

## Capítulo 5

# Políticas públicas brasileiras para o atendimento ao ODS 12.3: a experiência do município de Joinville, Brasil, para a redução do desperdício de alimentos

*Gabriella Natallia Corrêa Kerber, Suiany Zimmermann Bail, Yoná da Silva Dalonso e Fernanda Brandão Lapa*

### **1. Introdução**

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 12 visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Sua meta 3 estabelece a redução, pela metade, do desperdício de alimentos per capita mundial, nos níveis de varejo e do consumidor, meta intimamente ligada ao ODS 13: Ação contra a mudança global do clima, e ao ODS 2: Fome zero e agricultura sustentável.

A *Food and Agriculture Organization* (FAO), define desperdício de alimentos como a diminuição da massa de alimentos para o consumo humano ocorridas durante a distribuição e o consumo. Trata-se de um problema global pois estima-se que no mundo são desperdiçados 1.300 milhões de toneladas por ano, o equivalente a 1/3 da produção de alimentos para o consumo humano. Na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) o desperdício ultrapassa os 127 milhões de toneladas por ano (FAO, 2016). No Brasil o cenário não é diferente, em um estudo recente foi constatado um valor de 128,8 Kg desperdiçados por ano por família no Brasil, colocando o Brasil entre os países que mais desperdiçam no mundo, acima da média Europeia de 23 Kg anuais (Porpino *et al.*, 2018), coexistindo de forma paradoxal com uma realidade de insegurança alimentar. Ademais, diante das questões econômica, ética e ambiental que envolvem o desperdício de alimentos e considerando o compromisso assumido pelo Brasil na Agenda 2030, faz-se relevante analisar o cenário da meta 12.3 em termos de legislações e políticas públicas federais, estaduais e municipais.

Os Documentos Temáticos elaborados pela ONUBR, de julho de 2018, evidenciam que, ao longo dos últimos anos, o Estado brasileiro tem trabalhado

para a implementação do ODS 12 de forma transversal, com o estabelecimento ou aprimoramento de leis e políticas públicas, como a Política Nacional da Biodiversidade (PNB); a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), entre outras. Entretanto, referidos avanços apresentam diversos desafios, como a necessidade de investimento na municipalização das ações, tendo em vista das grandes disparidades observadas na produção e consumo sustentáveis em diferentes regiões do país (ONU BR, 2018). Conhecer as estratégias de iniciativa governamental e também da sociedade civil a nível local, é fundamental para entender o atual cenário e propor uma melhor articulação entre os diversos atores com conseqüente uniformidade no desenho de indicadores e promoção do alcance dos resultados.

Diante dessa problemática, surgem as seguintes questões de pesquisa: a) O que existe de legislação e políticas públicas no Brasil que visem ao cumprimento do ODS 12.3? b) Qual o cenário do município de Joinville neste contexto? c) Quais medidas podem ser implementadas a nível local para o cumprimento da redução do desperdício de alimentos?

Ao procurar responder os presentes questionamentos o trabalho objetiva analisar as políticas públicas do Brasil para atendimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12.3, a partir da perspectiva do município de Joinville. Para isso a pesquisa foi estruturada nas seguintes etapas: Análise da legislação e políticas públicas a nível nacional, estadual e municipal; Identificação do volume de desperdício de alimentos em Joinville; Construção de medidas para redução do desperdício de alimentos no município de Joinville aprimoradas com a participação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN); Socialização das recomendações propostas com poder público e *stakeholders* relacionados, a fim de contribuir para o desenvolvimento de Políticas Públicas para atingimento da ODS 12.3 em âmbito local.

## **2. Marco metodológico**

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa exploratória qualitativa e quantitativa desenvolvida em diferentes etapas, iniciando pelo levantamento bibliográfico de legislação e políticas públicas relacionadas a ODS 12.3 a nível nacional, estadual e local. A segunda etapa é um levantamento de dados retrospectivos quanto aos números de desperdício e geração de resíduo sólido orgânico no município, na base de dados do poder público e nas organizações que atuam na coleta e doação de alimentos. Por fim a terceira etapa consiste na elaboração de uma análise *ex ante* com os dados levantados a fim de auxiliar

Joinville na construção de medidas para redução do desperdício de alimentos no município.

A análise *ex ante* é uma avaliação diagnóstica para construção de políticas públicas que visa o refinamento das ações antes da implementação, potencializando os resultados futuros (Khander, 2010). Para esta análise os dados levantados anteriormente foram compilados de acordo com o *Checklist* do guia Prático de análise *ex ante* elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência, Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2018), sendo considerado apenas o primeiro item do *checklist* denominado: “Diagnóstico do problema” (Apêndice 1). Essa análise foi enviada ao CONSEAM e a Câmara Legislativa do município, juntamente com um pedido de apoio para realização de uma conferência sobre desperdício de alimentos a fim de compartilhar os resultados com poder público e sociedade e promover a discussão do tema.

## **2.1. O município de Joinville**

A cidade de Joinville fica localizada em Santa Catarina, na região Sul do Brasil, e é a maior cidade do estado, “responsável por cerca de 20% das exportações catarinenses. Em 2017 ficou na 45ª posição entre os maiores municípios exportadores do Brasil e 2º lugar no Estado. É também polo industrial da região Sul, com volume de receitas geradas aos cofres públicos inferior apenas às capitais Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR), estando em 30º lugar no ranking do PIB nacional. A cidade concentra grande parte da atividade econômica na indústria com destaque para os setores metalmeccânico, têxtil, plástico, metalúrgico, químico e farmacêutico. O Produto Interno Bruto de Joinville também é um dos maiores do país, em torno de R\$ 25.599.407,00 por ano (IBGE/2017)” (Prefeitura de Joinville, 2018a).

A base do setor primário do município de Joinville é a agricultura familiar, onde cerca de 97% das propriedades tem menos que 50 hectares. O cultivo é predominantemente de arroz, banana e hortaliças. A zona rural da cidade conta com uma área de 89.549 hectares, utilizados para lavouras, reflorestamentos, pastagens e florestas (Prefeitura de Joinville, 2018b). São 6.677,907 hectares entre lavouras permanente, temporária, sistema agroflorestais e plantio em palha, que produziram mais de 42.758,421 toneladas de frutas e verduras em 2017 (IBGE, 2018a).

A cidade possui um índice de desenvolvimento Humano (IDH) de 0,809, considerado alto. Apresentou uma evolução no quadro social entre os anos de 1991, 2000 e 2010, reduzindo as taxas de pobreza para 0,29 % de extremamente pobres, e 1,67% de pobres, mantendo uma constância no índice de Gini, sendo

este em 2010, 0,49 o que aponta para a uma desigualdade social quanto a concentração de renda, semelhante ao cenário nacional. Em 2017, o salário médio mensal era de 2,9 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 39,3% (IBGE) e a porcentagem de vulneráveis à pobreza era de 7,98 % (PNUD, IPEA e FJP, 2013).

### **3. Desenvolvimento**

#### **3.1. O desperdício de alimentos e o impacto nas políticas públicas para o desenvolvimento sustentável**

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 12 visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis e sua meta 3 estabelece a redução, pela metade, do desperdício de alimentos per capita mundial, nos níveis de varejo e do consumidor.

Assim como acontece com os direitos, os ODS são traduzidos em um texto para que sejam expressos a todos e todas e tornem concretas suas garantias. No caso dos ODS, a sistematização em metas, também possui a intenção de assegurar sua efetivação, mas não significa dizer que os Estados devem somente cumprir somente as metas ou mesmo os ODS de forma isolada. A presente pesquisa possui um olhar universalizante para toda a Agenda 2030 e a opção pela meta 3 do Objetivo 12 é apenas uma seleção estratégica para tratar de forma específica o desperdício de alimentos, mas sem desconsiderar a Agenda como um todo.

Dito isso, a Meta 12.3 é dividida em dois subindicadores: a) o índice de perdas de alimentos: que trata das perdas pós-colheita que ocorrem desde a produção até, sem incluir, o nível de varejo; e o b) índice de desperdícios de alimentos: que trata das perdas/desperdícios que ocorrem em nível de varejo e do consumidor (FAO, 2019).

