

BANCO DE ALIMENTOS: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA OU MECANISMO ASSISTENCIALISTA?

VÂNIA FIGUEIREDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

MAYSA TOLONI

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

JOSÉ ROBERTO PEREIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

BANCO DE ALIMENTOS: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA OU MECANISMO ASSISTENCIALISTA?

INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é um sistema público que objetiva a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA) no Brasil. Trata-se de um sistema de gestão intersetorial e participativa, com envolvimento dos três níveis de governo e da sociedade civil. Os serviços ofertados para a concretização do DHAA, no âmbito do SISAN, ocorrem nos chamados Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EqSAN), os quais viabilizam uma organização operacional das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país (Brasil, 2015).

Dessa maneira, os bancos de alimentos são equipamentos públicos com o objetivo central de combater a fome e a insegurança alimentar por meio da arrecadação de doações de alimentos que seriam desperdiçados ao longo da cadeia produtiva. Esses equipamentos podem ser públicos, sob a gestão e responsabilidade dos municípios, principalmente, ou podem ser privados, sob a gestão de organizações da sociedade civil de interesse social, sem fins lucrativos.

Quanto à iniciativa pública, os bancos de alimentos foram constituídos a partir do Programa Banco de Alimentos, como parte da Estratégia Fome Zero do Governo Federal sob a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003. Com o avanço e a consolidação das políticas públicas de SAN, os bancos de alimentos ampliaram sua funcionalidade, tornando-se espaços estratégicos para estruturação dos sistemas agroalimentares locais. Isso decorre pela sua capacidade de articulação com programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Brasil, 2015).

Em 17 de setembro de 2020, o Decreto nº 10.490 da Presidência da República instituiu a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA), reunindo bancos de alimentos públicos e privados com o objetivo de fortalecer uma atuação conjunta desses equipamentos, potencializar a redução de perdas e desperdício de alimentos e a promoção do direito humano à alimentação adequada. O arranjo em rede tem a intenção de promover a cooperação para o alcance de objetivos comuns, refletindo uma nova estrutura política que tenta reaproximar as representações e coletivos populares do processo decisório de definição da agenda política e das ações estratégicas governamentais (Brasil, 2015).

De acordo com a página eletrônica do Governo Federal, os bancos de alimentos são criados com os objetivos de promover a SAN e combater as causas subjacentes da insegurança alimentar e nutricional; combater as perdas e desperdício de alimentos; fomentar práticas de sustentabilidade ambiental e fortalecer a economia circular; promover ações educativas e de capacitação, contribuindo com o desenvolvimento social, ambiental e nutricional da população atendida; apoiar equipamentos de SAN, como Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e os próprios bancos de alimentos.

É inegável a importância do banco de alimentos para o combate da fome em caráter emergencial. Entretanto, segundo Dodd e Nelson (2020), os bancos de alimentos são rotineiramente criticados por problemas operacionais e por não combaterem as causas reais da fome e da insegurança alimentar, não enfrentando, portanto, a pobreza estrutural. Apesar de objetivarem o combate à insegurança alimentar, os bancos de alimentos são frequentemente relacionados a um sistema de caridade, perdendo o foco de justiça social e proteção dos direitos sociais (Garrido; Gamundí; Viladrich, 2019). Assim, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: a gestão dos bancos de alimentos, criados com base na estratégia de coleta e distribuição de alimentos, com a intenção de “buscar onde sobra e entregar onde falta”, é capaz de estimular a cidadania das pessoas nessa causa e alcançar os seus objetivos propostos?

Nesse sentido, estudos apontam que muitos bancos de alimentos têm focado na distribuição de alimentos, deixando os demais objetivos em segundo plano. Além disso, pesquisas identificaram o aumento crescente do número de usuários, destacando a relação de dependência com o programa a longo prazo ou ineficiência no combate à insegurança alimentar.

A partir do exposto, o objetivo deste trabalho é analisar a política pública e discutir sobre a importância das práticas participativas para o êxito dos bancos de alimentos enquanto equipamentos públicos de SAN, considerando os trabalhos de Vincent Ostrom, Elinor Ostrom e os pressupostos da Gestão Social como aporte teórico.

O BANCO DE ALIMENTOS E SEUS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS

Um estudo conduzido por Tenuta et al. (2021) mapeou 233 bancos de alimentos distribuídos em todas as 27 unidades federativas do país, mostrando a existência de uma rede abrangente no Brasil. Assim, o Programa Banco de Alimentos é um equipamento público de SAN importante para o país, principalmente para combater a fome de pessoas em condição de vulnerabilidade social de forma emergencial. Porém, os bancos de alimentos são criados com base em objetivos mais amplos. Além do combate à fome, esses equipamentos públicos devem também combater as causas da insegurança alimentar, evitar perdas e desperdícios e promover ações para o desenvolvimento da população atendida, principalmente. Portanto, compreende-se que o Programa Banco de Alimentos não deve ser pautado apenas na distribuição de alimentos.

