



Inovações para a promoção do acesso aos alimentos por meio de organizações da Sociedade Civil no Brasil

Walter Belik¹ 

Introdução e objetivo: O artigo busca atualizar as informações sobre a atuação das organizações da sociedade civil no atendimento à demanda emergencial por alimentos. **Discussão:** Nos anos recentes o Brasil viveu um verdadeiro desmonte das políticas públicas de combate à fome que se deu em combinação com a crise sanitária provocada pela pandemia. A mobilização da sociedade procurou restaurar de forma precária uma rede de proteção social evitando uma situação ainda mais grave. Nesse contexto surgiram interessantes iniciativas na operação dos Bancos de Alimentos, Cozinhas Solidárias, Restaurantes Populares e na conexão mais direta entre agricultores familiares e consumidores urbanos pelo uso de aplicativos. **Conclusão:** O artigo reforça a responsabilidade e o importante papel das organizações da sociedade na Política de Segurança Alimentar.

Palavras-chave: Abastecimento alimentar, Restaurantes populares, Bancos de alimentos.

Innovations to guarantee access to food through civil society organizations in Brazil

Introduction and objective: The article seeks to update information on the performance of civil society organizations in meeting the emergency demand for food. **Discussion:** In recent years, Brazil has experienced a real dismantling of public policies to combat hunger that occurred in combination with the health crisis caused by the pandemic. The mobilization of society sought to restore a social protection network in a precarious way, avoiding an even more serious situation. In this context, interesting initiatives emerged in the operation of Food Banks, Solidarity Kitchens, Popular Restaurants and in the more direct connection between family farmers and urban consumers through the use of mobile applications. **Conclusion:** The article reinforces the responsibility and the important role of civil society organizations in the Food Security and Nutrition Policy.

Keywords: Food supply, Popular restaurants, Food banks.

¹ Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. Endereço para correspondência: *E-mail:* belik@unicamp.br

I. INTRODUÇÃO

Este texto pretende atualizar a discussão sobre o apoio da Sociedade Civil, especialmente no meio empresarial, na promoção às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. A pesquisa foi realizada a partir da consulta à literatura, levantamentos em relação à legislação, entrevistas com atores relevantes e informes verificados de Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais e empresas.

O respeito ao Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) está previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 tendo sido regulamentado pela LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional² em 2006. De acordo com as diretrizes legais, cabe ao Estado atuar de forma a respeitar, proteger e cumprir esse direito para toda a população. Vale destacar que essa mesma legislação também criou uma estrutura integrada para a execução e o acompanhamento das políticas de SAN e trouxe à luz o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), “por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequadas” (Lei nº 11.346, 1º parágrafo).

Observa-se acima que embora a garantia ao DHAA seja responsabilidade essencialmente do Estado e do conjunto de instituições públicas, a LOSAN não só abre espaço como coloca em papel de destaque a sociedade civil organizada. Sabemos que tal abertura e divisão de responsabilidades se apresenta de forma inconsistente do ponto de vista jurídico e até mesmo constitucional, mas mostra, por outro lado, que o legislador contemplou as ONGs, universidades e associações empresariais com um papel de relevo e como braço auxiliar do Estado para cumprimento de suas obrigações.

De certa maneira e desde os tempos da colônia, a sociedade civil brasileira atuou como linha auxiliar dos governantes na execução das políticas sociais. Não é por demais lembrar a influência da Igreja Católica na execução das políticas de saúde com a rede de Santas Casas, na educação por meio de colégios e orfanatos, nas instituições de acolhimento de populações vulneráveis e também na doação de alimentos para comunidades carentes. Outras denominações religiosas também tiveram rol de destaque na busca por influência e domínio territorial, mas como país de maioria católica essa doutrina sempre teve maior importância.

Historicamente, no âmbito da Igreja Católica, um trabalho de repercussão foi desenvolvido pela Pastoral da Criança, dirigida pela Dra. Zilda Arns ministrando uma espécie de suplemento nutricional, denominado de “multimistura”, às crianças desnutridas de comunidades carentes. Esse trabalho ficou muito conhecido nos meios políticos e religiosos, mas, ao mesmo tempo levantou muitas controvérsias de parte de nutricionistas e profissionais de saúde pública, mesmo porque este recebia suporte financeiro direto do Ministério da Saúde durante a década de 1990 e aportes generosos da Fundação Banco do Brasil, na primeira metade da década seguinte^{[1][2]}.

O mesmo destaque pode ser atribuído com relação às empresas e pessoas físicas nas atividades de filantropia. Ao longo do tempo, as ações de apoio no combate à fome sempre foram episódicas e outros temas sempre apareciam com maior frequência no cardápio de atuação. Pode-se afirmar que até o momento de ebulição promovido pelos movimentos sociais contra a carestia no início dos anos 90, as empresas e fundações tinham preferência por ações em favor da infância, animais, pessoas com deficiência e outras causas ignorando a situação de fome e desnutrição vivida no Brasil. No entanto, a partir da emergência dos movimentos sociais e, mais tarde, com o lançamento do Programa Fome Zero

² Embora o Direito à Alimentação tenha sido emendado na Constituição Federal através da aprovação de uma PEC em 2010, a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como LOSAN, impõem uma série de diretrizes “com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada”. Na realidade, essa precedência da LOSAN ao próprio dispositivo constitucional se justifica pelo fato de que anteriormente a Constituição Federal mencionava o “Direito à Vida” e, portanto, o “Direito Humano à Alimentação Adequada” seria um componente intrínseco desse direito.

pelo governo Lula em 2003, o tema da fome voltou para a agenda de responsabilidade corporativa, principalmente para as áreas empresariais afins como os supermercados, restaurantes e indústria do setor de alimentação³.

De fato, na área de alimentação, as grandes mudanças em relação ao envolvimento do setor privado vão ocorrer no início dos anos 1990 com o lançamento da campanha da “Ação da Cidadania, Contra Miséria e Pela Vida”, mais conhecida como “Campanha do Betinho”, promovida pela ONG Ação da Cidadania dirigida pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Essa campanha de rua galvanizou a sociedade na luta contra a alta dos preços, expandindo-se desde o Rio de Janeiro para todo o Brasil. Essa importante empreitada aproveitou a mobilização ocorrida meses antes pelo *impeachment* de Fernando Collor de Melo e também do movimento “Ética na Política”. Além de solicitar doações de alimentos, foram criados comitês locais para arrecadação de gêneros, cursos de capacitação e alfabetização e diversas outras manifestações culturais. Já pelo lado do governo, as principais ações sociais do período se concentraram no programa “Comunidade Solidária”, dirigido pela Primeira-dama Ruth Cardoso com o objetivo de emancipar grupos vulneráveis por meio de cursos profissionalizantes e pelo empreendedorismo. Esse programa veio em substituição ao precário funcionamento da Legião Brasileira de Assistência (LBA), originário da Era Vargas e envolto em pesadas acusações de desvio de recursos.

Exercendo um olhar retrospectivo, pode-se afirmar que a influência do movimento social capitaneado por Herbert de Souza – o Betinho foi decisiva para a criação de uma cultura de combate à fome no Brasil. Por exemplo, em resposta a uma demanda do ilustre sociólogo, o Instituto de Estudos de Economia Aplicada (IPEA), órgão do Ministério do Planejamento, iniciou estudos que desembocaram no Mapa da Fome de 1993³ e que demonstraram a existência de 32 milhões de brasileiros nessa condição⁴. Como resultado da comoção decorrente da divulgação desse estudo, pouco mais de 30 dias depois, o presidente Itamar Franco criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e um

Plano de Combate à Fome. Mais tarde, no ano seguinte, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil.

