

POLÍTICA DE GESTÃO ALIMENTAR COM APROVEITAMENTO DE RESÍDUOS NO BRASIL

FOOD MANAGEMENT POLICY WITH WASTE RECOVERY

Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua¹
Omar El Faro²

RESUMO

O presente artigo visa a apresentar propostas no âmbito da gestão alimentar concernentes a projetos solidários e, ao mesmo tempo, contribuir para a ampliação do debate sócio-jurídico no Brasil. A magnitude excepcional do problema da fome no mundo e do desperdício reivindica políticas de gestão alimentar urgentes, integrais e criativas. Os projetos solidários de gestão alimentar, especialmente o “Last Minute Market”, iniciado pela Universidade de Bolonha (Itália) podem servir de protótipo para projetos brasileiros similares. Implica, todavia, a inserção do tema em abordagens inter e transdisciplinares convergentes. Há graves desafios que precisam de superação: 1. a mudança de padrões e mentalidades da gestão pública e privada; 2 a elaboração de novos marcos legislativos regulatório ou de hermenêuticas jurídicas consentâneas; 3. e a emergência de redes solidarísticas em favor de projetos comuns em torno do interesse coletivo e das minorias vulneráveis.

Palavras-chave: Gestão Alimentar; Fome; Resíduos; Política Pública; *Last Minute Market*.

ABSTRACT

This article aims to present proposals in managing food projects concerning solidarity and at the same time contributing to the enhancement of socio-legal debate in Brazil. The exceptional magnitude of the problem of world hunger and waste demands urgent, comprehensive and creative management food policy. The solidarity projects management food, especially the "Last Minute Market", initiated by the University of Bologna (Italy) could serve as a prototype for similar projects in Brazil. It implies, however, the inclusion of the topic in inter-and transdisciplinary convergents approaches. There are serious challenges that need overcoming: 1. changing mindsets and patterns of public and private management, 2. development of new legislative regulatory framework or consistent juridical hermeneutics, 3. and emerging networks of solidarity in favor of common projects around the collective interest and vulnerable minorities.

Keywords: Food Management; Hunger; Waste Solids; Public Policy; Last Minute Market.

Introdução

A produção de resíduos sólidos é, sem dúvida, um dos mais preocupantes problemas socioambientais, em decorrência da imensidão de resíduos e rejeitos produzidos diariamente como efeito colateral de um sistema de produção/consumo irracional. Por outro lado, os resíduos passam a ser vistos não mais como “lixo” mas como elementos a serem

¹ Professor Doutor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB – DF). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP), Ribeirão Preto-SP. E-mail: marciorique@usp.br

²Mestrando em Administração de Organizações (Sustentabilidade de Organizações) na FEA-RP/USP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto-SP. E-mail: omar.elfaro@gmail.com

reaproveitados, dentro de condições, em verdade, bem limitadas de reutilização e reaproveitamento. Portanto, na equação produção/consumo/renovação intervêm variáveis nada desprezíveis, que gravitam em torno da questão: que e como se pode reutilizar ou reciclar no âmbito de tudo aquilo que pensamos necessário para o nosso consumo e “bem-estar”? E, por consequência, uma outra indagação emerge ainda mais peremptória: o que se pode evitar (reduzir) de impacto à natureza? Como transformar o problema da produção de resíduos em soluções humanitárias e solidárias, atacando outro grave problema social: a fome?

Assim, as soluções precisam ser entendidas e perpassadas no âmbito de concepções macroeconômicas, macropolíticas e macroambientais. Obviamente, esta perspectiva holonômica, que considera o sistemático e as integrações, não pretere nem despreza as iniciativas pontuais, relativas ao âmbito da microesfera social, mas as toma sempre em dialogia, recursividade e compreensão integral, ou seja, mesmo as atitudes elementares estão conectadas entre si numa perspectiva integral e sistemática. E a perspectiva do todo implica a consideração das partes, dos elementos isolados – o que torna as soluções complexas e devedoras de uma perspectiva trans e multidisciplinar.

O Dr. Chris N. Mwikisa, diretor da Divisão de Ambientes Saudáveis e Desenvolvimento Sustentável, em suas palavras iniciais ao Relatório da Conferência Regional FAO/OMS sobre Segurança Alimentar na África, realizada no Zimbábue, em 2005, afirma que os países têm realizado poucas mudanças, apesar de uma transformação paradigmática que não considera os alimentos só como produto agrícola/comercial, mas como fator de saúde pública, quer pelo seu efeito nutricional, quer pelos impactos à natureza e à qualidade de vida das pessoas (FAO, 2005, p. 37).

O Relatório da FAO “*Global food losses and food waste*” (“Perdas alimentares globais e desperdício alimentar”) indica que cerca de 1,3 bilhões de toneladas de alimentos são desperdiçados anualmente no mundo. E reconhece que os recursos e energias empregados na sua produção o são em vão, bem como os gases de efeito estufa produzidos também não precisam ser produzidos (FAO, 2011, p. 1).

Por outro lado, indica como elementos preponderantes para este quadro a falta de estruturas produtivas nos países emergentes e os padrões de consumo dos países ricos. Nos países industrializados, o nível de desperdício anual detectado, apenas considerado o desperdício dos consumidores, chega a 222 milhões de toneladas, um valor aproximado ao total de alimentos produzidos na África Subsaariana (230 milhões). Na América Latina, o

maior desperdício concerne à produção de frutas e vegetais – cerca de 40% são desperdiçados no processo de produção, pós-colheita, embalagem e transporte.

No bojo dessa discussão, e como elemento preponderante em nossa abordagem, os projetos de gestão alimentar vêm de encontro à busca de solução de um problema angustiante hodierno, que entendemos como efeito colateral dos modos de produção hegemônicos e das formas de poder a eles vinculados: o flagelo da fome.

Com efeito, calculam-se para mais de 800 milhões as vítimas crônicas da fome ou grave subnutrição, dentre as quais a maior parte compreendida por mulheres e crianças dos países em vias de desenvolvimento. O flagelo da fome atinge 777 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento, 27 milhões nos países em transição (na ex-União Soviética) e 11 milhões nos países desenvolvidos. A subnutrição crônica pode conduzir à morte física ou produzir sequelas muito graves, tais como mutilação, falta de desenvolvimento de células cerebrais em bebês e cegueira em decorrência da falta de vitamina A (ECO-GAIA, 2008).

