

**O RESGATE E A DOAÇÃO DE ALIMENTOS NO CONTEXTO DO COMBATE AO
DESPERDÍCIO E À INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: NOTAS
SOBRE A ESTRUTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

MÔNICA YOSHIZATO BIERWAGEN

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES USP

SYLMARA LOPES FRANCELINO GONÇALVES DIAS

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES USP

O RESGATE E A DOAÇÃO DE ALIMENTOS NO CONTEXTO DO COMBATE AO DESPERDÍCIO E À INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: notas sobre a estrutura jurídico-institucional

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, perdas e desperdício de alimentos – P&DA tem definido uma problemática multifacetada, que desafia a elaboração e execução de políticas públicas: *grosso modo*, do lado da segurança alimentar, por enviar anualmente um bilhão de toneladas de alimentos produzidos para o consumo humano para o lixo, enquanto uma em cada nove pessoas da população mundial passa fome; e pelo lado do tratamento sanitário desses resíduos, porque essa gigantesca massa de alimentos exige uma destinação ambientalmente segura.

Nesse cenário o resgate de alimentos próprios ao consumo humano (*food rescue*) e a sua doação a pessoas em situação de carência alimentar é uma estratégia que assume papel de destaque, pois contempla efeitos tanto no combate à fome e desnutrição, como também, ao impedir que tais alimentos se convertam em resíduos e integrem o sistema de tratamento, garantem benefícios ambientais importantes, pois previne o desperdício, alonga o tempo de vida útil dos aterros, garante aproveitamento dos recursos empregados na sua produção (água, energia, terra, insumos, equipamentos agrícolas etc).

No Brasil, no entanto, o resgate e a doação de alimentos têm sido dificultados, entre outros fatores, por possíveis implicações jurídicas associadas ao ato de doar alimentos: a responsabilidade jurídica que se atribui aos doadores, no caso de dano à saúde e à vida daqueles que se beneficiam da doação, devendo indenizar monetariamente na hipótese de danos à sua integridade física decorrentes do consumo do alimento

Assim, apesar de a partir da década de 1990 haver um crescimento significativo de iniciativas públicas e privadas de combate a perdas e desperdício de alimentos, ainda se percebe alguma reticência entre os doadores, tornando a prática do resgate e da doação de alimentos um meio ainda pouco efetivo de garantir a segurança alimentar e a destinação adequada dos resíduos sólidos.

Nesse estudo, de caráter bibliográfico exploratório, pretendemos apresentar um panorama geral do resgate e da doação de alimentos, situando-os em relação ao atual arcabouço jurídico-institucional que disciplina essa prática.

1 ABUNDÂNCIA E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS: A CONSTITUIÇÃO DE UM PROBLEMA COMPLEXO

Perdas quantitativas e qualitativas de alimentos sempre estiveram presentes na história da humanidade: perdas decorrentes de mudanças do clima, da falta de tecnologia e infraestrutura, da precariedade de condições sanitárias etc. Eram perdas involuntárias, que ocorriam pela falta de controle humano sobre tais condições (SCHNEIDER, 2013).

Diferentemente é a situação das perdas alimentares no mundo contemporâneo, cuja ocorrência, mais do que produto de acontecimentos extraordinários ou do mero acaso, ocorre pela mão humana: tanto por sua interferência na natureza, promovendo uma produção abundante nunca antes vista, quanto nas P&DA, que se concentram na fase do consumo nos

países desenvolvidos, e na etapa de produção, em países em desenvolvimento (HLPE, 2014; GROSSO e FALASCONI, 2018).

No Brasil, a má distribuição do acesso aos alimentos assume perfil ainda mais dramático. Embora o País seja a sétima economia mundial e o maior exportador de alimentos do mundo, é um caso diferenciado porque acumula grandes perdas tanto na fase de produção como na de consumo, além de se encontrar entre as nações em que o desperdício na etapa entre distribuição e consumo supera quantitativamente o necessário para alimentar toda a população interna que passa fome (PORPINO *et al.*, 2015).

Tais constatações sugerem não só a existência de uma relação entre o grau de desenvolvimento da nação e a ocorrência de perdas alimentares, mas, principalmente, colocam em evidência a necessidade de se estabelecer objetivos e estratégias diferentes, em matéria de políticas públicas de combate às P&DA, conforme se trate de país desenvolvido ou em desenvolvimento; exige, também, para a sua completa compreensão, um olhar problematizado sobre o modelo de produção e distribuição atuais, que, voltada sobretudo para o abastecimento de insumos da indústria de alimentos processados, tem vazão em mercados cujo consumo é estruturado e dependente dessa produção, o consumo de massa (RIBEIRO *et al.*, 2017).