II. DA DISPONIBILIDADE AO ACESSO AO ALIMENTO

Juntamente com as ações filantrópicas em torno da doação de alimentos, nessa mesma época, começa a se gestar a constituição dos Bancos de Alimentos no Brasil. O modelo dos Bancos de Alimentos em território nacional segue os exemplos vividos na Europa e Estados Unidos onde a filantropia vem sendo praticada em larga escala por igrejas e fundações. O conceito de Banco de Alimentos teve início no final da década de 60, na cidade de Phoenix, Arizona, com o trabalho voluntário de John van Hengel solicitando doações de gêneros que seriam descartados pelas famílias. Logo essas doações superaram a capacidade de preparo de refeições da cozinha comunitária e, assim, esses alimentos começaram a ser estocados e distribuídos a entidades filantrópicas em todas as áreas da cidade. Com isso, costuma-se atribuir a van Hengel a fundação do primeiro Banco de Alimentos do mundo, o *St. Mary's Food Bank*, em 1967⁵.

No início da década de 70, muitos outros Bancos de Alimentos surgiram em várias cidades estadunidenses. Em 1976, o governo federal deu ao Banco de Alimentos de van Hengel recursos para auxiliar no desenvolvimento outros Bancos de Alimentos por todo o país. O crescimento ganhou impulso com a Reforma Fiscal de 1976 (*Tax Reform Act*), que tornou financeiramente mais vantajosa a doação de produtos pelas empresas. Finalmente, em 1996, o Presidente Clinton assinou o *Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*, para incentivar a doação de alimentos destinadas às organizações sem fins lucrativos para serem distribuídos às pessoas que precisam.

A nova lei facilitou a doação já que, em linhas gerais, protegia o doador de responsabilidades legais no campo civil e criminal desde que a doação se destinasse a uma organização sem fins lucrativos. Caso o produto tenha sido doado de boa fé e, posteriormente, causado danos involuntários ao

³ Segundo depoimento de Anna Peliano, coordenadora de estudos sociais do IPEA da época: “Em uma reunião no IPEA, Betinho nos fez essa encomenda” [4 p.73].

beneficiado, a lei padronizava a responsabilidade legal a que esse doador estaria sujeito. Além disso, a lei estabelecia limites de responsabilidade legal para negligência grosseira ou má conduta intencional, sendo que a doação de alimentos perto da data indicada para o consumo (*best before*) não poderia ser tomada como base para caracterizar algum tipo de crime.

Essa mesma legislação já está presente, com algumas nuances, na Europa e em alguns países da Ásia e da América Latina, sendo que a questão dos abatimentos, deduções de impostos e incentivos fiscais para os doadores tem variado de país a país. No Canadá, por exemplo, as doações de alimentos superam, em volume *per capita*, aquelas que ocorrem nos Estados Unidos e não há qualquer tipo de incentivo fiscal favorecendo o doador. Na França e no México, outro exemplo, o descarte e a não-doação de alimentos em boas condições para o consumo são penalizados com multas. Na Espanha e na Itália, assim como em países latino-americanos como a Colômbia, Panamá e República Dominicana, a estratégia de redução de perdas e desperdícios de alimentos – PDA está ligada a uma estratégia mais geral de sustentabilidade e economia circular.

De toda forma, a uniformização da legislação sanitária em espaços geográficos amplos permitiu a constituição de redes nacionais ou supranacionais de Bancos de Alimentos. No enorme território do Canadá temos a *Canadian Association of Food Banks* (CAFB). Nos EUA a *America's Second Harvest* fundada por van Hegel se transformou na *Nation's Food Bank Network*, logo denominada posteriormente *Feeding America*. Na Europa, registra-se a presença da Federação Europeia de Bancos de Alimentos, com sede na Bélgica, reunindo 30 federações de países. Em termos globais, um grande destaque deve ser dado ao *Global Foodbanking Network* (GFN), presente em 50 países (inclusive no Brasil) e porta voz do setor nas conferências internacionais e cúpulas mundiais.

No Brasil, dois movimentos em torno da criação de Bancos de Alimentos ocorreram de forma simultânea na virada do milênio. Em São Paulo, foi criada a ONG Banco de Alimentos a partir da mobilização de alguns ativistas do campo da nutrição, talvez a primeira organização voltada para o atendimento alimentar de entidades cadastradas.

Em outro desenvolvimento, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FECESP) propôs ao Executivo Federal uma política tributária específica para doações, em 1996, de forma a beneficiar os seus associados da área de hotéis, restaurantes e comércio de alimentos. Dessa maneira, no ano seguinte, têm início o programa de colheita urbana do Mesa São Paulo do Serviço Social do Comércio (SESC) paulista com o objetivo de receber doações de empresas associadas.

Por outro lado, a implantação de Bancos de Alimentos em Centrais de Abastecimento é relativamente recente, sendo que a Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André, SP (CRAISA) foi a pioneira com a implantação de uma instalação em 2000, movimento esse que foi sendo disseminado lentamente por outras CEASAs. No momento se registra a existência de apenas nove Bancos de Alimentos^[6] em 49 entrepostos (segundo a CONAB em 2022), mas esse número está claramente subestimado, pois uma mesma CEASA pode ter vários entrepostos com mais de um Banco de Alimentos. Por exemplo, a CEAGESP coordena a atividade de oito Bancos de Alimentos em seus 13 entrepostos. Há também um grande número de Bancos de Alimentos municipais, criados ao longo dos anos 2000 mas que não representam grandes volumes em termos de atendimento. Segundo o levantamento da UFVJM de 2021, quase 45% dos 218 bancos em funcionamento no território nacional eram municipais (ou de fundações públicas) mas, em termos de volume doado, a sua participação ainda era muito modesta. Praticamente 2/3 dos Bancos de Alimentos públicos operaram até 70 toneladas anuais sendo que 40% destes operaram entre zero e 20 toneladas/ano, volume esse considerado de pouca monta. Vale mencionar ainda que uma proporção significativa desses bancos não possuía responsável técnico (em torno de 20%) e as principais fontes de doações eram apreensões de alimentos da fiscalização, eventos culturais e campanhas eventuais ou decorrentes de catástrofes^[7].

No caso da tributação, no seu primeiro governo, o Presidente Lula decretou a isenção do pagamento de IPI para casos específicos, já em abril de 2003. 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 ICMS sobre os gêneros doados. Em resposta a essa demanda, o estado de São Paulo, assim como alguns outros estados, aprovou a isenção para produtos previamente cadastrados.

Visando uma reforma geral na legislação sobre a doação de alimentos, em 1997, foi apresentado um projeto pioneiro de autoria do Senador Lucio Alcântara, mas o mesmo ainda não foi aprovado. Some-se a isso outros três projetos de lei na Câmara Federal, apensados ao projeto pioneiro, que ainda não foram colocados em pauta. Além disso, tramitam no Senado outros quatro projetos originais e outros dois na Câmara dos Deputados. Para culminar com o cipoal criado pelo Parlamento para esse caso, sublinhe-se que há outros dez projetos tramitando na Câmara apensados a mais um Projeto de Lei, de número 5.958 de 2013. Essa era a situação segundo a assessoria jurídica do Congresso ao final de 2016, não tendo sido atualizada nos últimos anos, embora se saiba de antemão que nada foi alterado desde então. Os novos projetos em andamento tratam de assuntos variados, desde alterações no Código Civil, no Código de Defesa do Consumidor, isenções fiscais e até a instituição do “Dia Nacional de Conscientização pelo Não Desperdício de Alimentos”^[8]. É oportuno sublinhar que a cada mudança sobre o projeto original, as discussões e os pareceres das comissões devem voltar à estaca zero.

