

**CAPACIDADE DE RESPOSTA DE BANCOS DE ALIMENTOS NA CAPTAÇÃO,
DISTRIBUIÇÃO E REDUÇÃO DE DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS**

Luciana Assis Costa^a

Marisa Antonini Bastos^b

Daniete Fernandes Rocha^c

Ana Amélia Paolucci Almeida^b

Amália Verônica Mendes Silva^b

Janice Henriques Silva^a

Resumo

Bancos de Alimentos são equipamentos de segurança alimentar que operam na arrecadação e distribuição de alimentos por meio da articulação com o setor alimentício e com a sociedade civil. Este estudo se estruturou a partir de dois objetivos. O primeiro foi construir variáveis para avaliação de banco de alimentos. O segundo, avaliar a capacidade de resposta dos bancos na captação, distribuição e redução do desperdício alimentar. Trata-se de um estudo descritivo transversal realizado no período de março de 2010 a julho de 2011 em seis bancos de alimentos implantados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais. Foi utilizado como instrumento de coleta de dados primários a técnica de grupo focal para construção das variáveis de avaliação e questionário estruturado para o levantamento de dados sobre a capacidade de resposta dos bancos. O resultado da pesquisa permitiu a construção do instrumento de avaliação composto por três categorias: gestão e infraestrutura; condição de operacionalização; e resultado atingido e cobertura de atendimento. Foi observado que a capacidade de resposta dos bancos é afetada pela sua baixa institucionalidade junto ao poder público, somada à frágil articulação dos bancos com as entidades beneficiárias e a sociedade civil. Uma maior capacidade de cobertura foi identificada no banco implantado em uma Central de Abastecimento.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional. Política social. Desperdício de alimentos.

^aUniversidade Federal de Minas Gerais – UFMG – Belo Horizonte (MG), Brasil.

^bUniversidade Fundação Mineira de Educação e Cultura – FUMEC – Belo Horizonte (MG), Brasil.

^cFaculdade de Estudos Superiores de Minas Gerais – FEAD – Belo Horizonte (MG), Brasil.

Endereço para correspondência: Luciana Assis Costa – Belo Horizonte (MG), Brasil – E-mail: lucianaassis.ufmg@gmail.com

Abstract

Food banks are programs of food security that operate collecting and distributing food through partnerships established in the food sector and civil society. This study was structured based on two objectives. The first was to establish variables to evaluate food banks. The second was to evaluate their response capacity in receiving, distributing and reducing food waste. This is a descriptive cross-sectional study carried out between March 2010 and July 2011 in six food banks located in Great Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil. Primary data collection was based on the focus group method used to create variables for evaluation, and a structured questionnaire in order to collect data on food banks response capacity. The results of this research allowed the creation of an evaluation tool shaped by three categories: management and structure; operational capacity; and results obtained and service cover. It was determined that the response capacity of food banks is affected by its poor institutionalization towards the public system, evidenced by the structure of the team and its lack of employment relationship added to the fragile liaison between food banks, beneficiary entities and civil society. The greatest cover capacity was identified in the food bank that was established as the main food supplier of the region.

Keywords: Food security. Public policy. Food wastefulness.

LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LOS BANCOS DE ALIMENTOS EN LA CAPTACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y REDUCCIÓN DEL DESPERDICIO ALIMENTAR

Resumen

Bancos de Alimentos son equipos de seguridad alimentaria que actúan arrecadando y distribuyendo alimentos, por la articulación con asociados del ramo alimenticio y de la sociedad civil. Este estudio se estructuró a partir de dos objetivos. El primero fue construir variantes para evaluación de banco de alimentos. El segundo, evaluar la capacidad de respuesta de los bancos de alimentos en la captación, distribución y reducción del desperdicio alimentar. Se trata de un estudio descriptivo transversal realizado en el período de marzo de 2010 a julio de 2011, en seis bancos de alimentos implantados en la Región Metropolitana de Belo Horizonte. Fue utilizado como instrumento de colecta de datos

primarios la técnica de grupo focal, para la construcción de las variables de evaluación y cuestionario estructurado para la recopilación de datos sobre la capacidad de respuesta de los bancos. El resultado de la investigación permitió construir el instrumento de evaluación compuesto por tres categorías: manejo/ infraestructura; condición de operación y resultado alcanzado/cobertura de atención. Fue observado que la capacidad de respuesta de los bancos es afectada por su baja institucionalidad junto al poder público, evidente tanto en la composición del personal como en los vínculos de trabajo, además de la frágil articulación de los bancos con los locales beneficiarios y la sociedad civil. Más amplia capacidad de cobertura fue identificada en el banco implantado en un Centro de Abastecimiento.

Palabras clave: Seguridad alimentaria. Política social. Desperdicio de alimentos.

INTRODUÇÃO

O desperdício de alimentos é um grave problema no Brasil. O país alcançou níveis elevados em sua produção agropecuária, tornando-se um dos mais importantes produtores no cenário mundial, mas enfrenta condições deficitárias na infraestrutura de armazenagem e de escoamento dos produtos e uma baixa difusão de práticas de aproveitamento dos alimentos, o que ocasiona persistentes perdas. Esse problema torna-se particularmente relevante ao considerar-se a existência, no país, de uma restrição de acesso à segurança alimentar por parte de uma parcela da população.^{1,2}

Embora não haja mensurações precisas sobre o desperdício de alimentos que ocorre ao longo das cadeias produtivas no Brasil, estimativas de perdas pós-colheita demonstram que, para produtos com maior durabilidade como grãos e cereais, o desperdício está na faixa de 5 a 30% e, para produtos hortícolas, pode variar entre 15 até quase 100%.¹ Esse volume elevado de desperdício justifica iniciativas como o Banco de Alimentos (BA), no sentido de aproveitar os alimentos que se encontram em condições adequadas para o consumo.