De outro lado, para além de interpretações economicistas e produtivistas, do contraste entre a abundância e a escassez, o desperdício e a carência, torna-se crucial desnaturalizar a visão mercantil que se tem sobre o alimento, compreendendo-o para além de mero bem de consumo. Nesse sentido, tanto se exige que seja encarado como um elemento imprescindível para a reprodução a vida e a realização plena da dignidade da pessoa humanaⁱ, como também um produto da cultura, reconhecendo-se, também, a distinção entre “alimento” e “comida”ⁱⁱ.

Nesse aspecto, aliás, é fundamental compreender que comer é tão imprescindível para a reprodução física humana, quanto o é para a reprodução cultural, e, por isso, definido e sujeito a interpretações permeadas por valores, crenças, gostos, preferências, sejam estas individuais ou grupais: afinal, se os homens não se alimentam apenas do que a natureza provê, mas cultivam, selecionam, manejam, ou seja, “produzem” o seu próprio alimento; os transformam segundo técnicas e práticas culinárias; selecionam o que consomem por razões variadas (fatores econômicos, religiosos, nutricionais etc), é indubitável que o ato de comer comporta muito mais do que a mera ingestão de alimentos, assim como a decisão pelo que deve ser descartado também (LIMA, 2009).

Exige-se, também, que o enfrentamento do desperdício alimentar lide com a existência (ou a falta) de instrumentos que permitam que alimentos próprios para o consumo tanto sejam desviados do caminho dos aterros e lixões, como também reconduzidos para o seu destino original – a alimentação humana – resgatando-os e reabilitando-os na dignidade que proporciona a seus beneficiários.

A redução de P&DA, portanto, exige construção de uma agenda pública intersetorial, interdisciplinar e sistêmica, num esforço capaz não só de articular sociedade e poder público, mas que também possa responder às implicações econômicas, sociais e ambientais, tanto imediatas, que se enfrentam por meio de medidas reparatórias, do tipo *end of pipe*, como as mediatas, ou seja, as que agem de forma preventiva, tratando das suas causas determinantes.

Nesse aspecto, contudo, deve-se advertir que o resgate de alimentos é uma estratégia útil e necessária, porém, limitada. Apesar de o resgate de alimentos se apresentar

como um instrumento valioso para a concretização de políticas sociais de segurança alimentar voltadas ao alívio da fome e da desnutrição, é crucial não perder de vista que o resgate de alimentos só tem sentido num ambiente de excesso e abundância de alimentos, o que, por sua vez, se define a partir de um sistema socioeconômico que compreende a alimentação como mercadoria e o seu acesso condiciona-se não à necessidade dos indivíduos, mas à sua capacidade de aquisição.

Além disso, o encaminhamento do produto do resgate para pessoas necessitadas não pode ser o único ou o principal instrumento de erradicação da fome e da redução das desigualdades sociais. Vlaholias-West *et al.* (2018), na esteira da crítica de Janet Poppendieck em *Sweet Charity?*ⁱⁱⁱ, lembra que esta é uma estratégia do tipo “band-aid”, emergencial e de curto prazo, pois é necessário enfrentar as causas da fome e da pobreza e exigir a atuação do Estado na solução desses problemas sociais, sendo a doação de alimentos, portanto, apenas um paliativo de curto prazo.

É em razão disso que em países em desenvolvimento, como o Brasil, o resgate e a doação de alimentos se mostram fundamentais para enfrentar, num primeiro momento, os problemas da desigualdade socioeconômica, mas a longo prazo, deveriam se envolver em objetivos mais amplos, integrando-se a políticas de desenvolvimento, tais como geração de trabalho e renda, educação, saúde e moradia.

2 DOAÇÃO E RESGATE DE ALIMENTOS

O conceito de resgate de alimentos abrange não só objetivo de desviar o alimento próprio ao consumo humano do caminho dos aterros e lixões, mas também a finalidade que este alimento deve ter: a alimentação humana. Assim, uma vez resgatados os alimentos, estes devem ser encaminhados à doação a entidades que prestam assistência social, creches, escolas, entre outros (POPPENDIECK *et al.*, 1994; GUNDERS, 2012; GARRONE *et al.*, 2014; REYNOLDS *et al.*, 2015; DE PIERI *et al.*, 2017); a finalidade, contudo, pode ser também a geração de energia ou alimentação animal (EPA, 2018).

Na literatura que trata do tema, “resgate de alimentos” (*food rescue*) encontra sinonímia em termos como “recuperação de alimentos” (*food recovery*) (GUNDERS, 2012; GARRONE *et al.*, 2014; REYNOLDS *et al.*, 2015); “food rescue nutrition” (MOUSA e FREELAND-GRAVES, 2017) e “surplus food recovery and redistribution” (DE PIERI *et al.*, 2017).