Ante o que foi exposto, especialmente o constrangimento social de estatísticas tão tristes e significativas, mostra-se, pois, urgente repropor os elementos da nova esfera pública mediante o questionamento dos limites da relação tripartite Estado-sociedade-mercado, compatibilizado com o ideal de emancipação eco-sócio-política. A rediscussão da centralidade do Estado e do princípio do Estado na elaboração dos novos direitos deve ser perpassada pela ação comunitária, inclusive no campo da gestão alimentar e dos resíduos sólidos.

É justamente num contexto de reconhecimento da escassez e privação alimentar, que eclodem nos países ocidentais uma série de programas de combate ao desemprego (ou precariedade de emprego) e de enfrentamento da miséria e da fome. Emergem no âmbito das mudanças condições econômicas e sociais a reivindicarem reformas no campo dos estados provisionais e da ampliação das políticas de bem-estar social, bem como do reconhecimento dos malefícios da escala expansiva de um comércio internacional desregulado.

Especialmente a partir da década de 1990, desenvolvem-se em muitos países iniciativas distintas em aspectos elementares, tais como o envolvimento governamental, os fundos de manutenção, a regulação das atividades, a participação voluntárias, o envolvimento de cadeias produtivas, notadamente vinculadas aos excessos de produção agrícola e à distribuição de alimentos. São descritas atividades deste gênero nos Estados Unidos, Canadá,

Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, França, Alemanha, Espanha, Itália, Bélgica, Polônia, Portugal, Grécia, Irlanda, Tchecoslováquia e Romênia (TARASUK; EAKIN, 2003).

De maneira menos programática e não raras vezes associado às formas espontâneas, pulverizadas e descentralizadas das filantropias confessionais, também no Brasil é possível detectar no mesmo período serviços prestados no sentido de aproveitamento de produtos, sobretudo hortifrutícolas, obtidos junto às grandes redes de comércio varejista e os entrepostos de controle, e transformados nos famosos “sopões” que visavam populações vulneráveis, com especial destaque para as chamadas 'populações de rua'.

Trata-se, então, de uma preocupação de abrangência mundial e cuja efervescência está bastante vinculada às metamorfoses da *questão social*, ou como, nós preferimos, da *questão socioambiental*: a inquietação decorrente de um processo de pauperização e destruição dos recursos naturais mesmo em condições de aumento de produtividade e de riqueza (PONZILACQUA, 2011).

1. Da constatação do desperdício à ação organizada: gênese, consolidação e reprodução no exemplo do Last Minute Market

A abordagem ora apresentada, fora suscitada pela intervenção dos pesquisadores da Universidade de Bolonha, que elaboraram projeto de solidariedade significativo, denominado *Last Minute Market*. Convém referir que o *Last Minute Market* em sua versão original é engendrado num cenário mundial, e, notadamente europeu, de aumento da produtividade e do consumo, em que o acento neoliberal do comércio impelia às nações a um controle maior, quer da sua própria produção, quer da importação de produtos provenientes de fora. Está ligado, desde as origens à Faculdade de Economia e Engenharia Agrária da Universidade “*Alma Mater Studiorum*” de Bolonha.

Esta perspectiva protecionista, a animar como um dos vetores legitimadores, é apresentada sem disfarces, pelo professor Sagrè, nas bases idealizadas para o projeto *Last Minute Market* em sua versão original. Demonstra claramente a necessidade que os italianos e demais europeus notam na proteção dos seus mercados produtores internos, especialmente a agricultura comunitária: “Proteger o mercado interno significa proteger aos agricultores comunitários, mas protegê-la de quem? Provenientes de terceiros países, os de fora da União

Europeia, que subvencionam as exportações e impedem as importações aumentando obrigações e tarifas” (SAGRÉ, 2008, p. 12)³.

O projeto bolonhês parte da constatação do desperdício havido nas sociedades em cujo centro está o mercado e o consumo. O aumento progressivo da produção não acompanha, proporcionalmente, ao aproveitamento dos alimentos e uma gestão racional e eficiente da produção. Em contrapartida, em várias partes do globo, inclusive disfarçada e mascarada nos países centrais, eclode a fome e a miséria como resultante de um sistema global tangenciado pela supremacia dos valores comerciais ante os valores ontológicos do homem e da natureza.

A preocupação passa, gradativamente, dos resíduos de produção e comércio tomados como “lixo” para resíduos de produção e comércio orientados para a solidariedade e sustentabilidade.

Então, migra-se acentuadamente da tensão entre produção e destruição (poluição) para a compreensão do reaproveitamento útil: no caso do *Last Minute Market* de Bolonha, centrado na “doação” de produtos “*scadenti*” – ou seja, com prazo de validade por vencer e que tornam o produto depreciável.

Em síntese, o LMM encetado pela Faculdade de Economia e Engenharia Agrária da Universidade de Bolonha, busca o desenvolvimento de serviços e inovações de reaproveitamento e valorização de bens não-comercializáveis, que conta com uma rede de parcerias entre empresas, instituições públicas e organizações sociais de interesse público e sem fins lucrativos. Entre os não-comercializáveis, além dos produtos de natureza alimentar, inclusive produtos hortifrutícolas não colhidos, sementes e refeições prontas não servidas, o LMM atinge até produtos farmacêuticos e livros na iminência de destruição – tudo com a condição de que ainda estejam apropriados para o consumo imediato e sem riscos à saúde .