Tendo em vista esse “apagão” em relação à legislação, a doação de alimentos e a sua distribuição para instituições ou beneficiários diretos no Brasil passam por uma série de improvisações. Na prática, ao fazer a doação, os comerciantes ou as indústrias transferem as suas responsabilidades para um profissional qualificado de Banco de Alimentos que assina um termo de conformidade no ato da doação. Com isso, o produto é encaminhado para a instituição com uma Nota Fiscal ou Nota do Produtor Rural de valor nulo. No destino final, o agente do Banco de Alimentos atesta que o produto foi entregue em boas condições. Em adição a esse trabalho, alguns Bancos de Alimentos mantêm profissionais fazendo o acompanhamento da trajetória do alimento nas próprias instalações do beneficiário para a garantia de que não possam ocorrer problemas posteriores. Naturalmente, uma

legislação abrangente do tipo “Bom Samaritano” seria extremamente positiva para o setor pois evitaria a insegurança jurídica de parte do doador e do manipulador de alimentos e poderia resultar em algum benefício financeiro para as empresas, o que evidentemente contribuiria para que milhares de toneladas de alimentos bons para o consumo deixassem de ser descartadas.

A doação de alimentos no Brasil por parte de produtores agrícolas, indústria de alimentos e varejo obedece a um ritual em que um profissional (nutricionista, engenheiro de alimentos ou microbiologista) atesta a qualidade do alimento recebido, garantindo que o produto esteja em condições de consumo. São proibidas as doações de alimentos com data de validade vencida ou aqueles que possam exibir danos nas embalagens. Enfim, o alimento doado não é um produto de baixa qualidade e nem inadequado para o consumo.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e os fiscais municipais da Vigilância Sanitária proíbem a doação de alimentos preparados. Como o risco de contaminação é muito elevado, restaurantes, *buffets*, hotéis e similares estão proibidos de fazerem doação de suas sobras, ao contrário do que acontece nos países europeus, Canadá e Estados Unidos. Vale mencionar que durante os anos de pandemia, quando cresceu a demanda por doações, inúmeras instituições ou mesmo pessoas físicas fizeram doações de “quentinhas”, marmitas ou sobras domésticas e isso aconteceu sob as “vistas grossas” da fiscalização.

Basicamente, existem duas modalidades de Bancos de Alimentos: o Banco de Alimentos convencional e a Colheita Urbana^[9]. O primeiro é um verdadeiro banco, mantendo estruturas de depósito, câmara fria, lavagem, processamento e embalagem. O modelo convencional funciona como uma mini central logística onde produtos são organizados por data de validade, embalagem e tipo de manipulação para serem expedidos de maneira ordenada e diversificada para os beneficiários. A Colheita Urbana, por sua vez, obedece ao modelo denominado pelos norte-americanos de *second harvest* no qual o alimento doado é encaminhado diretamente para o beneficiário, sem a formação de estoque e sem a ordenação de pacotes segundo as necessidades da clientela. Sob o ponto de vista da

sustentabilidade, a Colheita Urbana é mais eficiente e evidentemente distribui um produto de melhor qualidade. Nessa equação entra um importante cálculo que deve pesar a logística de distribuição em contraposição à perecibilidade do produto. Por outro lado, o banco convencional está muito mais preparado para trabalhar com produtos industrializados e a operação pode ser feita em escalas maiores, abrangendo todo o território nacional, o que também é uma grande vantagem.

Do ponto de vista dos beneficiários, existem também diferentes modalidades que interferem diretamente na operação dos genericamente denominados Bancos de Alimentos. Na América do Norte, os milhares de Bancos de Alimentos atendem diretamente a uma clientela formada, basicamente, por cidadãos em situação de vulnerabilidade. Nesse caso, alguns bancos possuem restaurantes que servem refeições, sopas ou mesmo *Food Pantries* que funcionam como despensas entregando alimentos frescos e processados às pessoas cadastradas ou simplesmente vendendo à preços subsidiados. A maioria desses equipamentos aceita o benefício do *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP) antigo *Food Stamp*, cupom de alimentação concedido pelo Governo Federal, que hoje é basicamente um meio de compra eletrônico.

Na Europa e no Brasil, o tipo de distribuição de alimentos mais comum é aquela feita por meio de instituições previamente cadastradas na assistência social. Trata-se de um modelo totalmente diferente do anterior, com algumas particularidades. No Brasil, não apenas bancos públicos, mas também diversas ONGs se beneficiaram de doações obtidas pelo governo federal sob o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com Doação Simultânea. Na realidade, alguns bancos públicos do interior do Brasil se concentram quase que unicamente em estoques obtidos por meio do PAA^[10] e estão acoplados às Centrais de Distribuição da Agricultura Familiar, recolhendo os alimentos entregues pelos produtores e os distribuindo para entidades socioassistenciais ou famílias cadastradas do município ou região na forma de cestas de alimentos. Na América do Norte e na Europa praticamente não existem bancos de alimentos controlados pelo setor público, todos são ONGs ou Fundações. Já na América Latina, os Bancos de Alimentos, na sua maioria, têm ligações com o setor público e com as

atividades assistenciais (normalmente sob o comando da Primeira-dama) e essas diferenças podem impactar diretamente na maneira como se recebem as doações ou que se selecionam os beneficiários. Essa “crise de identidade” pode ser observada com clareza nos bancos municipais e de CEASAs, o que os impede de dar um tratamento mais moderno (evitando aqui a palavra empresarial) a sua operação.

No que se refere ao seu alcance, os Bancos de Alimentos podem ser considerados primários, secundários e terciários, dependendo do tipo de alimento distribuído e do seu raio de atuação. Normalmente os Bancos de Alimentos funcionam em um sistema de rede no qual cabe aos bancos de maior porte – considerados primários, promover o sistema e receber o contato para as doações. Imediatamente, esses bancos de maior porte acionam a rede que faz a coleta e distribui os gêneros para as instituições e a clientela mais próxima do local de coleta. Nesse sentido os bancos de maior porte, controlados diretamente por associações nacionais com fundos financeiros e capital político detêm um papel de central, muito embora tenham menor contato físico direto com os alimentos. Frequentemente esses bancos de nível terciário realizam operações puramente virtuais aproximando ofertantes e demandantes de alimentos. Já os bancos locais – primários e secundários, 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.

Os Bancos de Alimentos têm uma dupla função: dar acesso à alimentação aos mais vulneráveis e contribuir para a redução de perdas e desperdícios de alimentos (PDA). Essa segunda função, muitas vezes, é esquecida pelo desenho da política pública, mas está correlacionada diretamente com o volume de alimentos colocados em disponibilidade para o consumo. Diretamente, os bancos de alimentos contribuem para o alcance dos ODS de número 2 (“acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”) e número 12.3 (“reduzir pela metade o desperdício de alimentos *per capita* mundial, nos níveis de varejo e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita”).

Não cabe aqui descrever as grandes dificuldades que envolvem a redução de PDA, dado o seu alto volume e a diversidade de situações nas quais se apresenta^[1]. Todavia, vale destacar que a atividade dos bancos de alimentos se inscreve no nível inicial de intervenção, no momento que o alimento ainda pode ser considerado alimento. Ou seja, o alimento não tem valor comercial, mas tem valor nutricional e se encontra em condições de consumo. Dado que no Brasil o maior volume de descarte de alimentos ocorre nas fases iniciais da cadeia produtiva – pós-colheita, transporte e distribuição, a política pública deve se dirigir a esses atores econômicos. Em um primeiro momento, deve-se desenvolver um trabalho técnico e educacional para que a perda seja evitada e isso pode ser feito pelo uso correto de maquinário ou treinamento da mão-de-obra, embalagens e classificação correta, ampliação da cadeia de frio (inclusive no transporte) e maior realismo na legislação que regula a etiquetagem. Em um segundo momento, registrada a perda, entra o trabalho dos Bancos de Alimentos para que esse alimento possa ser reaproveitado. Passada essa fase de “alimento”, a perda e o desperdício nos domicílios ainda podem receber algum tipo de tratamento para que o resíduo não represente uma ameaça ao meio-ambiente. Nessa fase, o alimento pode ser utilizado para alimentação animal, compostagem, produção de biogás, matéria-prima industrial e outras finalidades.