Há um esforço mundial em buscar indicadores e avaliações para a Agenda 2030, de forma a tornar mais exigíveis esses direitos expressos nos ODS. Uma dessas ações é a *SDG Indicators* (UN, 2019), plataforma de disseminação do Banco de Dados de indicadores desenvolvida pela Organização das Nações Unidas (ONU), elaborada para o relatório anual do Secretário-Geral sobre “Progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. Mesmo nessa Plataforma, ainda não há qualquer indicador para o índice de desperdício de alimentos (o subindicador “b”). Logo, pesquisas no sentido de levantar as políticas públicas existentes e, de modo geral, os esforços empreendidos para o atendimento ao ODS 12, meta 3, são de grande relevância tanto em âmbito local (Joinville, Santa Catarina), nacional (Brasil), regional (América Latina e Caribe), quanto global.

De acordo com a FAO, a construção participativa de políticas públicas, normas técnicas e leis, é essencial para melhorar a governança dos países para a prevenção e redução do desperdício de alimentos (DA); Existem várias metodologias aplicáveis à estimativa de DA; através da articulação de comitês nacionais e espaços de trabalho intersetoriais, os países da região conseguem elaborar estratégias de ação nacionais, a partir de uma perspectiva compartilhada; com a construção de um Código Internacional de Conduta para a Prevenção e Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos na América Latina e Caribe, oferecem ao mundo uma visão comum para enfrentar essa problemática, fortalecendo o caminho para acabar com a fome até 2030 (FAO, 2017).

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente sugere prioridades a serem observadas pelos Estados para a construção de políticas sobre PDA. Elas vão desde a prevenção, redução e aproveitamento, utilização e reciclagem e reposição, até o descarte de alimentos e a eliminação. Ou seja, abrangem desde a opção mais desejável até a menos desejável (UNEP, 2014).

Para a FAO, Políticas Públicas nacionais sobre PDA são necessárias e precisam apresentar três enfoques: a) Incentivos: representam uma intervenção mínima por parte do Estado, podem ser programas de dedução fiscal ou reconhecimento positivo, como certificações, para empresas que doam alimentos ou deixam de desperdiçá-los, por exemplo; b) Regulações: Regras para facilitar a informação dos fornecedores e a educação dos consumidores, como etiquetas com datas de validade e orientações sobre armazenamento e consumo; e c) Proibições: A mais forte intervenção estatal, proíbem comportamentos como o descarte de alimentos para supermercados com uma determinada área, destruição de comida e outras (FAO, 2017).

### **3.2. Legislação e políticas públicas sobre desperdício de alimentos no Brasil**

A Constituição Federal brasileira estabelece responsabilidade comum e competência concorrente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a elaboração das leis sobre a produção e o consumo; a conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, incisos V, VI e VIII da CRFB).

Em publicação da FAO (FAO, 2017), são listados os marcos legais e legislativos em vigor ou no processo de formulação em matéria de PDA em vários países da América Latina e Caribe (ALC). No caso do Brasil, são eles:

- Projeto de Lei nº 6898/2017, que visa instituir a Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos (PNCDA), alterar a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 (que trata do imposto de

renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido), a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente) e a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos). Surgiu no Senado como o Projeto de Lei do Senado nº 672/2015, visando estabelecer que os estabelecimentos dedicados à comercialização ou manipulação de alimentos firmassem contratos de doação a organizações de natureza social dedicadas à coleta e distribuição de alimentos e refeições, ou de doação ou venda a empresas dedicadas à produção de ração animal e à compostagem. Buscava isentar o(a) doador(a) de responsabilidade por dano ocasionado pelo consumo do bem, desde que não caracterizado dolo e/ou negligência. Após aprovação pelo Senado Federal, o projeto foi enviado a Câmara dos Deputados em fevereiro de 2017, passou pelas comissões e, embora tenha sido classificado com regime de prioridade de tramitação, de acordo com o art. 151, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), até o momento não há previsão para apreciação em plenária.

Referida publicação também menciona o Projeto de Lei do Senado nº 738/2015 e o Projeto de Lei do Senado nº 675/2015, ambos arquivados em prol da tramitação do PL acima mencionado. Bem como o Projeto de Lei nº 5958/2013, que se encontra apensado também a este PL e aguardando apreciação pelas Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).

- Projeto de Lei nº 3070/2015, busca estabelecer a Política Nacional de Resíduos Sólidos e estabelecer regras específicas para erradicar o desperdício de alimentos. Estava na pauta para apreciação pelo Plenário da Câmara em 19/12/2018, mas a matéria não foi apreciada em razão do encerramento da Sessão e não há outra data agendada para apreciação.
- Projeto de Lei nº 5413/2013, dispõe sobre a concessão do Selo Estabelecimento Sustentável, para certificar os estabelecimentos que adotem medidas para reduzir o desperdício de alimentos. A proposta baseia-se em pesquisas que demonstram a eficácia dos selos verdes na promoção de alimentos orgânicos. Estava em processo de apreciação pelas Comissões, mas foi arquivada em janeiro de 2019, nos termos do art. 105 do RICD, que prevê o arquivamento dos projetos de lei, ao final da legislatura, que tenham sido submetidos à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação.

Por uma iniciativa do Estado brasileiro e da FAO, foi estabelecido o Comitê

Técnico de Perdas e Desperdício de Alimentos (CT PDA), no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), uma vez que o combate à PDA deve ser orientado à ampliação do acesso da população a uma alimentação adequada e saudável, alinhado ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e às diretrizes da Política Nacional de SAN.

Como fruto de seus trabalhos, o Comitê aprovou em novembro de 2017 a Estratégia Intersectorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil. Referido documento apresenta, no Eixo de Pesquisa, Conhecimento e Inovação, a positiva existência de várias pesquisas e instituições trabalhando com a temática no Brasil. Como ponto negativo, destaca a falta de metodologia para a mensuração da PDA no país. No mesmo sentido, as pesquisas que conseguem quantificar a PDA, muitas vezes não investigam suas causas e pouco contribuem com a mudança do cenário. Para tanto, as linhas de ação da estratégia visam fomentar pesquisas e inovações que avancem no entendimento das causas da PDA e nas suas soluções (CAISAN, 2018).

Já no Eixo da II. Comunicação, Educação e Capacitação, aponta que existem diversas plataformas para a disseminação de informação sobre PDA, como a página da EMBRAPA, da Rede de Nutrição do SUS, entre outras, bem como existem iniciativas governamentais e também da sociedade civil para a disseminação de conhecimento sobre PDA e capacitação dos atores envolvidos. No entanto, aponta que ainda há pouca disseminação sobre essas ações e sobre a PDA entre os(as) consumidores(as). Enquanto linhas de ação, visa disseminar as informações e conteúdos sobre PDA, promover campanhas educativas, incentivar inovações tecnológicas para a redução da PDA (CAISAN 2018).

Já no Eixo da III - Promoção de Políticas Públicas, o documento aponta a existência de políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, como o PAA, o PNAE, a existência de número significativo de bancos de alimentos no Brasil e a formação da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. Como ponto negativo, é apontada a ausência de políticas públicas para a questão específica da PDA. Conforme demonstrado anteriormente, há alguns projetos de lei em tramitação, mas não há política estabelecida sobre o assunto (CAISAN, 2018). Por conseguinte, daí resulta a importância das pesquisas e do *advocacy* em prol dos avanços da Agenda 2030 e ações para a redução da PDA.

A nível estadual destaca-se a recente Lei estadual 17.630 de 19 de dezembro de 2018 que dispõe sobre a saída de alimentos destinados ao consumo humano, por doação, nos estabelecimentos comerciais e adota outras providências (Santa Catarina, 2018). O município de Blumenau, seguindo os termos da Lei estadual aprovou em 23 de julho a Lei 8750/2019 (Blumenau, 2019), nesse importante movimento, o Apêndice 1 deste trabalho foi enviado para um vereador local que propôs a PL 159/19 que também dispõe sobre doação de alimentos, visando fomentar com dados e aprimorar a proposta.