Os BA são equipamentos de segurança alimentar que operam na arrecadação e distribuição de alimentos por meio da articulação com parceiros do setor alimentício (indústrias, supermercados, varejões, feiras, centrais de abastecimentos e outros) e com iniciativas da sociedade civil. De acordo com as diretrizes nacionais, nos BA os gêneros alimentícios são recepcionados, selecionados, processados ou não, embalados e distribuídos gratuitamente a entidades assistenciais. As entidades se encarregam de distribuir os alimentos arrecadados à população, seja através do fornecimento de refeições processadas

ou do simples repasse direto às famílias vulneráveis. Em contrapartida, as entidades beneficiadas participam de atividades de capacitação e educação alimentar desenvolvidas pelo BA.¹ O movimento de criação de BA iniciou-se nos Estados Unidos e no Canadá nas décadas de 1960 e 1980, respectivamente, como iniciativas não governamentais de base comunitária e de forma mais tardia no Brasil, quando em 1994 foi implantado o primeiro BA não governamental, vinculado à rede do Serviço Social do Comércio (SESC).¹ Estudos evidenciam a ampliação do número de BA em países desenvolvidos com a função de suprir as necessidades alimentícias de populações vulneráveis e redistribuir os excedentes de alimentos. Os BA são uma das principais estratégias de combate à insegurança alimentar no Canadá, o que demonstra a persistência dessas condições também em países que não apresentam níveis elevados de pobreza e desigualdade social.³ No caso do Brasil, a primeira iniciativa de BA de natureza governamental foi a de Santo André, São Paulo, inaugurado em 2000. A partir de 2003, os BA passaram a ser inseridos na política de segurança alimentar e apoiados pelo Governo Federal no âmbito do Programa Fome Zero, tanto em termos de recursos para implantação como pela constituição de um aparato legal.¹

Atualmente, coexistem no Brasil, BA com vinculações diferenciadas, sendo 67 apoiados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e 78 unidades vinculadas ao Serviço Social do Comércio (SESC), além de diversas iniciativas locais sem vinculação ou associação evidente. A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), vinculada ao MDS, atua na formulação e coordenação dos programas de segurança alimentar. Em relação ao Programa BA, essa secretaria define as diretrizes, oferece apoio técnico e gerencial e repassa recursos para implantação e modernização.⁴ As despesas operacionais e de recursos humanos, bem como a captação de doadores e distribuição de alimentos aos beneficiários, ficam a cargo dos municípios, que são responsáveis pela implementação dos bancos.

O MDS incentiva a implantação de BA em municípios com população acima de 100 mil habitantes. Além do critério demográfico, recentemente foram incluídos novos parâmetros para a seleção, como: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Índice de Vulnerabilidade Social, Índice de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN), a região onde se localiza o município, percentual de famílias atendidas pelo Bolsa Família, participação em outros programas de segurança alimentar e nutricional, entre outros.⁴

A partir de 2012, verifica-se uma política indutória do MDS de incentivo à implantação de BA nas Centrais de Abastecimento (CEASAS), revelando nova tendência para as centrais, nas quais os bancos atuam sinergicamente para o aproveitamento e a redução do desperdício de alimentos.⁵

Em 2005, o Tribunal de Contas da União (TCU) ressalta a ausência de monitoramento e avaliação dos BA instalados no país. Diante disso, este estudo reverte-se de grande importância, uma vez que, no levantamento bibliográfico, verificou-se a permanência de uma escassez de produção nacional sobre o programa, restringindo o monitoramento, ajustes e transparência do BA como política de segurança alimentar.⁶ Apesar das ações e programas de segurança alimentar estarem no campo das políticas sociais, essa temática tem sido negligenciada na área acadêmica. Pesquisas relacionadas às políticas sociais expandiram-se no contexto da consolidação do estado de bem estar, mas no caso brasileiro esses estudos têm focado na política e gestão de serviços sociais, principalmente na saúde e educação e temas relacionados a grupos minoritários e excluídos.⁷

O objetivo do estudo foi construir variáveis para avaliação de BA e, adicionalmente, avaliar a capacidade de resposta na captação e distribuição de alimentos e na redução do desperdício de seis BA implantados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais.

Diferentemente da análise de políticas públicas, que enfatiza a natureza da política e seus processos de definição de agenda, formulação e implementação, a análise de políticas sociais, a qual sustenta este estudo, prioriza as consequências da política, ou seja, o alcance dos seus objetivos e avaliação dos resultados.⁷

A construção de um modelo avaliativo de programas sociais demanda, inicialmente, a tomada de decisão no plano conceitual e metodológico, uma vez que, em se tratando de uma ação social na qual interferem diferentes atores, interesses e expectativas, não se dispõe de um caminho “único ou mais científico” para a abordagem avaliativa, nem uma filosofia unívoca da avaliação.⁸

A avaliação é um processo contínuo e participativo que contribui de forma fundamental para a tomada de decisão em todos os níveis de um programa. É, também, considerada como uma estratégia pedagógica no sentido de educar os atores envolvidos no programa que está sendo avaliado e de prover informações que orientem a tomada de decisão.⁹

A avaliação de programas sociais deve incorporar indicadores que permitam analisar as características de contextos, de estrutura, de processo e de resultados, abrangendo os “inputs” relativos aos recursos técnico-materiais, humanos e físicos, bem como as características administrativas das instituições envolvidas.⁹

Neste estudo são avaliados os aspectos operacionais de gestão dos BA, no que diz respeito à infraestrutura, ao processo de funcionamento e aos resultados alcançados pelo equipamento.