Em relação ao aproveitamento de alimentos que seriam perdidos ou desperdiçados, Tenuta e Teixeira (2017) identificaram uma crescente substituição dessa finalidade pela aquisição de alimentos via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 90% dos bancos de alimentos públicos em Minas Gerais. Esse mesmo padrão foi encontrado em metade dos bancos de alimentos brasileiros, mas especialmente nos públicos, em um estudo mais amplo (Tenuta et al. 2021). De acordo com Tenuta e Teixeira (2017), o PAA afeta a identidade do Programa Banco de Alimentos, mesmo sendo apontado pelos gestores como estratégia essencial para o abastecimento alimentar do público usuário. A utilização do PAA deve ser entendida como uma alternativa complementar, mas não deve substituir um dos objetivos primordiais do banco de alimentos.

Nesse sentido, cabe destacar que os doadores são essenciais para o funcionamento e a sustentabilidade dos bancos de alimentos. A participação desses atores sociais expressa um compromisso ativo com a promoção da justiça social. Estimular a doação é uma maneira de reforçar o compromisso dos cidadãos com as causas políticas dos bancos de alimentos. Por meio da construção da solidariedade entre todos os participantes, a cooperação dos indivíduos fortalece a sociedade e desenvolve a cidadania. A doação de alimentos vista apenas como um gesto de compaixão e boa vontade não combate a distribuição e acesso desiguais de alimentos, situação que pode ser revertida com a construção da solidariedade entre todos os participantes (Garrido; Gamundí; Viladrich, 2019).

Já quanto ao combate às causas de insegurança alimentar, estudos revelam resultados importantes. Beatty, Bennett e Hawkins (2021) identificaram um aumento crescente do número de trabalhadores que estão recorrendo aos bancos de alimentos na Grã-Bretanha. Os autores atribuem o fato às condições precárias do trabalho, associadas ao aumento contínuo do custo de vida.

Corroborando com esses resultados, no estudo de Rizvi et al. (2022), os participantes de um banco de alimentos do Canadá expressaram as dificuldades e desafios associados à tentativa de aumentar o orçamento para se sustentarem atualmente. Os autores apontam que, apesar dos bancos de alimentos serem criados como respostas emergenciais de curto prazo para o combate à fome, eles estão sendo habitualmente utilizados a longo prazo pelos participantes. Ranta et al.

(2024) também reconhecem que um número crescente de usuários necessitava de apoio alimentar a longo prazo, em vez de ajuda de emergência a curto prazo. Uma pesquisa realizada em um banco de alimentos de um município brasileiro indicou resultados semelhantes, pois a maioria das beneficiárias entrevistadas relataram a dependência como recurso a longo prazo, o qual auxilia no atendimento das suas necessidades básicas (Figueiredo, 2024).

Diante dessa realidade, Rizvi et al. (2022) concluem que esses programas devem considerar o combate à insegurança alimentar em longo prazo, assim como as suas causas subjacentes. Portanto, na visão dos autores, os bancos de alimentos devem ser substituídos ou complementados, pois não são capazes de, isoladamente, aliviar a insegurança alimentar crônica nos domicílios.

Considerando o exposto, é importante que o programa promova o desenvolvimento da autonomia dos usuários, um fator decisivo diante da discussão sobre a dependência a longo prazo. Nesse contexto, a participação cidadã se torna o caminho para a emancipação e pode ser imprescindível para que os usuários iniciem a superação da insegurança alimentar crônica.

Em relação às ações de desenvolvimento dos usuários, o relatório técnico-científico “Avaliação Nacional de Bancos de Alimentos”, publicado em 2021, aponta que 73,12% dos bancos de alimentos públicos citaram a realização de atividades educativas para instituições, famílias e indivíduos beneficiários. Alimentação Adequada e Saudável e Higiene e Conservação dos Alimentos foram as temáticas mais trabalhadas. Quanto aos demais participantes, 47,31% dos bancos de alimentos públicos relataram a realização de atividades educativas para parceiros e doadores, enquanto 78,49% relataram realizá-las para colaboradores e funcionários.