A falta de uma legislação mais abrangente no Brasil não impediu a expansão dos Bancos de Alimentos. Calcula-se que ao final de 2018 haveria 218 bancos em funcionamento em todas as partes do país com a arrecadação de alimentos de 70,5 mil toneladas anuais^[2]. Apenas para efeito de comparação, o Canadá, que também não tem legislação do tipo “Bom Samaritano” e que reúne menos de uma quinta parte da população brasileira registrava a operação de 188 bancos de alimentos e uma arrecadação de alimentos maior que o dobro do observado no Brasil⁴. Descontando-se o fato de que no Canadá e outros países do Hemisfério Norte há uma bem sedimentada cultura voltada para as doações e também o fato de que o desperdício (considerado como o ato voluntário de descarte,

diferentemente da perda que é involuntária) é enorme entre as famílias, fatores institucionais têm um grande peso no baixo comprometimento brasileiro.

Pequenos ajustes na legislação brasileira permitiriam a ampliação das doações via bancos de alimentos. Como é uma tarefa difícil e controversa atribuir um valor contábil aos alimentos doados, os órgãos de arrecadação (secretarias de fazenda e Receita Federal) poderiam arbitrar faixas de valores permitidos por peso líquido, segundo as categorias de produto, para a emissão de notas fiscais. Com isso, o doador poderia aproveitar créditos de ICMS muito embora – para as empresas com apuração de lucro real, eventualmente os valores tributáveis para o Imposto de Renda possam aumentar.

Na parte de etiquetagem, alguns ajustes em relação à data de validade poderiam reduzir as perdas no comércio e o desperdício na casa das pessoas. A simples troca da expressão “valido até” por outra do tipo *best by* norte-americana ou *best before, but not bad after* introduzida pelos produtores de laticínios e ovos da Noruega⁵ pode ser um caminho para reduzir o descarte no domicílio ou mesmo eliminar a burocracia e a responsabilidade criminal para as doações.

Quanto às doações de alimentos processados por restaurantes e *buffets*, os Bancos de Alimentos poderiam atuar em parceria com a Vigilância Sanitária, transportando o alimento apenas em áreas restritas e utilizando *hot box*, que é o equipamento padrão para esse uso. Nos Estados Unidos por exemplo, é muito comum os Bancos de Alimentos terem equipes de voluntários de prontidão nas madrugadas, ao final de grandes eventos, para o recolhimento de alimentos sobranes. No Brasil, perde-se uma grande oportunidade em atuar em festas, cerimônias ou mesmo no recolhimento de sobras de “buffet à kilo”, onde o desperdício é elevado.

⁴ Ver uma descrição completa do trabalho dos Bancos de Alimentos canadenses em <https://www.foodbanking.org/global-reach/canada/> (access at 2023 Jun 20).

⁵ Os resultados dessa mudança de denominação realizada em 2018 ainda não foram totalmente quantificados conforme: <https://www.thedailymeal.com/drink/norway-introduces-best-by-not-bad-after-label> (access at 2023 Jun 20).

III. INOVAÇÕES EM UM CONTEXTO DE EMERGÊNCIA ALIMENTAR

A grandes inovações sociais observadas no setor de acesso aos alimentos se dividem em duas áreas importantes: na coleta ou disponibilização dos alimentos e na garantia de acesso ao público vulnerável.

Mudanças vêm ocorrendo na rotina das organizações para alcançar doações de sobras de produtos. Na medida em que supermercados e outros equipamentos de distribuição se tornam mais eficientes e a quantidade de perdas diminui, as entidades estão buscando estabelecer conexões diretas com os produtores. Essas mudanças estão se processando de maneira bastante perversa de forma a empurrar eventuais perdas e seus prejuízos cadeia abaixo, em direção aos fornecedores.

No passado recente, o fornecedor de produtos frescos colocava o seu produto nas gôndolas dos supermercados em consignação, ou alguma modalidade próxima, sendo que as eventuais sobras decorrentes de mudanças na aparência do produto eram retiradas da área de venda e doados para entidades - ou simplesmente destruídos. No modelo anterior à pandemia, no passado mais recente, as grandes cadeias de supermercados já haviam promovido grandes mudanças nesse sistema, passando da compra direta dos produtores para as compras por meio de atacadistas, majoritariamente nas CEASAs, ou via distribuidores.

À proporção que as redes de supermercados foram aumentando o seu tamanho e o seu alcance geográfico mesmo as compras nas CEASAs foram diminuindo em volume⁶. De tal maneira que no período pré COVID 19 estima-se que as grandes redes comprassem apenas uma proporção em torno de 1/4 do seu Frutas, Legumes e Verduras (FLV) nas CEASAs e o restante viesse de distribuidores credenciados. Nas lojas independentes de auto-serviço a compra na CEASA permanecia absoluta, assim como em outros pequenos varejistas e feirantes. É importante sublinhar que em todos os casos, mesmo na compra via CEASA, a relação comercial era de consignação – seja através de

contratos formais ou “na confiança”. Já para as feiras livres, o abastecimento era feito direto com o produtor – no caso de proximidade ou na CEASA e a forma de relacionamento era variável, mas se sustentava na relação de confiança entre as partes ou em participações diretas nos negócios, de origem familiar basicamente¹⁴

Com a emergência da pandemia, algumas tendências que estavam presentes no mercado se consolidaram. Houve uma clara perda na densidade do canal atacadista de distribuição, desfazendo-se uma relação de confiança entre esses atacadistas das CEASAs e os produtores, seja pela queda nos volumes comercializados, ou seja, porque o transporte e a logística de distribuição se viram abalados. Com isso, a comercialização de FLV via atacado se reduziu e os volumes que passavam pelas CEASAs ficaram estagnados ou diminuíram. Os supermercados, por sua vez, tiveram aumentos reais expressivos no valor das vendas no início da pandemia avançando nas lojas e nas vendas virtuais⁶, muito embora a comercialização de alimentos frescos tenha sido prejudicada em favor dos industrializados e ultraprocessados.

No modelo atual, as aquisições continuam sendo feitas em consignação ou a prazos de pagamento dilatados, mas as eventuais sobras são descontadas desses volumes. Ademais, em muitos casos, cabe a um representante do fornecedor fazer a arrumação do produto na área de venda e zelar para que a aparência do produto vendido proclame uma qualidade máxima. Tal penalização sobre o produtor vem atualmente alterando as relações entre o agricultor e os supermercados no sentido de introduzir um atacadista intermediário na relação comercial. Quando a venda é direta, como ocorre em redes menores e lojas de periferia, esse produtor procura diminuir a sua exposição colocando menores quantidades para comercialização.

Dadas as dificuldades de logística e no processo de reposição dos produtos, vem crescendo o papel do distribuidor atacadista privado. Essas empresas são de grande porte, com representantes em diversas localidades, frotas, câmaras frias e instalações de reembalagem. Os distribuidores

⁶ Segundo indicador Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), as vendas reais aumentaram 9,36% em 2020; 3,04% em 2021 e 3,89% em 2022 em comparação com os anos anteriores.

oferecem todo o tipo de solução para o pequeno varejo e para os supermercados executando a distribuição, gestão compartilhada das prateleiras e áreas de exposição, entregas diárias, consultorias para readequação do *mix* ou para escolhas de localização de mercados. Os distribuidores também se abastecem nas CEASAs ou compram os produtos junto a outros distribuidores de origem ou fornecedores próprios.

