

RELATÓRIO DE PESQUISA

O Âmbito Institucional do Combate ao Desperdício de Alimentos no Brasil



Instituto
brf



FUNDAÇÃO
José Luiz
Egydio Setúbal

EXPEDIENTE

PESQUISADOR

Ignácio Javier Cardone

SUPERVISÃO

Pietro Carlos de Souza Rodrigues

Marcos Paulo Lucca Silveira

ORGANIZAÇÃO

Pietro Carlos de Souza Rodrigues

REVISÃO

Cilene dos Anjos Marcondes e Espiral Interativa

DIAGRAMAÇÃO

Espiral Interativa

IMAGENS

Pesquisador, banco de imagens Freepix, divulgação Food Systems

Summit 2021 e Greenwich Market

ANO

2021

Esta publicação é resultado do apoio do Instituto BRF à investigação científica conduzida pelo Núcleo de Pesquisa em Filantropia da FJLES.



SUMÁRIO

Resumo executivo	4
1. Introdução: o desperdício de alimentos, uma problemática com múltiplos desafios	7
1.1 O desperdício de alimentos como problemática em si	8
1.2 O desperdício de alimentos na sua dimensão estrutural	11
2. O desperdício de alimentos como problemática multidimensional	13
3. A dimensão institucional do combate ao desperdício de alimentos	20
3.1 O marco internacional do combate ao desperdício de alimentos .	23
3.2 O marco nacional do combate ao desperdício de alimentos	24
3.3 Considerações Finais	27
Referências	37

RESUMO EXECUTIVO

O presente relatório é resultado de uma pesquisa de revisão bibliográfica realizada entre os meses de julho e dezembro de 2021 para o Núcleo de Pesquisa em Filantropia da Fundação José Luiz Egydio Setúbal em parceria com o Instituto BRF. Trata-se de uma análise sobre a dimensão institucional e seu papel nas questões relacionadas ao desperdício de alimentos e ao combate à fome. No levantamento, foram incluídas a bibliografia recente produzida no Brasil e no exterior, nas línguas portuguesa e inglesa.

Um primeiro recorte observou a produção científica para o combate ao desperdício e à fome, para depois explorar as fontes que apareciam como mais dominantes nessa literatura. O que se percebe é que essas duas temáticas ainda têm uma produção acadêmica limitada, especialmente se considerados apenas os jornais científicos, mas sobre o qual especialistas consideram ser um campo de estudos em consolidação e com rápida expansão.

A análise bibliográfica indicou uma ampla variedade de temas e enfoques nos estudos voltados ao combate ao desperdício de alimentos e à fome¹. Nesta pesquisa, optamos por verificar a questão a partir da perspectiva da segurança alimentar². Além dos trabalhos acadêmicos, esta pesquisa também inclui relatórios de instituições e organismos especializados, tanto do Brasil como do exterior, que trazem elementos importantes para a compreensão do fenômeno³. Contudo, a dimensão institucional não é tratada como um objeto de estudo em si.

Por esse motivo, os elementos que serão apresentados constituem uma primeira reconstrução de como se dá essa dimensão institucional, com base nos diferentes trabalhos acadêmicos e publicações de organismos e entidades públicas e privadas sobre a questão do combate ao desperdício de alimentos e à fome. A inclusão desses materiais adicionais se fez necessária pela dinâmica política e importantes mudanças inseridas recentemente na estrutura normativa e institucional relacionadas aos temas-chaves tratados aqui.

1 Podem ser consideradas como obras de referência os trabalhos de Schneider (2013) e Stangherlin & Barcellos (2018a).

2 Consideramos o conceito de segurança alimentar mais apropriado do que o de fome, já que inclui a ideia de adequação nutricional e a soberania alimentar.

3 Ver referências.

Assim, este relatório parte da identificação da complexidade temática que o fenômeno do desperdício de alimentos tem para poder se aproximar e compreender o marco institucional ao qual está conectado, direta ou indiretamente.

Após tal determinação, o relatório apresenta a descrição do marco normativo e institucional internacional e nacional. A análise do contexto institucional nacional foi restringida ao âmbito federal, já que resulta fora do escopo e possibilidades da presente pesquisa a determinação desses mesmos marcos para os níveis estaduais e municipais. Por último, traz algumas considerações obtidas a partir da leitura da bibliografia especializada e que podem subsidiar trabalhos futuros.

1. INTRODUÇÃO: O DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS, UMA PROBLEMÁTICA COM MÚLTIPLOS DESAFIOS



O combate ao desperdício de alimentos e a fome são certamente duas questões que apresentam pontos de conexão importantes. Em um mundo que produz alimentos suficientes para toda a sua população, resulta contraintuitivo, e, certamente antiético, que uma boa parte desses alimentos sejam desperdiçados quando há milhões de pessoas passando fome ou com deficiências nutricionais.

De acordo com o estudo A Situação da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo⁴, entre 720 e 811 milhões de pessoas enfrentaram a fome em 2020. Foram 118 milhões de pessoas a mais com fome no planeta do que em 2019, alta que reflete um dos muitos impactos gerados pela pandemia da COVID-19. Já o desperdício representa um terço de toda produção mundial dos alimentos produzidos para consumo humano, somando cerca de 1,3 bilhão de toneladas desperdiçadas e prejuízos de US\$ 1 trilhão todos os anos.

Contudo, o vínculo entre essas duas questões é bem mais complexo do que pode parecer em um primeiro momento, além de ter relações importantes de codependência com outros temas e fenômenos de interesse social.

⁴ The State of Food Security and Nutrition in the World (FAO, 2021).

No material analisado para esta pesquisa, os estudos voltados ao desperdício de alimentos estão, em grande parte, associados a outros tantos aspectos, igualmente complexos. Entre eles, podemos distinguir os que abordam a questão do desperdício de alimentos como um problema isolado, sobre o qual podem ser aplicadas políticas e ações pontuais, e os que consideram o tema a partir de esquemas estruturais mais abrangentes, considerando os sistemas ecológicos, sociais, econômicos e políticos (Figura 1).

No caso dos estudos sistêmicos, muitos abordam o fenômeno do desperdício a partir de seus múltiplos aspectos, incluindo críticas ao sistema político-econômico que dá base à indústria do desperdício, ao impacto ambiental do desperdício de alimentos ou aos efeitos econômicos e sociais gerados.

Já um segundo grupo de estudos é dirigido às análises técnicas para a identificação e redução do desperdício em qualquer uma de suas fases (produção-comercialização-consumo), bem como aos processos de reutilização, que procuram reorientar o uso de alimentos não utilizados e descartados.

