeiro, relataram-se perdas de 20% (CORTEZ; HONORIO; MORETTI, 2002).

Em um estudo mais recente, realizado em 2008 sob a coordenação técnica da Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A (CeasaMinas), foram medidas as perdas na cadeia produtiva de tomate, banana prata e banana nanica. Os valores encontrados foram 17,7% para tomate, 21% para banana prata e 31,3%

para banana nanica (CEASAMINAS, 2008). A maior parte das perdas físicas ocorre na colheita e no domicílio e parte menor, em torno de 2%, ocorre diretamente na etapa do atacado. No entanto, é nesta etapa que se definem os parâmetros de qualidade que vão influenciar o índice de perdas no varejo e no domicílio.

De uma maneira geral, a mensuração do desperdício de alimentos no Brasil é dificultada pela falta de critérios e parâmetros sistematizados que permitam análise mais consistente do fenômeno. Relatos de especialistas do setor de alimentos ilustram claramente a ausência de precisão dos dados referentes às perdas de alimentos no Brasil, fato que não minimiza a extensão do problema.¹

Embora não haja exatidão quanto aos valores de perdas pós-colheita no Brasil, pela ausência de pesquisas sistematizadas sobre o assunto, os dados técnicos indicam a ocorrência de um expressivo desperdício da produção alimentar nacional, o que justifica a criação de estruturas, como os Bancos de Alimentos, capazes de atenuar ao menos parcialmente as perdas de alimentos.

O patamar das perdas alimentares nas cadeias produtivas e do desperdício existente nas etapas de comercialização no modelo produtivo predominante contrasta com importante parcela da população que se encontra em situação de insegurança alimentar. Neste sentido, a discussão sobre iniciativas que reduzem as perdas dos produtos alimentícios, particularmente na etapa de distribuição, e que facilitam o acesso aos alimentos às pessoas em situação de vulnerabilidade social, torna-se extremamente relevante.

Uma iniciativa surgida em âmbito local e difundida mundialmente como alternativa para articular combate ao desperdício à promoção da segurança alimentar e nutricional refere-se aos Bancos de Alimentos. Serão discutidos na seção 3, a origem dos Bancos de Alimentos nos Estados Unidos e no Canadá, com destaque para a natureza jurídica, organização e operacionalização desses equipamentos. O caso brasileiro é analisado em sequência, evidenciando um exemplo de desenho inovador de articulação regional de bancos públicos estatais, na cooperação de ações de combate ao desperdício.

1. Segundo Celso Moretti da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa): "As perdas de alimentos variam de 20% a 60% de tudo o que se produz no campo e, às vezes, só 40% do que se cultiva é consumido, fato que nos coloca como um dos campeões do desperdício de alimentos no mundo". (AKATU, 2003, p. 10). Para Ossir Gorenstein da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP): "Se eu afirmar aqui que a perda no mercado atacadista é de apenas 1% do que ingressa no mercado, vocês vão achar que estou mentindo, mas é esta a realidade. O que sai de lixo do CEAGESP, porque é medido, corresponde a 1,5% do que ingressa e se suprimirmos a parte desse resíduo que é formado por madeira, embalagens e papel, vamos ter menos de 1% de perda". (AKATU, 2003, p. 16). Segundo Omar Assaf da Associação Paulista de Supermercados (Apas): "Temos hoje no Brasil uma perda de 23% de tudo o que se produz e isso sem falar da mesa, do domicílio. Horrорizados, vemos que o Brasil produz um pouco mais de 70 milhões de toneladas só de hortifrutí e, por incapacidade de gestão, jogamos boa parte dessa produção fora". (AKATU, 2003, p. 18). Finalmente para Hélio Mattar do Instituto Akatu para o Consumo Consciente (2003): "Não estamos aqui para nos resignar com os 64% de perdas que ocorrem na cadeia produtiva alimentar: 20% na colheita, 8% no transporte, 15% no processamento, 1% na distribuição e 20% no consumo. (...) Só para efeito comparativo, nos países desenvolvidos esse número cai de 64% para menos de 20%, mostrando que há um espaço enorme para melhorias". (AKATU, 2003, p. 65).

3 A ORIGEM DOS BANCOS DE ALIMENTOS: DA FILANTROPIA LOCALISTA À ESTRUTURAÇÃO SISTÊMICA

Os programas de Bancos de Alimentos (BA) representam uma alternativa para o combate ao desperdício ao oferecer alternativas de distribuição, rápida e direcionada, dos produtos alimentares que perderam seu valor comercial, mas não o nutritivo. Os BA, além de proporcionarem acesso aos alimentos, difundem valores para uma alimentação mais saudável e mobilizam relações comunitárias baseadas nos princípios de solidariedade e eficiência.

O termo “banco de alimentos” é geralmente definido por suas funções. Formalmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) define Bancos de Alimentos como “uma iniciativa de abastecimento e segurança alimentar que t[e]m como objetivos a redução do desperdício de alimentos, o aproveitamento integral dos alimentos e a promoção de hábitos alimentares saudáveis, contribuindo diretamente para a diminuição da fome de populações vulneráveis, assistidas ou não por entidades assistenciais” (BRASIL, 2007). Já a Associação Canadense de Bancos de Alimentos define os BA como “uma estrutura logística e uma organização sem fins lucrativos com o objetivo de coletar, armazenar e distribuir comida, sem custos, diretamente ou através de agências que também podem fornecer refeições para pessoas com fome” (CAFB, 2007).

De fato, na definição conceitual de Bancos de Alimentos, o aspecto da estrutura logística é fundamental para distingui-los das iniciativas de colheita urbana, que visam ao mesmo objetivo (distribuição alimentar e combate ao desperdício), mas atuam apenas por meio de coleta e distribuição imediata, não requerendo infraestrutura específica de beneficiamento nem área para estocagem. Os Bancos de Alimentos, neste sentido, são organizações que contam com estrutura logística capaz de receber, selecionar, avaliar, selecionar e doar alimentos para instituições e pessoas necessitadas, podendo ter múltiplos propósitos de ação comunitária, como orientação nutricional, orientações jurídicas, distribuição de outros gêneros de consumo etc.