Em resumo, os resultados decorrentes dessas mudanças no processo de coleta e recebimento de alimentos doados podem ser medidos pelas maiores dificuldades na busca por doações. O que era considerado descarte nos supermercados deixa de existir pela ação direta de distribuidores e repositores que retiram a mercadoria “feia” ou cosmeticamente inadequada e a encaminham a uma outra destinação. Do ponto de vista da redução de perdas e desperdício de alimentos essa mudança pode ter resultado em um ganho ambiental, mas isso ainda não está claro e documentado. Contudo, do ponto de vista da rentabilidade dos supermercados, esse novo processo pode representar ganhos adicionais que irão ocorrer por meio de revendas de alimentos nos chamados mercados secundários. Vale lembrar também que nos últimos anos as grandes redes já estavam conseguindo reduzir as suas perdas, comumente denominadas de “quebra operacional”, com o trabalho de reprocessamento de alimentos em rotisseria, bandejas com produtos minimamente processados, promoções e divulgação de venda de produtos “feios”⁷.

Como resultado desse movimento, novos atores estão aproveitando esses “nichos” de mercado, adquirindo produtos que seriam normalmente rejeitados nos supermercados diretamente com o produtor, ou comprando a sua mercadoria em mercados secundários. Esse é o caso das empresas de alimentos por assinatura como a “Fruta Imperfeita” ou a “Mercado Diferente”, que são potências na Grande São Paulo. Há também empresas que vendem “sacolas surpresa” com um *mix* de produtos que seriam descartados com grandes descontos na venda *online*, como é o caso da *Food to Save*, também de S. Paulo.

Com relação ao acesso do público vulnerável, houve um expressivo aumento da demanda por doações à medida que a crise econômica e o desmonte da rede de proteção social promovida pelos três níveis de governo deixou milhares de famílias vulneráveis entregues a sua própria sorte. Com isso, aumentou a demanda nas entidades receptoras de alimentos e tomou forma uma procura que não era expressiva, mas cresceu de forma incontrolável, que é a dos moradores de rua e famílias não assistidas e não cadastradas nos órgãos públicos ou entidades filantrópicas. Esse novo público acabou por introduzir novas práticas nos Bancos de Alimentos, nos aproximando, de certa forma, do modelo de atendimento individualizado e do *food pantrie* da América do Norte.

Nesse particular, a distribuição de alimentos passou a atender públicos cadastrados por comunidades cuja entrega estaria sob seu controle. Com isso, os Bancos de Alimentos perderam a capacidade de supervisão sobre as refeições servidas nas cozinhas comunitárias (que serão abordadas em seguida) e também perderam o controle sobre os alimentos doados sob o sistema de cesta de alimentos. Essa nova estruturação trouxe diversos problemas do ponto de vista nutricional e também no que se refere à própria missão dos Bancos de Alimentos, mas, por outro lado, aumentou muito o alcance desses equipamentos no atendimento do público vulnerável. Vale mencionar também que a doação de alimentos para famílias cadastradas nas comunidades não é isenta de influências políticas ou de grupos religiosos que aproveitam a ocasião para realizar o seu proselitismo, mas que, ao mesmo tempo, proporcionam espaço para outras ações no campo da saúde e educação para essas famílias.

A constituição das cozinhas comunitárias no Brasil se inspirou nas experiências isoladas observadas em bairros da periferia das grandes cidades. Em muitos casos e em determinadas épocas não contínuas, o movimento de cozinhas atuava como subsidiário às hortas coletivas instaladas em terrenos públicos ou em áreas ocupadas. A descontinuidade das hortas já foi explorada em outras publicações^[15], mas algumas cozinhas sobreviveram pela ação de militantes, *chefs* engajados ou ambientalistas da economia circular. O exemplo

⁷ Na rede Carrefour esses produtos são vendidos como “únicos”.

sofisticado desse movimento é o trabalho realizado pelo *Refettorio Gastromotiva*, filiado ao movimento *Slow Food* no Rio de Janeiro, que atende as comunidades carentes do centro da cidade, realiza treinamentos e dirige uma rede de cozinhas solidárias com empreendedores locais. Atualmente a rede está presente em cinco capitais brasileiras e também na Cidade do México “totalizando cerca de 70 mil refeições nutritivas mensalmente para quem mais precisa no formato de quentinhas”⁸.

O programa de Cozinhas Comunitárias foi estruturado no início do Fome Zero e, segundo informações recolhidas até 2010, contava com 404 unidades em funcionamento servindo uma média diária de 213 refeições/cozinha¹⁶. Não se sabe sobre o desenvolvimento posterior desse programa pois o DATASAN e outros mecanismos de acompanhamento foram desativados nos últimos anos pelo Governo Federal. No entanto, em 2016 (gestão Temer) foi lançado um extenso manual com instruções para o cadastramento de cozinhas que poderiam receber o equipamento como doação do governo. Não há tampouco informação sobre o resultado desse programa, mas dadas as exigências fiscais colocadas e projeto de engenharia para as entidades candidatas, exigências sanitárias para as instalações e contrapartidas demandadas aos estados e prefeituras, é muito provável que o programa não tenha ido adiante. Vale mencionar também que esse programa do governo federal não garantia a doação de alimentos (eventualmente realizada pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)) e previa a cobrança da refeição por parte dos administradores das cozinhas. Na nova versão do PAA, lançada pelo Governo Federal em julho de 2023, está prevista uma ligação direta entre a compra governamental e as agora denominadas Cozinhas Solidárias (Projeto de Lei nº 2920/23, sancionado pelo Executivo) com a utilização mínima de 30% proveniente da Agricultura Familiar.

No âmbito da administração municipal também são poucas as experiências conhecidas bem-sucedidas. As autorizações para uso de espaço público pela comunidade são morosas e ao trabalho

de convencimento das autoridades municipais soma-se o esforço junto à Câmara dos Vereadores para a concessão de áreas de permissões de serviço. Experiências bem-sucedidas como a do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Cresan) do Butantã na comunidade do Jardim Jaqueline e o da Vila Maria na cidade de S. Paulo são raríssimos e só foram possíveis mediante a dedicação de ONGs e militantes das causas sociais. Mesmo assim, essas cozinhas comunitárias têm servido muito mais para ministrar cursos e capacitação de pessoal (cozinha-escola) que para atender diretamente à comunidade com refeições⁹.

Finalmente temos um modelo de atendimento à demanda totalmente independente liderado pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) além de outras boas iniciativas isoladas, como aquela observada na cidade de Uberlândia ou outra patrocinada pela Pastoral do Povo da Rua em São Paulo¹⁰. Atualmente, o MTST está administrando 31 cozinhas solidárias nas periferias de S. Paulo (principalmente), Rio de Janeiro e outros seis estados. A alimentação é gratuita, utilizando gêneros doados por agricultores familiares e Bancos de Alimentos, doações em dinheiro e trabalho voluntário dos moradores. Cada cozinha distribui algo em torno de 200 quentinhas com alimentos variados na hora do almoço. O Movimento dos Sem Terra (MST) também mantém algumas cozinhas comunitárias em áreas urbanas, em número não totalizado, e realiza distribuição de marmitas e cestas básicas em ações gratuitas. Em todos esses casos, o atendimento é precário e não há um padrão sanitário nem nutricional, não se configurando em uma política que possa ser ampliada em termos públicos, mas sim em uma ação emergencial para moradores cadastrados nos bairros.

Em Uberlândia (Minas Gerais) cresceu também o movimento de cozinhas comunitárias. Atualmente são sete cozinhas funcionando a partir de espaços disponibilizados em igrejas, oficinas e casas de família. Os alimentos são doados por agricultores familiares ou comprados com recursos obtidos de doações de grupos, sendo que o trabalho

⁸ O conjunto de cozinhas funcionam como um braço do Movimento *Slow Food* sob inspiração do estrelado *Chef* Massimo Botura e do criador do microcrédito solidário e Prêmio Nobel Muhamad Yunus, que lapidou o termo “Gastronomia Social”, ver: <https://gastromotiva.org/cozinhas-solidarias-gastromotiva/> (access at 2023 Jun 20).