Figura 1



1.1 O desperdício de alimentos como problemática em si

Em termos gerais, a literatura indica que a problemática do desperdício de alimentos tem vínculos diretos com questões sociais, ambientais e outras, mas não trata de maneira específica sobre as diferentes funções e abordagens que as instituições têm nesse contexto. Por isso, muitas das aproximações, políticas e soluções propostas pelas instâncias institucionais incluem a consideração do desperdício de alimentos como problemática em si.

Dessa maneira, trata-se de um problema que pode ser resolvido reduzindo a quantidade de alimentos desperdiçados em qualquer dos elos da cadeia entre produção e consumo, ou por meio da redistribuição dos alimentos a serem descartados entre pessoas e grupos em vulnerabilidade social. São estudos e propostas que se centram em evitar as causas do desperdício e que procuram destinar para consumo humano esses alimentos que seriam desperdiçados.

No primeiro grupo desses estudos há a predominância de uma perspectiva técnica e/ou cultural, orientada à obtenção de maior eficiência no uso de recursos e no impacto ecológico. Isso inclui superar incentivos econômicos e financeiros que favorecem o desperdício no nível de produtores, comerciantes e consumidores individuais. Consideram, porém, que o desperdício está ligado à ineficiência do modelo em todo o ciclo. Assim, esses estudos abrangem os diferentes eixos da cadeia produtiva, desde a produção primária até o consumo final⁵, e incluem normalmente propostas de melhorias tecnológicas. Essas melhorias são contempladas tanto em abordagens procedimentais e/ou organizativas, como no uso de novos materiais e ferramentas.

Uma parte da literatura é, por sua vez, voltada aos aspectos comportamentais, que incluem a implementação de incentivos/penalidades para corrigir as falhas nas etapas do processo, e aqueles que envolvem mecanismos de promoção social e cultural⁶, orientados a introduzir novas práticas sociais passíveis de institucionalização a partir da conscientização do problema. Nesses estudos podem se distinguir três variáveis: (a) fatores societais, (b) pessoais e (c) do comportamento, com a cultura cumprindo um papel transversal em todas elas⁷.

Dentre os (a) fatores societais, se distinguem os históricos, regulatórios e os de cadeia de fornecimento e produção. Os históricos resultam de condições contingentes que favorecem

5 Ver, por exemplo: Luengo et. al. (2018).

6 Ver: Aschemann-Witzel (2017); Porpino (2018); Stangherlin & Barcellos (2018a; 2018b).

7 Ver Stangherlin & Barcellos (2018a).

o desperdício, como abundância econômica e promoções por grande quantidade, por exemplo, ou que dificultam o desperdício, como crise econômica, conflitos ou catástrofes naturais, pois causam escassez de alimentos.

Já os (b) fatores pessoais podem ser de tipo demográfico, vinculado com a composição dos lugares, tanto na quantidade de pessoas, como em gênero e idade, ou psicológico, que se vincula com o papel que a alimentação ocupa nas relações individuais e no interior das famílias. Por último, os (c) fatores comportamentais têm a ver com as práticas relativas ao planejamento, compra, armazenamento, preparação, consumo, armazenamento de sobras e descarte, que se vinculam com preocupações financeiras, principalmente, sociais e de responsabilidade ambiental.

No caso da abordagem de redistribuição dos alimentos, os estudos mostram uma perspectiva paliativa, orientada a encontrar um destino útil aos alimentos que, de outro modo, seriam desperdiçados. Essa vertente de análises, propostas e ações não se insere nos procedimentos regulares da cadeia de produção-logística-consumo, mas incorpora novos elos que permitem reorientar os alimentos que são habitualmente desperdiçados, com uma finalidade social⁸. Assim, nessa avaliação, não se trata tanto de incrementar a eficiência e mudar as condições de produção e consumo dos alimentos, mas de garantir que alimentos que ficariam fora da cadeia de comercialização e consumo sejam utilizados para o bem-estar dos setores sociais mais vulneráveis desde o ponto de vista alimentar^{9, 10}.

8 Ciaghi & Villafiorita (2016) descrevem o que chamam de marco ASRW (Availability - Surplus - Recoverability - Waste Framework).

9 Algumas análises e iniciativas se colocam, de algum modo, em um ponto intermediário, já que não tem uma função de redistribuição social, mas colocam novos procedimentos a modo de reutilizar alimentos. Exemplo destas são iniciativas tendentes a utilização de alimentos prestes a serem descartados por setores sociais não vulneráveis, com a só finalidade de reduzir o desperdício. Contudo, consideramos que a classificação e distinção entre ambas as abordagens resulta útil para a análise.

10 É importante destacar que essa “reutilização” dos alimentos descartados implica no uso de recursos, o que necessariamente tem impactos tanto na eficiência econômica global, como no impacto ambiental. Isso não quer dizer que necessariamente o saldo da eficiência econômica ou impacto ambiental seja negativo, mas que deve ser levado em consideração para entender o efeito neto de tais políticas, ao menos no que se refere a esses dois aspectos.

1.2 O desperdício de alimentos na sua dimensão estrutural

Uma crescente quantidade de trabalhos acadêmicos, no entanto, não aborda a questão do desperdício de alimentos como uma problemática de ineficiência produtiva, ou seja, como um fenômeno que implica em falhas no processo produtivo, mas coloca a questão como parte indispensável desse sistema econômico e político¹¹. Esses trabalhos, de caráter crítico, destacam o encargo que o desperdício tem na cadeia de produção, comercialização e consumo, próprias do sistema capitalista moderno, que se vale do desperdício como forma de garantir a maior extração de lucro. O desperdício, assim, cumpre a função de garantir a escassez necessária para que os preços possam ser mantidos acima do que ocorreria no caso de uma utilização melhor dos recursos. Esse modelo, por sua vez, é permitido pela transferência dos custos de geração e disposição dos resíduos para o conjunto da sociedade e não para os geradores de tal desperdício. Tudo isso é reforçado pela promoção de uma cultura de consumo que favorece a compra além das necessidades biológicas individuais.

Nessa perspectiva, a questão central não é dada pelo desperdício como prática social e, portanto, não pode ser resolvida por meio de inovações tecnológicas, mudanças culturais ou políticas redistributivas. Assim, a problemática do desperdício deve ser encarada como parte de um conjunto com questões interligadas, tais como a equidade econômica e justiça social, o equilíbrio ecológico do sistema econômico e produtivo, e a procura de uma lógica não mercantilista sobre os alimentos e outros elementos básicos para a sobrevivência humana.