Os principais benefícios destacados pelos responsáveis pelo projeto podem ser reunidos em três grupos distintos: 1. o primeiro e maior deles é respeitante à distribuição de recursos que estavam na iminência de desperdício para indivíduos e grupos necessitados; 2. a redução de custos comerciais e os benefícios fiscais decorrentes aos produtores e/ou comerciantes; 3. o avanço significativo nos campos legislativo e das práticas inovadoras de gestão alimentar com a construção de um conjunto normativo de incidência social e administrativa relevante (no caso da Itália, cite-se a “*legge antisprecci*”, “*legge finanziaria 2008*” – que prevê benefício fiscal aos produtores doadores de produtos em via de

“Proteggere il mercato interno significa proteggere gli agricoltore comunitari, ma proteggerli da chi? De terzi paesi, da quelli che stanno fuori dall’Unione Europea, la quale sovvenziona le esportazioni e impedisce le importazioni aumentando dazi e tariffe” (Sagrè, 2008, 12 tradução livre).

esgotamento do prazo de validade às associações beneficentes e, como consequência indireta, pode-se até compreender a *Diretiva 2008/98/ce del Parlamento Europeo e Del Consiglio*, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos sólidos).

Em termos de avanços legislativos, na Itália o Parlamento criou a legislação Legge 25, giugno 2003, n.155, que versa sobre a distribuição gratuita de produtos alimentares pelas ONLUS (Organizações Não-Lucrativas de Utilidade Social) aos indigentes, alertando que os produtos devem estar em correto estado de conservação, transportados e armazenados corretamente para serem utilizados como alimentos (ITÁLIA, 2003).

Dentre os resultados benéficos imediatos, preliminares e específicos a serem descritos, sobretudo no campo de economia e engenharia agrária, a que se destinava originariamente o processo, vale destacar: as entidades beneficiárias de hortifrutigranjeiros tiveram sua demanda crescente e a oferta foi concebida como objetivamente relevante, em termos quantitativas e qualitativo. As entidades beneficiárias superaram as dificuldades de acesso e a retirada do mercado de produtos não-comercializáveis foi concebida como eficiente e com aprimoramento quantitativo e qualitativo racional; a gestão eficiente dos produtos refere-se ao seu estado fresco e natural mas tende-se ao aprimoramento de tecnologias de transformação (LAST MINUTE MARKET, 2010).

Com isso, as empresas reduzem seus custos com o destino final de lixo e aumentam os laços com a comunidade; as instituições públicas conseguem aliviar a pressão sobre os aterros sanitários e melhoram a qualidade da assistência social aos desfavorecidos; e o terceiro setor reduz seus custos operacionais, liberando mais recursos para melhorar a qualidade e a quantidade da assistência.

2. Stakeholders

Um elemento preponderante na discussão ora proposta é analisar a questão também do ponto de vista das empresas doadoras, notadamente os benefícios que lhes podem advir, sob muitas perspectivas: redução de custos, benefícios fiscais, fomento à inovação tecnológica, redução dos impactos ambientais e aprimoramento das relações sociais. Por isso, a pretensão agora, é a perspectiva empresarial sob a ótica do que se convencionou chamar de “*stakeholders*”, cujo sentido e dimensões passamos a discutir na sequência.

2.1. Definição e abrangência

Talvez a melhor forma de responder a questão para quem e para que uma empresa exista seja dividi-la em duas partes.

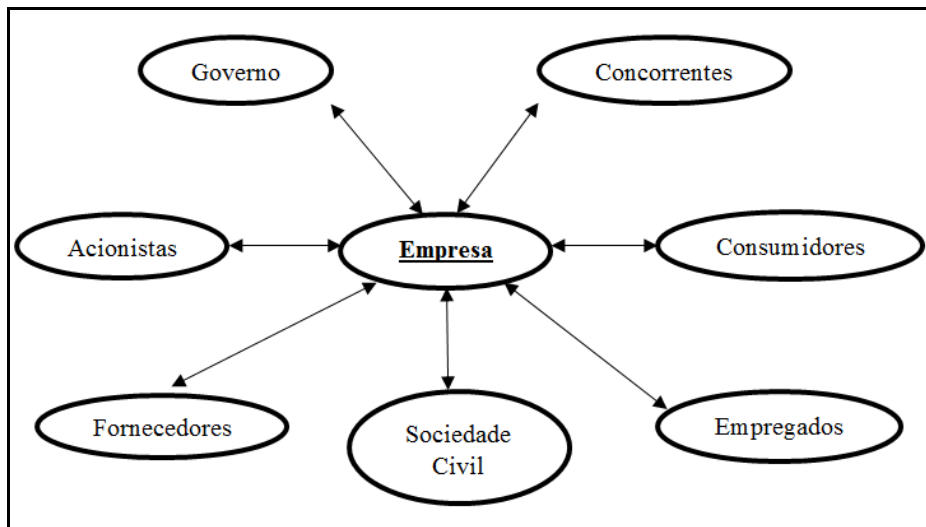
Atendendo a questão ‘para que’, Friedman diz que na medida em que a empresa está produzindo bens e serviços, remunerando os fatores de produção (capital e trabalho), gerando renda para a sociedade e impostos para os governos, passa a ser função do poder público aplicar os tributos para resolver problemas sociais, e não da firma. O gerente é contratado para cuidar do capital dos acionistas e a eles deve prestar contas. Esta é sua responsabilidade (FRIEDMAN, 1970).

Percebe-se, com essas ideias, que a empresa existe para dar lucro. Como também se nota a clara divisão entre acionistas e dirigentes. A teoria do acionista (firma) prevê que o papel dos dirigentes é aumentar os lucros dos acionistas, respondendo-se, portanto, a indagação sobre para que a empresa existe.

Mas ainda não se respondeu ‘para quem’ uma empresa deve existir. Não por acaso uma das principais críticas feitas à teoria da firma refere-se ao fato de que os acionistas (proprietários) não são os únicos interessados nas empresas. Existem outras partes interessadas que podem manifestar interesses que não sejam apenas o lucro e os benefícios econômico-financeiros (BARBIERI; CAJAZEIRA, 2009). Essas partes interessadas muitas vezes se contrapõem à ideia da teoria da firma ou acionista e passam a receber o nome de teoria dos *stakeholders*.

A teoria dos *stakeholders* ganha corpo na década de 1980 pela obra “*Strategic Management: a stakeholder approach*” (1984) de R. Edward Freeman. Pode ser definida como qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos organizacionais (FREEMAN; WICKS; PARMAR, 2004). A definição pode ser mais bem compreendida ao vermos a Figura 1.