⁹ Ver informe da Prefeitura de São Paulo em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/seguranca_alimentar/banco_de_alimentos/index.php?p=235434 (access at 2023 Jun 20).

¹⁰ Cozinha comunitária da Casa de Oração do Povo da Rua, coordenada pelo Padre Júlio Lancelotti.

de cozinha e limpeza é voluntário. As cozinhas também servem alimentos em geral para a população e o seu tamanho é variável, desde 700 refeições (Cozinha do Glória) em uma ocupação urbana a 150 refeições (Cozinha Comunitária das Torres) em uma pequena favela. Os beneficiários não são cadastrados, mas são atendidos por ordem de chegada a partir de senhas distribuídas¹¹. Esse mesmo sistema, no qual se atende todas as pessoas em fila, também é adotado pelo Padre Lancelotti no Centro Comunitário que está situado no bairro da Luz em São Paulo. Nessa localidade se distribui diariamente 1.000 quentinhas e 1.200 pães (de padaria própria), sendo que no inverno também é feita uma distribuição de sopas¹².

Outra forma de atendimento às populações vulneráveis são os restaurantes populares. Essa é uma marca que se iniciou em Belo Horizonte com a abertura do restaurante no Centro da cidade servindo milhares de refeições diárias a R\$1,00 em 1994. Esse restaurante já existia em um espaço mais modesto, mas não era utilizado desde os anos 60. Em 1988 a prefeitura reabriu um restaurante para 500 refeições, no mesmo local onde funcionava o anterior, no entanto a sua administração apresentou diversos problemas, além de acidentes que acabaram por fazer com que essa instalação fosse desativada¹⁷. Finalmente, em 1994, o mesmo restaurante foi reaberto dentro do contexto de um plano geral de abastecimento para o município, passando a servir 4.500 refeições. No ano de 2000, inaugura-se no Rio de Janeiro, em área da Central do Brasil, o Restaurante Popular Betinho para 3.500 refeições diárias. Na cidade de São Paulo também têm início o funcionamento do primeiro Restaurante Bom Prato na Baixada do Glicério, para 1.200 refeições diárias.

A inspiração para esses restaurantes remonta aos anos 1940 quando Josué de Castro, diretor do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) no governo Vargas, abriu o primeiro restaurante no bairro da Tijuca, no Rio de Janeiro. As instalações ofereciam refeições a preços módicos, consultas médicas e educação alimentar em um “Consultório de Alimentação Econômica”, biblioteca e até mesmo um pequeno armazém para venda de alimentos denominado de “Posto de Subsistência”¹⁸. Diversos

restaurantes foram abertos pelo Brasil, mas tiveram vida curta com o encerramento de suas atividades em 1967. Isso se deu sem maiores impactos, tendo em vista o pequeno número de restaurantes e o fato de que o seu acesso estava condicionado ao vínculo do beneficiário que, necessariamente, deveria ser um trabalhador com contribuições à Previdência.

Com o lançamento do Fome Zero, retomou-se uma política de incentivo à abertura de restaurantes populares. Com escala reduzida, o Governo Federal fez doações de equipamentos para a instalação de restaurantes em diversas cidades, inclusive de pequeno porte. O relatório do DATASAN mostra que até 2010 estavam implantados 89 restaurantes em 73 municípios, perfazendo uma média diária de 1.382 refeições por restaurante. Além disso, estariam em implantação outras 53 unidades em outros 40 municípios (Nogueira Neto; Perini (2010)^{16 p.139}). Não se tem uma avaliação atualizada da situação desses restaurantes, mas é muito provável que estejam passando pelos problemas de falta de doação de alimentos, inadequação das instalações e, principalmente, falta de fundos para subsidiar as refeições. Como se sabe, o preço da refeição completa nesses equipamentos varia entre R\$ 1,00 em São Paulo, R\$ 2,90 no Rio de Janeiro, R\$ 3,00 em Belo Horizonte e também em Curitiba, sendo que as cidades do interior têm preços também nessa faixa. Estima-se que o custo de uma refeição completa, sem considerar os custos fixos como a depreciação dos equipamentos, esteja entre R\$ 10 e R\$ 12, fazendo com que o subsídio, a ser custeado pelo poder público, seja proibitivo para as cidades de pequeno porte. Considerando esse aspecto, não se conhecem casos relevantes de parcerias entre o setor público e o privado para a sustentação desses equipamentos, embora seja bastante comum a participação de ONGs e Fundações na operação desses restaurantes sob regime de concessão.

Um modelo misto de restaurante popular e cozinha comunitária pode ser observado em algumas situações e parece ser um bom caminho, planejando a fusão desses dois equipamentos em periferias e cidades de porte médio. No projeto original da criação de cozinhas comunitárias lançado pelo

¹¹ Ver <https://ifz.org.br/cozinhas-comunitarias/> (access at 2023 Jun 20).

¹² Ver <https://www.brasilefatopr.com.br/2022/06/09/mst-pr-doa-20-mil-espigas-de-milho-para-projetos-sociais-do-padre-julio-lancellotti> (access at 2023 Jun 20).

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS em 2003, a planta da construção previa reservar 50% da área para um refeitório. O padrão dessa instalação deveria ter espaço para 32 pessoas sentadas com uma rotação em torno de 4 vezes¹³. Esse tipo de equipamento pode ser observado nos chamados “comedores comunitários” na Colômbia e no México ou nos “Clubes de Madres” ou *Ollas Comunes* da Bolívia e do Peru. Em todos esses casos, a instalação é montada pelo governo (federal, provincial ou municipal) e o trabalho é voluntário de pessoas da comunidade. O alimento é cedido por doações e o usuário paga um valor simbólico pela refeição. Na Colômbia o acesso ao comedor é restrito aos beneficiários de programas sociais e estudantes, sendo que, nesse último caso, o comedor serve refeições a alunos durante o seu horário do contraturno. Em todos esses países existem milhares de comedores populares que fazem parte da paisagem urbana dos bairros afastados.

No Brasil, como foi visto, dado o desmonte desse serviço público durante a pandemia e pela não atuação do governo federal na área de SAN, as cozinhas comunitárias se expandiram no serviço de entrega de quentinhas (marmitas). No entanto, uma experiência interessante está sendo levada para a periferia do “restaurante popular móvel” pela Prefeitura de Mauá, na Grande São Paulo. Trata-se da distribuição de quentinhas na periferia para famílias cadastradas a partir do alimento que é preparado por uma cozinha central, atendendo ao restaurante popular em funcionamento no Centro, o qual serve 750 refeições diárias e que atualmente faz outras 300 refeições (número esse que vai chegar a 1000 refeições neste ano) para serem entregues por vans nas periferias do município¹⁴.

IV. ECONOMIA DIGITAL

Um destaque especial deve ser atribuído aos sistemas de compras ou de acesso ao alimento por meio de aplicativos. A economia digital está alterando rapidamente a forma como as organizações estão operando a aquisição e a distribuição de alimentos frescos para doação ou programas sociais. A mesma mudança que foi observada na operação de

compras dos supermercados está agora se espalhando para as ações sociais. No passado recente no Brasil, durante o período de hiperinflação, foram desenvolvidas práticas privadas e governamentais permitindo um maior acesso e melhores preços aos alimentos comercializados. No momento atual, muitas dessas práticas vêm se desenvolvendo beneficiadas pela economia digital.