MÉTODO

Estudo descritivo, de corte transversal, realizado no período de março de 2010 a julho de 2011, em seis BA da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Minas Gerais.

Na primeira etapa da pesquisa foram levantadas variáveis de avaliação do Programa BA, a partir de duas técnicas de coleta de dados: grupos focais e pesquisa documental. Foram realizados três grupos focais, com uma média de 10 participantes em cada um deles e duração de 2 horas. Cada grupo foi composto por representantes diretamente envolvidos com o BA: beneficiários, coordenadores e técnicos dos bancos e doadores. Todas as entrevistas foram transcritas e analisadas. As categorias de análise foram classificadas em gestão e infraestrutura; condições de operacionalização; e resultado atingido e cobertura de atendimento. Já a pesquisa documental foi realizada a partir de relatórios estatísticos dos BA, manual de implantação do MDS e documentos do TCU.

A segunda etapa consistiu em avaliar os BA da RMBH por meio da aplicação de um questionário estruturado aos coordenadores e/ou técnicos dos bancos.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC), protocolo nº 32, ano 2010.

RESULTADOS

VARIÁVEIS DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS: GESTÃO E INFRAESTRUTURA; CONDIÇÕES DE OPERACIONALIZAÇÃO; E RESULTADO ATINGIDO E COBERTURA DE ATENDIMENTO

O Quadro1 se refere às variáveis que compuseram o instrumento de avaliação dos BA construído, agrupadas em três categorias: gestão e infraestrutura; condição de operacionalização; e resultados.

Gestão e infraestrutura dos Bancos de Alimentos da Região Metropolitana de Belo Horizonte

O tempo de implantação dos BA da RMBH variou entre 2 e 9 anos, sendo o mais antigo instalado em 2004 e o mais recente em 2010. Dos seis bancos, cinco estão vinculados ao poder municipal e um encontra-se inserido numa CEASA. Todos são conveniados com o MDS e contaram com recursos federais para implantação e/ou modernização. Quanto ao marco legal, apenas dois BA possuem leis municipais que regulamentam sua criação e funcionamento, o que indica uma fragilidade de mecanismos de exigibilidade e legitimidade sobre a execução dos bancos.¹⁰

Dos cinco BA vinculados ao poder público local, três estão sob a gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social, e dois da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Um único possui sua gestão compartilhada entre o poder público e uma organização não governamental, sendo essa última responsável pela gestão financeira e de recursos humanos. O BA inserido na Central de Abastecimento está sob a gestão federal da CEASA.

O Quadro 2 demonstra o custo anual dos BA no ano de 2011, que variou entre aproximadamente R\$ 1.000.000,00 e R\$ 35.000,00.

A maioria dos vínculos de trabalho é de caráter temporário, via contratos, terceirizações ou cessão de profissionais de outras secretarias. Todos os BA possuíam pelo menos um nutricionista, um auxiliar administrativo, encarregados de operações e motorista. A quantidade de encarregados de operação variou de 1 a 13, sendo que 50% dispõem de no máximo 4 encarregados. Somente a metade conta com a presença do assistente social na equipe.

Quadro 1 – Variáveis de avaliação de Banco de Alimentos

Categoria	Gestão/infraestrutura	Condições de operacionalização	Resultado atingido e cobertura de atendimento
Variáveis	Tempo de implantação; convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social; regulamentação (legislação e regimento interno); órgão gestor; dotação orçamentária; custeio dos equipamentos; composição e vinculação de trabalho da equipe; imóvel próprio; condição das áreas físicas para funcionamento do banco.	Horário de funcionamento; critérios de inclusão das entidades beneficiadas; origem e tipo dos alimentos coletados; qualidade alimentos coletados perecíveis e não perecíveis; periodicidade de arrecadação e distribuição das doações; condição dos alimentos distribuídos (se realizam algum tipo de seleção/triagem/processamento); validade dos alimentos não perecíveis; uso de equipamentos de proteção individual pelos manipuladores; estratégias para captar novos doadores e formas de incentivo aos doadores; transparência sobre o destino das doações; mecanismos de apoio à sustentabilidade das entidades beneficiadas; clareza sobre os objetivos do programa e sugestão para alcançá-los.	Volume de alimentos coletado e volume distribuído; motivo e destino do descarte; número de instituições cadastradas; número médio de instituições beneficiadas/mês; número médio de pessoas atendidas/mês; frequência das visitas técnicas; realização e frequência das atividades educativas; alcance dos objetivos segundo os entrevistados/

Quadro 2 – Custo anual dos Bancos de Alimentos no ano de 2011

Banco de Alimentos	Custo anual em reais
B1	R\$ 179.297,50
B2	R\$ 1.043.536,50
B3	R\$ 163.436,04
B4	R\$ 35.000,00
B5	R\$ 354.550,65
B6	R\$ 248.900,00

Analisada a estrutura física, constatou-se que 87% dos BA possuem imóvel próprio, no entanto, metade dos BA não possui áreas destinadas ao porcionamento e embalagem dos alimentos.

Para o armazenamento e a higienização, a maioria considera suas áreas boas, atendendo à demanda operacional. Já o local de distribuição foi apontado como problemático para a maioria, obtendo avaliação de bom a regular. No que se refere ao descarte de alimentos, 50% não possuem área própria para depósito de resíduos e apenas 25% contam com áreas adequadas para o descarte de resíduos.