A iniciativa pioneira de Bancos de Alimentos, com os princípios de eficiência e equidade, surge não na privação de oferta, mas em uma sociedade de abundância e desigualdade. A iniciativa original surgiu em 1967, na cidade de Phoenix, Arizona (Estados Unidos), quando um grupo de voluntários passou a solicitar doações de alimentos que seriam descartados pelos supermercados e pela indústria. O objetivo era o de preparar refeições para os necessitados. Logo as doações superaram a capacidade de preparo de refeições da cozinha comunitária, e assim estes alimentos começaram a ser estocados e distribuídos a entidades filantrópicas.

No início da década de 1970, outros Bancos de Alimentos surgiram em várias cidades norte-americanas, mas o movimento ganhou verdadeiro impulso com a Reforma Fiscal de 1976 (Tax Reform Act), que tornou mais vantajosa a doação

de produtos pelas empresas. Esse sistema foi pouco a pouco aperfeiçoado e hoje há nesse país uma rede composta por mais de 200 Bancos de Alimentos e de coleta de alimentos que os distribui a aproximadamente 50 mil agências locais de assistência social (BRASIL, 2003). Em um curto espaço de dez anos, o voluntário John Van Hengel impulsionou o estabelecimento da organização Second Harvest, dando início à primeira rede nacional de Bancos de Alimentos no mundo.

No Canadá, o primeiro Banco de Alimentos surge em 1981, em Edmonton. Em 1988, o país já contava com um dos sistemas de rede mais desenvolvidos e inspirador para outros países. A Associação Canadense de Bancos de Alimentos (CAFB), criada em 1988, integrava 235 Bancos de Alimentos do Canadá, os quais, por sua vez, beneficiam 2 mil agências comunitárias que contam com o trabalho de voluntários para a distribuição de alimentos. O sistema canadense atende 90% das pessoas que se beneficiam de programas de distribuição de alimentos no Canadá² (CAFB, 2007). A CAFB realiza diversas funções de coordenação. Articula em nível nacional a relação com os grandes doadores de alimentos, de serviços – envolvendo empresas privadas de transporte rodoviário, ferroviário e marítimo – e de recursos financeiros, seja de doações individuais, seja de doações de corporações. Dada a extensão territorial do Canadá, o sistema tem a agilidade de retirar excedentes alimentares em uma ponta do país e distribuí-los na outra ponta em velocidade superior ao dos serviços de entrega postal. A logística é bastante sofisticada e faz uso do Sistema Nacional de Partilha de Alimentos (National Food Sharing System – NFSS), que promove distribuição das doações para todos os Bancos de Alimentos membros. As doações são repartidas com as centrais localizadas em alguns estados do Canadá, e a divisão se dá com base no número de pessoas atendidas por cada central (BELIK, 2004, p. 290).

Em 1984 foi criado o primeiro Banco de Alimentos da Europa, na capital francesa, sendo que apenas dois anos depois já foi constituída a Federação Europeia de Bancos de Alimentos. Em 1989 foi criada a Associação Canadense de Bancos de Alimentos.³

Nos Estados Unidos, no Canadá e em vários países da Europa, esses programas são essencialmente não governamentais e foram criados para reduzir o

2. A CAFB atendeu, em 2007, a 720 mil beneficiários, sendo cerca de 40% destes crianças (CAFB, 2007).

3. A rede norte-americana conta hoje com 202 Bancos de Alimentos, distribuídos por 50 estados, que distribuem cerca de 4 bilhões de quilos para mais 50 mil entidades locais. A rede europeia, por sua vez, congrega organizações nacionais, como a francesa *Fédération Française des Banques Alimentaires*, com 79 Bancos de Alimentos associados, atendendo a 1.901 instituições e distribui aproximadamente 66,5 milhões de quilos a 4.640 associações; a italiana *Fondazione Banco Alimentare*, criada em 1999, em Milão, tendo coletado 53,4 milhões de quilos de alimentos em 2004, os quais foram distribuídos para 7.234 instituições; a espanhola *Federación Española de Bancos de Alimentos (Fesbal)*, criada em 1996, com mais de 25.000 m² de armazéns, 59 veículos, 2.650 empresas doadoras e colaboradoras; a portuguesa, com dez Bancos de Alimentos apoiando 1.048 instituições; além de outros países, como Grécia, Irlanda, Lituânia, Holanda, Luxemburgo, Polónia, Suíça. A Austrália também possui uma organização nacional que ajuda mais de 20 mil pessoas, recebe doações de mais de 500 empresas e distribuiu mais de 5 milhões de quilos de alimentos no último ano.

desperdício, incentivar o voluntariado e beneficiar famílias pobres que dependem de ajuda de terceiros para a sua sobrevivência (BELIK, 2004, p. 287).

Em suma, a origem dos Bancos de Alimentos está vinculada a iniciativas filantrópicas locais, muitas de cunho religioso, ancoradas em princípios de solidariedade, ajuda comunitária, a partir da cooperação e do voluntariado, e um forte sentido de combate ao desperdício que hoje se identifica com as causas ambientais e de racionalidade de consumo. Surge e prospera como iniciativa não governamental exatamente em países onde há abundância e forte cultura comunitária, oriunda das vivências das privações de guerra, de intolerância ao desperdício e de envolvimento comunitário.

Assim, é fácil compreender por que esses valores propiciaram o envolvimento de diversos segmentos da sociedade nesses países, articulando o trabalho voluntário à cooperação de grandes corporações em torno de um sentido público comum. A existência de conjunto de valores comuns e de grande aceitação na sociedade favoreceu a formação de redes formais, regionais ou nacionais de Bancos de Alimentos. Estas redes têm como objetivo facilitar a ampliação e consolidação das parcerias com empresas privadas para doação de recursos, produtos e serviços – principalmente de transporte –, bem como a integração funcional das unidades locais quanto ao destino e à distribuição das doações.