No município também se destaca a Lei Ordinária nº 7306/2012 que dispõe sobre a política, sobre o plano municipal de segurança alimentar e nutricional, sobre o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional no âmbito do município de Joinville e cria os componentes municipais do Sisan e dá outras providências (Joinville 2012). Embora a lei cite de forma indireta a utilização sustentável dos recursos, o tema PDA ou produção e consumo sustentáveis não está abordado em nenhuma das diretrizes do plano de SAN municipal. Há ainda uma discussão no município desde 2003 sobre a implantação de um banco de alimentos, importante ferramenta para segurança alimentar bem como para o direcionamento dos excedentes.

Quanto à regulação das doações de alimentos, esta iniciou com a PL 66/2018 que dispunha sobre o reaproveitamento de alimentos não consumidos, que foi rejeitado pela Comissão de Legislação da Câmara de Vereadores por estar eivado de inconstitucionalidade, uma vez que onera o Poder Executivo e tal iniciativa, portanto, só poderia partir deste. Recentemente um novo PL que visa dispor sobre doação de alimentos foi apresentado (PL 159/19) e encontra-se em análise pela Comissão de Saúde, já tendo sido aprovado pela Comissão de Legislação.

### 3.3. Avanços e retrocessos da Agenda 2030 no Brasil

*Intersetorial.* Em 1º de janeiro de 2019, através da Medida Provisória nº 870/2019, o Presidente Jair Bolsonaro estabeleceu uma série de medidas no âmbito da organização do executivo federal. Dentre elas, extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão que tinha como missão estabelecer diretrizes para assegurar o DHAA, um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Quase seis meses depois da extinção, após muita pressão popular e da sociedade civil organizada, o Congresso Nacional, em discussão da originária Medida Provisória posteriormente convertida na Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019,<sup>1</sup> tentou recriá-lo vinculado ao Ministério da Cidadania. Ocorre que no momento da sanção, o Presidente optou por vetar, entre outros pontos, a recriação do CONSEA. Destaca-se que, muito embora formalmente ligados ao Executivo Federal e carentes de total autonomia administrativa, os Conselhos são, ou deveriam ser, espaços de independência e participação popular. Em análise do veto, em Sessão Conjunta realizada em 25 de setembro de 2019, o Congresso Nacional manteve, por 251 votos favoráveis (143 vencidos), a extinção

1. Brasil. *Lei 13.844, de 18 de junho de 2019*, acesso em ago. 2019, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm).

do CONSEA.<sup>2</sup>

Em sentido parecido segue a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODS), um espaço institucionalizado que unia governo e sociedade civil que buscava encorajar a sinergia, cooperação e comunicação entre empresas, instituições e sociedade civil para fortalecer ações relacionadas à redução e prevenção de PDA no país (FAO, 2017). Criada em 2016, tinha por missão, “criar mecanismos institucionais que estabeleçam as condições adequadas à implementação dos ODS, incluindo estratégias para a territorialização, a definição de metas e indicadores, processos participativos, meios de implementação, acompanhamento e monitoramento da Agenda 2030” (CNODS, 2017).

No presente texto a CNODS é tratada no passado uma vez que, pelo Decreto Presidencial 9.759, assinado em 11 de abril de 2018, o Presidente da República extinguiu, a partir de 28 de junho de 2018, todos os conselhos e colegiados subordinados à administração pública e com participação da sociedade civil. Tal Decreto foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n 6.121, questionando a constitucionalidade deste ato. O Supremo Tribunal Federal (STF), Corte Constitucional brasileira, decidiu que a extinção dos referidos espaços de participação popular só é inconstitucional caso o conselho ou colegiado foi criado por lei. Não é o caso da CNODS, criada pelo Decreto Presidencial nº 8.892/16. Portanto, encontra-se extinto pelo atual governo federal.

*Governo.* Enquanto iniciativa do próprio governo, aponta-se o Relatório Nacional Voluntário, que ocorre durante o Fórum Político de Alto Nível para os ODS (ou *High-Level Political Forum –HLPF–*). O primeiro e único do qual o Brasil participou, ocorreu em 2017, teve como tema: “Erradicar a Pobreza e Promover a Prosperidade em um Mundo em Transformação” e focou nos ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14 e 17. (BRASIL 2017).

Em 2019, o HLPF tem o tema: “Empoderando as pessoas e garantindo a inclusão e a igualdade” (*Empowering people and ensuring inclusiveness and equality*), e foca nos ODS 4 (Educação de qualidade), 8 (Trabalho decente e crescimento econômico), 10 (Redução das desigualdades), 13 (Ação contra a mudança global do clima), 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) e 17 (Parcerias e meios de implementação). A presidente do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), Inga Rhonda King, confirmou a inclusão do Brasil, assim como outros países (Azerbaijão, Chile, El Salvador, França, Guatemala, Indonésia, Filipinas, Serra Leoa e Turquia), para apresentação, pela segunda vez, de Relatório Nacional Voluntário (RNV) ou, *Voluntary National Review (VNR)*.

Entretanto, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), do governo federal, anunciou em maio de 2019, que não participaria do RNV. Um dos argumentos

2. Congresso Nacional. *Veto nº 21/2019*, acesso em outubro de 2019, <https://www.congresso-nacional.leg.br/materias/vetos/-veto/detalhe/12405>.

usados pelo Planalto para explicar o gesto a interlocutores é de que a presidência não iria participar de um exercício diplomático com base em resultados de governos anteriores.

Na ONU, porém, esses resultados não são considerados como dados ou políticas de um governo, e sim de um estado. Além disso, a sabatina não avalia apenas o que foi feito. Mas também os programas que estão sendo estabelecidos para reduzir pobreza, doenças e situações de violações de direitos pelos próximos dez anos. (Chade, 2019)

*Sociedade civil.* Aqui destaca-se o trabalho da sociedade civil organizada, através da elaboração e divulgação do chamado Relatório Luz 2019, pois o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030 (GT da Sociedade Civil para a Agenda 2030, 2019), apresentou seu Relatório no HLPF 2019. Essa publicação possui grande importância para o monitoramento dos avanços da Agenda no país, uma vez que, mesmo em 2017, com a participação do Estado brasileiro, ficou evidente o contraste entre a análise oficial do Estado e a da sociedade civil. Tal documento já apontou diversos retrocessos e agora terá ainda maior importância, considerando a ausência do Estado na RNV.

*Poder Legislativo.* No Brasil, as Frentes Parlamentares são atreladas às legislaturas, como em 2018 a 55ª Legislatura se encerrou, com ela também a Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU-ODS que havia sido instituída em 2016. Dessa forma, em 2019, com o início da 56ª Legislatura, todas as Frentes precisam ser recriadas ou são automaticamente extintas. Atualmente o Deputado Federal por São Paulo, Sr. Nilto Tatto, está angariando assinaturas no Congresso Nacional para a reabertura da Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU para a atual Legislatura. Até o momento ainda não foi alcançado o número necessário de 171 assinaturas de Deputadas(os) Federais e 27 Senadoras(es).

### **3.4. Identificação do volume de desperdício de alimentos em Joinville**

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2016) há uma diferenciação entre os termos perda e desperdício de alimentos. Perda é definida como a indisponibilidade de alimentos aptos para o consumo em qualquer parte da cadeia produtiva, ocorrendo mais frequentemente no processo de pós-colheita, armazenagem e distribuição, geralmente relacionado a problemas de infraestrutura, enquanto desperdício é relacionado ao comportamento dos distribuidores, atacado e varejo, e consumidor final, que optaram por descartar o alimento ainda próprio para o consumo humano (FAO, 2016), sendo o objetivo deste capítulo explorar o cenário de

desperdício de alimentos em Joinville e seus possíveis indicadores; perdas e políticas relacionadas à melhoria da cadeia produtiva não serão levantadas.