Essas ações devem ser planejadas e executadas em todos os bancos de alimentos, pois trata-se de um dos objetivos fundamentais desses equipamentos públicos. Este parece ser apenas um objetivo complementar do programa, mas deve ser entendido como um projeto a ser trabalhado de forma prioritária, uma vez que está diretamente relacionado ao desenvolvimento da autonomia dos usuários.

Considerando o exposto, ressalta-se a importância das práticas participativas cidadãs, incluindo os diferentes atores sociais envolvidos, para que os bancos de alimentos consigam alcançar bons resultados, indo além da distribuição de alimentos e garantindo-se como um equipamento público de SAN.

A IMPORTÂNCIA DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS CIDADÃS NOS BANCOS DE ALIMENTOS

Garrido, Gamundí e Viladrich (2019) discutem o surgimento de “bancos de alimentos de base” com uma abordagem que ressignifica e transcende a visão de caridade dos bancos de alimentos tradicionais. De acordo com as autoras, o único requisito para a elegibilidade de usuários é a participação cidadã, com a intenção de construir a solidariedade interpessoal, em que as pessoas podem expressar seu compromisso com as causas políticas dos bancos de alimentos. A participação evita o acolhimento passivo dos usuários, promove a participação do cidadão, o senso de autonomia e o empoderamento. Dessa maneira, a pessoa em situação de insegurança alimentar rompe com o seu papel passivo e dependente, passando a ser capaz de lutar pelos seus direitos (Garrido; Gamundí; Viladrich 2019).

Adicionalmente, as autoras relatam que os bancos de alimentos tradicionais não têm espaço para a tomada de decisão coletiva, sendo as decisões tomadas pelos doadores ou funcionários dessas organizações. Portanto, os bancos de alimentos de base visam à construção de um modelo horizontal, com a realização de assembleias que atuam como um meio social para a tomada de decisões coletivas.

Como resultados, as autoras apontam que a pobreza extrema passou a ser vista pelos participantes não como um problema individual, mas como um problema social, com direcionamento do foco para o direito alimentar e a solidariedade. Ao longo do processo participativo, os usuários resgataram a dignidade e autoestima, e o banco de alimentos se tornou um lugar onde eles podiam superar sentimentos negativos como a culpa, a vergonha e o constrangimento (Garrido; Gamundí; Viladrich 2019). Adicionalmente, essas pesquisadoras observaram o envolvimento dos usuários com outros movimentos políticos após a experiência participativa nos bancos de alimentos, como resultado da criação de um senso compartilhado de bem-estar coletivo.

O estudo de Garrido, Gamundí e Viladrich (2019) diz respeito à participação cidadã, à deliberação coletiva e à gestão democrática de recursos e políticas públicas, elementos centrais nos trabalhos de Vincent Ostrom, Elinor Ostrom e para a Gestão Social.

VINCENT OSTROM E O CONCEITO DE POLICENTRISMO

Segundo Melo (2013), o capitalismo tardio (ou capitalismo de Estado) é caracterizado pela intervenção do Estado na economia, com o objetivo de promover o desenvolvimento e conter as crises e desigualdades criadas pelo sistema. Dessa maneira, o papel do Estado é fundamental para assegurar a justiça social, por meio de uma política de compensações e indenizações aos cidadãos. De acordo com o autor, o abandono da autonomia é o preço a ser pago pelo cidadão, que passa por um processo de neutralização, tornando-se apenas um cliente/consumidor ao desfrutar das vantagens dos programas sociais. Assim, a participação política do cidadão se torna abstrata e sem efetividade, reduzida apenas ao papel de eleitor.

Para Melo (2013), a democracia vem perdendo a sua vitalidade, uma vez que a soberania popular tem sido limitada a eleições competitivas de partidos e líderes políticos. Dessa maneira, a democracia representativa inibiu o interesse pela política devido à participação democrática engessada, sem a tomada de decisões políticas baseadas em discussões públicas abertas e dinâmicas, restando ao cidadão apenas o papel de eleitor.

Os apontamentos de Melo (2013) estão associados ao conceito de policentrismo de Vincent Ostrom, o qual está relacionado à existência de vários centros de tomada de decisão, formalmente independentes, autônomos e com capacidade autorregulatória (Ostrom; Tiebout; Warren, 1961). Nesse sentido, no contexto das políticas públicas, o Estado deve atuar em conjunto com os centros de autoridade, sendo a articulação entre os diferentes atores sociais essencial para o alcance de resultados mais satisfatórios.

Para Vincent Ostrom, há uma tendência de concentração do poder decisório nas instâncias estatais, gerando, assim, políticas públicas insensíveis às realidades locais, uma vez que não consideram a diversidade e a capacidade organizativa das comunidades. Na sua proposta teórica, a democracia deve operar pelo policentrismo, um sistema composto por múltiplos centros de decisão e autoridade (Ostrom, 1997). Desse modo, a sociedade civil deve ter uma participação ativa, em parceria com o Estado, em uma forma de coprodução de políticas públicas.