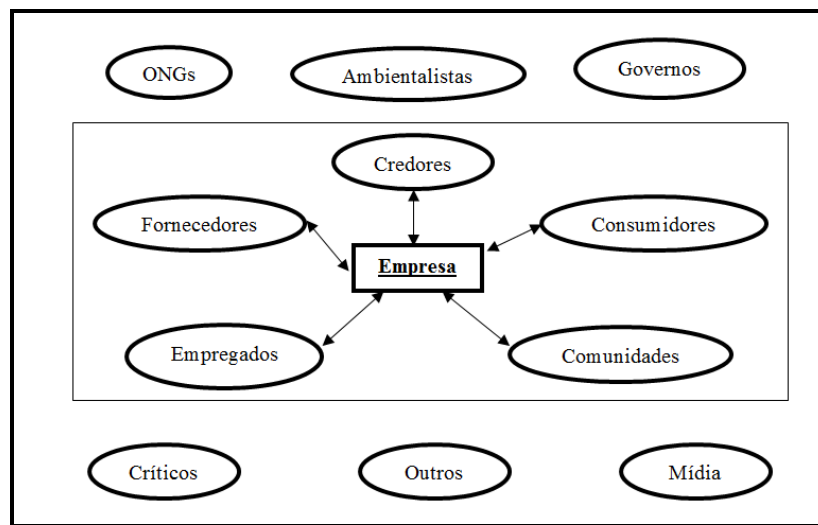
Figura 1 - Modelo original de *stakeholders*.



Fonte: Donaldson e Preston (1995).

Vários autores (DONALDSON; PRESTON, 1995; MITCHELL, AGLE, WOOD, 1997; FASSIN, 2009; BARBIERI; CAJAZEIRA, 2009) dizem que as setas do esquema são bidirecionais, pois indicam as relações de interdependência nos dois sentidos (*empresa-stakeholders* e *stakeholders-empresa*). Em outras palavras, as partes interessadas afetam e são afetadas, influenciam e são influenciadas pelas empresas.

Anos mais tarde, Freeman (2003) traz um modelo derivado do original, mais atualizado, conforme a Figura 2.

Figura 2 - Modelo *stakeholders* atualizado.

Fonte: FREEMAN, 2003 apud FASSIN (2009, p. 115).

De acordo com Phillips e Reichart (2000), um dos problemas da teoria dos *stakeholders* é a dificuldade de distinguir aqueles indivíduos ou grupos que são *stakeholders* daqueles que não são. Starik não confere ao meio ambiente (natureza) o status de *stakeholder*, pois, para isso, é necessário ter poderes políticos e econômicos. Mas, mesmo não tendo *status* de *stakeholder*, a entidade meio ambiente merece consideração moral. À medida que a comunidade depende do meio ambiente para sobreviver, a voz da natureza passa a ser ouvida pela empresa, visto que o meio ambiente passa a ser representado pelas comunidades locais ou agências defensoras da natureza (PHILLIPS; REICHART, 2000; STARIK, 1995).

Numa provável tentativa de atenuar essa polêmica da identificação dos *stakeholders*, Mitchell, Agle e Wood (1997) propuseram um modelo de relevância/saliência para explicar para quem e para que os administradores/empresa prestam atenção. Ou seja, quem são de fato os *stakeholders* que merecem mais atenção e que realmente importam. E quais seriam os atributos característicos de cada *stakeholder* que melhor chamariam a atenção dos gestores das empresas?

Os três principais atributos são: poder, legitimidade e urgência. Etzioni subdividiu o poder em três sub-categorias: coerção (força física), o utilitário (recursos materiais e financeiros) e o normativo (baseado em recursos simbólicos, como a imprensa). Mitchell, Agle e Wood (1997) ainda lembram que o acesso a recursos é uma variável não estática, razão

pela qual o poder é transitório (pode ser adquirido quanto perdido) (ETZIONI, 1964; MITCHELL, AGLE, WOOD, 1997, p. 865).

A respeito da legitimidade, Suchman diz que é “uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, corretas ou apropriadas dentro de algum sistema social construído de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN, 1995, p. 574).

O atributo urgência refere-se ao tempo, à velocidade ou ao quanto uma demanda é criticamente importante para um *stakeholder*. Assim, a identificação de determinados grupos como *stakeholders* pelas firmas se dá em função da posse ou não de: poder, legitimidade e urgência.

Não é só a identificação de *stakeholders* que pode ser alvo de estudo, mas também a categorização da empresa dentro de quatro tipos, de acordo com sua orientação frente aos grupos (*stakeholders*). Nesse sentido O’Higgins (2010) classificou as orientações em relação aos *stakeholders* em: Cética, Pragmática, Engajada e Idealista. Em conjunto com essas quatro categorias a autora utilizou as visões instrumental e normativa.

A visão normativa é composta por precedentes legais, direito de propriedade, doutrina dos contratos justos, pensamento comunitário, a psicologia dos gerentes, equidade e justiça, tradições filosóficas, respeito e dignidade.

Ao passo que a visão instrumental enxerga as necessidades dos *stakeholders*, seu bem-estar, e seu tratamento justo como reivindicações secundárias. E quando consideram, o fazem de maneira oportunista, para maximizar os lucros de acionistas ou se defender de ameaças.

2.2. Cadeia de suprimentos e logística reversa

Ao se falar de sustentabilidade ao longo da cadeia de suprimentos, Pagell e Wu (2009) afirmam que o mais comum é haver uma análise dos fornecedores pelos compradores em relação a alguns critérios sustentáveis, como: verificar se os fornecedores têm certificações, se utilizam matérias-primas com menor impacto no meio-ambiente, se utilizam mão-de-obra escrava ou infantil e se há cooperação entre os elos da cadeia.

Além de adotar critérios sustentáveis, os elos tradicionais da cadeia de suprimentos devem incluir outros agentes, como organizações não-governamentais (ONGs), membros da comunidade e até mesmo competidores, que eram tradicionalmente ignorados e vistos como adversários (PAGELL; WU, 2009). Friedman e Miles convergem nesse sentido ao dizerem que, embora o relacionamento entre empresa e *stakeholders* possa parecer incompatível, ele é

muitas vezes necessário, especialmente quando esses *stakeholders* são os funcionários, o governo, os fornecedores e algumas ONGs (FRIEDMAN; MILES, 2002).