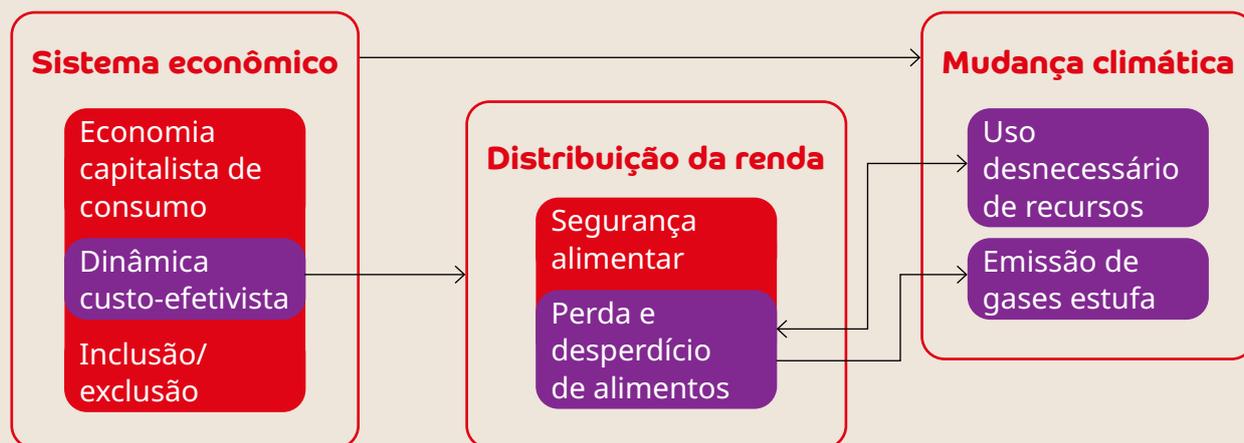
11 Ver, por exemplo: Reynolds *et al.* (2020); Sipioni *et al.* (circa 2020); Sousa Ribeiro Jr (2018).

2. O DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS COMO PROBLEMÁTICA MULTIDIMENSIONAL



Seja o desperdício de alimentos percebido como uma problemática em si ou estrutural, em geral se reconhece que também estão envolvidos desdobramentos importantes em questões como meio ambiente, segurança alimentar, saúde, economia e outras (Figura 2). O que muda entre as abordagens críticas, técnicas e culturais é a ênfase, a perspectiva e as propostas que cada uma tem a respeito das relações entre tais problemáticas.

Figura 2



Assim, é necessário reconhecer que a questão do desperdício de alimentos não só se vincula com o combate à fome, mas está igualmente relacionada a outras questões, agentes e instituições. Por isso, para analisarmos o marco institucional no qual as ações de combate ao desperdício de alimentos têm lugar, é necessário conhecer esses temas e atores envolvidos.

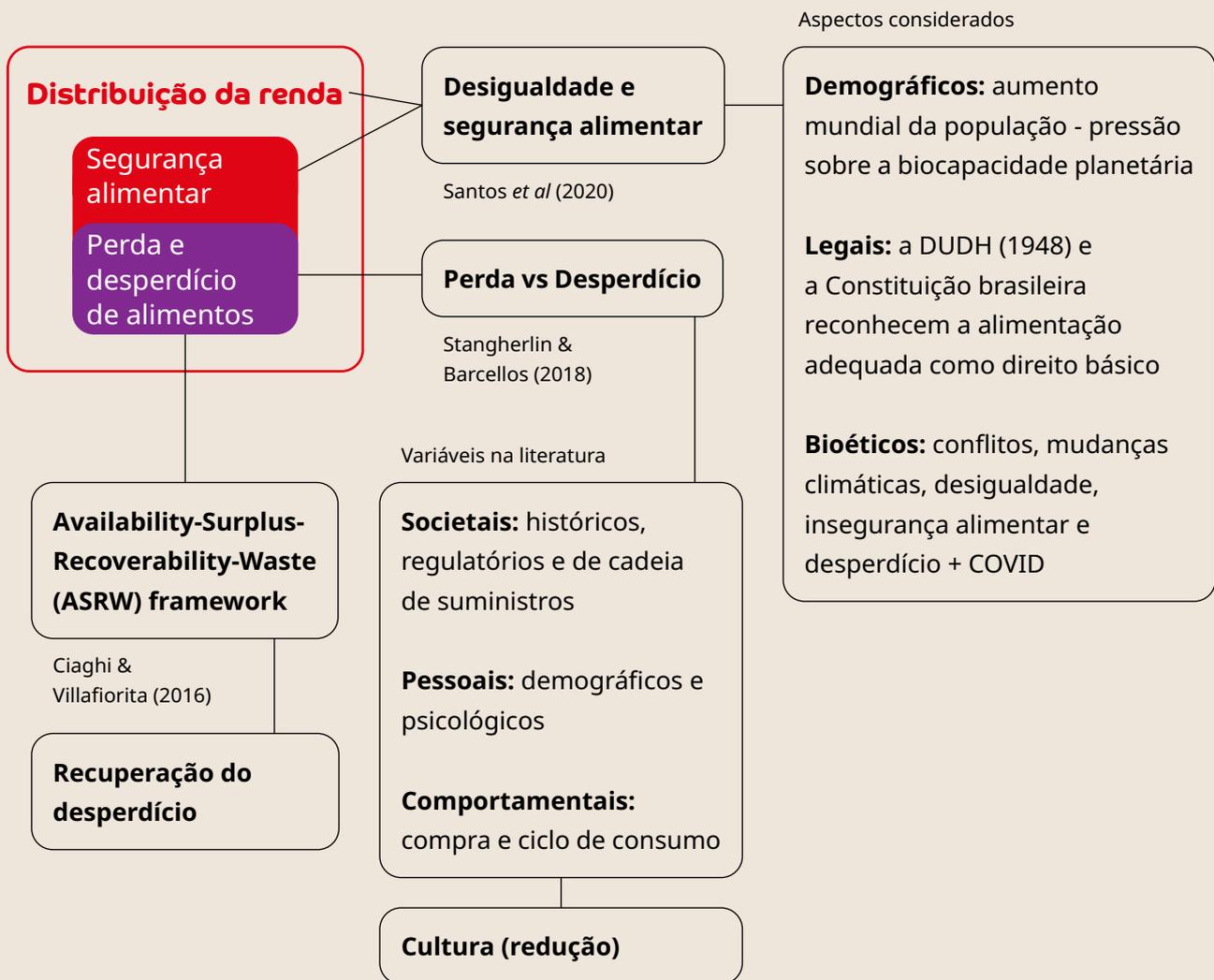
Em primeiro lugar, o vínculo entre o desperdício de alimentos e a segurança alimentar é o mais evidente de todos, já que se refere ao caráter do alimento como tal, isto é, como insumo essencial para a sobrevivência humana. Tal relação tem sofrido uma mudança, indo de uma perspectiva de caridade para uma vinculada aos direitos humanos fundamentais e aos princípios da dignidade da pessoa humana. Assim, passar do combate à fome para a abordagem da segurança alimentar significou a introdução de elementos como a qualidade nutricional e a soberania alimentar. Nessa abordagem, busca-se a superação das condições de dependência e vulnerabilidade de populações em situações de risco alimentar. Isso inclui considerar os aspectos estruturais da desigualdade econômica e social, e fatores demográficos, bioéticos e legais (Figura 3)¹².