Por outro lado, embora esses autores sejam unânimes ao delimitar a prática ou o processo de resgate/recuperação de alimentos àqueles produzidos para a alimentação humana – excluindo-se, portanto, os destinados à produção de energia ou nutrição animal – há divergências quanto ao fim a que se destina o objeto resgatado/recuperado: em sentido mais estrito, há os que entendam que a finalidade deva ser exclusivamente a de alimentar pessoas; outros, numa acepção mais ampla, consideram que o produto do resgate/recuperação possa ser outro, de acordo com a hierarquia sugerida pela Agência de Proteção Ambiental norte-americana – EPA (EPA, 2018):

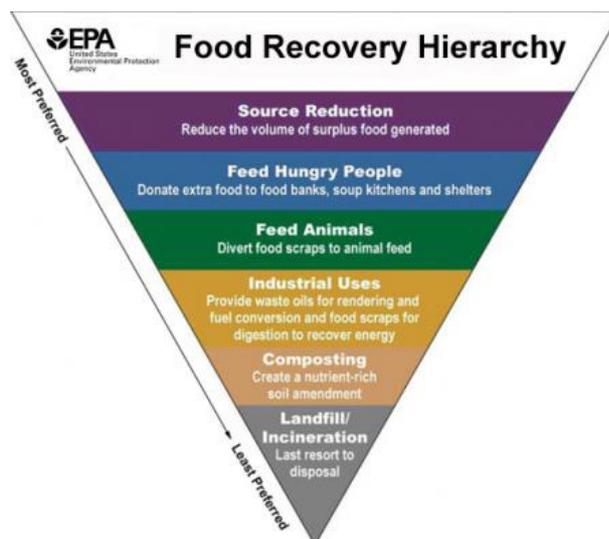


Figura 1 – Hierarquia de recuperação de alimentos (EPA, 2018)

Ainda sobre o objeto do resgate/recuperação, Garrone *et al.* (2014, p. 130) advertem que a recuperação dos alimentos tem por objeto o “alimento excedentário” (*surplus food*), ou seja, “alimento comestível que é produzido, manufaturado, disposto no varejo ou servido, mas que por vários motivos não é vendido ou consumido”. Dessarte, desperdício de alimentos (*food waste*) ocorre com o alimento excedentário (*surplus food*) que não foi recuperado para alimentar pessoas ou animais ou para produzir novos alimentos (p. ex. sucos ou geleias), materiais (p. ex. fertilizantes) ou energia.

Apesar de o encontro entre alimentos excedentários (*surplus food*), prevenção de resíduos e promoção de segurança alimentar pareça estabelecer uma relação de mútuas vantagens (“ganha-ganha”), para a solução de cada um desses problemas há diversos obstáculos que dificultam, quando não impedem, a bem sucedida satisfação de todos os interesses envolvidos.

De acordo com Reynolds *et al.* (2015), a opção pelo resgate de alimentos num contexto de gestão da qualidade ambiental apresenta benefícios e prejuízos consideráveis: por exemplo, embora o custo de processamento do alimento resgatado seja menor do que a aquisição de alimentos no mercado, no tratamento do resíduo alimentar, entre compostagem e deposição em aterro ou a atuação preventiva do resgate de alimentos, aqueles dois primeiros são, do ponto da atividade econômica, mais vantajosos do que o resgate.

Garrone *et al.* (2014), por sua vez, observam que embora o critério ambiental seja frequentemente considerado quando se trata de determinar a melhor alternativa ao excedente alimentar, normalmente os esforços para a recuperação do alimento esbarram em restrições de ordem financeira e logística; mencionam, também, a dificuldade na quantificação dos alimentos excedentários como obstáculo para uma boa gestão das perdas alimentares, que, por sua vez, pode ter diferentes abordagens, variando em relação a como as perdas alimentares são contabilizadas, em que estágio, e em que país se encontram.

Por outro lado, Nair *et al.* (2017) destacam o problema da imprevisibilidade, tanto quantitativa (quanto há de excedente), seja qualitativa (qual categoria de alimento excede), como sendo o maior desafio para a concretização do resgate de alimentos por meio da doação. Assim, os encarregados de buscar esses alimentos – comumente organizações não-

governamentais – não conseguem saber, com antecedência, qual é o alimento e a sua quantidade, bem como onde irá retirá-lo, gerando incerteza e limitando o planejamento para uso desse recurso.

Por fim deve-se reiterar que, além das dificuldades apontadas, a opção pelo resgate de alimentos é uma estratégia útil, porém, limitada. Apesar de o resgate de alimentos se apresentar como um instrumento valioso para a concretização de políticas sociais de segurança alimentar voltadas ao alívio da fome e da desnutrição, é crucial não perder de vista que o resgate de alimentos só tem sentido num ambiente de excesso e abundância de alimentos, o que, por sua vez, se define a partir de um sistema socioeconômico que compreende a alimentação como mercadoria e o seu acesso condiciona-se não à necessidade dos indivíduos, mas à sua capacidade de aquisição.