O passo inicial para construir e monitorar políticas públicas de combate ao desperdício é dimensionar o problema, através da quantificação do desperdício e da identificação dos fatores geradores (Champions 12.3org 2018). Atualmente FAO e UNEP definiram a necessidade de separar indicadores para perdas (meta 12.3.1) e desperdício (meta 12.3.2), o segundo encontra-se ainda com indicadores oficiais em construção (FAO, 2018b), e o mesmo acontece na plataforma nacional (IBGE 2019) e na Plataforma Oeste 2030, desenvolvida pela Hidrelétrica Itaipu Binacional em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), portanto carece de indicadores para avaliação do atingimento da meta 12.3.

Indicadores podem ser entendidos como um subconjunto de estatísticas que por sua vez foi formada por dados básicos agrupados (Carvalho e Barcelos, 2009). Portanto, na ausência de indicadores de perda e desperdício foram levantados dados básicos que possam expressar estimativas do desperdício de alimentos no município de Joinville como: resíduo sólido orgânico coletado, registros de alimentos resgatados, registros de sobras e perdas em equipamentos públicos de alimentação, rede municipal de merenda escolar e volume de excedente nos centros de abastecimento de produtos agrícolas.

*Resíduo Sólido não reciclável.* Para avaliar o desperdício de alimentos a nível de consumidor final, foram levantados dados correspondentes ao resíduo sólido não reciclável. Em Joinville a coleta de resíduos sólidos urbanos é feita pela Empresa Ambiental e compreende a totalidade de bairros do município (Prefeitura de Joinville 2019a), este serviço não inclui a coleta de terra, areia, entulho de obras públicas ou privadas e resíduos industriais perigosos (Ambiental, n.d.). De acordo com relatório oficial de indicadores de coleta de resíduos domiciliares, da secretaria de Agricultura e Meio Ambiente (Prefeitura de Joinville 2019b), em 2018 foi coletado uma média de 11.139 toneladas/mês resíduo sólido convencional e uma média de 779 toneladas/mês de resíduo reciclável.

O relatório Global de Índices e painéis desenvolvido em 2016 pelas organizações *Sustainable Development Solutions Network e Bertelsmann Stiftung*, sugere agregar o Kilo/percapita/ano de resíduo sólido urbano como um indicador para o índice de desperdício (Sachs *et al.*, 2016), dessa forma calculou-se 229,21 Kg/pessoa/ano para Joinville em 2018. O cálculo considerou que a coleta inclui todos os bairros do município (Prefeitura de Joinville 2019a), e que o número de habitantes da cidade de Joinville em 2018 era de 583.144 mil (IBGE, 2018a).

*Volume de alimentos resgatados.* Joinville conta com o Programa Mesa Brasil do Serviço Social do Comércio (SESC), que corresponde a um banco de alimentos. No município ele atua na modalidade chamada de colheita urbana, semelhante a um banco de alimentos móvel que coleta e distribui de imediato o alimento recuperado (SESC, n.d).

Dados coletados via e-mail com a instituição local, apontaram que no ano de 2018 foram resgatados por volta de 672 toneladas de alimentos de 86 estabelecimentos de comércio de alimentos na região que compreende o município de Joinville, Jaraguá do Sul e Guaramirim (Girardi, 2019). Cada estabelecimento desperdiça em média, aproximadamente 8 toneladas de alimentos por ano, o que demonstra a eficiência da doação de alimentos sistemática como um fator de diminuição do desperdício a nível de consumidor final. Ainda de acordo com dados fornecidos pelo programa Mesa Brasil no município, Joinville concentrou 423 toneladas, ou seja quase 63% do volume total resgatado (Girardi, 2019).

Não foram encontradas outras organizações que resgatem alimentos desperdiçados e que possuam registros do volume.

*Excedentes do centro de abastecimento agrícola (CEASA).* CEASA Joinville é uma central de abastecimento agrícola, que conforme o relatório de comercialização de 2018 apontou um volume de 30.584 toneladas, ou seja, uma média de 2.548 toneladas/mês de alimentos comercializados no local (Do Carmo, 2019). Não foram encontrados relatórios oficiais do volume de excedentes ou de resíduos orgânicos no CEASA Joinville, porém estima-se que sejam coletados diariamente 10 m<sup>3</sup> de resíduos sólidos (Do Carmo, 2019).

Entende-se que pelo tamanho e atividade econômica relevante, dados do resíduo orgânico ou do volume de alimentos recebidos e efetivamente comercializados sejam de extrema relevância para análise de desperdício na cidade.

*Registros de Sobras e Resto Ingesta em equipamentos públicos de segurança alimentar e rede municipal de merenda escolar.* O extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), integrou a uma rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição composta por: restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos (MDS, 2010).

Joinville ainda não tem o banco de alimentos em funcionamento, mas conta com dois restaurantes populares que, de acordo com site da prefeitura, serviram juntos uma média de 1000 refeições por dia no ano de 2017 (Prefeitura de Joinville, 2018c). Um estudo de 2016 apontou que em um dos restaurantes populares do município, a insegurança alimentar esteve presente em 68,2% dos entrevistados dos quais 37,8% correspondem à insegurança alimentar leve, 17,2% moderada e 13,3% grave (Girardi e Feltrin, 2018), o que corrobora a importância deste equipamento nas políticas de segurança alimentar.

Não foram encontrados relatórios oficiais sobre o volume de sobras e resto ingestão nestes restaurantes, entretanto justifica-se pela importância social do equipamento e pelo volume de refeições servidas, a necessidade de implementar uma metodologia robusta de registro de sobras e resto ingestão e seu compartilhamento através de relatórios oficiais.

Quanto a rede municipal de merenda escolar, não foram encontrados relatórios oficiais de controle de sobras e resto ingestão nas unidades. Em 2018, Joinville

teve um total 94.253 alunos matriculados considerando a rede municipal, estadual e federal em todos os níveis de educação e que recebem alimentação escolar de acordo com o regime de permanência na escola (parcial ou integral) (IBGE, 2018b).

Quanto aos recursos financeiros despendidos em merenda escolar, no ano de 2015 foi repassado pela união ao município o valor de R\$ 5.498.244,00 em caráter de aporte suplementar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (FNDE, 2015). Dados públicos de 2018 não foram encontrados.

Pelas mesmas razões que nos Restaurantes Populares é de extrema necessidade o registro das sobras e resto ingestão, e neste caso também a implementação de uma metodologia de registro de sobras e resto ingestão que abranja toda rede de merenda escolar do município, gerando dados padronizados e confiáveis e que sobretudo sejam disponibilizados a sociedade através de relatórios oficiais.

#### ***4. Resultados e encaminhamentos***

A partir do levantamento bibliográfico sobre a legislação e políticas públicas relacionadas ao ODS 12, Meta 3, resta evidenciada a ausência de políticas com enfoque no desperdício de alimentos. Embora haja legislação e programas voltados ao meio ambiente, ao direito humano à alimentação adequada, à segurança alimentar e nutricional, não há legislação e programas específicos que tratem do desperdício de alimentos.

Conforme apontado, há projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que buscam, em sua maioria, estabelecer responsabilidade civil por doação de alimentos, isenção fiscal para doadores(as) de alimentos e regras sobre rotulagem. No entanto, boa parte deles encontra-se em lenta tramitação ou até mesmo arquivados, o que pode representar ausência de interesse parlamentar em tramitar com prioridade tais projetos. Logo, não há previsão para andamento desses projetos, até mesmo aqueles em etapas avançadas, aguardando apenas apreciação em plenária.

Da mesma forma segue a Agenda 2030, cujos esforços para implementação, por parte do poder público, parecem ter perdido forças. O Brasil já teve uma Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e uma Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, mas ambas foram recentemente extintas.

A sociedade civil tem desempenhado importante papel, tanto para a agenda da redução do desperdício de alimentos quanto para a Agenda 2030. São vários os programas e iniciativas sobre desperdícios de alimentos, pesquisas que buscam estabelecer indicadores e metodologias para a quantificação do desperdício, bem

como os avanços e retrocessos na matéria. Há também trabalho no sentido de avaliar e monitorar as ações em prol da Agenda 2030 e realização de *advocacy* com stakeholders relacionados à temática.

