



## SUMÁRIO EXECUTIVO

# PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BANCOS DE ALIMENTOS

Rede Desenvolvimento, Ensino e Sociedade – REDES  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, 2006

# PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BANCOS DE ALIMENTOS

A presente pesquisa teve como objetivo geral contribuir para a avaliação periódica dos programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e teve como objetivos específicos: a) mapear os Bancos de Alimentos (BAs) existentes; b) caracterizar as modalidades de implantação dos BAs; c) identificar possíveis articulações entre os BAs implantados e os restaurantes populares, hortas comunitárias, programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar e ações educativas nestes municípios; d) analisar o grau de articulação entre os BAs e as instituições que recebem os alimentos; e) identificar e discutir as principais limitações operacionais e institucionais que dificultam a implantação dos BAs.

Para tal, foram realizados os procedimentos sequenciais:

1. Construção do universo da análise: levantamento dos BAs por meio do envio de mala direta para 497 municípios com população acima de 50.000 habitantes. Houve o retorno de 157 respostas (31,6% do total), das quais 72 municípios confirmavam a existência de BAs (14,5%), resultando num cadastro de 118 BAs em todo o Brasil. Estes dados possibilitaram verificar uma maior concentração dos BAs nas regiões sul e sudeste e nas regiões metropolitanas do país.
2. Levantamento de informações sobre os BAs com base em três instrumentos: a) uma pesquisa quantitativa, com o envio de um questionário aos 118 BAs cadastrados, que obteve o retorno de 55 questionários, abrangendo 46,6% dos BAs cadastrados; b) uma pesquisa de natureza qualitativa, que incluiu visitas a 21 BAs conveniados (todos que estavam em funcionamento) e 8 não conveniados, com observação de campo e entrevista com os respectivos gestores; c) questionário complementar enviado por mala direta para 136 instituições atendidas pelos BAs e por eles indicadas, com o retorno de 53 questionários (38%).
3. Caracterização dos BAs em duas modalidades: os conveniados e os não conveniados com o MDS. Os conveniados (objeto principal deste estudo) referem-se a iniciativas dos governos municipais e os BAs não conveniados contemplam principalmente os da Rede do Serviço Social do Comércio (SESC) e de organizações não governamentais (ONGs). Em algumas análises foi correlacionado também o tempo de funcionamento dos BAs.

A pesquisa revelou grande diversidade na forma de implementação dos BAs, com os gestores procurando adaptar a concepção e os princípios fundamentais formulados pelo programa no âmbito do Governo Federal – o combate ao

desperdício e à fome – às características locais. Os fatores que se evidenciaram como condicionantes principais deste processo referem-se à infraestrutura de gestão dos governos locais, fundamentalmente ao espaço físico disponível para instalação dos bancos e aos recursos operacionais e gerenciais, tais como pessoal, transporte e capacidade de gestão. Dessa forma, são adotadas diferentes estratégias em cada localidade para que o processo de coleta e distribuição se realize, tais como: o trabalho voluntário; a cessão de pessoal lotado em outros setores dos governos locais, por vezes em tempo parcial, por vezes em horário integral, para atuarem nos bancos; articulações com organizações da sociedade civil e com outros parceiros não doadores de alimentos; diferentes formas de cadastramento das instituições beneficiárias; diferentes articulações com doadores de alimentos, considerando, inclusive, suas especificidades.

Os BAs pesquisados atendem a 5.384 instituições cadastradas, sendo 1.628 beneficiadas pelos conveniados e 3.756 pelos não conveniados.

Quando comparados os BAs conveniados aos demais, a realização de ações educativas mostrou diferença significativa do ponto de vista estatístico. Constatou-se que apenas 21,8% dos bancos não realizam atividades educativas. A proporção dos BAs que realizam ações educativas e são conveniados ao MDS é de 60,9%, enquanto os não conveniados possuem proporção de 90,6%. Entretanto, a ação educativa é a maior demanda por parte das instituições beneficiárias, uma vez que, segundo a pesquisa realizada por mala direta nas instituições atendidas, 33,3% das instituições indicaram que os BAs poderiam, em primeiro lugar, realizar mais ações educativas sobre alimentação e nutrição e, em segundo lugar, aumentar o volume das doações de alimentos perecíveis como frutas e verduras. Outra característica relatada nas entrevistas que diferencia os BAs conveniados e os demais BAs é o fato de estarem ligados ao setor público. Isto é, o BA que nasce no interior de uma gestão pública em muitos sentidos precisa se adequar a essa estrutura para poder funcionar: designação de pessoal, inclusive pessoal especializado, como nutricionistas e assistentes sociais; definição dos gastos no orçamento municipal; partilha de recursos com outros setores de governo, como pessoal e veículos, por exemplo; incerteza na continuidade das ações; adequação das ações a diretrizes de governo, não raro associadas às de outras secretarias e outras instituições, como Conselhos Municipais de Segurança Alimentar. Embora os BAs não conveniados também tenham que se adequar a estruturas específicas, como a Rede SESC, por exemplo, a dinâmica do setor público é diferente da dinâmica de organizações da sociedade civil. Constatou-se uma grande variedade na apuração dos custos dos BAs, impossibilitando compará-los nesse aspecto; essa variedade se deve ao fato de que os valores são computados de maneira diferente em cada BA, além do fato de eles desenvolverem ações também diferenciadas; o cálculo dos custos por quilo de alimento distribuído requereria uma contabilidade que desmembre tais ações e impute custos a cada uma delas. Uma análise de custos implicaria uma pesquisa com método específico, construído a partir desta caracterização geral dos Bancos, que fosse validado e possibilitasse um levantamento detalhado de todas estas informações, uma vez que os BAs não dispõem desses dados.