3 O ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO RESGATE E DOAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

Nas últimas décadas, *pari passu* às discussões no campo da política internacional, o Brasil vem inserindo o enfrentamento da fome e da desnutrição na sua agenda de políticas sociais sob o enfoque do *direito humano à alimentação adequada* (DHAA).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, sobretudo por suas diretrizes de promoção da dignidade humana e do direito à alimentação como direito fundamental^{iv}, a ação do Poder Executivo Federal e a produção legislativa infraconstitucional em torno da promoção da segurança alimentar e nutricional^v passa a contemplar não apenas questões relacionadas à *food security* (segurança alimentar), mas também à *food safety* (segurança dos alimentos) (CUSTÓDIO *et al.*, 2011).

No entanto, é ao longo dos anos 1990 vê-se ampliar o campo das discussões sobre segurança alimentar, não só para abranger a qualidade nutricional dos alimentos, mas também para atribuir caráter político aos debates e reivindicações daquele momento. Nesse período se destacam: a ratificação pelo Brasil, em 1991, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que estabelece, no seu art. 11, o direito à alimentação adequada^{vi}; a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, movimento de dimensão nacional, iniciado em 1993 por iniciativa do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho; no mesmo ano, a constituição do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA)^{vii}, como órgão de aconselhamento da Presidência da República do governo Itamar Franco; em 1996, a realização da Cúpula Mundial da Alimentação, na qual a alimentação foi reconhecida como um direito que não pode ser reduzido apenas ao “comer”. (MALUF *et al.*, 1996; ROCHA, 2017).

O processo de institucionalização de medidas para o enfrentamento da insegurança alimentar prossegue e se acelera nos anos 2000: segundo Rocha (2017), embora houvesse reconhecimento da existência do direito à alimentação em textos infralegais é somente nessa de que finalmente há sua positivação, com a promulgação da Lei n. 11.346/2006, que “[c]ria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas a assegurar o DHAA e dá outras providências”. Essa lei, que também é conhecida por *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional* (LOSAN), torna o acesso à alimentação uma política de Estado, além de se destacar por dar caráter permanente ao CONSEA (COSTA e BÓGUS, 2012).

Nessa mesma década, em 2003, ocorre o lançamento do *Projeto Fome Zero*, na primeira gestão do governo Lula, cuja pretensão era não só enfrentar o problema da fome, mas promover inserção social com resgate (ou conquista) da cidadania. O Projeto Fome Zero abrangia 50 ações diferentes, intersetoriais e descentralizadas, com a proposta de conectar a segurança alimentar ao desenvolvimento estrutural das cidades, à política de saúde pública, acesso e qualidade educacional entre outras (GAMBARDELLA, 2005).

Considerado uma ambiciosa iniciativa de integrar o combate à fome e à desnutrição a outras políticas de desenvolvimento, o Fome Zero não resistiu aos revezes institucionais e políticos enfrentados na sua implementação, sendo, finalmente, substituído pelo Programa Bolsa Família (TOMAZINI e LEITE, 2016).

3.1 Bancos de alimentos: ajustando finalidades e objetivos

No contexto do Programa Fome Zero, entre diversas ações, iniciou-se a implantação da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição - REDESAN^{viii}, composta pelos programas Restaurante Popular, Banco de Alimentos e Cozinha Comunitária (REDESAN, 2011).

Entre estes equipamentos, os bancos de alimentos merecem especial atenção porque estabelecem uma ponte direta entre as agendas de segurança alimentar e nutricional e combate ao desperdício, na medida em que são capazes de centralizar a arrecadação dos alimentos considerados inservíveis para os padrões comerciais e distribuí-los com eficiência para as entidades que deles necessitam, atuando tanto na prevenção do resíduo como redutor da fome e da desnutrição (BELIK *et al.*, 2012; CÂMARA *et al.*, 2014; TENUTA e TEIXEIRA, 2017).

Apesar de historicamente os bancos de alimentos terem seus objetivos voltados à prática da caridade e filantropia, o reconhecimento de sua capacidade como um importante ponto de escoamento do alimento excedentário, prevenindo perdas e desperdício, torna-o valioso e estratégico no enfrentamento do problema da gestão de resíduos sólidos^{ix}. Mesmo no Brasil, cujo surgimento dos primeiros bancos de alimentos ocorre no final da década de 1990^x, paulatinamente vai-se incorporando a seus discursos a prática do resgate de alimentos para favorecer, também, a gestão de resíduos sólidos.

Por outro lado, ainda no contexto do Projeto Fome Zero, outras iniciativas de promoção da segurança alimentar e da redução do desperdício foram robustecidas ou implantadas, merecendo destaque o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA^{xi}, que responde por parte dos alimentos distribuídos pelos bancos de alimentos.

Os PAAs, embora tenham um papel importante no atendimento ao problema da insegurança alimentar, mas que pode deixar a desejar quando se trata da função de resgatar alimentos, caso se torne a fonte principal dos recursos dos bancos de alimentos.