Já na segunda etapa, buscando encontrar dados básicos do município que pudessem construir estatísticas para fomentar a construção de indicadores de monitoramento da meta 12.3, evidenciou-se a ausência de relatórios oficiais e de pesquisas com dados confiáveis. Referente a geração de resíduos sólidos não recicláveis encontrou-se um índice de 229,21 Kg/pessoa/ano, considerando a abrangência total do município. Sugere-se o acompanhamento anual deste dado pelo poder público e entidades ligadas a agenda 2030, e também estudos futuros que possam investigar a composição gravimétrica dos resíduos sólidos urbanos com o objetivo de precisar a fração orgânica originada de alimentos desperdiçados.

Quanto ao papel da sociedade civil, os dados do programa Mesa Brasil do SESC mostram novamente, a eficiência de programas de banco de alimentos no direcionamento das sobras, sendo estes atores fundamentais para execução de futuras políticas de PDA, desonerando gastos públicos com coleta e distribuição. Em 2018 a iniciativa resgatou 423 toneladas e dou de forma simultânea. Sugere-se que as organizações criem metodologias robustas de coleta de dados para que estes possam ser utilizados pelo poder público e academia e que o estado promova legislações e normas que incentivem a doação segura de alimentos.

Da mesma forma os entrepostos comerciais são peças chaves para compreender o volume de produtos alimentares agrícolas que são desperdiçados e por isso devem investir em metodologias de coleta de dados.

Restaurantes populares e escolas devem ser alvos de constante monitoramento de sobras e de índices de resto ingesta, visto que, nesses casos a segurança alimentar e nutricional dos frequentadores, crianças e adultos em vulnerabilidade social, pode estar sendo comprometida, devido a ingestão insuficiente da porção de alimentos planejada.

Investigações sobre as causas do desperdício nesses locais devem ser estimuladas, e para isso é importante que o poder público desenvolva metodologia para coleta de dados e sua sistematização em índices, tornando possível monitorar e fomentar a pesquisa científica para causas e soluções.

Por conseguinte, o estudo elaborou um guia de análise *ex ante* (Apêndice 1) compilando os dados encontrados e assim indicando ao poder público a necessidade de uma política local para a causa. O mesmo foi encaminhado ao vereador do município de Joinville, autor do Projeto de Lei nº 159/2019 que dispõe sobre a doação de alimentos, a fim de colaborar com o texto da proposta de lei e ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN), visando ao aprimoramento, para posterior encaminhamento aos *stakeholders* relacionados e divulgado durante a “Conferência de Joinville de Combate ao Desperdício de Alimentos”, proposta pelo grupo de pesquisa e realizada na Câmara Legislativa de Joinville em 16 de outubro de 2019.

Ao final da “Conferência Municipal de Combate ao Desperdício de Alimentos” (16 de outubro de 2019), os presentes assinaram um compromisso com o desenvolvimento de uma estratégia intersetorial para o combate ao desperdício de alimentos no município, avançando no atingimento ao ODS 12.3 da Agenda 2030.

## **5. Apêndice**

Análise *ex ante* de uma Política de perda e desperdício de alimentos no município de Joinville, utilizando como roteiro o item 1 (Diagnóstico do Problema) do *checklist* do guia Prático de análise *ex ante* elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência, Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018).

### **5.1. Identificação do problema**

A perda e o desperdício de alimentos (PDA) têm externalidades negativas que implicam diretamente na segurança alimentar e nutricional bem como nos três eixos do desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental (FAO, 2018c: 8).

Substancialmente a PDA contribui para a indisponibilidade do alimento e do ponto de vista econômico impacta na acessibilidade alimentar. Considerando o aumento exponencial da população e consequente aumento da necessidade de produção de alimentos em um mundo com recursos ambientais escassos, contribuirá para o aumento do preço dos produtos alimentícios, comprometendo a segurança alimentar da atual e das futuras gerações. Há ainda as consequências ambientais, pois a produção de alimentos é uma das principais causas de emissões de gases do efeito estufa (GEE). Desde o início da cadeia produtiva até a comercialização, transporte e apodrecimento em aterros, a agricultura industrializada é responsável por um terço das emissões globais de GEE (FAO, 2018c: 8).

O mundo desperdiça 1.300 milhões de toneladas por ano, o equivalente a 1/3 da produção de alimentos para o consumo humano, sendo a produção e o consumo as etapas com maiores índices de perda e desperdício (28%) (FAO, 2016).

## 5.2. Causas potenciais do problema

Embora ainda não haja um consenso global, há uma diferenciação entre os termos perda e desperdício de alimentos. De acordo com a FAO, perda é definida como a indisponibilidade de alimentos aptos para o consumo em qualquer parte da cadeia produtiva, ocorrendo mais frequentemente no processo de pós-colheita, armazenagem e distribuição, geralmente relacionado a problemas de infraestrutura, enquanto desperdício é relacionado ao comportamento dos distribuidores, atacado e varejo, e consumidor final, que optaram por descartar o alimento ainda próprio para o consumo humano (FAO, 2016).

Na literatura existem diversas causas relacionadas a PDA nos diferentes estágios onde acontecem, mas ressalta-se a importância de que sejam investigadas causas dentro do contexto em que as estratégias para redução irão ser implementadas. De acordo com o Comitê de Segurança Alimentar Mundial através de um painel de especialistas em 2014 (High-Level Panel Of Experts, ou Grupo de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutrição –HLPE–), é necessário investigar em uma perspectiva integrada as causas, impactos e soluções para o desperdício de alimentos em três níveis: micro, meso e macro. Sendo micro quando relacionado a um estágio específico da cadeia alimentar, por exemplo: a nível de consumidor; mesmo quando está relacionado a falhas da cadeia alimentar como um todo, como a falha de coordenação entre transportadores e armazéns; e macro quando provém de falhas no ambiente socioeconômico, como ausência de infraestrutura e de marcos regulatórios.

## 5.3. Dados quantitativos acerca do problema

O passo inicial para construir e monitorar políticas públicas de combate ao desperdício é dimensionar o problema, através da quantificação e da identificação dos fatores geradores (Champions12.3.org 2018).

Não existem registros oficiais sobre perdas e desperdício nas bases governamentais pesquisadas do município de Joinville. Neste caso, dados básicos podem ser explorados para futuramente serem agrupados em estatísticas que podem ser usadas na construção de indicadores (Carvalho e Barcelos 2009). Na ausência de indicadores oficiais, foram explorados dados básicos pelas autoras, que sinalizam o volume de alimentos que pode estar sendo desperdiçado no município, sendo eles:

### *5.3.1. Resíduo sólido urbano não reciclável*

O relatório Global de Índices e painéis desenvolvido em 2016 pelas organizações *Sustainable Development Solutions Network e Bertelsmann Stiftung*, sugere agregar o Kilo/percapita/ano de resíduo sólido urbano como um indicador para o índice de desperdício (Sachs et. al 2016), dessa forma calculou-se 229,21 Kg/pessoa/ano para Joinville em 2018. O cálculo considerou que a coleta inclui todos os bairros do município (Prefeitura de Joinville, 2019a) e que o número de habitantes da cidade de Joinville em 2018 era de 583.144 mil (IBGE, 2018a).

### *5.3.2. Volume de alimentos resgatado*

Dados do programa Mesa Brasil: A organização em Joinville não possui relatório oficial publicado, e dados coletados via e-mail com a instituição apontaram que no ano de 2018 foram resgatados por volta de 672 toneladas de alimentos de 86 estabelecimentos de comércio de alimentos, na região que compreende o município de Joinville, Jaraguá do Sul e Guaramirim (Girardi, 2019), ou seja cada estabelecimento desperdiçaria em média, aproximadamente 8 toneladas de alimentos por ano, o que demonstra a eficiência da doação de alimentos sistemática como um fator de diminuição do desperdício a nível de consumidor final. Ainda de acordo com dados fornecidos pelo programa Mesa Brasil no município, Joinville concentrou 423 toneladas, ou seja quase 63% do volume total resgatado (Girardi, 2019).