Portanto, no campo das políticas públicas, Ostrom, Tiebout e Warren (1961) acreditam que a provisão de serviços públicos depende de um esforço conjunto e articulado entre Estado e usuários, em um modelo de coprodução, com a participação da comunidade. A partir desse entendimento, o Estado deve assumir o papel de provedor, sendo a produção de políticas públicas uma atribuição dos diferentes atores envolvidos (Ostrom; Tiebout; Warren, 1961).

Capellari, Calmo e Araújo (2017) relatam uma aproximação entre o conceito de policentrismo de Vincent Ostrom e a proposta de governança de Elinor Ostrom, cuja ideia central envolve a participação de diferentes atores sociais de forma articulada, com tomadas de

decisões baseadas em um entendimento, sem a exclusão da participação do Estado e das diferentes formas de mercado: capitalista, doméstico, não monetário, social e solidário.

ELINOR OSTROM E A AUTOGESTÃO DOS BENS COMUNS

A pesquisadora Elinor Ostrom é referência no campo da governança dos recursos comuns (Capelari; Calmon; Araújo, 2017). Seus trabalhos envolvem discussões sobre a melhor forma de se governar os recursos de uso comum, ou seja, recursos de uso compartilhado por uma coletividade, com a intenção de uma utilização sustentável (Ostrom, 1990).

Elinor Ostrom, juntamente a Vincent Ostrom, propõem uma classificação que incorpora o conceito de bens comuns como uma categoria específica, uma vez que a teoria econômica classifica os bens apenas como públicos ou privados (Ramis Olivos, 2017). Essa classificação depende de duas características: rivalidade (ou subtração), relacionada à quantidade de recurso ainda disponível para os indivíduos que faziam uso dele após a utilização por um novo indivíduo; e exclusividade, relacionada à dificuldade de controle do acesso de usuários ao recurso (Capellari; Calmo; Araújo, 2017).

Nessa proposta de classificação, a tipologia dos bens envolve quatro categorias, também compreendidas como “regimes de propriedade” de acordo com o quadro a seguir (Ostrom; Gardner; Walker, 1994).

Quadro 1: Categorias conforme tipologia dos bens.

	Baixa rivalidade	Alta rivalidade
Difícil exclusão	Bens públicos puros	Bens comuns ou recursos de uso comum
Fácil exclusão	Bens privados impuros, de clube ou de pedágio	Bens privados puros

Fonte: Adaptado de Ostrom; Gardner; Walker, 1994, p. 7.

Em sua obra “Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action”, publicada em 1990, Elinor Ostrom apresenta uma crítica aos modelos mais frequentemente utilizados para a gestão dos recursos comuns, cujas soluções propostas se relacionam ao controle estatal ou de mercado. O primeiro modelo, a Tragédia dos Comuns de Hardin (1968), refere-se à degradação ambiental esperada sempre que muitos indivíduos utilizam, em comum, um recurso escasso. De acordo com o modelo, indivíduos pensam apenas em si mesmos e acabam lutando uns contra os outros, sendo incapazes de pensar no coletivo. O modelo apresentado por Hardin é geralmente formalizado como um Jogo do Dilema do Prisioneiro (Dawes, 1973). Nesse cenário, os indivíduos optam pelo que consideram ser melhor para si mesmos, por não confiarem nas decisões alheias. Como resultado, todos acabam em uma situação pior, mesmo quando a cooperação poderia gerar um desfecho mais vantajoso para o grupo. No mesmo contexto, Olson (1965) desenvolveu a Lógica da Ação Coletiva, questionando se a mera possibilidade de um benefício para o grupo seria suficiente para gerar uma ação coletiva. Para o autor, é preciso um incentivo especial para motivar os indivíduos a agirem a favor do interesse comum, ou então, os indivíduos não se esforçarão para alcançar o benefício para o grupo.

Já Ostrom (1990) discute que a tragédia dos comuns, o dilema do prisioneiro e a lógica da ação coletiva são conceitos relacionados, utilizados tradicionalmente para compreender o

comportamento de indivíduos egoístas que buscam benefícios coletivos. São modelos baseados no problema do *free rider*: indivíduos que escolhem não contribuir para o esforço coletivo e “pegam carona” no esforço dos demais.