Para os alimentos com alto grau de perecibilidade, as redes de colheita urbana – como a Second Harvest norte-americana e a canadense – retiram o alimento no varejo, nos restaurantes ou nos *fast-foods* e os distribuem imediatamente para as instituições filantrópicas cadastradas. No caso de não perecíveis, enlatados e outros, empresas transportadoras levam esses produtos para depósitos centrais, que depois os distribuem para os programas sociais privados configurando um esquema clássico de Banco de Alimentos.

Examinando a experiência internacional observamos que as iniciativas locais passaram rapidamente a funcionar em um sistema de rede, com distintos níveis hierárquicos representados pelos bancos considerados centrais, regionais e locais, dependendo do alimento distribuído e do seu raio de atuação. Os bancos *centrais*, ou *terciários*, são organizações de grande porte, administradas por *staffs* profissionais remunerados e sustentados exclusivamente por doações privadas e via renda de eventos beneficentes, sem qualquer aporte governamental.⁴

Normalmente cabe aos Bancos de Alimentos terciários promover o sistema, levantar recursos financeiros e receber o contato para as doações. Imediatamente,

4. Não existe formalmente uma tipologia de Bancos de Alimentos. No entanto, podemos classificá-los segundo a proximidade com o local de geração do desperdício. Desta forma, os bancos primários fariam as coletas nos locais a partir de demandas de agentes na etapa de produção e distribuição; em um segundo nível estariam os bancos regionais e, finalmente, as grandes centrais logísticas operando em escala nacional.

esses BA acionam a rede, que faz a coleta e distribui para as instituições e a clientela mais próxima do local de coleta. Nesse sentido, os bancos de maior porte, controlados diretamente por associações nacionais, detêm o papel de coordenação, muito embora não tenham contato físico direto com os alimentos. Muitas vezes esses bancos realizam operações puramente virtuais, aproximando ofertantes e demandantes de alimentos. Já os BA locais, atuam diretamente nas duas pontas, com equipes de técnicos atestando a qualidade dos alimentos recebidos e fornecendo informações às instituições e ao público beneficiário da vizinhança.

Vale destacar que as iniciativas de rede de Bancos de Alimentos surgiram à margem das políticas públicas tanto no Canadá quanto nos Estados Unidos e Europa, de forma que o envolvimento governamental restringiu-se à criação de ambiente institucional que permitisse o seu desenvolvimento, reduzindo as restrições legais, civis e tributárias das atividades econômicas tradicionais. Em todos os países onde esses programas decolaram, a base para o seu crescimento foi a promulgação de conjunto de regulamentações conhecido como a Lei do Bom Samaritano. Um exemplo é o Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act, assinado em 1996 pelo presidente Clinton nos Estados Unidos. Esta lei facilitou a doação, uma vez que: *i*) passou a proteger o doador de responsabilidades legais quando esta fosse feita para uma organização sem fins lucrativos; *ii*) protegeu o doador de responsabilidades legais civis e criminais, caso o produto tenha sido doado de boa-fé e posteriormente causasse danos ao beneficiado; *iii*) padronizou a responsabilidade legal a que o doador está sujeito; *iv*) estabeleceu a responsabilidade legal para negligência grosseira ou má conduta intencional; e *v*) reconheceu que a provisão de alimentos perto da data indicada para a venda não é base para caracterizar descuido (BELIK, 2004, p. 287).

A disseminação da Lei do Bom Samaritano por outros países acabou levando a muitas variações nos procedimentos de doações. Um caso de radicalização desta lei é o mexicano, no qual a doação de alimentos em boas condições de consumo é considerada obrigatória. Ou seja, uma empresa que for denunciada pelo descarte de alimentos em boas condições para o consumo pode ser indiciada por processos criminais interpostos pelo Estado.

Diante do exposto, conclui-se que a formação de redes de articulação nacionais de iniciativas públicas – e não governamentais – de Bancos de Alimentos e a sua expressiva capacidade de pautar propostas legislativas podem estabelecer ambiente institucional favorável a esses projetos. Sempre que estas redes estiverem ancoradas em valores compartilhados socialmente podem se constituir em desenho promissor de organização dos programas de Bancos de Alimentos, tais como os desenvolvidos no Canadá e nos Estados Unidos.

4 BANCOS DE ALIMENTOS NO BRASIL

No Brasil o movimento de criação de Banco de Alimentos foi mais tardio, se comparado à América do Norte e Europa. O primeiro BA brasileiro surgiu em 2000 e tem origem em iniciativas de natureza não governamental ou paraestatal, como a organização não governamental (ONG) Banco de Alimentos de São Paulo e a rede do Serviço Social do Comércio (SESC).

Em 1997, o SESC inicia seu programa de colheita urbana e, em 2000, inaugura seu primeiro Banco de Alimentos no município do Rio de Janeiro e em seguida implanta unidades em Fortaleza (2001) e Recife (2002). Em 2003, os projetos ganharam dimensão nacional com a constituição do projeto Mesa Brasil SESC com presença em todos os estados brasileiros de Bancos de Alimentos ou projetos de colheita urbana.

No caso de Bancos de Alimentos de gestão governamental, o Banco Municipal de Alimentos de Santo André, fundado em 2000, pode ser considerado marco referencial. A partir de 2003, os BA, inseridos na política de segurança alimentar, passam a ser apoiados pelo governo federal no âmbito do Programa Fome Zero tanto em termos de recursos para sua implantação como pela constituição de um aparato legal. No caso da tributação, o governo decretou a isenção do pagamento de imposto sobre produtos industrializados (IPI) para casos específicos já em abril de 2003.⁵

Podemos afirmar que no Brasil, a criação de Bancos de Alimentos evolui em vias distintas e sob diferentes estímulos. Por um lado, o MDS passa a apoiar, por meio de editais para financiamento de infraestrutura, a implantação de Bancos de Alimentos geridos por prefeituras municipais, bem como projetos sediados em centrais de abastecimento de gestão pública. Por outro lado, expande-se a rede vinculada ao SESC que mantém o programa Mesa Brasil, com gestão realizada pela organização paraestatal e sem apoio governamental. São também implantados diversos projetos de alcance local, e de gestão não governamental, mais assemelhados com o modelo norte-americano e igualmente sem apoio de programas públicos.