Esses estudos analisam o aumento da população mundial e a conseqüente pressão sobre a biocapacidade planetária¹³. Abordam os aspectos éticos da manutenção de situações de desigualdade que levam à deficiência nutritiva para boa parte da população, enquanto outros setores desperdiçam alimentos de modo cotidiano. Também discorrem sobre fatores como os conflitos militares e as crises ambientais, que levam setores da população mundial a situações de vulnerabilidade alimentar, bem como os impactos de se reconhecer o direito à alimentação saudável como direito fundamental de todos os seres humanos.

12 Santos *et al.* (2020).

13 Estimativa da biocapacidade (BC) é uma forma de se avaliar o quão sustentável é o modelo de desenvolvimento de uma localidade, região ou um país. Trata-se de uma avaliação da capacidade que determinada área tem para ofertar recursos naturais e assimilar os resíduos gerados pela população residente (Wackernagel *et al.*, 2005).

Figura 3

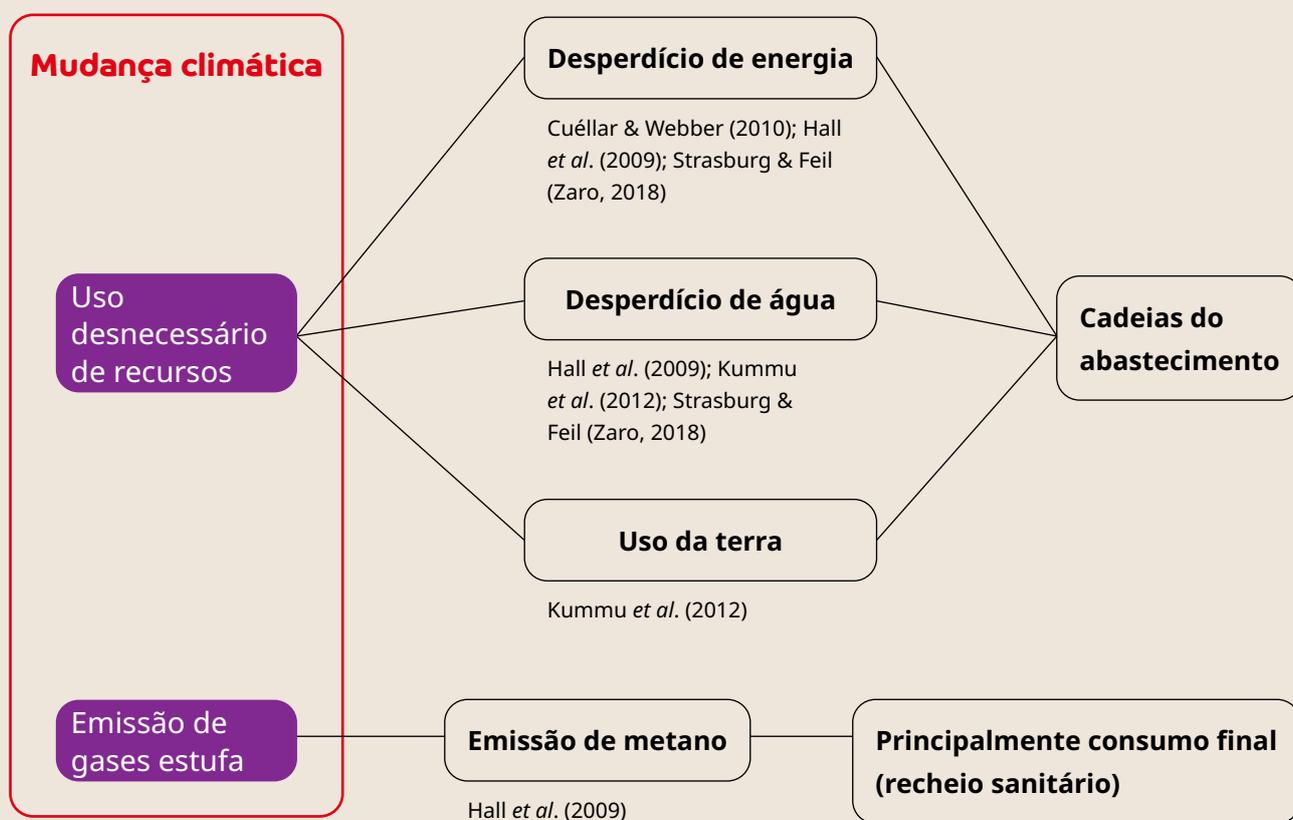


Isso vincula a questão do desperdício de alimentos com a saúde, pois existe uma relação direta entre saúde e alimentação adequada. Dessa forma, o desperdício de alimentos e sua dimensão relativa à saúde estão atrelados tanto com grupos de pessoas que têm dificuldades de acesso aos alimentos, como com aqueles nos quais há um excedente. Adquire, nessa abordagem, um caráter não assistencialista, mas de saúde, com dois extremos – falta ou excesso de alimentos, e suas respectivas consequências prejudiciais. Contudo, a categorização do excesso de consumo calórico como desperdício é avaliada com cautela, visto que pode trazer uma maior estigmatização social para pessoas obesas.

Outro tema cada vez mais vinculado ao desperdício de alimentos são os impactos ambientais da produção e disposição final de alimentos desperdiçados. Trata-se de uma literatura crescente, que analisa a contribuição do desperdício de alimentos às mudanças climáticas,

e outros impactos no meio ambiente causados pelo uso desnecessário de recursos e pela emissão de gases estufa em toda a cadeia produtiva dos alimentos não consumidos (Figura 4)¹⁴. Esses estudos se propõem a entender o quanto a produção desnecessária de alimentos impacta sobre o uso da terra, o desperdício de água e o desperdício de energia, tendo como base esses processos na cadeia de produção e abastecimento. Parte dessa linha de estudos analisa o impacto que a disposição de alimentos desperdiçados pelo consumidor final (fundamentalmente pelos lares e comércios de venda de alimentos elaborados) que, durante o processo de decomposição resulta na emissão de gases com impactos negativos nas mudanças climáticas.