Ainda em relação à área física dos BA, dois deles informaram possuir cozinha experimental com refeitório e auditório, espaços geralmente destinados aos cursos de capacitação, treinamento e oficinas de educação alimentar.

Condições de operacionalização dos Bancos de Alimentos da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Todos os bancos funcionam em horário comercial, de segunda a sexta feira, das 8:00 às 17:00 h.

Quanto aos pré-requisitos de inclusão das entidades beneficiárias, a maioria utiliza os seguintes critérios:

- a) caracterizar-se como sociedade civil, sem fins lucrativos;
- b) possuir Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);
- c) ter inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social ou Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- d) fornecer refeições e não receber doações de outros programas de distribuição de alimentos. Apenas dois bancos exigem alvará de funcionamento das entidades e um deles prioriza a apresentação da ata da última eleição de posse da diretoria e a disponibilidade da entidade para realizar a coleta dos alimentos no próprio banco.

A arrecadação de alimentos ocorre basicamente por duas vias: coleta seletiva a partir da articulação dos BA com o setor alimentício — indústrias, supermercados, varejões, feiras, lojistas e outros — e por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)^a.

^aO PAA é uma das ações do Programa Fome Zero, com o objetivo de conjugar o fortalecimento da agricultura familiar ao acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar. O programa propicia a aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação, a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais¹¹.

Verificou-se uma significativa participação do PAA na composição dos estoques de doações dos bancos, B1 (73%) e B6 (90%). Somente em dois (B2 e B5) a maioria dos alimentos foi proveniente de coleta seletiva em sacolões, supermercados, hipermercados, lojistas e produtores.

Em relação à periodicidade das arrecadações dos alimentos perecíveis (verduras, frutas e legumes), a maioria dos BA recebe doações semanalmente. Constatou-se que não há periodicidade de doações de alimentos não perecíveis.

Como observado no Quadro 3, o volume de descarte é significativamente maior quando a arrecadação dos alimentos é proveniente de coleta seletiva, variando entre 22 e 37% das doações coletadas. Em relação aos bancos nos quais as doações são prioritariamente oriundas do PAA, o reduzido percentual de descarte, em torno de 2 e 3%, justifica-se pela qualidade dos alimentos advindos desse programa. As principais razões que justificam o descarte de alimentos provenientes de coleta seletiva são: condições ruins dos alimentos; dificuldade de transporte para as entidades; número reduzido de manipuladores e ausência de condições adequadas de armazenamento.

Quanto aos alimentos perecíveis arrecadados, a maioria se apresenta em condição ótima para o consumo e apenas uma pequena parte foi considerada inadequada ao consumo.

Quatro BA afirmaram que todos ou a maioria dos alimentos doados às entidades passam por algum tipo de seleção ou triagem. Apenas dois BA doam os alimentos às entidades na mesma condição em que os receberam, sem que seja realizado nenhum procedimento de seleção ou triagem. No entanto, apenas uma pequena parte dos alimentos doados pelos BA passa por processos de higienização, processamento, sanitização ou embalagem previamente à doação.

No que tange à validade dos alimentos não perecíveis arrecadados pelos BA, a maioria se encontra dentro do prazo de consumo e apenas uma pequena parte está com prazo vencido.

Quanto à captação de novos doadores e incentivo à adesão ao programa, apenas dois BA realizam visitas e reuniões apresentando os benefícios da doação para o setor alimentício e para o programa.

Quadro 3 – Volume de alimentos coletado, distribuído e descartado no ano de 2011

Banco de Alimentos	Volume de alimentos coletado	Volume distribuído anual	Volume absoluto descarte e % do descarte
B1	314.141,00 kg	304.195,00 kg	9.946,00 kg (3,16%)
B2	513.200,00 kg	400.000,00 kg	113.000,00 kg (22%)
B3	84.128,25,00 kg	81.708,25 kg	2.420,00 kg (2%)
B4	Informação não disponibilizada		
B5	1.711.590,60 kg	1.074.540,00 kg	637.050,60 kg (37%)
B6	684.000,00 kg	616.000,00 kg	68.000,00 kg (10%)

Praticamente todos os BA informam aos parceiros doadores o destino de suas doações. A disseminação dessas informações ocorre basicamente por meio de relatório mensal com a identificação da instituição beneficiária, do volume de alimentos arrecadados, distribuídos e descartados; com fotos das instituições que recebem as doações e apresentação do público atendido.

Todos os BA integram uma rede regional e a rede de SAN e 87% fazem o repasse mútuo de alimentos.

Capacidade de coleta, distribuição e atendimentos dos Bancos de Alimentos da Região Metropolitana de Belo Horizonte

O Quadro 3 demonstra o volume anual de coleta, distribuição e descarte dos alimentos movimentados e o Quadro 4, o número de pessoas beneficiadas por cada BA no ano de 2011.

O número de instituições sociais cadastradas nos BA variou de 29 a 197 e quanto às pessoas atendidas, verifica-se uma grande diferença de 2.700 a 50.000. O volume de alimentos doados anualmente pelos bancos variou de 84 mil quilos a 1.700 toneladas, o que demonstra a heterogeneidade de capacidade instalada dos equipamentos.

Todos os BA realizam visitas técnicas por ocasião do cadastramento das entidades e após, a metade realiza visitas em uma periodicidade semestral (dois) e quadrimestral (um). Os demais acompanham as entidades apenas em caso de denúncia ou demanda por parte da instituição.