Outro aspecto abordado por Pagell e Wu (2009) que faz parte da sustentabilidade de cadeias produtivas diz respeito à logística reversa. Este termo é um tema emergente de pesquisa (TIBBEN-LEMBKE; ROGERS, 2002; TIBBEN-LEMBKE, 2002; PAGELL; WU, 2009), que pode ser definido como o fluxo ou movimento de produtos, materiais e embalagens na direção oposta à tradicional, com o objetivo de criar ou recapturar valor, ou simplesmente, descartá-los corretamente (TIBBEN-LEMBKE; ROGERS, 2002).

Em geral, os produtos que retornam ao canal são aqueles sazonais de demanda incerta ou que estão em excesso no inventário de estoque do varejista, ou ainda produtos usados (pós-consumo e pós-venda) que retornam para serem remanufaturados ou reciclados (SAVASKAN; VAN WASSENHOF, 2006). Na mesma linha de pensamento, Tibben-Lembke afirma que os varejistas retornam produtos por vários motivos: danos durante o transporte, prazo de validade vencido, produto descontinuado (fora de linha) ou substituído, sazonalidade, inventários indicando excesso de estoque e varejistas saindo do negócio (TIBBEN-LEMBKE, 2002).

Em relação às razões pelas quais os consumidores retornam produtos no canal, segundo Tibben-Lembke (2002), são: produtos que não funcionam ou que não atenderam as necessidades do consumidor, produtos que retornam para serem remanufaturados e aqueles que retornam como descarte mais adequado.

Descobertas as causas por que os produtos retornam para o canal, faz-se necessária a identificação dos possíveis destinos desses produtos. Tibben-Lembke e Rogers (2002) sugerem como destinos: retorno ao vendedor-fornecedor; reembalar e vender como novo; vender em varejistas de segunda mão (usados); vender em *outlets* (varejistas de ponta de estoque e promocionais); doar para caridade; reciclagem e aterro sanitário.

Os mesmos autores ainda ressaltam que, doações de produtos obsoletos mas ainda utilizáveis para caridade, devem gerar vantagens tributárias para a empresa doadora, que superam o valor que a companhia receberia pela venda do produto no mercado secundário.

Ao mesmo tempo em que se cuida de entender as cadeias de suprimento e logística reversa, é fundamental a compreensão de outra forma de articulação axial para o sistema de doações de produtos em vias de esgotamento do prazo de validade: a promoção de redes sociais solidárias, de que vamos ora nos ocupar.

2.3. As redes sociais

O conceito de redes é polissêmico, amplo, fundamentado em atividades colaborativas, libertadoras e criativas, inclusivo do ponto de vista social, emancipatório do ponto de vista político, sustentável do ponto de vista ambiental, aberto e democrático do ponto de vista cultural, interdisciplinar e sistêmico. “Mas nem tudo o que apresenta estes três aspectos – quantidade, dispersão geográfica e interligação – é rede” (WWF-BRASIL, 2003: 8). Numa rede possivelmente não há relação de subordinação, entre líderes e liderados, mas sim relacionamentos horizontais. Não há lugar para uma pirâmide, símbolo da velha ordem, mas sim para redes.

Um exemplo da aplicação de redes sociais pode ser visto no artigo de Kumar, Niedan-Olsen e Peterson (2009), que trata da construção de uma cadeia de suprimentos de ajuda humanitária para a África utilizando conceitos de redes.

Para melhorar a eficácia e eficiência do sistema de ajuda humanitária, a ONG GHM, por meio de parcerias público-privadas, sinergias, redes de cooperação entre empresas e pessoas, trabalho voluntário e técnicas avançadas de gestão, conseguiu maximizar os benefícios recebidos pelas doações às pessoas mais necessitadas daquele continente.

Muitas empresas doadoras tinham receio de que os doativos não chegassem efetivamente aos mais necessitados. De certa forma, o público (os mais necessitados) nem sempre tinha suas necessidades satisfeitas pela oferta. Isto é, havia um *gap* entre as doações oferecidas e o que era efetivamente recebido (KUMAR; NIEDAN-OLSEN; PETERSON, 2009).

Ao agregar forças e competências de diversos *stakeholders*, a GHM e a TECH (empresa de tecnologia da informação), juntamente com empresas de logística, conseguiram criar uma rede colaborativa mundial de ajuda ao continente africano.

Tarasuk e Eakin descrevem a rede de ajuda extra-governamental no Canadá, em bancos de alimentos na província de Ontário. Tal como a iniciativa do LMM na Itália, as doações provêm da indústria (produtos que não são comercializados no varejo de primeira linha), como produtos danificados no processo de fabricação, durante o manuseio, armazenagem, novos produtos que falharam quando introduzidos nos pontos de venda e plantações agrícolas que não deram lucro (TARASUK; EAKIN, 2005).

No Canadá não existe nenhum benefício fiscal às empresas doadoras desses alimentos. Mas, em contrapartida, ao doarem em vez de descartarem em aterros, as empresas livram-se de taxas de descarte e cobranças do aterro sanitário. As doações, no país, são encorajadas pela legislação do Bom Samaritano, que diminui a responsabilidade dos doadores e dos bancos de

alimentos em relação à segurança e ao fato de os alimentos fornecidos serem saudáveis, sem colocarem em risco a saúde das pessoas assistidas (TERON; TARASUK, 1999; TARASUK; EAKIN, 2005).

3. Considerações finais: os desafios dos projetos solidários no Brasil

3.1. Os limites da legislação socioambiental no Brasil

A principal limitação para o desenvolvimento desta iniciativa no Brasil é a ausência de um diploma jurídico que ampare e regule a doação de alimentos aos mais necessitados no país. Está na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), Título I, Art. 1º, III e no Art. 3º, I e III, que toda pessoa tem direito à dignidade e que a República Federativa do Brasil tem como objetivos construir uma sociedade justa e solidária, bem como erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Entretanto, de acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, há em torno de 65 milhões de pessoas com algum grau de restrição alimentar. Paradoxalmente, 64% do que se planta no Brasil é perdido ao longo da cadeia produtiva alimentar: 20% na colheita, 8% no transporte e armazenamento, 15% na indústria de processamento, 1% no varejo e 20% no processamento culinário e hábitos alimentares (IBGE, 2009; AKATU, 2004).