Conforme assinalam Belik *et al.* (2012) e BRASIL (2006), a complementaridade que vem se desenvolvendo entre PAA e os bancos de alimentos representam ganhos para a segurança alimentar, mas riscos ao objetivo de redução do desperdício, especialmente quando a estrutura do banco de alimentos é “colonizada” pelo PAA. No mesmo sentido, o trabalho de Tenuta *et al.* (2017) traz um importante alerta que aponta para a preferência, pelos bancos de alimentos, aos produtos oriundos do PAA, sinalizando comprometimento da finalidade de resgate dos alimentos^{xii}.

Por outro lado, com a finalidade de dinamizar o resgate e a distribuição de alimentos, o Ministério do Desenvolvimento recentemente constituiu a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos – RBBA^{xiii}, para fortalecer e integrar os bancos de alimentos, de modo a diminuir o desperdício e garantir o DHAA (MDS *et al.*, 2015). Constituída pela Instrução Normativa do MDS n. 17/2016, trata-se de uma rede, com formato associativo e colaborativo, visando a cooperação e o aumento de capacidade das diversas organizações que atuam na promoção da segurança alimentar e da redução do desperdício.

Como a constituição da RBBA é recente e o processo de cadastramento ainda está em curso, ainda não é possível fazer uma análise sobre sua atuação.

3.2 Obstáculos à doação e o resgate de alimentos

Além das dificuldades relacionadas à incerteza e a imprevisibilidade das doações, associadas ainda à falta de estrutura adequada para promover o escoamento dos alimentos arrecadados, os bancos de alimentos enfrentam, ainda, a desconfiança dos doadores. De acordo com Redes (2006 e 2011) os doadores receiam que os bancos de alimentos, ou mantenham vínculos com a política partidária local e sejam usados para a promoção de interesses que não necessariamente a alimentação da população carente, ou que serão responsabilizados civilmente no caso de agravos à saúde dos beneficiários das doações (REDES, 2006 e 2011; PEIXOTO e PINTO, 2016).

No caso da responsabilização dos doadores, há presente no senso comum que todos os prejuízos que ocorram aos beneficiários, decorrentes da ingestão de alimento doado, deverão ser *a priori* atribuídos aos doadores, sendo possível excluí-la apenas e se o doador conseguir provar ter doado alimento próprio ao consumo humano. Assim, por exemplo, se o beneficiário vier a apresentar desconfortos ou mal estar após a ingestão do alimento doado, *a priori* o fato será interpretado como causa, imputando-se ao doador a responsabilidade pelos prejuízos; somente haverá exclusão da responsabilidade, portanto, se provar a sanidade dos alimentos doados no momento da sua entrega.

Dada a dificuldade de prevenir a responsabilidade segundo esse entendimento da responsabilidade – pois exigirá uma pré-análise do alimento e a documentação do seu estado antes da doação, o que gera trabalho e custos adicionais – muitos doadores preferem o caminho do descarte ao da doação (TCU, 2005).

No intuito de oferecer maior segurança jurídica aos doadores de alimentos, difunde-se a ideia de que lei exoneratória da responsabilidade seria necessária^{xiv}, e, nesse sentido, tem sido recorrente na literatura sobre o tema o exemplo norte-americano da *Bill Emerson Good Samaritan Act*, também conhecida como “Lei do Bom Samaritano”. Nesse caso, assim como no caso dos danos decorrentes de acidente automobilístico ocorrido em transporte gratuito (“carona”) promove-se a isenção de responsabilidade, salvo se comprovada a culpa grave ou o dolo. Inverte-se, nesse caso, o raciocínio da responsabilização: em vez de atribuir a responsabilidade ao doador como regra e permitir a sua isenção mediante prova, passa-se a não pressupor a culpa, para permitir a responsabilização apenas e se houver prova da negligência ou intenção de lesar do doador.

Assim, embora seja possível olhar com otimismo alguns progressos conquistados pelos bancos de alimentos no enfrentamento dos problemas da segurança alimentar e do combate à geração de resíduos, percebe-se também que existem pontos de melhoria decisivos para o seu desenvolvimento e perenidade na produção de resultados significantes.

4 CONCLUSÕES

O resgate e doação de alimentos é um recurso relevante e valioso na constituição de políticas socioambientais de combate ao desperdício e perdas de alimentos, especialmente no Brasil, em que as perdas são significativas nos dois extremos da cadeia de produção.

No entanto, é fundamental compreender que o resgate e a doação de alimentos são estratégias de resultado limitado; não serão as únicas e nem as mais eficientes soluções para os problemas da insegurança alimentar e da gestão de resíduos, embora possam resultar em ganhos imediatos para a prevenção de resíduos e para o alívio da fome.

Os bancos de alimentos são poderosos equipamentos de concentração e de difusão dos excedentes alimentares. No entanto, a origem dos recursos deve estar alinhada ao objetivo da gestão de resíduos sólidos, ou seja, os alimentos deverão prover de doações de excedentes da produção para que possa prevenir a geração de resíduos; por outro lado, para que possam se abastecer desses recursos doados, é necessário que os doadores não sejam desestimulados pela possibilidade de responsabilização imediata.