As ações educativas realizadas junto às entidades beneficiadas são relacionadas aos temas: noções básicas de higiene; aproveitamento total de alimentos; alimentação saudável; boas práticas de manipulação/técnicas de congelamento; planejamento e adequação de cardápio por faixa etária; cursos de receitas e de manipulação de alimentos; capacitação de boas práticas de manipuladores, conceitos básicos de nutrição alimentar, orientação nutricional dos usuários e palestras e cursos na área de educação alimentar. O público alvo das atividades são os manipuladores, cozinheiras, alguns coordenadores, gestores e diretores. A média do público atendido é de 21 pessoas.

Apenas dois BA contribuem para a sustentabilidade das instituições beneficiadas, com oferta de cursos de capacitação, orientação para vinculação a programas de assistência social, cartilha sobre gestão e sustentabilidade, orientação e estímulo para adequação da regulamentação e estrutura física das entidades.

Quando questionados sobre os objetivos do programa, os entrevistados identificam, na sua totalidade, os seguintes: combater o desperdício; contribuir para a

redução da insegurança alimentar, promover hábitos alimentares saudáveis, promover cursos de capacitação, realizar ações de educação alimentar e nutricional e beneficiar a população vulnerável das entidades.

Apenas um BA identifica o fortalecimento da agricultura familiar e geração de trabalho e renda no campo como objetivos do programa.

A maioria dos entrevistados afirma que o BA alcança parcialmente os seus objetivos. As principais dificuldades apontadas como impedimento para o alcance desses objetivos são: dificuldade de captar doadores; inadequação da estrutura física; equipe técnica reduzida; falta de capacitação de gestores dos bancos; impacto da sazonalidade no processo de arrecadação de doações resultando, por um lado, em períodos com excesso de doação e dificuldade de escoamento dos alimentos, com desperdício dentro dos próprios equipamentos e, por outro lado, períodos de escassez de doações; entidades que não se adequam aos critérios de inclusão do programa; interferência da política partidária municipal; falta de incentivo do poder público para aumentar a visibilidade e legitimidade do programa.

Os entrevistados apontam sugestões para melhoria do funcionamento, considerando aspectos de gestão e infraestrutura e processos operacionais: adequar a estrutura física dos bancos; ampliar investimentos no programa; ampliar o quadro de funcionários e o número de categorias profissionais para composição da equipe; aumentar a visibilidade do programa; estreitar o contato dos bancos com os doadores e ampliar ações educativas

DISCUSSÃO

A discussão dos resultados está dividida em duas seções, que correspondem aos dois objetivos do estudo. Na primeira, analisa-se a construção das variáveis de avaliação do BA e na segunda, os resultados relativos às condições de funcionamento dos bancos e as metas atingidas pelo programa.

Para o levantamento de variáveis de avaliação do BA foi utilizada uma concepção que supera a ênfase na mensuração e julgamento. A avaliação foi considerada como uma estratégia de negociação entre os atores envolvidos: coordenadores dos BA, coordenadores das entidades beneficiadas e doadores de alimentos. Isso pressupõe, em primeiro lugar, permitir que o modelo avaliativo se converta em espaço coletivo pautado no respeito à pluralidade de valores, conceitos e objetivos. Em segundo, requer que a avaliação assuma o papel de facilitar a contínua reconstrução, refinamento e revisão das estratégias adotadas pelo programa. Neste estudo, a avaliação dos BA comungou com as premissas

preconizadas por Newberry e Taylor.¹² de um exercício colaborativo reflexivo, flexível, sensível politicamente e empírico, bem como preocupado com os detalhes de métodos e medidas.

Verificou-se uma heterogeneidade no porte dos municípios que dispõem do programa (conforme Quadro 4), o que aponta para a existência de equipamentos com distintas capacidades de atendimento. Três BA destacaram-se pela maior capacidade de captação de doação (B2, B5 e B6), e dois pela de atendimento: 33 mil e 50 mil pessoas, B5 e B2, respectivamente. Os BA localizados em municípios de 300 mil a 600 mil habitantes, que, nesse caso, representam a maioria, mantiveram um padrão de custeio com uma variação pequena em torno de R\$ 160.000,00 a R\$ 250.000,00. Destaca-se, todavia, significativa diferença no custo anual dos dois bancos com maior capacidade de captação de alimentos, R\$ 1 milhão no caso de B2 e R\$ 350 mil (B5), sendo o primeiro localizado em município com mais de dois milhões de habitantes e o segundo numa central de abastecimento localizada em um município com cerca de 600 mil habitantes. Nesses valores não estão contemplados os gastos públicos com o PAA, o qual representa uma das principais fontes de doação de alimentos da maioria dos BA analisados. Isso significa que o custeio de quatro dos seis BA, especialmente B1, B3 e B6, que são fortemente dependentes das compras do PAA, apresenta-se subdimensionado devido à falta de informação desses gastos. Porém, não foi possível uma análise discriminada dos gastos, o que compromete inferências mais qualificadas sobre o financiamento dos equipamentos, embora não impeça uma visão geral sobre os custos.