Toda essa perda, além de deixar de alimentar milhões de pessoas, gera resíduos orgânicos num cenário em que muitos dos aterros sanitários encontram-se saturados, provocando impactos ambientais. Isso sem falar nos impactos financeiros (perdas de estoques) e fiscais, pois, ao doar alimentos às instituições de caridade, muitas empresas poderiam – caso as leis fossem iguais às da Itália ou da Comunidade Europeia – abater no imposto de renda.

Mas, importar o programa de outros países para o Brasil não é tarefa fácil, dadas as limitações jurídicas do país em matéria de leis sobre as doações de alimentos. Essa foi uma das conclusões a que Marangoni chegou num dos poucos estudos sobre o tema no país (MARANGONI, 2010).

Com efeito, inexistente lei brasileira específica sobre a matéria. O que existe é apenas o Projeto de Lei nº 4.747/1998, conhecido como o Estatuto do Bom Samaritano, e, em linhas gerais, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. As doações, no país, deverão ser encorajadas pela legislação, caso aprovado o projeto de lei do Bom Samaritano, a diminuir a responsabilidade dos doadores e dos bancos de alimentos em relação à segurança e ao fato de

os alimentos fornecidos serem saudáveis, sem colocarem em risco a saúde das pessoas assistidas (BRASIL, 1998, 2010).

Neste caso, o estímulo à doação de alimentos decorreria diretamente da redução do receio de eventual responsabilidade civil e criminal por dano ao beneficiário do bem doado; além dos benefícios fiscais propostos, como isenção de IPI nos alimentos, máquinas, equipamentos doados a entidades, associações e fundações sem fins lucrativos cuja atuação fosse no preparo e/ou distribuição gratuita de alimentação a pessoas carentes; isenções às pessoas jurídicas que doarem refeições e máquinas aos mais necessitados; isenção de ICMS às saídas e ao transporte de produtos alimentícios, industrializados ou não, decorrentes de distribuição gratuita por entidades filantrópicas (BRASIL, 1998).

Mais um fator impeditivo à doação de alimentos não comercializáveis mas ainda próprios ao consumo encontra-se no Capítulo III, Art. 6º, I, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990). Pela lei, entre os direitos básicos do consumidor, estaria o direito à proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos.

Em que pesem as limitações impostas pelo ambiente jurídico-legal, ainda há boas razões para se investir neste projeto. Pois, do ponto de vista teórico, há poucos exemplos de redes sociais com enfoque em logística reversa e doação de alimentos por instituições especializadas. Alguns exemplos de estudos encontrados apenas tangenciam a temática, como o trabalho de Junior e Rizzo (2008), que aborda a questão da logística reversa e da sustentabilidade no aproveitamento de alimento por um supermercado da região Centro-Oeste do Brasil, mas não com destino a doações. Apenas como retroalimentação das operações do próprio varejista, como utilização de frutas, verduras e legumes e restos da padaria na suinocultura pertencente ao mesmo dono do supermercado, a utilização de *pallets* de madeira como lenha no forno da panificadora e o emprego da verba advinda de todas essas práticas mais a reciclagem de plásticos e papelões no treinamento dos próprios funcionários sobre a temática do reaproveitamento de resíduos (JUNIOR; RIZZO, 2008).

Por ora, então, há poucos representantes diretos da ideia da gestão alimentar e de resíduos respectivos no Brasil, o que já abriria possibilidade para novas pesquisas, tendo como teorias embasadoras a responsabilidade social empresarial, *stakeholders*, cadeias produtivas e redes sociais.

Associada diretamente a matéria, encontra-se a Lei n 12305, de 02 de agosto de 2010⁴, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e propõe avanços na produção de resíduos. A exemplo de outras normas de caráter socioambiental, tomadas num contexto e amplitude de políticas públicas, intenta a reconfiguração social, educacional e, ao mesmo tempo, propõe uma perspectiva mais ampla dos problemas a que se destinam. Obviamente ante um escopo tão elevado, muitos desafios emergem. E o próprio fato de ser uma lei gestada ao longo de mais de duas décadas, revela as resistências à sua elaboração, promulgação e, agora, à sua implementação⁵. Pressupõe uma perspectiva integrada, conforme o disposto no art. 5º. Dentre os princípios constantes Lei supramencionada, merecem justamente destaque: 1º *A visão sistêmica* proposta no artigo 6º, inciso III para a gestão de resíduos, a considerar “as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública”. 2º O segundo princípio elementar a se enfatizar, decorre da *necessidade de cooperação público-privada* e entre as diversas esferas da federação (art. 6º, VI), o que deve ser associado à compreensão do art. 25 da Lei. Trata-se, pois, de uma responsabilização que exorbita as responsabilidades individuais, mesmo no sentido de grupos estanques, para encontrar-se no plano coletivo e transindividual.

Conforme significado explicitado na norma, deve ser entendida como *responsabilidade compartilhada* pelo ciclo de vida dos produtos (art. 3º, XVII). Todos aqueles que, de algum modo, intervêm no processo de produção, consumo e gestão, que impliquem em geração de resíduos ou rejeitos, têm responsabilidade comum na destinação dos mesmos, tanto para minimizar como para reduzir ou evitar os impactos socioambientais decorrentes. Portanto, subentende-se uma responsabilidade em cadeia, com maiores ou menores graus de responsabilização, conforme se acentuem o seu papel no ciclo produtivo. Todavia, todos os envolvidos estão sujeitos à responsabilização, cujos objetivos e viabilização estão melhor explanados no art. 30 e seguintes. E um dos instrumentos de maior eficácia para a responsabilização decorre da chamada *logística reversa*, que o próprio texto normativo, ainda no art. 3º, XII, define como “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu

No que concerne à complexidade socioambiental e seu método de análise, recomendamos, no campo da complexidade ambiental, Enrique Leff (LEFF, 2002 e 2001), e no campo da teoria da complexidade, Edgar Morin (MORIN, 1991, 1997 e 1999).