### *5.3.3. Excedentes do centro de abastecimento agrícola (CEASA)*

Sobre o CEASA Joinville o relatório de comercialização de 2018 apontou para um volume de 30.584 toneladas, ou seja, uma média de 2.548 toneladas/mês (Do Carmo, 2019). Não foram encontrados relatórios oficiais do volume de excedentes ou de resíduos orgânicos no CEASA Joinville, estima-se que sejam coletadas diariamente 10 m<sup>3</sup> de resíduos sólidos (Do Carmo, 2019). Entende-se que pelo tamanho e atividade econômica relevante, dados do resíduo orgânico ou do volume de alimentos recebidos e efetivamente comercializados sejam de extrema relevância para análise de desperdício na cidade.

### 5.3.4. Registros de Sobras e Resto Ingesta em equipamentos públicos de segurança alimentar e rede municipal de merenda escolar

Joinville ainda não possui banco de alimentos, mas conta com dois restaurantes populares que, de acordo com site da prefeitura, serviram juntos uma média de 1000 refeições por dia no ano de 2017 (Prefeitura de Joinville, 2018b).

Em 2018, Joinville teve um total 94.253 alunos matriculados considerando a rede municipal, estadual e federal em todos os níveis de educação e que recebem alimentação escolar de acordo com o regime de permanência na escola (parcial ou integral) (IBGE, 2018b).

Não foram encontrados relatórios oficiais sobre o volume de sobras e resto ingestão nestes restaurantes ou na rede de alimentação escolar, entretanto justifica-se pela importância social do equipamento e pelo volume de refeições servidas, a necessidade de implementar uma metodologia robusta de registro de sobras e resto ingestão e seu compartilhamento através de relatórios oficiais.

*a) Evidências na realidade brasileira.* Em um estudo recente sobre perda e desperdício de alimentos no cenário brasileiro, foi constatado um valor de 128,8 Kg desperdiçados por ano por família no Brasil.

Este dado coloca o Brasil entre os países que mais desperdiçam no mundo, acima da média Europeia de 23 Kg anuais, um inadmissível cenário visto que, esse é um comportamento associado com países desenvolvidos, o que não condiz com a realidade brasileira onde, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (PNAD – IBGE, 2013) 22,6% da população enfrenta algum nível de insegurança alimentar (Porpino *et al.*, 2018).

*b) Comparação internacional.* Do total de alimentos desperdiçados, aproximadamente 6% acontece na região da América Latina e Caribe, sendo metade dele referente a frutas e vegetais (FAO, 2014), portanto evitar o descarte dessa fonte altamente nutritiva pode contribuir para a segurança alimentar e nutricional (Silva, 2018).

Há no mundo inúmeros exemplos de iniciativas que visam à redução do desperdício de alimentos. Na França, destaca-se a iniciativa “*Intermarché Les fruits et légumes moches*”,<sup>3</sup> no Canadá a *Naturally Imperfect*:<sup>4</sup> e em Portugal a “Fruta Feia” e a “Dose Certa. De modo geral, eles têm o objetivo de reduzir o descarte de frutas e legumes de qualidade, combatendo a ideia de que alimentos precisam ter uma aparência bonita para serem bons.<sup>5</sup>

3. 1min30. *Le marketing d'Intermarché: les fruits et légumes moches.* Disponível em: <https://www.1min30.com/relations-presse/intermarche-et-les-fruits-et-legumes-moches-8652>.

4. No name. *Naturally Imperfect: Fruits and vegetables don't have to look perfect to taste great.* Disponível em: [https://www.noname.ca/en\\_CA/naturally-imperfect](https://www.noname.ca/en_CA/naturally-imperfect).

5. Mais informações em: <https://frutafeia.pt/>.

Enquanto ação intersetorial, destaca-se o Dose Certa (Portugal), cujo objetivo é incentivar restaurantes a implementarem opções de porções reduzidas de comida nos cardápios, pois identificou-se um grande volume de desperdício nos pratos dos restaurantes. Assim, com uma opção reduzida, na “dose certa”, as pessoas podem economizar dinheiro e contribuir para a redução do desperdício. Outra iniciativa interessante é o “*The Real Junk Food*”<sup>6</sup> (Inglaterra), supermercados sociais, em que os produtos que outros estabelecimentos desperdiçariam, provavelmente por estarem próximos da validade ou com aparência imperfeita, são vendidos ao preço que as/os clientes puderem pagar. E quem não tem dinheiro algum para levar os alimentos, pode oferecer seu tempo e prestar algum serviço para o mercado.

Já no âmbito dos marcos regulatórios, cita-se três exemplos dos Estados Unidos: a Lei do Bom Samaritano, para incentivo a doação de alimentos; deduções fiscais para empresas que doam para entidades sem fins lucrativos; e a Lei de 2008, que incentiva agências públicas federais a doar alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar. Leis semelhantes de incentivo a doação de alimentos existem também na Itália e França, este último foi pioneiro na penalização dos supermercados com área física acima de 400m<sup>2</sup> que descartem ou destruam alimentos ainda próprios para consumo humano (Lei 2016-138).

Já sobre estratégias nacionais para redução de desperdício, tem-se o exemplo dos governos mexicano (Cruzada Nacional Contra Fome), canadense, espanhol e britânico, com destaque a este último pelo mundialmente conhecido *Programa Waste Reduction Action* (WRAP) que atua diretamente com varejistas da cadeia alimentar na redução de alimentos desperdiçados. Além do WRAP outros dois destacam-se pelas contribuições nos estudos relacionados ao problema: Argentina, com o Programa Nacional de Pérdida y Desperdicio de Alimentos de 2015 e que produziu um estudo com estimativas de PDA em sete setores: carnes, cereais, frutas, hortaliças, lácteos, oleaginosas e raízes e tubérculos; e a Colômbia, que possui a Política Alimentária Nacional contra el Desperdicio de Alimentos que mostra eficiência na mensuração das perdas nacionais com base em metodologias da FAO e da recente experiência do México (Rosseto, 2018).

Ainda segundo informações da Jurista del Servicio de Derecho para el Desarrollo (LEGN) da Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Manuela Cuvi, na atualidade existem 54 projetos de lei que interferem na temática das PDA em tramitação na América Latina. Ademais, República Dominicana (Protocolo de Donaciones), Perú Reglamentación (Ley PDA) e Paraguay (Proyecto de Ley de Donación de Alimentos), encontram-se em processo de tramitação e contam o apoio técnico da FAO, que se colocou à disposição para auxiliar na elaboração das referidas leis (Cuvi, 2019).

6. Mais informações em: <https://trjfp.com>.

## 5.4. Alinhamento com metas e compromissos internacionais

Pontuou-se alguns acordos dos quais o Brasil é ou foi signatário até o ano de 2018 e que justificam a necessidade de trabalhar na redução da perda e desperdício de alimentos: o Pacto Internacional dos Direitos econômicos, sociais e culturais (PIDESC); Acordo de Paris firmado na 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; a Agenda 2030 e o Plano da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos para a Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 (PLANSAN CELAC 2025) e a Declaração do Rio assinada por representantes de 12 cidades latino-americanas ao final do I Fórum Regional das Cidades Latino-americanas signatárias do Pacto de Milão.

## 5.5. Políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema

*Identificação de políticas em curso no Brasil; e município.* No Brasil, em termos de legislação sobre o tema PDA, aponta-se a inexistência de legislação específica sobre o tema e a existência da Lei nº 12.429, de 20 de junho de 2011, que regulamentou a doação, pelo Poder Executivo, de estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional, que trata de PDA de forma transversal.

Além disso, há dois projetos de lei federal sobre o tema, o PL nº 6898/2017 que visa instituir a Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos (PNCDA). Surgiu no Senado como o Projeto de Lei nº 672/2015, visando estabelecer que estabelecimentos dedicados à comercialização ou manipulação de alimentos firmem contratos de doação a organizações de natureza social dedicadas à coleta e distribuição de alimentos e refeições, ou de doação ou venda a empresas dedicadas à produção de ração animal e à compostagem.

Embora tenha sido classificado com regime de prioridade de tramitação, de acordo com o art. 151, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), até o momento não há previsão para apreciação em plenária. E o Projeto de Lei nº 3070/2015, que busca estabelecer a Política Nacional de Resíduos Sólidos e estabelecer regras específicas para erradicar o desperdício de alimentos. Estava na pauta para apreciação pelo Plenário da Câmara em 19/12/2018, mas a matéria não foi apreciada em razão do encerramento da Sessão. Não há outra data agendada para apreciação.