Burlandi *et al.* (2010) identificaram, por pesquisa direta, a existência de 118 Bancos de Alimentos em funcionamento no Brasil em 2006. Para 2011 estima-se que este número aproxime-se de 200 unidades em implantação ou em pleno

5. Da mesma forma, foram feitas gestões no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que reúne os secretários de fazenda de todos os estados da Federação, no sentido de estender essa isenção para a cobrança do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS). O estado de São Paulo, assim como alguns outros estados, já aprovaram a isenção para produtos previamente cadastrados. No caso da legislação sobre a doação de alimentos, há um projeto de lei tramitando no Congresso Nacional que pretende “descriminalizar” esse procedimento, o que evidentemente contribuiria para que milhares de toneladas de alimentos bons para o consumo deixassem de ser descartadas. Trata-se do Projeto de Lei nº 4.747/1998, que tem origem na proposta formulada pelo SESC em 1996 – e seu substitutivo que foi aprovado em todas as comissões – e se encontra na fila para ser votado.

funcionamento (se considerarmos apenas os Bancos de Alimentos apoiados pelo MDS, 67 unidades, e a rede de Bancos de Alimentos vinculados ao SESC, com 78 unidades, relacionam-se 145 Bancos de Alimentos).

Uma tendência recente no Brasil foi a instalação de unidades de Bancos de Alimentos e de programas de colheita urbana em centrais de abastecimento atacadistas públicas. Atualmente algumas das maiores centrais brasileiras (como a CEAGESP, CeasaMinas, as Centrais de Abastecimento do Paraná, do Rio Grande do Sul, do Espírito Santo, de Goiás e de Campinas) possuem unidades bastante estruturadas de Bancos de Alimentos em seus principais entrepostos.⁶

Estudo realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em 2009 demonstra que, das 24 instituições gestoras de mercados atacadistas, nove declararam ter programas de Bancos de Alimentos e 12 desenvolvem iniciativas de coleta e distribuição de alimentos e orientação nutricional para consumidores. Nas centrais de abastecimento, via de regra, os projetos de Bancos de Alimentos e gestão de resíduos estão articulados operacionalmente, revelando nova tendência para as centrais de abastecimento, nas quais os Bancos de Alimentos atuam sinergicamente para melhorar a logística de recolhimento de resíduos sólidos. Ao mesmo tempo, esses projetos evitam a presença de *catantes* (indivíduos que coletam sobras alimentares para consumo próprio ou familiar) nos entrepostos e favorecem o desenvolvimento de iniciativas de segurança alimentar, como a educação alimentar e a orientação nutricional (CONAB, 2009).

Os Bancos de Alimentos têm demonstrado expressivo benefício social e comunitário, embora poucas centrais de abastecimento tenham desenvolvido metodologias consistentes de operacionalização e relacionamento com esferas administrativas governamentais que envolvam a participação social na gestão destes programas. Esta lacuna pode ser atribuída tanto à natureza destes projetos, cuja metodologia operacional difere das atividades tipicamente empresariais das instituições gestoras, quanto à possibilidade de utilização oportunista destas ações (CUNHA, 2006). Um aspecto importante, mas pouco explorado pelas centrais de abastecimento, é que os Bancos de Alimentos podem se constituir como importante centro de geração de informações nos entrepostos sobre a dinâmica do mercado atacadista, sobre as perdas de produtos, bem como instrumento estratégico para a educação e a orientação alimentar.

Em levantamento realizado junto aos doadores do Banco de Alimentos da CeasaMinas (Prodal), observou-se que as doações de alimentos para o banco

6. Essa tendência também é verificada em outros países. Na Central de Rungis (França), maior mercado europeu, foi implantado em 2008 o *Projeto Rungis* para encaminhamento do excedente não comercializado no entreposto a um banco de alimentos para benefício de entidades assistenciais. Na rede de mercados espanhóis, os entrepostos de Barcelona (segundo maior entreposto espanhol em volume comercializado de FLV), Bilbao (quinto) e Palma de Mallorca (oitavo) mantêm Bancos de Alimentos integrados aos entrepostos (CUNHA, 2010).

sediado no entreposto são resultado de quatro fatores superpostos: *i*) a ocorrência de excedentes não comercializados, geralmente em período de safra; *ii*) parte das doações ocorre não porque os preços estão baixos, mas ao contrário, altos demais em relação a seus eventuais substitutos e não encontram mercado; *iii*) doações decorrentes de produtos de alta perecibilidade e maturação rápida, que perdem significativamente seu valor para o atacado – neste caso, a doação do produto maduro, mas em ótimas condições de consumo, serve como estratégia para sustentar o patamar de preços do produto; e *iv*) a responsabilidade social, sendo as doações motivadas por iniciativas de solidariedade ou *marketing* social. Seja qual for a motivação, as evidências indicam que os Bancos de Alimentos sediados ou associados a centrais de abastecimento podem assumir o papel de *bancos centrais*, dada a regularidade de suas doações (CUNHA, 2006).

O estabelecimento de um conjunto de Bancos de Alimentos apoiados pelo MDS e a coparticipação deste ministério, juntamente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no financiamento do Programa de Aquisição de Alimentos provocou inovação institucional importante nos últimos anos.⁷

Como os Bancos de Alimentos também operam como agente do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), eles passaram a receber nos últimos anos produtos oriundos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Inicialmente estas operações se deveram à capacidade operacional dos Bancos de Alimentos apoiados pelo governo federal em receber e destinar sob a forma de doação os produtos adquiridos da agricultura familiar, nas modalidades que envolvem compra e doação simultânea de alimentos.