Sobre os problemas relativos aos conflitos socioambientais e aos modos de solução no campo do direito recomendamos as leituras dos autores que propõem a discussão do direito como campo de disputa de capitais sociais, culturais e simbólicos e os conflitos ambientais como imbuídos de alta carga de conflituosidade (BOURDIEU, 2007 ; PONZILACQUA, , 2011 ACSERALD, 2004).

ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”. Portanto, caberá ao gerador de resíduos (o setor empresarial de origem), o reaproveitamento ou destinação ambiental adequada de resíduos ou rejeitos da sua produção. O artigo 33 e parágrafos traz o rol dos agentes obrigados à logística reversa, cujo elenco pensamos deve ser ampliado em outras normas específicas haja vista a ausência de materiais consideráveis de baixo aproveitamento de reciclagem, como é o caso do “isopor” ou que são altamente poluentes.

A lei, em seu conjunto, propõe a superação do conceito de “lixo” como elemento sempre rejeitável, mas, que, por vezes pode ser tratado, recuperado, reutilizado ou reciclado, com viabilidade econômica. Neste sentido, inclusive, distingue resíduo e rejeito para efeito de sua viabilidade econômica (cf. art. 3º, XV).

3.2. A intrincada questão do ‘terceiro setor’

Além da legislação acerca da doação dos alimentos, há ainda uma outra questão sócio-jurídica atinente ao tema que merece atenção: a questão do terceiro setor.

Requer-se, pois, para a compreensão das associações e instituições beneficiárias dos projetos de gestão alimentar solidárias, um novo conceito de esfera pública, em que os limites não se encontram muito precisos ou delimitados, como já aludimos anteriormente. Por outro lado, a parceria destas instituições com o Estado ou o interesse público que as qualifica é objeto de polêmica e exige cautela tanto no seu tratamento como na práxis derivada.

As ONGs, como categoria, não têm propriamente natureza jurídica, tanto no ordenamento brasileiro quanto no âmbito do direito internacional⁶: sua natureza jurídica advém do fato de se encontrarem inseridas no âmbito das “entidades de interesse social sem fins lucrativos” e, em grande parte da doutrina, confundem-se por generalização e abstração com o terceiro setor. Mas o próprio reconhecimento jurídico como entidades sociais passa por uma série de trâmites burocráticos e há diversas fisionomias jurídicas possíveis: associações, fundações, OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público).

Há, conforme parte considerável da doutrina, algumas características que são comuns a estas entidades inseridas no “Terceiro setor”, a saber: são organizações privadas, com alto grau de institucionalização organizacional, sem fins lucrativos, autogovernadas e com elevada adesão voluntária (SABO PAES, 2003).

Gil, 2004: 23ss

A classificação das ONGs no âmbito do “terceiro setor” é, todavia, problemática. Trata-se de um conceito ambíguo e evadido de pressupostos ideológicos⁷. Cobriria uma gama variada de organizações, com matizes, orientações e escopos muito distintos.

Todavia, a camuflagem social de que se revestem organizações sociais do chamado “terceiro setor”, sucumbem ao se estabelecerem os nexos de causalidade: as relações com o financiamento público, a ideia de voluntariado, os graus de autonomia e gestão própria, os interesses em disputa, as bandeiras ideológicas, conexões com sistema econômico-cultural e político, entre outras conexões.

Por não ser propriamente público nem privado, espécie “simbiose” de ambos, e objetivar à consecução de fins de relevante interesse público, como resta a questão autonomia e peculiaridade administrativa? Se o fim é público, e a instituição é privada, como são exigidos e controlados os orçamentos e gastos sociais, para além das formas tributárias? O voluntariado, cujo papel é fundamental nestas organizações, tem conexões com a precarização do universo do trabalho⁸?

Ao se conceber o terceiro setor como ‘terceira via’ ou ‘conjunto de alternativas organizacionais’ entre a sociedade civil, o Estado (primeiro setor) e o Mercado (terceiro setor), como elementos dissociados, de funções e papéis nitidamente distintos, sem se reportarem as interações sócio-políticas-econômicas, neutraliza-se por demais a questão. Desconsidera-se a heterogeneidade e as forças antagônicas subsistentes. Imbui-se, de maneira subliminar, de elementos refratários aos avanços sociais e da defesa da chamada “terceirização”: o Estado é compelido a abster-se de suas tradicionais atribuições e incumbências em favor da livre iniciativa e do neoliberalismo, numa evidente diminuição essencial do aparelho estatal (o ideal do Estado “mínimo”). O terceiro setor assim se apresenta como o “arauto” da “nova cidadania” (GOHN, 2000, 2005).

A questão remete a questões de fundo, concernentes a sua própria confusão no âmbito social. É preciso perscrutar a existência efetiva de uma “terceira via” e o amadurecimento do

⁷“Terceiro setor não é termo neutro. Em primeiro lugar – mais do que a transnacional ONG, por exemplo, -, tem nacionalidade clara. É de procedência norte-americana, contexto em que associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal, em que o ideário dominante é o da precedência da sociedade com relação ao Estado... evoca colaboração e positividade de interação, diluindo a ideia de conflito ou contradição e tendendo a esvaziar as dinâmicas politizadas que marcam, pela força das circunstâncias, a tradição associativista das últimas décadas (e talvez da história do Brasil). Acrescente-se o fato de que o cenário atual no qual a ideia se afirma é propício a interpelações quanto à sua funcionalidade, quando está em jogo o desmonte dos direitos e diminuição da responsabilidade do Estado com relação às políticas sociais” (LANDIM: 2002; 42-3). No mesmo sentido, cf. MONTAÑO, 2002: 51 ss. e 179 ss.

⁸O assunto demanda a discussão de R. Castel, sobre a descaracterização da sociedade salarial, a existência dos sem-emprego e supranumerários, a precarização das normas e relações contratuais de emprego, o problema da desfiliação. A questão do voluntariado insere-se neste âmbito e sua consideração implica a consideração da flexibilização das normas trabalhistas (CASTEL, 1998).

tecido social para sua própria ‘regulação social’ e o protagonismo rumo a emancipação social, depois da ‘marginalização e de colonização por parte do Estado e mercado’?