Figura 4



É igualmente importante destacar que a questão do desperdício de alimentos deve considerar ainda os aspectos culturais e identitários de indivíduos e/ou grupos de pessoas, evitando a estigmatização de práticas culturais que podem ser consideradas favoráveis ao desperdício. Nesse sentido, a política de luta contra o desperdício de alimentos deve ser sensível às considerações sociais, históricas e culturais.

14 Cuéllar & Webber (2010); Hall *et al.* (2009); Kummu *et al.* (2012) e Strasburg & Feil (Zaro, 2018).

3. A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS



O desperdício de alimentos é uma problemática reconhecida internacional e nacionalmente. Dessa maneira, para a análise do âmbito normativo e institucional no qual o combate ao desperdício tem lugar, é necessário identificar atores e agentes da ordem internacional, bem como regional e nacional, e as relações de cooperação e interdependências existentes.

O Brasil, como um dos países mais populosos da Terra¹⁵ e um dos maiores produtores de alimentos do mundo, tem um papel destacado na causa da redução do desperdício de alimentos. Por isso, não surpreende que o país conte com vinculações e parcerias importantes com órgãos e instituições internacionais focadas na questão. Dessa maneira, o marco institucional do combate ao desperdício no Brasil extrapola a ordem federal e se projeta internacionalmente, seja de fora para dentro, como no sentido oposto.

Para compreender tal dimensão, começaremos pelo marco normativo e institucional internacional do combate ao desperdício de alimentos, incluindo as instituições especializadas em temáticas correlatas, para depois passar à análise do marco institucional no nível federal.

15 O Brasil é o sexto país mais populoso do mundo, depois da China, Índia, Estados Unidos, Indonésia e Paquistão (dato extraído em 29 nov. 2021 do site do Banco Mundial: <https://databank.worldbank.org/source/population-estimates-and-projections#>).

3.1 O marco internacional do combate ao desperdício de alimentos

...nós precisamos de sistemas alimentares que sustentem a saúde e bem-estar de todas as pessoas. A desnutrição, a escassez de alimentos e a fome não são forças da natureza. São resultado das ações e omissões de todos nós. (Discurso de Abertura do Sr. António Guterres, Secretário Geral da ONU na Cúpula dos Sistemas Alimentares, Set 2021 - tradução própria)

As ações orientadas no combate à fome e ao desperdício de alimentos no Brasil se inserem no contexto internacional de princípios e objetivos estabelecidos de modo conjunto com outras nações. Nesse marco, está a estrutura de organizações e agências especializadas que fazem parte da Organização das Nações Unidas (ONU), estruturas regionais de cooperação e articulação política, assim como organizações não-governamentais (ONGs) e empresas privadas que integram essa cadeia de produção e fornecimento de alimentos. Não sendo possível esgotar, na presente pesquisa, a totalidade desses agentes, passaremos a descrever o marco normativo e as instituições de maior presença e relevância para o combate ao desperdício e à fome no nível internacional.

Dentre a grande quantidade de organizações e agências internacionais, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) aparece como a principal agência geradora de ações e programas orientados ao combate ao desperdício e à fome, combinando sua atuação com organizações como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Em termos das ONGs, algumas com ações diretamente relacionadas ao tema, estão a World Wildlife Fund (WWF), Care, Fairtrade, Feedback, Foodbanks, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Save the Food, Slowfood, World Resources Institute (WRI), WRAP e outras.

Em termos do marco de compromissos internacionais, podemos nomear como essencial a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), que no seu art. 25 estabelece como direito fundamental de todo ser humano o acesso à uma alimentação que garanta qualidade de vida, saúde e bem-estar. Esse reconhecimento é complementado pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que reconhece o direito fundamental não

estar sujeito à fome e o direito à uma alimentação adequada¹⁶ e, no caso das crianças, pelo art. 24 da Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989), que estabelece a necessidade de:

combater as doenças e a desnutrição, inclusive no contexto dos cuidados primários de saúde mediante, inter alia, a aplicação de tecnologia prontamente disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e de água limpa de boa qualidade, tendo em vista os perigos e riscos da poluição ambiental.

Mais específica e recentemente, a questão dos sistemas alimentares e seus vínculos com as mudanças climáticas foi abordada no Acordo de Paris, surgido da 21ª Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (21ª COP), em 2015. Tal acordo estabeleceu como preocupação os efeitos adversos que as mudanças climáticas podem trazer para os sistemas de produção de alimentos e, com isso, para o combate à fome. Nesse mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Agenda 2030¹⁷ para o Desenvolvimento Sustentável, no qual a questão da fome e a produção de alimentos adquiriu lugar de destaque. Tal questão é abordada tanto no objetivo nº 2 (ODS 2), que procura atingir a fome zero, incrementando a produção de alimentos ao tempo que favorece a agricultura familiar e sustentável, como pelo objetivo nº 12 (ODS 12), que procura o desenvolvimento de padrões de produção e consumo sustentáveis e que, no seu indicador 12.3, especificamente estabelece a meta de:

Até 2030, 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.

No nível regional, também em 2015, a Comunidade de Estados Latinoamericanos e Caribenhos adotou, na sua III Reunião de Chefes de Estado em San José, Costa Rica, o “plano de segurança alimentar, nutrição e erradicação da fome”. O documento colocou como objetivo regional atingir melhora substantiva da qualidade de vida das populações mais vulneráveis, especialmente no que se refere à alimentação, e erradicar, até 2025, a fome de todos os países da região. O plano da CELAC se estrutura em quatro pilares, entre os quais o primeiro pilar, de estratégias coordenadas de segurança alimentar, prevê como entre suas principais linhas de ação a atuação direta dos estados sobre as perdas e desperdícios de alimentos.

Esses objetivos são mantidos em vigência até hoje e têm resultado na organização dos

16 Santos *et al.*, p.3.

17 Brazil's National Pathways to Sustainable Food Systems (2021).

Diálogos sobre Sistemas Alimentares e na recente organização da Cúpula dos Sistemas Alimentares, que aconteceu em setembro de 2021. Os Diálogos são organizados desde 2018 como mesas-redondas reunindo governos, sociedade civil, empresas e academia para discutir formas de promover mudanças que permitam transformar os sistemas alimentares a modo de garantir uma alimentação adequada para toda a população a partir de produção sustentável.

A Cúpula dos Sistemas Alimentares foi convocada pelo Secretário Geral das Nações Unidas, considerando o papel importante que os alimentos têm na consecução da totalidade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A conferência teve ampla participação e incluiu considerações a respeito dos efeitos da pandemia global da COVID-19 sobre a segurança alimentar.