Os recursos dos BAs conveniados provêm dos governos municipais e, praticamente, não recebem doações em dinheiro; este fato coloca limitações para as atividades diárias (contratar fretes para coleta de grandes quantidades ou comprar material de escritório), o que leva alguns BAs a promoverem eventos para arrecadar fundos para essas finalidades.

Quanto ao grau de formalização dos BAs, a totalidade dos Bancos indicou possuir algum mecanismo de regimento. Entretanto, apenas 3 dispõem de leis municipais específicas que regem seu funcionamento, limitação que pode vir a comprometer a continuidade dos BAs em face de mudanças na administração municipal. Os BAs movimentaram um volume médio mensal de 34.037 kg de alimentos perecíveis e 11.357 kg de alimentos semiperecíveis. Esses dados demonstram que os BAs têm sido um mecanismo importante no aproveitamento de alimentos perecíveis, principalmente FLV (frutas, legumes e verduras), estimulando o consumo de alimentos *in natura* e contribuindo para incorporá-los ao hábito alimentar de crianças e adolescentes. Foi identificada diferença significativa entre as médias de alimentos coletados (perecíveis e semiperecíveis) dos BAs conveniados e não conveniados.

Os BAs conveniados arrecadaram 18,38% do volume de alimentos perecíveis e os não conveniados arrecadaram 81,2%. A porcentagem de alimentos semiperecíveis arrecadados pelos conveniados foi de 34%, enquanto o percentual arrecadado pelos não conveniados ficou em 66% do total informado na pesquisa. Um dos motivos dessa diferença é que, dentre os BAs não conveniados, se encontra o da CEAGESP, fornecedor de perecíveis para todos os BAs, não apenas da região metropolitana de São Paulo. Outro motivo refere-se ao fato de que muitos dos BAs conveniados (6 = 26%) ainda possuem até um ano de existência e as relações com doadores são construídas ao longo do tempo. Adiciona-se a isto a menor agilidade político-administrativa verificada nos BAs que se originaram de ações do setor público municipal, como visto anteriormente.

Os maiores fornecedores de alimentos perecíveis são as CEASA's e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Porém, como este último não corresponde ao aproveitamento de alimentos que seriam desperdiçados, caso ele se torne a única fonte de alimentos, isto afastaria o BA de sua função original, que é o combate ao desperdício. A este risco se contrapõe a vantagem informada do convênio com o PAA, que é proporcionar um fluxo constante de alimentos ao BA, facilitando o planejamento e as operações de entrega. Os alimentos semiperecíveis são oriundos em sua maioria do PAA/CONAB e supermercados. Pôde-se observar uma diferença, quando da pesquisa qualitativa, na postura dos gestores em relação à proatividade na captação de alimentos. Aqueles que se encontram nos municípios maiores e, por sua vez, com mais condições de infraestrutura física e de gestão têm uma postura mais dinâmica na busca de doadores. Já nos BAs em municípios menores, há menos dinamismo nos contatos com os doadores. Algumas possibilidades podem ser levantadas em relação a isso, como as condições mais precárias para captação de alimentos (veículos) e armazenagem, a dispersão espacial dos potenciais doadores e o próprio volume de circulação de mercadorias nestas localidades.

Dentre as principais dificuldades apontadas pelos BAs em relação ao processo de coleta de alimentos destacam-se: a resistência das instituições locais em doarem alimentos aos bancos, em parte pela legislação que atribui responsabilidade ao doador em caso de danos advindos do consumo dos alimentos doados, ou, em alguns casos, quando os doadores consideram que os BAs estão associados à política partidária local; os limites na infraestrutura de gestão (veículos em especial) e a doação de produtos que não apresentam condições adequadas de consumo.

A pesquisa quantitativa revelou que 23,6% dos BAs se articulam com hortas comunitárias, enquanto 14,5% se articulam com restaurantes populares. No entanto, as entrevistas qualitativas revelaram que essas articulações são frágeis, tanto no sentido de as hortas comunitárias se tornarem fornecedoras dos BAs, como no sentido de os gestores dos BAs incentivarem a criação de as hortas comunitárias junto às instituições beneficiárias, de modo que estas diminuam sua dependência para com os BAs.