No entanto, esse procedimento operacional cresceu de tal forma que, segundo informações consolidadas até o terceiro trimestre de 2010 fornecidas pelo MDS, aproximadamente 70% dos Bancos de Alimentos apoiados pelo ministério (46 de um total de 67) receberam gêneros alimentícios deste programa, representando cerca de 60% do volume operacional destes (11,2 mil toneladas de alimentos, para um total arrecadado de 19,8 mil toneladas). Os Bancos de Alimentos públicos passaram, então, a exercer adicionalmente a função de entrepostagem das aquisições federais da agricultura familiar, sem relação direta com o objetivo de combate ao desperdício.

As implicações do crescimento dessa nova função na movimentação operacional dos BA ainda não estão claras, mas o caso analisado dos Bancos de Alimentos da RMBH sugere que esta acaba por estabelecer uma *competição funcional* com o

7. O programa propicia a aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação, a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais. Os produtos são destinados a ações de alimentação empreendidas por entidades da rede socioassistencial; como também a equipamentos públicos de alimentação e nutrição como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e Bancos de Alimentos e para famílias em situação de vulnerabilidade social.

objetivo de redução de desperdício, deixando de atuar no seu objetivo primordial, qual seja, a redução de desperdícios e mobilização de redes solidárias de doação, passando a exercer o papel de entreposto do programa de compra direta do produtor.

5 A ESTRUTURAÇÃO DE REDES DE BANCOS DE ALIMENTOS: FORÇAS E CONTRAFORÇAS

Na América do Norte e na Europa, a articulação de Bancos de Alimentos em redes formais mostrou-se arranjo institucional bastante eficaz para facilitar a coordenação das parcerias envolvidas nesses projetos, manter e animar o compromisso voluntariado junto à sociedade e permitir a integração operacional do processo de distribuição das doações alimentares e de outros serviços prestados pelos Bancos de Alimentos.

No Brasil, diversas iniciativas ocorreram no sentido da criação de uma rede de Bancos de Alimentos, seja como associação, seja como federação ou como rede formal, embora o tema permaneça como pauta *em discussão* entre os agentes do movimento de Bancos de Alimentos.⁸

A existência de dois conjuntos expressivos de Bancos de Alimentos com vinculações diferenciadas, 67 apoiados pelo MDS e 78 unidades vinculadas ao SESC – além de diversas iniciativas locais sem vinculação ou associação evidente –, contribui para dificultar a consolidação de uma organização de interesse comum, na medida em que o esforço de integração parece se voltar mais para dentro de cada rede, como é o caso do SESC, do que para a constituição de uma rede mais ampla.

A ausência de uma instância de coordenação nacional foi apontada, em 2005, pela avaliação nacional dos Bancos de Alimentos brasileiros, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Adicionalmente, alguns desafios foram colocados para os bancos vinculados ao programa federal, relacionados à sua efetividade e transparência. Especificamente foram relacionados a falta de um padrão de funcionamento entre os bancos; a ausência de integração entre programas públicos estatais e não estatais, bem como de monitoramento e avaliação dos Bancos de Alimentos instalados; a falta de critérios para distribuição dos alimentos; a carência de um modelo de gestão unificado que garantisse transparência na administração da coleta e adoção e, por fim, a falta de sistemas informatizados que viabilizassem o monitoramento e a avaliação do programa (BRASIL, 2005).

A resposta do MDS a essa situação priorizou esforços de padronização normativa, difundida por intermédio de manuais e encontros nacionais de gestores

8. A proposição de uma Associação Nacional de Bancos de Alimentos foi levantada como deliberação pelo II Encontro Nacional de Bancos de Alimentos, realizado em São Paulo em 2004, sem obter, até o momento, êxito.

de Bancos de Alimentos de suas unidades apoiadas, em vez de enfatizar integração e coordenação das esferas nacional, regional e local, como se observa no caso da rede canadense.

A relação do governo federal, nesse sentido, foi contraditória para o movimento, pois chamou para si o protagonismo das iniciativas de Bancos de Alimentos com a abertura de linhas de financiamento para unidades de gestão pública municipal. No entanto, sua ação se restringiu a orientação baseada na elaboração de procedimentos e normas de implementação do programa em esfera local, pouco contribuindo para reforçar ou ampliar os vínculos de cooperação e parceria indispensáveis para o funcionamento sustentável dos Bancos de Alimentos.

Alguns estudos demonstram que reduzir a atuação do Estado a mero emissor de normatizações de procedimentos inflexíveis, uniformes e simplistas para a condução de políticas públicas inibe iniciativas inovadoras por parte dos gestores locais e da sociedade civil, eliminando, assim, a possibilidade de construção sinérgica entre o Estado e as redes societárias (EVANS, 1996). Contudo, o sucesso de políticas sociais depende do potencial do Estado de forjar redes de engajamento cívico entre cidadãos, as quais, por sua vez, serão utilizadas como fonte de disciplina, informação e inovação para as agências públicas, bem como auxílio para a execução de projetos comuns (FARIA, 2007; EVANS, 1996).

Considerando que o programa de Banco de Alimentos envolve diretamente a construção de valores societários, tais como redução do desperdício de alimentos, mudanças de hábitos alimentares, doação de bens e serviços, além do envolvimento voluntário, não há como vislumbrar estes objetivos sem que exista conexão entre os bancos e entre estes e as redes sociais locais.

5.1 A estruturação de uma rede horizontal de Bancos de Alimentos: o exemplo da RMBH

Exemplo de inovação institucional de caráter público, estatal e não estatal, com potencial de ser replicada para outros municípios, foi a criação de rede de cooperação entre Bancos de Alimentos da RMBH. A construção desta rede não partiu de proposição *top down*, mas da participação efetiva dos profissionais responsáveis pela coordenação do programa em diversas unidades de Bancos de Alimentos de gestão pública da RMBH em parceria com uma instituição de ensino superior.