Também em 2021, durante a 26ª Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (COP 26) foi reconhecida a necessidade de abordar a questão dos sistemas alimentares como elemento fundamental para promover um meio ambiente sustentável e garantir a segurança alimentar.

A atuação do Brasil, tanto na questão do combate ao desperdício como na segurança alimentar, articula-se com o conjunto de instâncias internacionais, mas baseia-se em uma estrutura normativa e institucional própria, que analisaremos a seguir (Figura 5).

3.2 O marco nacional do combate ao desperdício de alimentos

No Brasil, o Artigo 6 da Constituição Federal estabelece o marco normativo do direito social à alimentação (estabelecido por emenda 64 de 2010)¹⁸, e a consideração da proteção ao meio ambiente como um pilar fundamental da organização do Estado (incluindo um capítulo inteiro dedicado à questão).

Mais especificamente, a questão do desperdício de alimentos é regulamentada pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), nº 11.346/2006, nos seus aspectos do combate à perda e ao desperdício, assim como os seus desdobramentos sociais; e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelecida por Lei 12.305/2010, nos aspectos referidos à disposição dos alimentos desperdiçados.

18 Santos *et al.*, p.3.

A LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), visando a articulação do poder público com a sociedade civil organizada para garantir o direito humano à uma alimentação adequada. Tal instrumento legal, que considera os acordos internacionais e a promoção da cooperação técnica internacional na matéria, define, no seu art. 3, a segurança alimentar e nutricional como:

a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Para a gestão de tal sistema, a LOSAN estabelece dois órgãos, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Também, a lei estabelece uma Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser convocada pelo CONSEA com uma periodicidade não maior aos quatro anos, e que deve dispor sobre as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar.

A partir da LOSAN, por meio do decreto Nº 7.272/2010, foi estabelecida a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Como princípios, a PNSAN coloca o incentivo ao abastecimento e a organização de sistemas agroecológicos, sustentáveis e descentralizados, abrangendo desde a produção até a distribuição de alimentos, com foco na saúde e a diversidade cultural¹⁹.

O CONSEA foi pensado como a entidade com representação privilegiada da sociedade civil, e era composto por 1/3 por representantes dos ministérios e secretarias de Estados e 2/3 por representantes da sociedade civil, escolhidos com base nos critérios estabelecidos pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional²⁰. Como órgão assessor da Presidência, o CONSEA ocupava um papel central na definição e planejamento do PLANASAN e foi reconhecido pela FAO como um elemento central para que o Brasil conseguisse sair do

19 Santos *et al.*, p.3.

20 O CONSEA é anterior à LOSAN. Foi criado em 1993 como órgão assessor da Presidência da República, com importante participação da sociedade civil (21 representantes), mas por designação direta do Presidente da República. Em 1995 foi substituído pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, com composição similar (os 21 representantes foram elevados a 28 em 1999) mas com um objetivo mais amplo. O CONSEA foi recriado em 2003 e reorganizado em 2007, em linha com a recentemente aprovada LOSAN.

mapa da fome em 2014²¹. Contudo, a medida provisória 870 de 2019 extinguiu o Conselho sem que uma outra entidade ocupasse seu lugar e funções, ficando ausente essa articulação da sociedade civil com a problemática da segurança alimentar.

A CAISAN, por sua vez, constitui a instância de representação e articulação dos diferentes ministérios e secretarias federais para a planificação e implementação dos aspectos operativos da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Estabelecido em 2007, com participação dos mesmos ministérios e secretarias integrantes do CONSEA, foi reorganizado em 2021, na base da nova composição ministerial do governo.

Adicionalmente e como desdobramento de tal estrutura, a Rede Brasileira de Banco de Alimentos foi criada em 2016, destinada ao “...fortalecimento e integração da atuação dos bancos de alimentos, com vistas a contribuir para a diminuição do desperdício de alimentos no Brasil e para a garantia do Direito Humano à alimentação adequada”. Tal disposição foi redefinida em 2020 por decreto presidencial 10.490/2020, que reformulou a composição do Conselho Gestor da rede.

Especialistas destacam a existência de numerosas propostas legislativas sobre a questão de doações de alimentos, algumas das quais já levam vinte anos em tramitação²². Só em 2015, foi apresentada uma grande quantidade de projetos no Senado e na Câmara de Deputados, visando proporcionar garantias que permitam aos doadores de alimentos ficarem isentos de responsabilidade por danos à saúde quando não existir dolo ou negligência. Contudo, tais garantias não eliminam os riscos jurídicos deste tipo de doação como consequência das responsabilidades estabelecidas pelo Código Civil e de Defesa ao Consumidor. Essa situação foi abordada pela lei 14.016/2020 de combate ao desperdício, que intenciona estabelecer um marco normativo e legal para a doação. A lei objetiva promover a doação de excedentes por parte de estabelecimentos que comercializam ou provêem alimentos.

No que se refere ao descarte de alimentos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, articula sua atuação junto ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), e o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) na procura pelo estabelecimento de uma

21 BOJANIC, Alan Jorge; FRANÇA, Caio Galvão de; MARQUES, Vicente Penteado Meirelles de Azevedo; e DEL GROSSI, Mauro Eduardo. Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras. FAO: Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5335o.pdf>. Acesso em 1 Dec 2021.

22 Peixoto & Pinto (2016); Santos *et al.* (2020).

política de gestão de resíduos que seja sustentável desde o ponto de vista ambiental e que cuide do bem-estar e da saúde pública. Dentro da PNRS, os objetivos de redução e reutilização dos resíduos sólidos, assim como o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo também estão relacionados à redução do desperdício de alimentos.

Tal estrutura institucional federativa é complementada por organizações da sociedade civil, empresas, conselhos e associações, tais como a Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), a Associação Brasileira de Embalagem (ABRE), a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza (Abrelpe), o Banco de Alimentos, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), as centrais de abastecimento, como as CEASAs, a Embrapa, a FGV/EAESP, a Food Tech Global Challenge, o Serviço Social do Comércio (SESC), a Slow Food Brasil, a World Resource Initiative (WRI) e numerosas startups que trabalham com iniciativas tecnológicas e sociais para dar resposta à problemática.

Com base nessa estrutura institucional, têm surgido diversas iniciativas no Brasil. Uma delas é a articulação, por meio da CAISAN em parceria com a FAO, da “Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil”, lançada no fim de 2017²³ e publicada em 2018, com o objetivo de “coordenar ações direcionadas a prevenir e reduzir as perdas e desperdício de alimentos no Brasil, por meio da gestão mais integrada e intersetorial de iniciativas do governo e da sociedade”. Tal estratégia estabelece como fundamental a necessidade de gerar ferramentas que permitam um melhor diagnóstico do problema, a criação de novas tecnologias, o aumento da participação em discussões no nível nacional, regional e internacional, assim como ações para educar, capacitar, comunicar, legislar e regulamentar temas relacionados. Mesmo em um contexto de crise econômica, desarticulação política da estrutura estabelecida pela LOSAN e crise sanitária como consequência da COVID-19, o caráter intersetorial do plano estabelecido representa uma ferramenta fundamental para pensar uma estratégia abrangente e alinhada com o recomendado por especialistas²⁴.