A maioria dos BA não atende à composição de equipe preconizada pelo MDS, especialmente devido à inexistência de assistentes sociais e coordenadores no quadro, sendo essa função última assumida pelos nutricionistas, além de não contar com equipes estáveis e em quantidade suficiente. Na avaliação nacional, realizada em 2011, constatou-se que em 72% dos BA o número de pessoas disponível não é adequado às necessidades do equipamento.¹³

Quadro 4 – Número de entidades e de pessoas beneficiadas pelos Bancos de Alimentos

Banco de Alimentos	População do município de localização do Banco de Alimentos (habitantes)	Instituições cadastradas	Instituições atendidas/mês	Pessoas beneficiadas/mês
B1	296.376	53	50	8.000
B2	2.238.526	77	57	50.000
B3	388.873	29	28	2.700
B4	134.282	90	50	11.521
B5	603.048	197	197	33.492
B6	603.048	68	55	8.000

A fragilidade dos vínculos de trabalho dos funcionários que atuam nos BA constitui um ponto crucial para avaliar a continuidade e estabilidade dessa política. No caso dos BA analisados, pelo menos dois permaneceram temporariamente fechados devido à mudança de gestão municipal e à rotatividade elevada das equipes de trabalho. Ressalta-se que é de responsabilidade dos municípios a constituição de infraestrutura física dos bancos, formação da equipe e operação da unidade. Os recursos repassados pelo MDS são destinados apenas para a aquisição de equipamentos móveis, materiais de consumo e utensílios necessários ao funcionamento do banco.⁶

Um contraponto acerca do funcionamento dos BA brasileiros e estrangeiros, é que, no caso do Canadá e dos EUA, os BA funcionam apenas com mão de obra voluntária, sendo que a maioria dos bancos distribui alimentos 2 a 3 vezes por semana, com um período de 2 a 4 horas de funcionamento diárias.¹⁴ Se, por um lado, o aspecto de organização societária desses bancos demonstra uma cultura cívica mais forte, por outro lado essas experiências têm apresentado restrições no alcance da redução da insegurança alimentar.¹⁴

Uma análise mais crítica acerca dos BA canadenses associa a sua proliferação, a partir da década de 1980, ao desmantelamento de programas sociais que tradicionalmente assistiam a população em situação de vulnerabilidade social.¹⁴ Apesar da sociedade canadense acreditar que os BA são capazes de suprir as necessidades nutricionais das pessoas em desvantagem social, pesquisas recentes apontam que os bancos não distribuem alimentos em quantidade nem qualidade suficientes aos usuários e, ainda, que a desvinculação de doações de alimentos em relação à verificação das necessidades dos usuários tornam invisíveis os problemas de insegurança alimentar, e, por conseguinte, inibe outras iniciativas e buscas por soluções por parte do governo e grupos comunitários para lidarem com essa problemática.¹⁵

Quanto à estrutura física, a maioria dos BA analisados funciona em espaços adaptados, o que resulta em vários problemas estruturais de inadequação, contrariando as prerrogativas de uma Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN).³ Alguns processos operacionais ocorrem no mesmo espaço físico, como a seleção, o porcionamento e a embalagem dos alimentos, e o processo de higienização ocorre junto ao de triagem.

Quanto à ausência de áreas adequadas destinadas aos resíduos e descarte na maioria dos bancos, a legislação RDC n° 216/2004 destaca o risco de contaminação dos alimentos e atração de vetores e pragas urbanas, no caso dos resíduos não serem frequentemente coletados e estocados em local fechado e isolado da área de preparação e armazenamento dos alimentos.¹⁶

Verifica-se uma homogeneidade dos critérios utilizados para cadastramento das entidades entre os BA. Em avaliação nacional constatou-se que os equipamentos, em sua maioria, consideram a vulnerabilidade social, alimentar e biológica dos segmentos atendidos como fator determinante para inclusão dos beneficiários no programa, tal como verificado neste estudo.¹¹ Reportando à experiência canadense, é interessante ressaltar que os beneficiários dos bancos são pessoas físicas e não entidades filantrópicas.¹⁴ No entanto, estudo que analisou bancos canadenses nos chama atenção para o fato de que a maioria dos usuários de BA não se refere aos grupos tradicionalmente identificados como os de maior vulnerabilidade nutricional (tais como os jovens, doentes crônicos ou idosos) mas a indivíduos saudáveis, porém com escassos recursos financeiros para a aquisição de alimentos (muitos se encontram desempregados).¹⁷ Quanto ao processo de doação dos BA analisados, os alimentos arrecadados, em sua grande maioria, são perecíveis. Os BA se deparam com uma importante limitação na captação de alimentos não perecíveis, tendo em vista a dificuldade de consolidar parcerias com hipermercados, atacadistas e com a indústria alimentícia de uma forma geral. Essa atrofia do processo de arrecadação pode ser parcialmente explicada pela ausência de legislação que ampare os doadores quanto a responsabilidades na distribuição e consumo de alimentos doados; à falta de legitimidade e reconhecimento do programa no âmbito da sociedade civil e do mercado; e à falta de incentivos tributários aos doadores. Estudo⁶ corrobora com achados desta pesquisa ao ressaltar que os empresários não se sentem estimulados a doar os alimentos que seriam desperdiçados, tendo em vista as implicações civis e penais a que estariam sujeitos em caso de dano à saúde ou morte dos beneficiários. Outro fator identificado como inibidor do processo de doação é a percepção dos empresários acerca do uso político dos BA pelo poder local.¹³

Apesar das corporações canadenses não terem nenhum tipo de incentivo fiscal que estimule as doações, tanto nos Estados Unidos quanto no Canadá a aprovação da Lei *Good Samaritan* reduziu a responsabilidade do doador sobre a saúde dos beneficiários e segurança dos produtos doados, aumentando assim, a viabilidade dos processos de doação.¹⁴ No Brasil, o Projeto de Lei nº 4747, de 1998, que se encontra parado no congresso, denominado Bom Samaritano, isenta o doador de alimentos industrializados ou não, no caso de doações a pessoas carentes ou entidades sem fins lucrativos, de responsabilidade civil ou penal com relação a eventuais danos causados pelo alimento doado.¹⁸ A não aprovação dessa lei apresenta-

se como um dos fatores impeditivos à ampliação do programa no país. Como uma forma de minimizar a falta de institucionalidade jurídica que estimule o processo de doação no Brasil, alguns nutricionistas dos bancos têm assumido a responsabilidade pelo produto doado, emitindo um parecer técnico isentando os doadores no que diz respeito à segurança dos alimentos.