A proposição dessa rede surge em meados da década passada a partir da demanda dos profissionais envolvidos nos Bancos de Alimentos, gestores e técnicos, reunidos inicialmente sob a animação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (Comusan),⁹ a partir da busca de

9. Esse movimento se deu inicialmente no âmbito do Núcleo de Instituições Públicas Pró-Fome Zero (NIP), que acabou incorporando-se ao Comusan.

ganhos sinérgicos entre os atores, do grau de confiança para o compartilhamento de informações e, por fim, do caráter prioritariamente técnico dos envolvidos.

A leitura inicial era que a dificuldade de criação de rede de cooperação estava relacionada à ausência de um benefício que fosse claramente identificado como ganho de colusão ou sinérgico. O *capital-semente* da rede se deu a partir do desenvolvimento de ferramenta tecnológica, com uma base de dados unificada, capaz de otimizar e dar mais transparência à gestão dos Bancos de Alimentos. Trata-se do *software* para a gestão de Bancos de Alimentos, desenvolvido pela CeasaMinas para uso aberto, que teve com objetivo primordial a constituição de plataforma comum de controle de estoques e fluxos dos Bancos de Alimentos, bem como o cadastramento unificado de instituições beneficiárias, com informações detalhadas sobre a infraestrutura de atendimento e as características do público-alvo das instituições.

Acreditava-se inicialmente que, a partir da adoção de uma plataforma informática comum pelos Bancos de Alimentos da região, a articulação entre estes dar-se-ia de forma espontânea. Todavia, o desenvolvimento da rede demonstrou que a possibilidade de uso compartilhado de *software* dedicado e gratuito exerceu papel inicial de aglutinação, mas não foi o elemento fundamental que constituiu os nexos desta rede.

Alguns entraves limitaram o processo de articulação dos bancos da região metropolitana. Primeiro, é importante ressaltar que a proposta de *software* de gestão unificada não estava inserida formalmente no desenho do programa Banco de Alimentos, e sua utilização dependia de ações isoladas e pessoais dos coordenadores dos bancos, estimulados pela CeasaMinas e pelos coordenadores do programa de extensão da universidade privada Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC), de Belo Horizonte. Ou seja, não havia nenhuma institucionalização para o uso de plataforma comum de gestão entre os bancos. Além disso, as planilhas de controle de funcionamento dos bancos preenchidas mensalmente para o MDS não coincidiam com as informações geradas pelo relatório do *software*, o que demandava aos técnicos sobreposição de ações de acompanhamento e gestão do programa.

Concomitantemente, verificou-se resistência à adesão ao uso da ferramenta de gestão pelos coordenadores dos bancos, o que pode ser explicado inicialmente pela falta de formalização do uso, associada a fatores como desconfiança quanto a compartilhamento das informações, resistência à mudança, rotatividade da equipe – devido aos vínculos temporários de trabalho nos Bancos de Alimentos, entre outros motivos. Em síntese, a tecnologia de informação não garantiu, *a priori*, a articulação dos programas, visto que, para a consolidação de uma rede de bancos, seriam necessários outros elementos, especialmente, que diziam respeito ao sentimento de confiança para compartilhar informações, a maior contato entre

os parceiros, a clareza sobre os ganhos pessoais e institucionais advindos da articulação, condições estas consideradas essenciais para a adoção de cadastro único de beneficiários entre os bancos.

De acordo com Granovetter (1985), as relações sociais, mais do que dispositivos institucionais ou de moralidade generalizada, são as principais responsáveis pela produção de confiança nas interações. No caso específico da rede de Bancos de Alimentos, por um lado, o aspecto da confiança decorre do aumento da coesão entre os parceiros, que favorece, assim, as trocas sistemáticas especialmente sobre a operacionalização do programa.

Por outro lado, alguns outros aspectos favoreceram a articulação dos bancos em rede. Partindo do pressuposto que se mede a força do laço interpessoal a partir de uma combinação de quantidade de tempo que as pessoas passam juntas, de intensidade emocional, de intimidade e confiança mútua e, finalmente, de serviços recíprocos prestados (GRANOVETTER, 1983), vale destacar que o grupo integrante da rede passou a manter encontros regulares e com número representativo de pessoas, que permitiram maior proximidade entre os integrantes, bem como o compartilhamento de ações relacionadas especialmente à operacionalização dos Bancos de Alimentos. Esta ação articulada resultou em certa padronização do programa, sem perder de vista as demandas específicas de cada município.

Para a compreensão de como se deu, empiricamente, esse processo, alguns fatores foram preponderantes na construção da rede de Bancos de Alimentos na RMBH: *i*) entrada de novos bancos e coordenadores que demandava trocar e compartilhar experiências sobre o processo operacional do programa; *ii*) simetria de poder entre os participantes da rede, formada por profissionais técnicos dos Bancos de Alimentos, não havendo interesses políticos diretos nesta articulação; *iii*) sistematização das reuniões gerais da rede, com rodízio dos locais de reunião entre os bancos, propiciando a aproximação entre os atores e o conhecimento da realidade dos demais programas; *iv*) formação de grupos operativos para discussão de temas específicos; *v*) autonomia dos coordenadores quanto às tomadas de decisões operacionais do banco de alimentos; e *vi*) ganhos políticos indiretos dos atores integrantes da rede, resultando em maior capacidade de convencimento das necessidades dos BA locais junto aos dirigentes públicos.

Nesse sentido, a presença de uma organização externa, em programa de extensão universitária, como mediadora dos encontros, viabilizou produção científica sobre o tema, realizou ações de educação à saúde nas entidades beneficiadas e elaborou proposta de avaliação do programa Banco de Alimentos.

De uma forma geral, o estreitamento dos contatos entre os integrantes da rede favoreceu o aumento da confiança entre os atores, e conseqüentemente, a intensificação das trocas de informações técnico-operacionais sobre o programa.

Como resultado, foi possível estabelecer padronização de critérios de cadastramento e doações às instituições receptoras, a utilização de um regimento interno comum entre unidades de sete municípios, que, em última instância, potencializou o sistema de doações com resultados concretos na movimentação de alimentos.