Uma abordagem que contemple as múltiplas faces do complexo problema das P&DA deve necessariamente, enfrentar essas urgentes e evidentes questões.

REFERÊNCIAS

BELIK, W.; CUNHA, A.R.A.A.; COSTA, L.A. Crise dos alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 38, jan./jun. 2012.

BIERWAGEN, M. Y.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F. Doação de alimentos: limitações da responsabilidade civil dos doadores diante do direito constitucional à alimentação e da garantia do mínimo existencial. **Simpósio de Segurança Alimentar** (6). Orgs. Florencia Cladera Olivera, Roberta Thys, Julio Alberto Nitzke. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/sbctars-eventos/ssa6/anais>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de avaliação de programa: Programa Banco de Alimentos/Tribunal de Contas da União; Ministro-Relator Ubiratan Aguiar – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005. 122p.

_____. Rede Desenvolvimento, Ensino e Sociedade *et al.*, **Pesquisa de Avaliação do Programa Banco de Alimentos**. 2006. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/redesan/news/mds-divulga-2a-pesquisa-de-avaliacao-do-programa-banco-de-alimentos-2>. Acesso em: 16 jul 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social *et al.*, **Rede Brasileira de Bancos de Alimentos**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. Rede Desenvolvimento, Ensino e Sociedade *et al.*, **Pesquisa de Avaliação do Programa Banco de Alimentos**. 2011. Disponível em: http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/mostrar.php?COD_ARQUIVO=16996. Acesso em: 16 jul 2018.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência e Saúde Coletiva**, n. 16, v. 1, p. 63-72, 2011.

CÂMARA, F. M. et al.. Caracterização dos resíduos gerados na Ceasa paulistana sob a ótica da saúde ambiental e segurança alimentar. **Segurança alimentar e nutricional**, n. 21, v. 1, p. 395-403, 2014.

COSTA, C. A.; BÓGUS, C. M.. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saúde Soc.**, São Paulo, v.21, n.1, p. 103-114, 2012.

CUSTÓDIO, M. B. *et al.*. Segurança alimentar e nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. Campinas: **Segurança alimentar e nutricional** n. 18, v. 1, p. 1-10, 2011.

DE PIERI, B. et al. European policy for food security: the surplus food redistribution option. In: **Food saving in Europe: at the crossroad of social innovation**. Londres: Palgrave MacMillan, 2017, p. 13-35.

EPA. Food recovery hierarchy. **Sustainable management of food**. Disponível: <https://www.epa.gov/sustainable-management-food/food-recovery-hierarchy>. Acesso em: 25 jul. 2018.

FAO. **Food wastage footprint – full-cost accounting**. s/l. 2014. Disponível em:< www.fao.org/3/a-i3991e.pdf>. Acesso em: 29/mai./2017.

_____. **Food loss and waste: facts**. s/l., 2015. Disponível em:<<http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/en/c/317265>

/>. Acesso em: 12/abr./2017.

GAMBARDELLA, A.D. Doação de alimentos: fetiche ou política de segurança alimentar. 2005. Dissertação de mestrado (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

GARRONE, P.; MELACINI, M.; PEREGO, A. **Opening the black box of food waste reduction**. Food policy, n. 46, p. 129-139.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F. **Desperdício de frutas, legumes e verduras em feiras livres de São Paulo**: contribuições para o diálogo e políticas públicas. 2017. 324 f. Tese (Livre Docência) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GROSSO, M.; FALASCONI, L. Addressing food wastage in the framework of the UN Sustainable Development Goals. **Waste Management and Research**, v. 36, n. 2, p. 97-98, 2018.

GUNDERS, D. **Wasted: how America is loosing up to 40 percent of its food from farm to fork to landfill**. NRDC, 2012; Disponível em: https://assets.nrdc.org/sites/default/files/wasted-2017-report.pdf?_ga=2.794654

95.2022349429.1533529520-389.848734.1533529520. Acesso em: 13 jul. 2018.

GUSTAVSSON, J. **Global food losses and food waste: extent, causes, prevention**. Roma: FAO, 2011.

HLPE. Food losses and waste in the context of sustainable food systems. **A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security**. Rome, 2014.

LIMA, Maria de Fátima Farias de. **Comida como cultura**. Revista de Ciências Sociais, v. 40, n. 1, 2009.

MERCHED, Natalia Said; MORILAS, Luciana Romano. **Comparative study of Brazilian and US legislation regarding the economic impacts of food donation**. *Latin American J. Management for Sustainable Development*, v. 3, n. 2, 2016 p. 147-158.

MOUSA, T. Y.; FREELAND-GRAVES, J.H..Organizations of food redistribution and rescue. *Public Health*, n. 152, p. 117-122, 2017

NAIR, D. J.; RASHIDI, T. H.; DIXIT, V. V.. Estimating surplus food supply for food rescue and delivery operations. *Socio-Economic Planning Sciences*, n. 57, p. 73-83, 2017.