Um dos problemas apontados no estudo foi uma fragilidade dos BA na articulação com iniciativas privadas, organizações societárias e consequente dificuldade de captação de alimentos. O fortalecimento e a sustentação do programa se vinculam à participação de empresas alimentícias, organizações civis e de controle social. Vale destacar que as doações de indústrias alimentícias correspondem a 75% dos alimentos distribuídos pelos BA canadenses, enquanto que nos BA analisados essa participação não atinge 15% das doações.

Corroborando com os achados deste estudo, dentre os principais desafios colocados aos BA pelos gestores estão as incertezas quanto ao processo de doação, cuja instabilidade compromete sua manutenção e sustentabilidade, infraestrutura e gestão, na seguinte ordem de prioridade: transporte, espaço físico e infraestrutura de armazenagem e dificuldade de pessoal vinculado diretamente ao BA.¹⁹

Os dados demonstram que a capacidade de captação de doações por coleta seletiva é significativamente maior nos BA localizados nos municípios de maior porte e no equipamento vinculado à Central de Abastecimento, o que pode ser explicado pela concentração espacial de produtores e lojistas.

O estudo revela, também, que pelo menos duas variáveis influenciam na capacidade de atendimento dos bancos: o tamanho da população do município no qual o BA está implementado; e a vinculação do equipamento à Central de Abastecimento.

O porte do município teve impacto menor na capacidade de atendimento dos BA do que a vinculação com central de abastecimento, tendo em vista que dois bancos implantados num mesmo município, porém com distintas instâncias gestoras (secretaria municipal e central de abastecimento) apresentaram uma discrepância significativa na capacidade de atendimento (8 mil e 33 mil pessoas atendidas, respectivamente). Considerando tratar-se de estudo de caso, não é possível generalizar esses achados e o escopo do estudo não permite avaliar a qualidade do atendimento. Os dados apontam para a necessidade de investigação mais acurada sobre o impacto da vinculação dos bancos em centrais de abastecimento e o porte dos municípios na capacidade de atendimento do programa.

No caso do Canadá, os bancos atuam apenas na distribuição dos alimentos e estão vinculados a uma central que é responsável pela captação e triagem e posteriormente pelo repasse das doações aos bancos. De certa forma, a CEASA vem exercendo informalmente um papel similar às centrais de coordenação canadenses.

No Brasil, os BA são responsáveis por todas as etapas, desde a captação até a distribuição dos alimentos. Entretanto, um somatório de fatores tem alterado essa dinâmica. A vinculação do PAA ao programa como um dos principais fornecedores de alimentos tem desmobilizado, especialmente em BA de pequeno e médio porte, ações de captação junto a novos doadores. A elevada capacidade de acesso a produtos alimentícios pelo BA situado na CEASA tornou esse equipamento um dos principais fornecedores de alimentos, por meio de repasse aos demais BA, os quais se situam em locais próximos na RMBH.

Além da arrecadação e distribuição de alimentos, o BA tem como objetivo promover ações no âmbito da educação alimentar e nutricional. Por meio das visitas técnicas são realizadas orientações quanto à manipulação e ao aproveitamento de alimentos, além de apontamentos para a melhoria das instalações das entidades beneficiárias.¹³ De acordo com o estudo, a baixa frequência das visitas sugere uma lacuna no propósito dos BA no sentido de, não apenas distribuir alimentos, mas orientar e informar a população beneficiada sobre formas saudáveis e mais sustentáveis de alimentação. Essa situação pode ser explicada pela carência de profissionais especializados, já que grande parte dos BA não dispõe de assistentes sociais e de um número satisfatório de nutricionistas, o que inviabiliza um acompanhamento mais sistemático das entidades.

Evidenciam-se algumas alterações nos objetivos e escopo do programa BA, desde sua implantação em 2005. Embora permaneçam os objetivos de arrecadar alimentos em condições próprias para o consumo e distribuí-los a populações em situação de vulnerabilidade, verifica-se uma ampliação de escopo, pelo apoio ao abastecimento alimentar local por meio da integração com o PAA. Por outro lado, a realização de ações educativas, nutricionais e alimentares parece ter sido negligenciada pelos órgãos oficiais aos quais o programa está vinculado.⁵

Há um consenso entre os coordenadores em torno do objetivo de combate ao desperdício e educação alimentar e nutricional. Ressalta-se a preocupação dos coordenadores dos BA acerca da sobreposição do PAA ao BA, no sentido de transformar o banco em entreposto de distribuição dos alimentos oriundos do PAA,

especialmente nos municípios de pequeno porte, deslocando o foco principal de combate ao desperdício alimentar. Ressalva-se, contudo, que as compras institucionais do PAA são um canal de escoamento para os produtores familiares e, portanto, podem indiretamente evitar perdas alimentares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção coletiva do instrumento de avaliação dos BA pelos atores envolvidos elucida o seu caráter dinâmico e pedagógico, no sentido de permitir que a avaliação seja entendida como um processo contínuo e participativo, que contribui de forma fundamental para a tomada de decisão.

De uma forma geral, os BA dispõem de imóvel próprio, em sua maioria, mas enfrentam problemas de adequação da infraestrutura e com relação à composição das equipes de trabalho.