A seleção e inserção de organizações e redes de solidariedade em torno da gestão alimentar precisa acompanhar-se da consideração dos nexos de causalidade e das condições estruturais e conjunturais relevantes, na configuração da nova esfera pública e dos ganhos e custos socioambientais.

REFERÊNCIAS

AKATU – Instituto Akatu. Caderno temático. **A nutrição e o consumo consciente**, 2004. Disponível em: <<http://www.akatu.org.br/Content/Akatu/Arquivos/file/nutricao%282%29.pdf>>. Acesso em: 8 mai. 2011.

BARBIERI, J. C.; CAJAZEIRA, J. E. R. **Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012.

_____. **Lei Federal nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor.

_____. **Lei Federal nº 12.305**, de 02 de agosto de 2010 – que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

_____. **Projeto de lei nº 4747**, de 1998 – “Estatuto do Bom Samaritano”.

DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995.

ECO-GAIA. **100.000 pessoas que morrem de fome ou de consequência directas da desnutrição**. Agosto 03, 2008. Disponível em: <<http://www.eco-gaia.net/forum-pt/index.php?topic=840.0>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

ETZIONI, A. **Modern organizations**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1964.

FAO (Food and Agriculture Organization of United Nations). **Global food losses and food waste: extend, causes, prevention**. Roma: FAO, 2011.

_____/WHO. **Final Report FAO/WHO Regional Conference on Food Safety for Africa**. Roma: FAO, 2005.

FASSIN, Y. The stakeholder model refined. **Journal of Business Ethics**, v. 84, p. 113-135, 2009.

FREEMAN, R. E. **Stakeholder management revisited: What’s the state of the art?** Leuven: Lecture, 2003.

_____; WICKS, A. C.; PARMAR, B. Stakeholder theory and “The Corporate Objective Revisited”. **Organization Science**, v. 15, n. 3, p. 364-369, may-jun. 2004.

_____. **Strategic Management: a stakeholder approach**. Pitman: Boston, 1984.

FRIEDMAN, M. The social responsibility of business is to increase its profits. **New York Times**, New York, sept. 13, 1970.

_____.; MILES, S. Developing Stakeholder Theory. **Journal of Management Studies**, Oxford UK, v. 39, n. 1, p. 1-21, jan. 2002.

GOHN, M. G. **Mídia, Terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) - **Insegurança alimentar diminui, mas ainda atinge 30,2% dos domicílios brasileiros**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1763&id_pagina=1>. Acesso em: 8 de mai. 2011.

ITÁLIA. Legge 25, nº 155, giugno 2003. Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. In: **Gazzetta Ufficiale**, n. 150, 1º luglio 2003.

JUNIOR, S. S. B.; RIZZO, M. R. Sustentabilidade através do aproveitamento de resíduos: um estudo dos processos implantados por um supermercado de médio porte. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS (SIMPOI FGV-EAESP), 11., 2008, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.varejosustentavel.com.br/painel/dbarquivos/dbanexos/sustentabilidadeatravsdoaproveitamentoderesduosp.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

KUMAR, S.; NIEDAN-OLSEN, K.; PETERSON, L. Educating the supply chain logistics for humanitarian efforts in Africa: a case study. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 58, n. 5, p. 480-500, 2009.

LAST MINUTE MARKET. **Progetto per la ottimizzazione del sistema di distribuizione in beneficenza eccedenze di mercato nel nuova OCM: relazione intermedia**. Bologna: Universidade Alma Mater Studiorum, Last Market Minute, 2010.

MARANGONI, S. M. **Estudo do canal reverso de alimentos descartados comercialmente no varejo: análise do canal de produtos lácteos**. Dissertação (Mestrado). 2010. 122 f. Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, Donna J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p. 853-886, oct. 1997.

O'HIGGINS, E. R. E. Corporations, civil society, and stakeholders: an organizational conceptualization. **Journal of Business Ethics**, v. 94, p. 157-176, 2010.

PAGELL, M.; WU, Z. Building a more complete theory of sustainable supply chain management using case studies of 10 exemplars. **Journal of Supply Chain Management**, v. 45, n. 2, p. 37-56, apr. 2009.

PHILLIPS, R. A.; REICHART, J. The environment as a stakeholder? A fairness-based approach. **Journal of Business Ethics**, v. 23, n. 2, p. 185-197, jan. 2000.

PONZILACQUA, M. H. P. **Conflitos socioambientais, Direito e ONGs**. Curitiba: Honoris Causa, 2011.

SABO PAES, J. E. **Fundações e Entidades de Interesse Social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 4ª ed. revista e ampliada. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

SAGRÉ, A. **Elogio dello spreco: formule per una società sufficiente**. Bologna: Editrice Missionaria Italiana, 2008.

SAVASKAN, R. C.; VAN WASSENHOVE, L. N. Reverse channel design: the case of competing retailers. **Management Science**, v. 52, n. 1, p. 1-14, 2006.

STARIK, M. Should trees have managerial standing? Toward Stakeholder status for non-human nature. **Journal of Business Ethics**, v. 14, p. 207-217, 1995.

SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, p. 571-610, 1995.

TARASUK, V.; EAKIN, J. M. Food assistance through "surplus" food: insights from an ethnographic study of food bank work. **Agriculture and Human Values**, v. 22, p. 177-186, Springer 2005.

_____. Charitable food assistance as symbolic gesture: an ethnographic study of food banks in Ontario, **Social Science & Medicine**, v. 56, p. 1505-1515, 2003.

TERON, A. C.; TARASUK, V. S. Charitable food assistance: what are food bank users receiving? **Canadian Journal of Public Health**, v. 90, n. 6, p. 382-384, nov./dec. 1999.

TIBBEN-LEMBKE, R. S. Life after death: reverse logistics and the product life cycle. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 32, n. 3, p. 223-244, 2002.

_____; ROGERS, D. S. Differences between forward and reverse logistics in a retail environment. **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 7, n. 5, p. 271-282, 2002.

WWF-BRASIL. **Redes: uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização**, 2003. Disponível em: <<http://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/?3960>>. Acesso em: 9 jun. 2011.