O maior avanço em nível federal talvez tenha sido a Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil aprovada no âmbito da CAISAN em 2017, da qual ressaltam-se alguns pontos: atuação junto ao Legislativo para marcos regulatórios de temas relacionados a PDA, como

como a responsabilização civil por doação de alimentos; incentivos a reutilização e recuperação de alimentos, e questões de rotulagem.

Os bancos de alimentos também precisam ser fortalecidos através do amparo por regulações e normas orientadoras (CAISAN, 2018). Entretanto vale ressaltar que competia ao extinto CONSEA, dentre outras atribuições, a proposição à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

A nível estadual destaca-se a recente lei estadual 17.630 de 19 de dezembro de 2018 que dispõe sobre a saída de alimentos destinados ao consumo humano, por doação, nos estabelecimentos comerciais e adota outras providências (Santa Catarina 2018). O município de Blumenau, seguindo os termos da lei estadual aprovou em 23 de julho a lei 8750 (Blumenau, 2019).

Em âmbito municipal (Joinville/SC), indica-se a existência Lei Ordinária 7306/2012 que dispõe sobre a política, sobre o plano municipal de segurança alimentar e nutricional, sobre o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional no âmbito do município de Joinville e cria os componentes municipais do Sisan e dá outras providências (Joinville 2012). Embora a lei cite de forma indireta a utilização sustentável dos recursos, o tema PDA ou produção e consumo sustentáveis não está abordado em nenhuma das diretrizes do plano de SAN municipal.

Destaca-se no município a existência de duas iniciativas de lei, o PL (159/19) que também visa dispor sobre doação de alimentos e que se encontra análise pela Comissão de Saúde, já tendo sido aprovado pela Comissão de Legislação. E o PL 66/2018 que dispunha sobre o reaproveitamento de alimentos não consumidos, entretanto, tal PL foi rejeitado pela Comissão de Legislação da Câmara de Vereadores por estar eivado de inconstitucionalidade, uma vez que onera o Poder Executivo e tal iniciativa, portanto, só poderia partir deste e não do Legislativo.

*Políticas anteriormente adotadas que foram descontinuadas.* Além da acima citada Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil aprovada no âmbito da CAISAN em 2017 e que competia ao CONSEA, agora extinto, não foram identificadas outras políticas que tenham sido descontinuadas.

## 5.6. Razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado

Visto as externalidades relacionadas a perda e desperdício de alimentos e os compromissos assumidos pelo governo brasileiro, o combate a este problema deve fazer parte das estratégias para a realização do direito à alimentação adequada bem como produção e consumo responsáveis, sendo necessário revisar as lacunas das legislações e, ou, criar instrumentos legais para mitigar esse cenário paradoxal onde insegurança alimentar e desperdício coexistem e se relacionam como citado por Bellù no relatório da FAO sobre Políticas Públicas para perda e desperdício:

As deficiências nas fases de produção e distribuição, as ineficiências do mercado combinadas com a falta de direitos das pessoas para obter acesso aos alimentos disponíveis por seus próprios meios, representam obstáculos para a realização do direito à alimentação adequada. Enquanto isso, a extensão da FLW é exacerbada por esses mesmos fatores (Bellù, 2017).

Em todos os níveis há espaço para políticas públicas e marcos regulatórios que busquem solucionar o problema, como por exemplo: revisão de legislação quanto ao controle e uso de sobras para alimentação humana e animal; de vigilância sanitária; de regulação de rotulagem, embalagem e determinação de validade; e de forma intersetorial com regulações e políticas de resíduos, infraestrutura, educação e energia (HLPE, 2014).

O mesmo comitê pontua três recomendações para os atores públicos e privados: a melhoria na coleta de dados de PDA e o compartilhamento dos mesmos; o desenvolvimento de estratégias efetivas para reduzir PDA, nos níveis apropriados; e promover a coordenação de políticas e estratégias para redução de PDA (HLPE, 2014).

## 6. Conclusões e encaminhamentos

Por fim salienta-se que uma política pública de perda e desperdício de alimentos, além das considerações econômicas, precisa ser eficiente do ponto de vista social, e que a análise de custo-benefício deva considerar externalidades ambientais da produção de alimentos como as implicações climáticas (Bellù, 2017).

Quanto aos encaminhamentos, sugere-se:

- A inclusão da produção e consumo sustentáveis de forma explícita em uma das diretrizes do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.
- O fortalecimento dos EPSANs (finalização da implantação do banco de alimentos, e constante investimento nos restaurantes populares,

sugerindo-se a implementação de um programa de boas práticas para redução de desperdício de alimentos, incluindo a normatização para doação de alimentos, uma vez aprovado o PL 159/2019).

- Apoiar os projetos de lei que visam viabilizar a doação de alimentos como contribuição para a segurança alimentar dos vulneráveis e redução dos impactos causados pela PDA.
- A realização de uma conferência municipal sobre desperdício de alimentos, com participação da sociedade civil e governo, a fim de firmar o compromisso de Joinville no desenvolvimento de marcos regulatórios e estratégias intersetoriais para mitigação deste problema.
- A proposição de uma estratégia municipal intersetorial para a redução da perda e desperdício de alimentos, elaborada com a participação de todos os atores, de forma criteriosa e com validação técnica e conceitual, objetivando melhorar de forma sistemática a segurança alimentar e a sustentabilidade da cadeia de produção e consumo de alimentos.
- Que para isso, sejam instituídos comitês e/ou grupos de trabalhos intersetoriais no âmbito da CAISAN.
- Que sejam estabelecidas metodologias de mensuração de desperdício, em especial nos EPSAN's, e construídos índices que permitam o estabelecimento de metas e seus respectivos monitoramentos.
- Que sejam fomentadas pesquisas científicas em uma perspectiva integrada sobre as causas, impactos e soluções para o desperdício de alimentos.
- Que as ações de “prevenção” sejam prioritárias no plano de estratégia, pensadas através de boas práticas de produção, transporte, armazenamento e manipulação.
- Que se promova uma rede virtual de boas práticas na redução de PDA.
- Que os hábitos de consumo sejam alvo de campanhas e programas educacionais para redução de PDA.
- Que esta política venha ao encontro do que é estabelecido no plano de segurança alimentar e nutricional do município, e que fortaleça a promoção do direito humano à alimentação adequada, desta e das futuras gerações, respeitando a dignidade humana e garantindo a soberania alimentar.

## **7. Referências**

- Ambiental (n.d.), Serviços, *Coleta de Resíduos Sólidos Comuns* (<https://www.ambiental.sc/servicos/limpeza-urbana/coleta-de-residuos-solidos-comuns/>).
- Bellù, L.G. (2017), *Food losses and waste: issues and policy options*. Rome, FAO (<http://www.fao.org/3/CA1431EN/ca1431en.pdf>).