A análise da capacidade de resposta dos BA está focada na captação e distribuição de alimentos que perderam valor comercial, mas mantiveram valor nutritivo, com o objetivo último de redução de desperdício e atendimento a populações em situação de vulnerabilidade social. Nessa perspectiva, observou-se um desvirtuamento dos objetivos do programa.

Se, por um lado, os BA da RMBH estão atendendo um número significativo de pessoas em situação de risco de insegurança alimentar por meio da distribuição regular de alimentos, por outro lado o objetivo de redução de desperdício está sendo obstaculizado pela substituição da coleta seletiva por captação junto ao programa de compra direta do produtor. Os BA implantados nos municípios menores da RMBH operam, em sua maioria, com alimentos provenientes do PAA, o que reduz a coleta por meio da articulação com o setor alimentício e com iniciativas da sociedade civil, prejudicando o desempenho do seu papel central na diminuição do desperdício de alimentos.

A capacidade de resposta dos bancos é afetada pela baixa institucionalidade do programa junto ao poder público, evidenciada tanto na composição da equipe quanto nos vínculos de trabalho, somada à frágil articulação do BA com as entidades beneficiárias, as empresas alimentícias e a sociedade civil. Porém, uma maior capacidade de atendimento foi identificada no banco implantado em uma Central de Abastecimento, que dispõe de grande volume de alimentos concentrados e facilidade de acesso aos doadores.

Diante da escassez de pesquisas acerca do programa BA ressalta-se a contribuição dos achados para o monitoramento e aprimoramento dos BA e a utilidade da ferramenta de avaliação construída, que poderá ser aplicada a outros estudos.

AGRADECIMENTOS

À participação de gerentes dos bancos de alimentos da Região Metropolitana de Belo Horizonte, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais pelo financiamento feito por meio do processo CDS-APQ-03213-09.

REFERÊNCIAS

1. Belik WB, Cunha ARAA, Costa LA. Crise dos alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Planej Polít Públicas*. 2012;38:107-33.
2. Plata LEA, Caiado ASC, Camargo RADE, Fernandes RL. A nova política de segurança alimentar brasileira e os objetivos do milênio. Trabalho apresentado no 49º Congresso da SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Belo Horizonte; 2011.
3. Oliveira LDS, Watanabe EAM, Lima-Filho DO, Sproesser RL. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar em países com diferentes níveis de desenvolvimento. *Agroalim*. 2010;16(31):15-29
4. Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social. Programa Banco de Alimentos. Extraído de [<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/equipamentos/bancosdealimentos>], acesso em [26 de abril de 2013].
5. Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social. Edital de Seleção Pública nº 05/2012 - Implantação ou modernização de Bancos de Alimentos em Centrais de Abastecimento. Extraído de [<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/2012/edital-de-selecao-publica-no-05-2012-implantacao-ou-modernizacao-de-bancos-de-alimentos-em-centrais-de-abastecimento>], acesso em [10 de abril de 2013].
6. Brasil. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Relatório de Avaliação de programa Banco de Alimentos. Brasília: TCU; 2005.
7. Souza, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Hochman G, Arretche M, Marques E (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2007. p. 65-86.
8. Peixoto MRB, Chompré RR. Avaliação de programas sociais: proposta de um modelo. *Rev Min Enferm*. 1998;2(1):9-13.

9. Worthen BR, Sanders JR, Fitzpatrick JL. Avaliação de programas sociais: concepções e práticas. São Paulo: Gente; 2004.
10. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. Brasília; 2010. Extraído de [http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/righttofood/docs/seminario%20relatorio%20final%20maio%202010.pdf], acesso em [10 de dezembro de 2012].
11. Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos. Extraído de [<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/decom/paa>], acesso em [02 de fevereiro de 2013].
12. Newberry L, Taylor A. A. Evaluating outcomes of community food actions: a guide. Extraído de [<http://www.cdpa.ca/content.php?doc=257>], acesso em [12 de abril de 2014].
13. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social. Pesquisa de Avaliação do Programa Banco de alimentos. Extraído de [<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/sumarios-executivos-de-pesquisas/2011/pesquisa-de-avaliacao-do-programa-banco-de-alimentos/pesquisa-de-avaliacao-do-programa-banco-de-alimentos>], acesso em [02 de março de 2013].
14. Tarasuk V, Eakin JM. Food assistance through “surplus” food: insights from an ethnographic study of food bank work. *Agric Human Values*. 2005;22:177-86.
15. Irwin JD, Ng VK, Rush TJ, Nguyen C, He M. Can food banks sustain nutrient requirements? A case study in Southwestern Ontario. *Can J Public Health*. 2007;98(1):17-20.
16. Brasil. Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Brasília: Diário Oficial da União, 16 de setembro de 2004. Extraído de [http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/aa0bc300474575dd83f2d73fbc4c6735/RDC_N_216_DE_15_DE_SETEMBRO_DE_2004.pdf?MOD=AJPERES], acesso em [13 de agosto de 2013].
17. Starkey LJ, Kuhnlein HV, Gray-Donald K. Food bank users: sociodemographic and nutritional characteristics. *CMAJ*. 1998;158(9):1143-9.
18. Brasil. Projeto de Lei nº 4.747, de 1998. Acrescenta artigo ao Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916) e parágrafo ao art. 129 do Código penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940). Extraído de [<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/195296.pdf>], acesso em 23 de abril de 2014.
19. Brasil. Ministério da Saúde. Rede de Desenvolvimento Ensino e Sociedade (REDES). Pesquisa de Avaliação do Programa Banco de Alimentos, Cadernos de Estudos - Desenvolvimento social em debate. Brasília: Ministério da Saúde; 2012.

Recebido em 03.09.2013 e aprovado em 09.06.2014.