Paradoxalmente, a fragilidade institucional do programa Banco de Alimentos em todos os níveis de governo, referente aos requisitos de financiamento, à alocação de recursos humanos e estrutura física adequada, favoreceu ambiente fértil para a articulação e o fortalecimento dos BA associados. A articulação entre os BA vem auxiliando o enfrentamento parcial dos problemas observados, já que grande parte destes depende da consolidação institucional e organizacional do programa.

Atualmente, essa rede é composta por sete Bancos de Alimentos localizados em sete municípios da RMBH¹⁰ e atende de forma sistemática a um total de 539 entidades em situação de vulnerabilidade social. Em 2009, a rede arrecadou cerca de 2.437 toneladas de alimentos e atendeu a um total de 149.425 pessoas carentes. Interessante ressaltar que a experiência da rede de Bancos de Alimentos da RMBH, demonstra, a partir da operacionalização dos equipamentos que a compõem, além do potencial de uma atuação em rede regional, o alcance diferenciado dos bancos decorrente basicamente de dois fatores: do porte dos municípios nos quais estão implementados e da vinculação de um banco a uma central de abastecimento. O Banco de Alimentos vinculado à CeasaMinas, dada a capacidade de captação e armazenamento de alimentos, exerce papel central no processo de arrecadação e repasse de alimentos às demais unidades da região. A grande parte das doações distribuídas pelos bancos de menor porte é oriunda dos repasses de alimentos do BA da Ceasa. Isto significa que os bancos criados em municípios de pequeno porte atuam de forma capilar na distribuição dos alimentos na RMBH e na realização de ações educativas nas entidades receptoras do que propriamente no processo de arrecadação.

Entretanto, essa situação tem se alterado após a vinculação do PAA ao programa Banco de Alimentos. Muitos bancos têm deixado de atuar na cadeia de doação e distribuição de alimentos por passarem a funcionar exclusivamente com produtos provenientes da agricultura familiar. Percebe-se que há distorção do objetivo basilar do programa, devido à superposição de programas estatais de segurança alimentar e nutricional, que apresentam desenhos interessantes e efetivos, se analisados individualmente, mas que, operando de forma integrada, comprometem diretamente a ação dos bancos na redução do desperdício de alimentos.

Finalmente, o exemplo do Banco de Alimentos de BH demonstra maior capacidade de arrecadação e logística do equipamento nos grandes centros, com experiência que integra o banco à rede varejista de hortifruti e ao programa de

10. CeasaMinas, Prefeitura de Contagem, Prefeitura de Belo Horizonte, Prefeitura de Sabará, Prefeitura de Betim, Prefeitura de Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Mesa Minas – com a parceria da Universidade FUMEC e da UFMG.

coleta urbana de gêneros alimentícios. A consolidação da rede metropolitana de Banco de Alimentos, uma iniciativa local, demonstra a viabilidade da cooperação entre o poder público, os programas não governamentais de distribuição de alimentos e instituições de ensino superior. Esta experiência, embora ainda focalizada, demonstra o potencial de organização e parceria das agências locais para o fortalecimento dos programas de segurança alimentar.

Um estudo realizado por Maria Alice Costa (2003) sobre a construção de política sociais em uma comunidade organizada concluiu que

(...) quando o Estado passa de ator regulador da interação social a indutor e/ou mobilizador de capital social, ligando cidadãos e articulando-se a um conjunto de relações que ultrapassam a divisão público-privado, ele aumenta a sua eficácia governamental e cria um círculo virtuoso de mudança institucional. (COSTA, 2003, p. 11).

Esta observação pode ser transposta de forma elucidativa para descrever novas agendas do poder público em relação ao movimento de consolidação dos Bancos de Alimentos. É evidente que há muito que fazer em termos de aprimoramento da legislação brasileira com respeito às doações de alimentos, mas também é claro que os Bancos de Alimentos no Brasil precisam avançar para um formato mais moderno e eficiente para o desenvolvimento de suas operações.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o grande volume de perdas e o desperdício de alimentos no Brasil em todas as etapas da produção ao consumo, e considerando também a permanência de graves problemas sociais relativos ao acesso restrito ao alimento, o programa Banco de Alimentos situa-se como iniciativa pública, não necessariamente estatal, de redistribuição de alimentos, a partir do aproveitamento de produtos que perderam o seu valor comercial, mas que mantêm as propriedades nutritivas.

No momento em que o mundo discute o problema da crise dos alimentos, com altas expressivas de preços, os Bancos de Alimentos se apresentam como alternativa eficiente para o atendimento de enorme contingente de famílias e entidades beneficentes que lidam com público em situação de vulnerabilidade social. Ademais o aproveitamento daquilo que se considera como *sobras* é uma necessidade imposta pelos limites dados pelo meio ambiente. Por meio de ações de racionalização na cadeia produtiva e do aproveitamento dessas sobras é possível ampliar o acesso aos alimentos, desenvolvendo um leque de soluções que possa ir mais além da única alternativa apresentada hoje que se resume na necessidade de uma nova *revolução* produtiva como resposta para a alta acentuada dos preços dos alimentos que se iniciou na última década.

Os Bancos de Alimentos surgem e se consolidam de forma mais eficiente em países desenvolvidos, como os Estados Unidos e o Canadá, como iniciativa da sociedade civil no sentido de minimizar a desigualdade de acesso alimentar, respaldada, no entanto, por forte cultura societária. Nestes países, o desenho organizacional do programa se fundamenta em dois pressupostos basilares: a atuação em rede de unidades de doação, somada a um arcabouço legal que respalda e incentiva o processo de arrecadação e doação, seja de produtos alimentícios, de recursos financeiros, seja ainda de serviços voluntários. Neste caso, o Estado atua apenas como regulador do processo de doação, além de favorecer o engajamento das redes sociais na execução do projeto.