OLIVEIRA, A. E. S. de. Políticas socioambientais brasileiras e o aprendizado de uma nova lição. *Desenvolvimento e meio ambiente*, Curitiba, n. 23, p. 133-148, jan./jun. 2011.

PEIXOTO, M.; PINTO, H.S. **Desperdício de alimentos: questões socioambientais, econômicas e regulatórias**. Boletim Legislativo, Brasília, n. 41, 2016.

POPPENDIECK, J. **Dilemmas of emergency food: a guide for the perplexed**. Agriculture and human values, v. 11, n. 4, set. 1994, p. 69-76.

_____. **Sweet charity? Emergency food and the end of entitlement**. Nova York: Penguin Books, 1998.

PORPINO, Gustavo; PARENTE, Juracy; WANSINK, Brian. **Food waste paradox: antecedentes of food disposal in low income households**. International Consumer Studies n. 39, p. 619-629, 2015.

REDESAN; FAURGS; UFRGS; MDS. **Equipamentos de segurança alimentar e nutricional**. Porto Alegre: Evangraf, 2011.

REYNOLDS, C. J.; PIATANDOSI, J.; BOLAND, J.. Rescuing food from the organics waste stream to feed the food insecure: an economic and environmental assessment of Australian food rescue operations using environmentally extended waste input-output analysis. *Sustainability*, n. 7, p. 4707-4726.

RIBEIRO, Helena; JAIME, Patrícia Constante; VENTURA, Deisy. **Alimentação e sustentabilidade**. Estudos Avançados, n. 31, v. 89, 2017

ROCHA, Eduardo Gonçalves. A construção democrática do direito à alimentação adequada e a regulação de alimentos. *Direito Sanitário*, São Paulo. v. 17, n. 3, p. 107-112, nov. 2016./fev.2017

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCHNEIDER, F. The evolution of food donation with respect to waste prevention. *Waste management*, n. 33, p. 755-763, 2013.

TENUTA, N.; TEIXEIRA, R.A.. A eficácia dos Bancos de Alimentos de Minas Gerais no combate às perdas e desperdícios de alimentos. *Segurança alimentar e nutricional*, n. 24, v. 1, 2017, p. 53-61,

THYBERG, K. L.; TONJES, D. J. Drivers of food waste and their implications for sustainable policy development. *Resources, conservation and recycling*, n. 106, p. 110-122.

VLAHOLIAS-WEST, E. et al. The ethics of food charity. In: **Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics**. 2. ed., Nova York: Springer, 2018.

ⁱ Nesse sentido, aliás, desde meados do século XX principalmente, as agendas políticas internacionais tem se esmerado na elaboração de um corpo de direitos e garantias capaz de resguardar a todos os seres humanos o mínimo necessário ao desenvolvimento de uma vida digna, encontrando-se, entre estes, evidentemente, o direito à alimentação. Desde documentos internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, o direito à alimentação se reconhece como um direito humano – atualmente conhecido pela sigla DHAA (direito humano à alimentação adequada). No direito interno brasileiro, o direito à alimentação está contemplado no art. 6º. da Constituição Federal de 1988 – CF/1988, no rol dos direitos sociais, além de ser objeto de política pública nacional (Lei n. 11.346/2006) e contar com inúmeros programas e projetos sociais, de iniciativa federal, estadual e municipal.

ⁱⁱ Gonçalves-Dias (2018) menciona um fato recente que destaca a distinção entre se “alimentar” e “comer” ocorrido em outubro de 2017, quando o então Prefeito de São Paulo, João Dória Júnior, e o Cardeal Dom Odilo Scherer foram parte de uma intensa polêmica acerca do uso da *farinata*, também conhecida como “ração humana” – composto alimentício produzido a partir de alimentos doados próximos à data de validade ou fora do padrão de comercialização – na merenda escolar municipal e nas cestas básicas fornecidas pelo município. Entre as justificativas para a adoção da farinata estava o combate a fome. O Programa, após ser bastante criticado, entre outros motivos, por desconsiderar o ato de comer como uma expressão cultural e exercício da liberdade de escolha, terminou abandonado pelo governo municipal (LEITE; BETIM, 2017).

ⁱⁱⁱ Obra de influência, de 1998, em que faz críticas agudas ao combate à fome por meio dos programas de caridade americanos. De acordo com a autora, apesar de ações para amparar os necessitados não ser uma prática incomum, os chamados alimento emergencial (*emergency food*) e os programas de resgate de alimentos (*food rescue programs*) são atualmente reflexos de um processo de empobrecimento da população e redução da atuação estatal nas áreas sociais, que se inicia com a recessão econômica americana dos anos 1980. Sua tese é de que os programas de resgate de alimentos funciona, na sociedade americana, como uma espécie de “válvula de escape moral”, que “alivia as pressões por soluções mais efetivas para os problemas da desigualdade social e da pobreza, criando uma cultura de caridade que normaliza a carência e legitima a generosidade pessoal como resposta a graves deslocamentos sociais e econômicos” (POPPENDIECK, 1998, p. 5) (tradução livre).