Além das iniciativas públicas, outras merecem destaque no Brasil, tais como o Programa Mesa Brasil do SESC, Fruta Imperfeita, Save Food Brasil e #semdesperdício²⁵. Estes são alguns exemplos de ações que comportam um amplo leque de ações para contribuir na redução do desperdício e da fome no país.

23 Santos *et al.*, p.7.

24 Matzembacher *et. al.* (2021).

25 *Idem*, pp. 9-10.

3.3 Considerações Finais

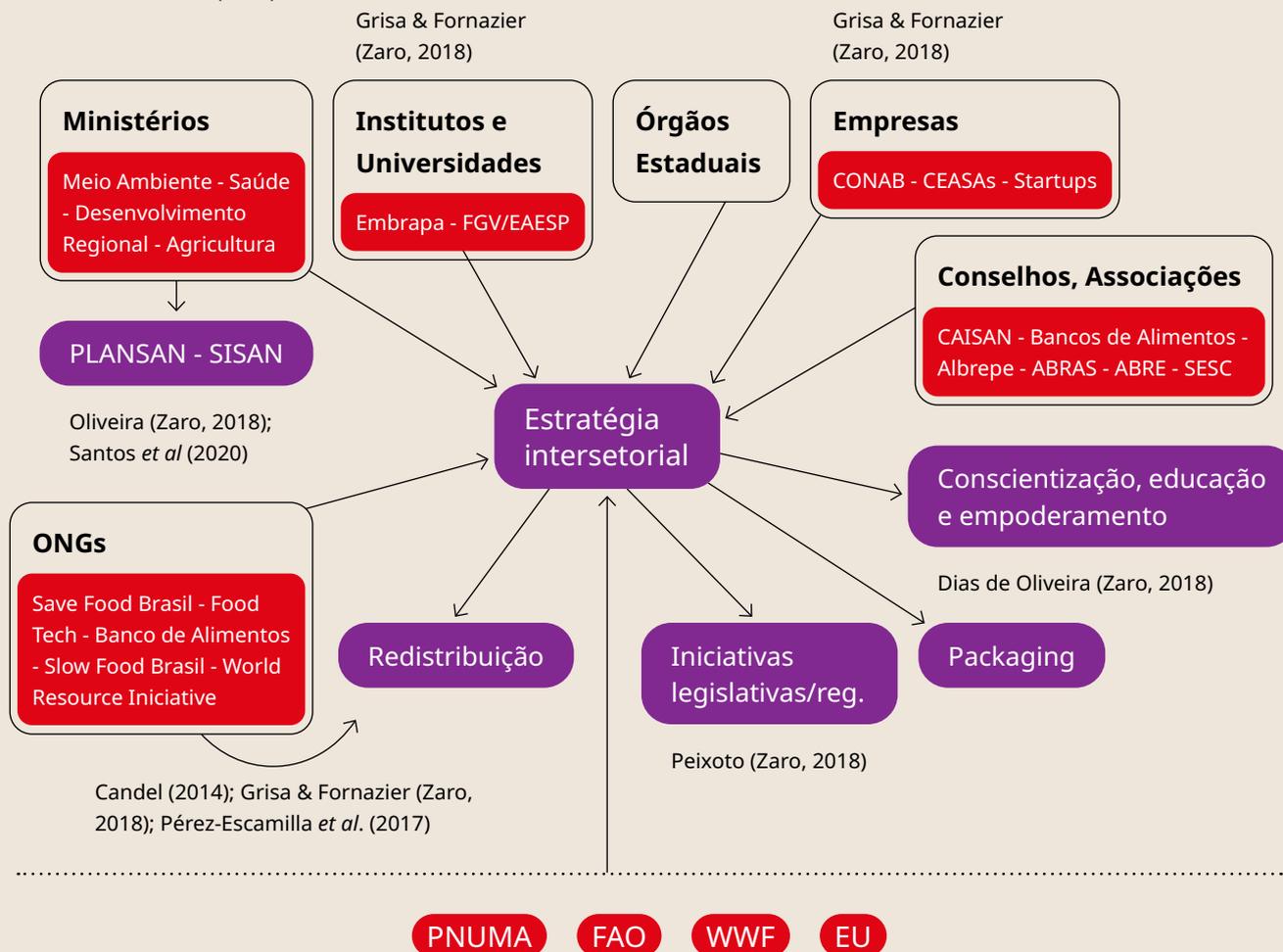
Figura 5

marco institucional

#semdesperdício - comida invisível - Semana Nacional de Conscientização da Perda e Desperdício de Alimentos - Mesa Brasil (SESC) - Programa de Aquisição de Alimentos

Âmbito Nacional

Matzembacher *et al* (2021)



O Brasil conta com uma estrutura normativa e institucional de combate ao desperdício e à insegurança alimentar que colocam o país em uma situação favorável para fazer frente aos desafios futuros. A ampla articulação política e técnica do país, alinhada com as instâncias internacionais, permite o desenvolvimento de programas e políticas de alto nível, que promoveram os avanços que o Brasil registrou no combate à fome durante a primeira década do século XXI.

A elaboração de um plano intersetorial para o combate ao desperdício de alimentos coloca as estratégias de ação dentro do marco recomendado pelas organizações internacionais líderes, como a FAO. Adicionalmente, a presença de ONGs importantes implementando seus programas localmente se soma a iniciativas próprias do âmbito nacional, demonstrando o papel ativo da sociedade civil e o compromisso social com o combate às questões do desperdício de alimentos, a segurança alimentar e as mudanças climáticas.

Contudo, a decisão política recente de dissolver o CONSEA, o corte de verbas para a pesquisa científica e tecnológica, a crise econômica que atravessa o país, e os efeitos negativos da COVID-19 sobre os setores mais vulneráveis, além da falta de compromisso ambiental, projetam dúvidas sobre a possibilidade de fazer bom uso de tais vantagens. A isso se adiciona as dificuldades internacionais que a atual crise econômica e sanitária mundial, resultantes dos impactos da COVID-19, traz no agravamento da situação da fome globalmente.