No caso do Brasil, os Bancos de Alimentos surgem na década de 1990 por iniciativa não governamental, mas a sua ampliação decorre basicamente de empenho governamental, especialmente após a inclusão do tema da segurança alimentar na agenda política. A partir de 2003, os projetos de Banco de Alimentos passaram a se inserir no desenho da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, primeiro via apoio financeiro para a sua disseminação em diversos municípios e, posteriormente, pela utilização desta infraestrutura instalada como logística para recebimento e distribuição da aquisição de produtos da agricultura familiar como o PAA.

No entanto, a ação governamental brasileira não foi isenta de contradições. Ao promover rápida expansão de Bancos de Alimentos em pequenos municípios, muitos sem porte adequado, por meio de convênios com as municipalidades, o governo federal está correndo o risco de reproduzir no programa, que pressupõe o envolvimento comunitário, uma forma de clientelismo moderno, ocupando espaço de mobilização e organização tradicionalmente ocupado pelas ONGs e atores locais.

Nesse sentido, consideramos que a Política de Segurança Alimentar e Nutricional deveria focar os seus esforços naquilo que denominamos de Bancos de Alimentos terciários, de grande porte, localizados nas grandes cidades e nos *hubs* localizados nas grandes centrais de abastecimento. Em outras palavras, a política pública deixou descoberto o alvo que deveria ser atacado, competindo e muitas vezes inibindo iniciativas da sociedade civil, ao mesmo tempo que estimulou dependência estrutural das iniciativas locais em relação aos recursos públicos.

As estatísticas oficiais ainda carecem de sistematização e integração, mas as evidências demonstram que as doações de alimentos adequados para o consumo via Bancos de Alimentos atendem a centenas de milhares de pessoas todos os dias. Assim, a organização em rede com troca de informações e separação de áreas de atendimento por instituição pode representar enormes economias de recursos, como demonstrou o caso de Belo Horizonte. O apoio à formação de redes de

intercâmbio de Bancos de Alimentos é, nesse sentido, uma ação mais efetiva para a consolidação do movimento do que a disseminação de infraestrutura de Bancos de Alimentos sem que sua forma de operacionalização possa se dar de maneira sustentável. E esta só é possível por meio do envolvimento e da mobilização da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, M. A. R.; COSTA, L. A. Avaliação do programa Banco de Alimentos: identificando indicadores. *In*: SEMINÁRIO DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE, 4., 2007, FUMEC.
- BELIK, W. **Como as empresas podem apoiar e participar do combate à fome**. São Paulo: Instituto Ethos, 2003.
- _____. Políticas de Seguridad Alimentaria Para las Areas Urbanas. *In*: BELIK, W. (Org.). **Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición em America Latina**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- BRASIL. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). **Como implantar Bancos de Alimentos**. Brasília, 2003.
- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Avaliação de Programa: programa Banco de Alimentos**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005. 122 p.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Bancos de alimentos: roteiro para implantação**. Brasília, 2007.
- BURLANDY, L. *et al.* Avaliação do programa Banco de Alimentos. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, MDS, n. 14, 2010 (Rede de Equipamentos Públicos e Alimentação e Nutrição: resultado das avaliações).
- CANADIAN ASSOCIATION OF FOOD BANKS (CAFB). **Hunger Count**, 2007. Disponível em: <www.cafb-acba.ca>.
- CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS S/A (CEASAMINAS). **Avaliação de perdas na cadeia comercial de banana nanica, banana prata e tomate longa vida**. Estudo Técnico. Belo Horizonte, 2008.
- CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CEASA-RJ). **Perdas de hortaliças no mercado atacadista do Rio de Janeiro**, 2004 (Estudo técnico).
- CHITARRA, M. I. F.; CHITARRA, A. B. **Pós-colheita de frutas e hortaliças: fisiologia e manuseio**. Lavras: Ufla, 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO); INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). **Volatilidad de Precios en los Mercados Agrícolas (2000-2010):** Implicaciones para América Latina y Opciones de Políticas, 2011.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Diagnóstico dos mercados atacadistas de hortigranjeiros.** Brasília, 2009.

CORTEZ, L. A. B.; HONORIO, S. L.; MORETTI, C. L. **Resfriamento de frutas e hortaliças.** 1. ed. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.

COSTA, M. A. N. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 21, nov. 2003.

CUNHA, A. R. A. A. Dimensões estratégicas e dilemas das centrais de abastecimento. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, n. 4, 2006.

_____. **O sistema atacadista alimentar brasileiro:** origens, destinos. Tese (Doutoramento). UNICAMP, Instituto de Economia, Campinas, 2010.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, jun. 2010.

FRIEDMANN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. *In:* BELIK, W.; MALUF, R. S. **Abastecimento e segurança alimentar.** Campinas: IE, 2000. p. 1-22.

EVANS, P. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1119-113, 1996.

GRANOVETTER, M. The Strength of weak ties: a network theory revisited. **Sociological Theory**, v. 1, 1983.

_____. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, Illinois, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GUSTAVSSON, J.; CEDERBERG, C.; SONESSON, U. **Global Food Losses and Food Waste.** Roma: FAO, 2011.

INSTITUTO AKATU PELO CONSUMO CONSCIENTE (AKATU). **O Fome Zero e o Consumo Consciente de Alimentos.** São Paulo, 2003.

NELLEMANN, C. *et al.* (Ed.). **The Environmental Food Crisis:** the environment's role in averting future food crises – a UNEP rapid response assessment. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **The State of Food Insecurity in the World**. Roma, 2008.

UNITED NATIONS/DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UN/DESA). **World Economic Situation and Prospects**. Nova Iorque: ONU, 2011.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G.; GERVÁSIO DE SOUZA, A. Agricultura e crescimento: cenários e projeções. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1642).

ZEZZA, A. *et al.* **The Impact of Rising Food Prices on the Poor**. Roma: FAO, 2008 (ESA Working Paper, n. 08-07).

Originais submetidos em junho de 2011. Última versão recebida em agosto de 2011. Aprovado em outubro 2011.