Entre as práticas mais comuns do passado estavam os “grupos de compras”, sistemas de listas que consolidavam as compras de diversos usuários e permitiam o acesso a alimentos mais baratos sob o sistema de atacado das CEASAs ou direto com fabricantes e produtores rurais. Em seguida, as compras eram separadas por voluntários e entregues em bases semanais no domicílio dos participantes. No caso das políticas públicas, a alta inflação levou as prefeituras e governos estaduais a organizarem “comboios de alimentos” e “campanhas” ligando diretamente os produtores ou consumidores em bairros periféricos, estações de metrô, terminais de ônibus ou feiras cadastradas. Em todos esses casos, os gestores levavam o produto até o consumidor, contornando intermediários e dando acesso à população sem transporte próprio.

Esses sistemas de compra atualmente se desenvolvem dentro de uma moldura na qual tanto produtores como consumidores têm acesso a recursos de informática¹⁹. Para o sistema conseguir operar, não se trata apenas de “baixar” um aplicativo e realizar a compra em um *marketplace*. Antes disso, os produtores e distribuidores necessitam informatizar seus processos. Os produtos devem ser classificados e acondicionados em embalagens padrão com peso e quantidades padronizados. Os atributos de qualidade (orgânico, denominação geográfica, agricultura familiar, economia solidária etc.) devem ser destacados e reconhecidos seja por meio de certificações, ou seja, por “percepção” do consumidor. Finalmente, preços e quantidades devem ser inseridos no sistema para que mecanismos de busca e de pagamento eletrônico estejam à disposição dos consumidores. Pesquisa realizada em setembro de 2020 pela FAO com 51 Centrais de

¹³ O manual pretende ser um roteiro para a construção de cozinhas levando-se em conta a normas previstas na legislação. Ver: <https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload>

/17452/material/roteiro_de_implantacao_-_cozinhas_comunitarias.pdf (access at 2023 Jun 20)

¹⁴ Entrevista com o Sr. Carlos Gomes de Freitas, Secretário de Segurança Alimentar e Nutricional de Mauá em 19/01/2023.

Abastecimento em 15 países da América Latina¹⁵ comprova que em mais de 40% dos casos se implementou o sistema de compras e pagamentos eletrônico. Em menor proporção, esses mercados atacadistas também consolidaram meios digitais para certificados sanitários, oferta de cestas de alimentos de baixo custo, serviços de entrega direta, classificação de produtos e etiquetagem eletrônica. Enfim, houve uma ligeira reação das CEASAs no sentido de enfrentar a concorrência e se posicionar de forma mais moderna na cadeia de produção^[20,21].

No caso dos produtos sem classificação ou desclassificados por queda de qualidade (ainda que subjetiva), há um problema que os economistas denominam de “assimetria de informações” que pode abrir uma oportunidade de negócio para empresas ou uma oportunidade de utilização para programas sociais e ONGs. A assimetria está no fato de que os agentes não conseguem precificar corretamente a mercadoria que está sendo transacionada e, portanto, é sempre possível adquirir a preços reduzidos ou nulos considerado o gasto com o serviço de retirada (que era feito por repositores de supermercado no passado) e vendê-la às pequenas lojas de periferia, ao consumidor com “sacolas surpresa”, às feiras ou aos ambulantes. Esse produto também pode ser doado às instituições beneficentes, que por sua vez, passam a utilizá-lo como chamariz para doações individuais ou emissão de recibos com captura de incentivos fiscais. Nesse caso, essas empresas autodenominadas de *filantechs* ou *foodtechs* fazem a “gestão do desperdício” realizando toda a logística e produzindo indicadores que as instituições beneficiárias finais não conseguem disponibilizar.

A chamada “quebra” nos supermercados é um tema tratado com o máximo sigilo por parte de cada empresa e o mesmo se pode afirmar sobre os produtos com a data de validade próxima da expiração na indústria de alimentos. Trata-se de uma informação estratégica que o comércio e a indústria não podem revelar e que pode abalar a sua competitividade além dos preços que estão sendo praticados. Ao abrir essa informação para uma empresa contratada (uma *foodtech*, por exemplo), tanto o supermercado como a indústria se preservam junto à concorrência e aos consumidores, permitindo

um movimento de terceirização do serviço de descarte, abrindo enormes possibilidades de ganho de imagem e ganho financeiro. Os Bancos de Alimentos tradicionais não conseguem atuar nessa linha embora desempenhem um papel importante na outra ponta, junto à instituição beneficiária.

VII. CONCLUSÕES

O Brasil contabilizou em 2022 um total de 33 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. Em 1993, quando foi divulgado o “Mapa da Fome” pelo IPEA, eram 32 milhões de famintos. Embora a população brasileira tenha crescido perto de 35% nos últimos 30 anos e a população relativa de famintos tenha se reduzido, é bastante frustrante saber que as cifras continuam altas anos após termos saído do “Mapa da Fome”. O diagnóstico preciso das causas do flagelo atual está devidamente documentado e se concentra principalmente na falta de acesso da população a um alimento saudável em bases permanentes.

No passado recente, foram colocadas em campo diversas políticas públicas na área de SAN que permitiram que, a despeito da baixa renda e desemprego, a população mais pobre tivesse acesso ao alimento. O Brasil é um grande produtor de alimentos e, mais ainda, dadas as características das suas contas externas, temos grande capacidade de importação – principalmente de alimentos. Embora a produção não esteja ao alcance de todos devido a uma herança concentradora na posse da terra, persistente até os dias de hoje, não há escassez crônica de alimentos nos mercados e feiras livres. Presenciamos enormes problemas no que se refere a qualidade e inocuidade dos alimentos consumidos, mas ações nesse campo dependem mais de regulação e educação alimentar que intervenções diretas nos mercados para garantir o acesso aos alimentos.

O acesso é o nosso grande desafio para combater a fome e, para tanto, historicamente foram desenvolvidas duas linhas de políticas no campo da SAN para atender a população vulnerável e consolidar uma rede de proteção social.

¹⁵ Apenas quatro Centrais de Abastecimento no Brasil responderam à pesquisa, a saber: CEASA-RJ - CEASA-PE, CEAGESP e Autarquia Municipal de Abastecimento de Bahía (ver

<https://www.fao.org/3/cb1496es/CB1496ES.pdf> acesso em 20/06/2023)

Por um lado, no primeiro segmento, despontam os programas de transferência de rendas condicionados, como o Bolsa Família, visando melhorar a renda das populações vulneráveis. Esses programas (no plural, pois existem outros em base estadual e municipal) funcionam bem para elevar o consumo de alimentos, mas necessitam também proporcionar estabilidade, com garantia de emprego, aumentos reais de salário-mínimo e aposentadoria e auxílios do tipo Benefício de Prestação Continuada (BPC) para atender a parcela da população mais desassistida. De outra parte, estão os programas que levam o alimento até as pessoas que não têm renda. Esses instrumentos podem ser de “focalizados”, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), ou abertos a toda população como são os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias, o atendimento nos Bancos de Alimentos ou os grupos de acesso direto às compras diretas no produtor ou no distribuidor.

Na segunda linha de políticas se encontram as inovações sociais introduzidas pelas ONGs, sindicatos e associações. Essas tomaram forma diante da urgência colocada pela situação crítica dos últimos anos e pela inoperância relativa dos programas públicos de atendimento à população, que foram esvaziados, desmontados ou desidratados durante os governos Temer e Bolsonaro na esfera federal. Dado o poder de mobilização da sociedade, já demonstrado em outras ocasiões, essa nova emergência alimentar acabou sendo preenchida pelos movimentos organizados.