^{iv} Nesse aspecto é importante assinalar que o direito à alimentação, embora pudesse estar implícito e reconhecido em outros direitos fundamentais pertencentes à Constituição Federal de 1988, foi explicitamente incluído no texto do art. 6º, pela Emenda Constitucional n. 64, de 2010.

^v Embora tradicionalmente as estratégias políticas de segurança alimentar no Brasil tenham se definido pelo viés quantitativo (abundância de alimentos), nos anos 1980 os debates em torno da alimentação se ampliam para incluir também a qualidade dos alimentos. Daí se integrar às discussões, aspectos relacionados à composição nutricional dos alimentos, atrelando-as à noção de segurança alimentar. Isso ocorre, pela primeira vez, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, consolidando-se na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994 (COSTA e BÓGUS, 2012).

^{vi} A expressão *direito humano à alimentação adequada* (DHAA) surge no art. 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que assim dispõe: “1. The States Parties to the present Covenant recognize the **right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent**” (grifou-se). O Pacto foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991, passando, portanto, a compor o rol de direitos fundamentais.

^{vii} Instituído pelo Decreto n. 807, de 24.04.1993, o CONSEA foi extinto pouco tempo depois, substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária (Decreto n. 1366/1995), que se manteve durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). O CONSEA volta a ser instituído na primeira gestão do governo Lula, em 2003 (BURLANDY, 2009).

^{viii} Equipamentos públicos de alimentação e nutrição – EPAN, são “espaços destinados, no todo ou em parte, à provisão de serviços públicos ao cidadão com vistas à garantia do direito humano à alimentação e da segurança alimentar e nutricional” (MDS *et al.*, 2015).

^{ix} Os primeiros bancos de alimentos surgidos nos EUA e Canadá, nos anos 1960 e anos 1980, respectivamente, tinham propósito filantrópico, de oferecer assistência alimentar a pessoas carentes. A conscientização dos problemas ambientais relacionados à produção excessiva (ocupação de terras, água, energia, mão-de-obra, defensivos etc) e de resíduos (não-uso de tudo o que é produzido), no entanto, vai provocar o encontro entre a necessidade de criar pontos de desvio desses excedentes dos aterros e a necessidade de pessoas em situação de insegurança alimentar, dando o atual contorno da estratégia do resgate de alimentos (Belik *et al.*, 2012);

^x Três programas são considerados referência na história dos bancos de alimentos não-governamentais no Brasil: o Programa Mesa Brasil, do Serviço Social do Comércio – SESC, cujo primeiro banco de alimentos se instalou em 2000, no Rio de Janeiro (SESC, 2018); a ONG Banco de Alimentos, de São Paulo, fundada em 1998 (Banco de Alimentos de São Paulo, 2018); e o Banco de Alimentos do Rio Grande do Sul (Banco de Alimentos do Rio Grande do Sul, 2018), fundado em 2000 (MDS *et al.*, 2015). No âmbito estatal, destaca-se o Banco Municipal de Alimentos de Santo André, fundado em 2000 (BELIK *et al.*, 2012).

^{xi} O PAA, criado pela Lei n. 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto n. 7.775/2012, é um programa implantado pelo governo federal para incentivar a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, combater a fome e a desnutrição no País. Entre as ações do PAA, tem-se a Compra com Doação Simultânea, pela qual o governo federal adquire produtos da agricultura familiar e os encaminha para a doação, beneficiando entidades assistenciais, restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e cestas de alimentos.

^{xii} De acordo com o estudo de campo realizado por Tenuta *et al.* (2017) sobre 10 bancos de alimentos de Minas Gerais, a partir de 2011 ocorre uma inflexão na tendência de abastecimento desses bancos de alimentos, que passam a compor seu estoque cada vez mais com produtos do PAA, ocasionada, possivelmente, pelo advento da Lei n. 12.512/2011, que dispensou de licitação as aquisições realizadas pelo PAA: ao facilitar a aquisição dos alimentos, muitos municípios teriam passado a preferir a modalidade compra com doação simultânea, que, entre outros benefícios, proporciona melhor condições de planejamento na distribuição dos alimentos, já que se contornam os problemas da falta, insuficiência e imprevisibilidade das doações, bem como não exige pessoal para triagem dos alimentos

^{xiii} O surgimento da RBBA está associada à composição de uma mesa de diálogo, ocorrida em 2013, com bancos de iniciativa privada, como o SESC e o Banco de Alimentos do Rio Grande do Sul

^{xiv} Em Bierwagen e Gonçalves-Dias (2018) sustentamos a possibilidade de se impedir a responsabilização do doador de alimentos mesmo sem lei ordinária específica. Mediante uma interpretação constitucional do direito à alimentação e do mínimo existencial, desloca-se o foco da responsabilização do doador para a realização da dignidade humana do beneficiário.