Segundo especialistas, o Brasil se encontra dentre os países que mais desperdiçam alimentos no mundo, mas as condições de tais desperdícios ainda precisam ser exploradas com mais pesquisas e informações²⁶. Sem um compromisso maior por parte do governo e sem a possibilidade de rearticular a participação da sociedade civil nas instâncias de planejamento e decisão sobre as políticas orientadas a tais problemáticas, é difícil pensar em superar a situação atual. Por isso, a principal prioridade seria exigir a retomada da articulação de uma instância institucional, como o CONSEA. Além disso, é também fundamental o estabelecimento de marcos institucionais e normativos que permitam encarar as políticas de luta contra o desperdício de alimentos como políticas de longo prazo, incluindo a cooperação, bem como ativar o conjunto com institutos de pesquisa, universidades e organizações da sociedade civil que contribuem para a construção conjunta de soluções.

26 A Embrapa, por exemplo, tem destacado a necessidade de se estudar as condições do reaproveitamento de resíduos agrícolas no Brasil (Pires & Andrade, s/d).

REFERÊNCIAS

Trabalhos Acadêmicos

ASCHEMANN-WITZEL, Jessica et al. Key characteristics and success factors of supply chain initiatives tackling consumer-related food waste—A multiple case study. *Journal of cleaner production*, v. 155, p. 33-45, 2017.

CIAGHI, Aaron; VILLAFIORITA, Adolfo. Beyond food sharing: Supporting food waste reduction with ICTs. In: 2016 IEEE International Smart Cities Conference (ISC2). IEEE, 2016. p. 1-6.

CUÉLLAR, Amanda D.; WEBBER, Michael E. Wasted food, wasted energy: the embedded energy in food waste in the United States. *Environmental science & technology*, v. 44, n. 16, p. 6464-6469, 2010.

DO CARMO STANGHERLIN, Isadora; BARCELLOS, Marcia Dutra. “Desperdício de alimentos: uma análise das diversas variáveis de influência que afetam o consumidor.” In: ZARO, Marcelo (ed). *Desperdício de Alimentos: Velhos Hábitos, Novos Desafios*, pp. 384-397. Caxias do Sul: EDUCS.

DO CARMO STANGHERLIN, Isadora; DE BARCELLOS, Marcia Dutra. Drivers and barriers to food waste reduction. *British Food Journal*, 2018.

HALL, Kevin D. et al. The progressive increase of food waste in America and its environmental impact. *PloS one*, v. 4, n. 11, p. e7940, 2009.

KUMMU, Matti et al. Lost food, wasted resources: Global food supply chain losses and their impacts on freshwater, cropland, and fertiliser use. *Science of the total environment*, v. 438, p. 477-489, 2012.

LUENGO, Rita de Fátima Alves et al. Como reduzir o desperdício ao longo da cadeia produtiva de hortaliças e frutas? Contribuição de duas tecnologias Embrapa para campo e distribuição. In: ZARO, Marcelo (ed). *Desperdício de Alimentos: Velhos Hábitos, Novos Desafios*, pp. 38-59. Caxias do Sul: EDUCS. 2018.

MATZEMBACHER, Daniele Eckert; VIEIRA, Luciana Marques; DE BARCELLOS, Marcia Dutra. An analysis of multi-stakeholder initiatives to reduce food loss and waste in an emerging country–Brazil. *Industrial Marketing Management*, v. 93, p. 591-604, 2021.

PORPINO, Gustavo P. Quais os porquês do desperdício de alimentos entre consumidores? Compreendendo o comportamento do consumidor para delinear soluções. In: ZARO, Marcelo (ed). *Desperdício de Alimentos: Velhos Hábitos, Novos Desafios*, pp. 84-113. Caxias do Sul: EDUCS. 2018.

REYNOLDS, Christian; SOMA, Tammara; SPRING, Charlotte; LAZELL, Jordon. *Routledge Handbook of Food Waste*. Routledge. 2020 <https://doi.org/10.4324/9780429462795>.

SANTOS, Karin Luise dos et al. Perdas e desperdícios de alimentos: reflexões sobre o atual cenário brasileiro. *Brazilian Journal of Food Technology*, v. 23, 2020.

SCHNEIDER, Felicitas. Review of food waste prevention on an international level. In: *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Waste and Resource Management*. ICE Publishing, 2013. p. 187-203.

SIPIONI, Marcelo Eliseu et al. Máscaras cobrem o rosto, a fome desmascara o resto: COVID-19 e o enfrentamento à fome no Brasil. Preprint. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/pps-660.2020>.

SOUZA RIBEIRO JÚNIOR, José Raimundo. O desperdício de alimentos e a fome: uma análise crítica da atuação da ONU e do Banco Mundial. In: ZARO, Marcelo et al. *Desperdício de alimentos: velhos hábitos, novos desafios*. Caxias do Sul, RS: EducS, v. 417, 2018.

STRASBURG, Virgílio José; FEIL, Alexandre André. Uso de recursos hídricos e energia: aspectos e impactos na produção e no desperdício de alimentos. *Desperdício de alimentos: velhos hábitos, novos desafios*, p. 60.

WACKERNAGEL, M. et al. (2005). *National Footprint and Biocapacity Accounts 2005: The Underlying Calculation Method*, Global Footprint Network (Oakland, California, 2005).

Relatórios e Documentos Oficiais

CAISAN (2018). Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil.

CAISAN, MDSA (2017). Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. PLANSAN 2016-2019.

CAISAN, MDSA (2018). II Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. PLANSAN 2016-2019 Revisado.

CEDES - Centro de estudos e debates estratégicos - Consultoria legislativa. "Perdas e Desperdícios de Alimentos: estratégias para redução." Cadernos de Trabalhos e Debates 3. Edições Câmara. 2018

CELAC (2015). Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025.

CELAC (2017). Declaración especial 1: sobre seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre CELAC 2025 (Plan CELAC 2025).

FOOD SYSTEM SUMMIT. Brazil's National Pathways to Sustainable Food Systems. Documento de trabalho apresentado na Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU. 2021. <https://summitdialogues.org/wp-content/uploads/2021/09/National-Pathways-BRAZIL.pdf>.

PEIXOTO, Marcus; SALLES PINTO, Henrique. "Desperdício de alimentos: questões socioambientais, econômicas e regulatórias." Boletim Legislativo 41. 2016.

PIRES, Adriana; ANDRADE, Cristiano. "Pesquisa em resíduos, agricultura e ambiente. "Embrapa Meio Ambiente. (s/d). Disponível em: <https://www.cnpma.embrapa.br/download/551.pdf>.

UNITED NATIONS (2015). Paris Agreement. World Resource Institute (2019). World Resources Report: Creating a Sustainable Food Future. A Menu of Solutions to Feed Nearly 10 Billion People by 2050. Final Report, July 2019.