De fato, seja nas doações dos Bancos de Alimentos para instituições, seja no trabalho das cozinhas comunitárias, o problema da arrecadação de alimentos vem sendo equacionado pela conexão direta desses grupos sociais com as fontes de suprimento no campo, na agricultura urbana ou no descarte em instalações comerciais. Ainda há muito o que mudar na legislação, mas a urgência da fome e a facilidade proporcionada pelas novas tecnologias estão aproximando as duas pontas. Em alguns casos, torna-se difícil “escalar” certas experiências, construídas no ambiente cultural de uma comunidade. Mas, no caso dos Bancos de Alimentos, cozinhas comunitárias e restaurantes populares, ainda há muito o que fazer e espaço para avançar

diante da quantidade de alimento descartado e do baixo envolvimento da iniciativa privada no tema.

AGRADECIMENTOS

Agradeço o apoio do CEBRAP no âmbito do Projeto T-AP para o levantamento de informações que deu origem a este artigo.

FINANCIAMENTO

Nada a declarar.

CONFLITOS DE INTERESSE

Nada a declarar.

REFERÊNCIAS

- [1] Farfan JA. Alimentação alternativa: análise crítica de uma proposta de intervenção nutricional. *Cad Saúde Pública*. 1998 [cited 2023 Jun 20];14(1):205-212. Available from: <https://www.scielo.br/j/csp/a/SXHhwMWkCvB3J6PtgJG-Lh3B/?format=pdf&lang=pt>.
- [2] Marques IC. Multi-mistura: desnutrição infantil e limites do relativismo. In: *Anais do XXV Simpósio Nacional de História – ANPUH [Internet]; 2009 Fortaleza, CE*. Available from: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772004_d0a6c0c86a35885937f5b540abbe454a.pdf.
- [3] Belik W. *Como as Empresas Podem Apoiar e Participar do Combate à Fome*. São Paulo: Ethos; 2003. 96p.
- [4] COEP - Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida. *Das ruas às redes – 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza*. Rio de Janeiro: COEP; 2008. 452p.
- [5] Belik W. Políticas de Seguridad Alimentaria para las Areas Urbanas. 2004. In: Belik, W, editor. *Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina*. São Paulo: Hucitec; 2004, p. 109-16.
- [6] UFVJM – Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri. *Avaliação Nacional de Bancos de Alimentos, 2021 [cited 2023 Jun 20]*. 215p. (Relatório Técnico-Científico elaborado pela UFVJM como produto final da parceria com o Ministério da Cidadania). Available from: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/encontro-nacional-busca-fortalecer-rede-brasileira-de-bancos-de>

alimentos/RelatrioFinal_PesquisaNacionaldeBancosdeAlimentoscompactado.pdf.

[7] UFVJM – Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri. Avaliação Nacional de Bancos de Alimentos, 2021 [cited 2023 Jun 20]. 215p. (Relatório Técnico-Científico elaborado pela UFVJM como produto final da parceria com o Ministério da Cidadania) Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/encontro-nacional-busca-fortalecer-rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos/RelatrioFinal_PesquisaNacionaldeBancosdeAlimentoscompactado.pdf.

[8] Câmara dos Deputados. Perdas e desperdício de alimentos: estratégias para redução. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018 [cited 2023 Jun 20]. 260p. (Série cadernos de trabalhos e debates; n. 3 e-book). Available from: <https://livraria.camara.leg.br/perdas-e-desperdicio-de-alimentos-estrategias-para-reducao>.

[9] UFVJM – Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri. Avaliação Nacional de Bancos de Alimentos, 2021 [cited 2023 Jun 20]. 215p. (Relatório Técnico-Científico elaborado pela UFVJM como produto final da parceria com o Ministério da Cidadania) Available from: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/encontro-nacional-busca-fortalecer-rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos/RelatrioFinal_PesquisaNacionaldeBancosdeAlimentoscompactado.pdf.

[10] Garcia MT, Silva ER da, Mustapha RD, Coelho DEP, Maurelli G, Ferreira RAB, Amaral NTK do, Bógus CM. Avaliação dos bancos de alimentos: uma revisão integrativa da literatura nacional. *Segur. Aliment. Nutr.* [Internet]. 13 de janeiro de 2022 [citado em 02 jul 2023];28(00):e021034. Available from: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8665406> DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v28i00.8665406>.

[11] Belik W. La agenda de reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos y las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. In: Gutiérrez GA, organizador. *Seguridad alimentaria y pérdidas de alimentos en México*. 1ed. Ciudad de México: Instituto Politécnico Nacional - Editorial Miguel Angel Porrúa, v. 1, 2019:11-32.

[12] UFVJM – Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri. Avaliação Nacional de Bancos de Alimentos, 2021 [cited 2023 Jun 20]. 215p. (Relatório Técnico-Científico elaborado pela UFVJM como produto final da parceria com o Ministério da Cidadania). Available from: [https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-](https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/encontro-nacional-busca-fortalecer-rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos/RelatrioFinal_PesquisaNacionaldeBancosdeAlimentoscompactado.pdf)

[desenvolvimento-social/encontro-nacional-busca-fortalecer-rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos/RelatrioFinal_PesquisaNacionaldeBancosdeAlimentoscompactado.pdf](https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/encontro-nacional-busca-fortalecer-rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos/RelatrioFinal_PesquisaNacionaldeBancosdeAlimentoscompactado.pdf).

[13] Souza CR, Scur G. As transações entre varejistas e fornecedores de frutas, legumes e verduras na cidade de São Paulo. *Prod* [Internet]. Jul/set 2011 [cited 2023 Jun 20];21(3):518-527. Available from: <https://www.scielo.br/j/prod/a/53BsrNM9CCp8x5sZvKQm9Tb/?lang=pt&format=html> DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-65132011005000040>.

[14] FAO y FLAMA. Mercados Mayoristas: Acción frente al COVID-19. Boletín Nº 5. Santiago de Chile, 2020 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) / Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento (FLAMA)) Available from: <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CB1496ES>.

[15] Belik W. Políticas de Seguridad Alimentaria para las Areas Urbanas. 2004. In: Belik W, editor. *Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina*. São Paulo: Hucitec; 2004. p. 109-16.

[16] Nogueira Neto AL, Perini JHM. O Fome Zero e a Rede Nacional de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição In: Brasil – Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS; 2010. p. 136–45.

[17] Nabuco MR, Pessôa MJS. Popular Restaurants: Brazilian urban experience on fighting against hunger and strengthening civil rights In: Brebbia, CA, Martins-Duque, JF, Wadhwa, LC. *The Sustainable City II – Urban Regeneration and Sustainability*. Series: Advances in Architecture. Southampton: WIT Press Boston. 2002 [cited 2023 Jun 20]. v. 14: 735-744 Available from: <https://www.compmech.com/elibrary/wit-transactions-on-ecology-and-the-environment/54/714> DOI: [10.2495/URS020701](https://doi.org/10.2495/URS020701).

[18] Fogagnoli MM. “Almoçar bem é no SAPS!?”: os trabalhadores e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940-1950) [master’s thesis]. Niterói: Mestrado em História, Universidade Federal Fluminense; 2011 [cited 2023 Jun 20]. 119p. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/stricto/td/1541.pdf>.

[19] Leão VOP de S, Curan RM, Marques PEMA. Agricultura urbana e perirubana do município de São Paulo diante da pandemia de Covid-19: análises de experiências pertinentes para o combate à fome. *Segur Aliment Nutr* [Internet]. 2023 [cited 2023 Jun 22]; 30:e023002. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8670691> DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v30i00.8670691>.

[20] FAO y FLAMA. Mercados Mayoristas: Acción frente al COVID-19. Boletín nº 5. Santiago de Chile: FAO, 2020 [cited 2023 Jun 23] (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento (FLAMA)). Available from: <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CB1496ES>.

[21] FAO y FLAMA. Los mercados mayoristas - Impactos sociales y económicos de los mercados mayoristas en los sistemas agroalimentarios urbanos. Boletín nº 8. Santiago de Chile: FAO, 2022 [cited 2023 Jun 23] (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) / Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento (FLAMA)). Available from: <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CB1496ES>.