- Blumenau (2019), Lei nº 8.750, de 23 de julho (<https://bit.ly/2IL9RHI>)
- Brasil (2017), *Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília: Presidência da República, acesso em mai. 2019 ([http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario\\_brasil\\_2017port.pdf](http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario_brasil_2017port.pdf)).
- CAISAN (2018), *Estratégia Intersetorial para Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil* (<http://mds.gov.br/caisan-mds/publicacoes>).
- Carvalho, P.M. de e F.C. Barcellos (2009), “Políticas públicas e sustentabilidade ambiental 2009. Construindo Indicadores e Sustentabilidade”, *Indicadores Econômicos FEE*, 37 (1) (<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2280/2656>).
- CEASA/SC (2018), “Estatística” Origem Comercialização e valores 2018 (<http://www.ceasa.sc.gov.br/index.php/estatisticas/origem-comercializacao-e-valores-1/2018-3>).
- (2019), “Institucional” (<http://www.ceasa.sc.gov.br/index.php/institucional/a-ceasa>).
- Chade, J. (2019), “Governo se retira de sabatina na ONU sobre sua política social” (<https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/05/16/governo-se-retira-de-sabatina-na-onu-sobre-sua-politica-social/>).
- Champions 12.3 org (2018), *SDG Target 12.3 On food loss and waste* ([https://champions123.org/wpcontent/uploads/2018/09/18\\_WP\\_Champions\\_ProgressUpdate\\_final.pdf](https://champions123.org/wpcontent/uploads/2018/09/18_WP_Champions_ProgressUpdate_final.pdf)).
- CNODS (2017), *Plano de Ação 2017-2019* (<http://www4.planalto.gov.br/ods/noticias/comissao-nacional-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-lanca-plano-de-acao/plano-de-acao>).
- Cuvi, M. (2019), “Presentación de acciones realizadas en el marco del derecho a la alimentación por parte de los miembros ODA-ALC”. Lecture, Guatemala, Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua.
- Do Carmo, S. (2019), “Resíduos e comercialização CEASA” [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[gabikerber@gmail.com](mailto:gabikerber@gmail.com)> em 21 ago. 2019.
- FAO (2014), *Food Losses and Waste in Latin America and The Caribbean*, FAO Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- (2016), *Food Losses and Waste in Latin America and The Caribbean: The regional commitment: to halve per capita food losses and waste by 2025*, FAO Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- (2017), *Boletín 4. Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en América Latina y el Caribe. Alianzas e institucionalidad para construir mejores políticas* (<http://www.fao.org/3/a-i7248s.pdf>).
- (2018a), *FAO en América del Sur: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Grandes resultados 2012-2016* (<http://www.fao.org/publications/card/en/c/I8338ES>).
- (2018b), *SDG 12.3.1: Global Food Loss Index* (<http://www.fao.org/3/CA2640EN/ca2640en.pdf>).

- (2018c), *Food loss and waste and the right to adequate food: Making the connection*, Rome.
- (2019), *Hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región: ¿cómo medimos los avances?* (<http://www.fao.org/publications/card/en/c/CA3360ES>).
- , OPS, WFP e UNICEF (2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018* (<http://www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/panorama/2018/es/>).
- FNDE (2015), PNAE (<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-rep-asses-financeiros>).
- Girardi, P. (2019), “Relatório mensal” [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabikerber@gmail.com> em 02 jun. 2019.
- e G. Feltrim (2018), “Fatores associados à insegurança alimentar em usuários de um restaurante popular”, in *Anais do congresso brasileiro de epidemiologia 2017*, Campinas, Galoá, <https://proceedings.sciencepi/trabalhos/fatores-associados-a-inseguranca-alimentar-em-usuarios-de-um-restaurante-popular?lang=pt-br> (acesso em: 05 ago. 2019).
- GT da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2019), “Governo Brasileiro não vai apresentar Relatório Nacional Voluntário no Fórum Político de Alto Nível” (<https://gtagenda2030.org.br/2019/05/17/governo-brasileiro-nao-vai-apresentar-o-relatorio-nacional-voluntario-no-forum-politico-de-alto-nivel/>).
- HLPE (2014), *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles: un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma (<http://www.fao.org/3/a-i3901s.pdf>).
- IBGE (2018a), “Cidades”, *Panorama Joinville* (<https://cidades.ibge.gov.br/brasilscl/joinville/panorama>).
- (2018b), “Cidades”, *Pesquisas: Censo Escolar Joinville* ([https://cidades.ibge.gov.br/brasilscl/joinville/pesq\\_uisa/13/78117](https://cidades.ibge.gov.br/brasilscl/joinville/pesq_uisa/13/78117)).
- IPEA (2018), *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*, vol. 1 ([http://www.ipea.gov.br/portall/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avalicao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portall/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avalicao_de_politicas_publicas.pdf)).
- Joinville (2012), Lei nº 7306, de 24 de outubro (<https://bit.ly/2oFq8Xd>).
- Khander, S.R. et al. (2010) *Handbook on impact evaluation. Quantitative methods and practices*. Washington DC, The World Bank. (<http://documents.worldbank.org/curated/pt/650951468335456749/pdf/520990PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf>).
- MDS (2010), *Caderno de estudos desenvolvimento social em debate* ([http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/Redeequipamento\\_SAN.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Redeequipamento_SAN.pdf)).
- Nascimento, O. da Silva Melo (2019), “Subject: dados da merenda escolar joinville” [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por [gabikerber@gmail.com](mailto:gabikerber@gmail.com) em 18 jun. 2019.

- ONU (2015), *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, últ. ed. 13 de out. de 2015 (<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>).
- ONU BR (2018), *Documentos temáticos: ODS 6, ODS 7, ODS 11, ODS 12 e ODS 15*, Haroldo Machado Filho (org.), Brasília.
- PNAD-IBGE (2013), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013 sobre Segurança alimentar (<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>).
- PNUD, IPEA e FJP (2013), *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*, acesso em maio de 2019 ([http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_ml/joinville\\_sc](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_ml/joinville_sc)).
- Prefeitura de Joinville (2018a), *Joinville Cidade em Dados. Características Gerais* (<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/Joinville-Cidade-em-Dados-2018-Character%C3%ADsticas-Gerais.pdf>).
- (2018b), *Joinville Cidade em Dados. Promoção Econômica*, (<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/Joinville-Cidade-em-Dados-2018-Promo%C3%A7%C3%A3o-Econ%C3%B4mica.pdf>).
- (2018c), *Notícias* (<https://www.joinville.sc.gov.br/noticias/restaurante-popular-oferece-refeicoes-para-publico-geral-em-joinville/>).
- (2019a), *Mapa de Setorização Coleta de Resíduos Domiciliares*, abr/2018, rev02 (<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Mapa-Setorizacao-Coleta-de-Res%C3%ADduos-Domiciliares-abr2018-rev02.pdf>).
- (2019b), *Relatório de Indicadores de Coleta de Resíduos Domiciliares*, 2018, jan-dez (<https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Relatório-de-Indicadores-de-Coleta-de-Res%C3%ADduos-Domiciliares-2018-jan-dez.pdf>).
- Porpino, G., C.E. Lourenço, C.M. Araújo e A. Bastos (2018), *Intercâmbio Brasil: União Europeia sobre desperdício de alimentos* (relatório final de pesquisa), Brasília, Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil (<http://www.sectordialogues.org/publicacao>).
- Ramos, M.P. e L.M. Schabbach (2012), “O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil”, *Revista de Administração Pública*, 46 (5) (<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5>).
- Rosseto, J.D.S. (2018), “Experiências internacionais no combate a perdas e desperdício de alimentos”, em *Perdas e desperdício de alimentos [recurso eletrônico]: estratégias para redução*, Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara (ebook).
- Sachs, J., G. Schmidt-Traub, C. Kroll, D. Durand-Delacre e K. Teksoz (2016), *SDG Index and Dashboards - Global Report*, New York, Bertelsmann Stiftung-SDSN ([https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2016/2016\\_sdg\\_index\\_and\\_dashboards\\_report.pdf](https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2016/2016_sdg_index_and_dashboards_report.pdf)).
- Santa Catarina (2018), *Lei nº 17.630, de 19 de dezembro de 2018* ([http://leis.alec.sc.gov.br/html/2018/17630\\_2018\\_Lei.html](http://leis.alec.sc.gov.br/html/2018/17630_2018_Lei.html)).
- SESC (n.d.), “O mesa Brasil Sesc” (<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/omesabrasil.html>).
- Silva, A. (2018), “Iniciativas da sociedade civil no combate a perdas e desperdícios de alimentos no Brasil”, *Perdas e desperdício de alimentos [recurso eletrônico]*:

*estratégias para redução*, relator Evair Vieira de Melo; consultores legislativos: Rodrigo Dolabella (coordenador), Marcus Peixoto e Alberto Pinheiro, Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara (ebook).

UN (2019), *SDG Indicators. United Nations Global SDG Database* (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>).

UNEP (2014), *Prevention and reduction of food and drink waste in businesses and households. Guidance for governments, local authorities, businesses and other organizations*, version 1.0 ([http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/save-food/PDF/Guidance-content.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/save-food/PDF/Guidance-content.pdf)).