Merece destaque no contexto das articulações entre BAs e hortas comunitárias o programa que vem sendo desenvolvido no município de Araçuaí, que associa presos albergados, horta comunitária e BA. Esse destaque se deve principalmente ao fato de esse tipo de articulação, entre outras ações, como a aquisição de alimentos da agricultura familiar, via PAA, fortalecer e potencializar a implementação do Programa Bancos de Alimentos em municípios pobres, de pequeno porte e distantes dos centros urbanos maiores.

Com relação aos restaurantes populares, o mesmo pode ser dito acerca da fragilidade dessas articulações, já que os restaurantes não podem depender de doações provenientes dos BAs para funcionarem. O que ocorre eventualmente é que os BAs realizam doações para restaurantes populares, sem que isto tenha sido um destaque no funcionamento do Programa no âmbito municipal observado nas entrevistas.

Foram observadas, também, experiências de articulações entre BAs nas regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte, com destaque para essa última, onde vem ocorrendo a formalização de uma associação de BAs, acompanhada da construção de um *software* de gerenciamento de doadores e receptores. As articulações que os BAs realizam para seu funcionamento, no entanto, vão além do descrito acima. São muitos os aspectos relacionados aos BAs conveniados e não conveniados que devem ser levados em consideração. Um destaque deve ser dado às relações com parceiros não doadores de alimentos. Esses, muitas vezes, são responsáveis por viabilizar diversos aspectos operacionais dos BAs, como: veículos para transporte, funcionários, material para divulgação e material de escritório.

Entre esses parceiros e tomando como referência a importância das ações educativas no contexto do funcionamento dos BAs, foram encontradas articulações com universidades, no sentido de viabilizar as ações educativas junto às entidades beneficiárias e as ações de monitoramento da qualidade dos alimentos no interior dos próprios BAs, a exemplo do que ocorre no BA PRODAL-CEASA-MG. Em contrapartida, como mostra o exemplo da ONG Banco de Alimentos e do BA

municipal de Diadema, essa intervenção por parte das estagiárias se desdobra na conclusão de trabalhos de final de curso – monografias e busca de acúmulo de experiência profissional. Essas experiências deveriam ser, por exemplo, replicadas para todos os BAs e ser estendidas para cursos de Serviço Social.

Apenas 56,4% dos BAs estudados apresentam relatórios regularmente para seus doadores, fato que pode comprometer a transparência e a fidelização daqueles que gostariam de saber sobre o destino de suas doações.

Pôde-se verificar que os BAs exercem múltiplas funções que vão além da provisão de alimentos e do combate ao desperdício; os bancos também atuam na intermediação entre instituições, onde reorganizam o fluxo de alimentos que eram doados de forma espontânea, irregular e pouco eficaz, além de estabelecerem uma rede de parcerias (como com universidades, por exemplo), e os BAs também atuam na qualificação do processo de doação de alimentos que, além dos processos de higienização dos alimentos, desenvolvem atividades educativas junto às instituições atendidas.

Foi possível verificar que o Programa promoveu um processo de interiorização dos BAs, sendo que estes bancos nos municípios menores ainda estão se estruturando e ainda não tinham alcançado seu estágio de atividade plena quando das visitas dos pesquisadores. Além disso, os gestores apontaram dificuldades em encontrar doadores, pois há pouco alimento desperdiçado pelo fato de haver menor circulação de mercadorias e alimentos no mercado local.

A principal motivação, que deu origem à criação dos BAs, apontada por 23 BAs, foi a demanda da sociedade civil. Em seguida, aparece o fato de a origem do BA estar relacionada à orientação da própria instituição, ou seja, ao reconhecimento da importância desse tipo de programa. Em terceiro lugar, apontam o estímulo de programas públicos (ou do Governo Federal), demonstrando o papel desempenhado desse instrumento (do programa) na indução e criação de novos BAs.

Dentre os principais desafios colocados aos BAs estão: as incertezas quanto ao processo de doação em que a instabilidade destas últimas compromete a sua manutenção e sua sustentabilidade; infraestrutura e gestão, na seguinte ordem de prioridade, transporte, espaço físico e infraestrutura de armazenagem e dificuldade de pessoal vinculado diretamente ao BA; coordenação de ações, nas quais os BAs têm procurado agir entre si de forma integrada, principalmente nas regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte, contribuindo para os processos de coleta e distribuição de alimentos.

### **Execução da pesquisa**

Rede Desenvolvimento, Ensino e Sociedade – REDES

### **Unidades Responsáveis**

#### **Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Rômulo Paes de Souza

#### **Diretora de Avaliação e Monitoramento**

Jeni Vaitsman

#### **Coordenadora-Geral de Avaliação e Monitoramento de Demanda**

Leonor Maria Pacheco Santos

#### **Equipe de acompanhamento da pesquisa**

Bianca Martins Bastos

Dionara Borges Andreani Barbosa

#### **Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Onaur Ruano

#### **Diretor do Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados – DPSD**

Crispim Moreira

#### **Coordenadora-Geral de Promoção de Programas de Alimentação e Nutrição – CGPPAN/DPSD**

Fátima Regina Carneiro Cassanti

### **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

#### **Departamento de Avaliação e Monitoramento**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 410

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1528

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)