Diante desses modelos, a gestão dos bens comuns estaria condenada ao controle estatal ou à privatização. Segundo Ostrom (1990), ambas as soluções são baseadas na crença de que a mudança institucional deve vir de fora e ser imposta aos indivíduos afetados. Como alternativa, a pesquisadora propõe a promoção da governança, relacionada à capacidade de auto-organização dos usuários de um recurso de uso comum (Ostrom, 1990). Na perspectiva da pesquisadora, ninguém pode gerir recursos de uso comum de forma mais eficiente do que os próprios usuários.

A abordagem de Elinor Ostrom enfatiza a autogestão de recursos compartilhados com base em uma ação coletiva, cuja participação dos diferentes atores sociais nos processos decisórios é essencial (Ostrom, 1990). Portanto, resume-se que essa proposta é baseada em um sistema de regras de uso, definido pelos próprios envolvidos, capaz de regular as preferências sociais, sendo uma estratégia para a resolução de conflitos e fortalecimento da reciprocidade (Ramis Olivos, 2017).

Nesse sentido, a gestão dos bancos de alimentos pode ser interpretada à luz da teoria dos bens comuns de Elinor Ostrom, diante dos aspectos coletivos, participativos e autogestionários. Considerando o funcionamento em modelo de gestão horizontal dos bancos de alimentos de base, conforme exposto por Garrido, Gamundí e Viladrich (2019), os próprios usuários e as outras pessoas envolvidas no processo participam da definição das regras de uso, podem monitorar as ações e os resultados, assim como estabelecer mecanismos de resolução de conflitos. Desse modo, a lógica de gestão compartilhada dos bancos de alimentos se aproxima do modelo de governança dos comuns.

Em uma perspectiva semelhante, Tenório et al. (2008) destacam a importância da articulação entre Estado e sociedade na promoção de ações, sendo o poder público apenas um facilitador e não o único responsável por elas. Dessa maneira, Tenório et al. (2008) apresentam a Gestão Social como um modelo de gestão que envolve processos democráticos, cooperativos e educativos, que valoriza a participação dos atores envolvidos em uma gestão compartilhada.

A GESTÃO SOCIAL E A EMANCIPAÇÃO

Cançado, Pereira e Tenório (2022) discutem as três grandes categorias teóricas que suportam o conceito de Gestão Social enquanto campo de conhecimento e de práticas. O Interesse Bem Compreendido é a grande categoria relacionada ao bem-estar coletivo como condição para o bem-estar individual. Associadas a ela, estão as categorias Solidariedade, que envolve a coesão social, e a Sustentabilidade, referente à continuidade latente. Já a Esfera Pública é a grande categoria que diz respeito a um espaço de deliberação, englobando outras quatro: a Democracia Deliberativa, que é a forma de tomada de decisão; a Racionalidade, que compreende a ação racional substantiva e a ação racional comunicativa; a Dialogicidade, em que todos falam, ouvem e consideram o que foi dito na busca de um entendimento mútuo; e a Intersubjetividade, baseada na compreensão das diferentes subjetividades pelos indivíduos. A terceira grande categoria apresentada pelos autores é a Emancipação, referente à libertação de mecanismos manipuladores e opressores.

Por conseguinte, Cançado, Pereira e Tenório (2022) definem o Interesse Bem Compreendido como o ponto de partida da Gestão Social, a Esfera Pública como intermediária do processo de Gestão Social e a Emancipação como o seu ponto de chegada. Tenório (2005) apresenta a cidadania deliberativa como uma característica essencial da Gestão Social e a esfera pública como um espaço social de interação dialógica entre a sociedade civil, o Estado e o

mercado. Assim, a prática da cidadania deliberativa na esfera pública é a participação (Tenório, 2008).

A Gestão Social, portanto, se baseia no gerenciamento participativo, dialógico, cujo processo decisório envolve diferentes sujeitos sociais, e se fundamenta, portanto, na racionalidade comunicativa, em que o acordo é alcançado pela discussão crítica e apreciação intersubjetiva (Tenório, 1998). Dessa maneira, a Gestão Social tem como premissas o agir comunicativo e a democracia deliberativa de Habermas (Tenório; Araújo, 2020).

A democracia deliberativa é definida por Habermas (2018) como um modelo em que as decisões políticas dependem de processos de formação da opinião e da vontade pública nas esferas públicas para serem legítimas. Nesse sentido, a opinião e a vontade pública é transformada em poder comunicativo por meio de procedimentos democráticos que direciona o poder administrativo.

Já o poder comunicativo está relacionado ao agir comunicativo de Habermas (2012a; 2012b), o qual envolve a ação social em busca do entendimento mútuo. De acordo com o autor, por meio do diálogo, os participantes coordenam suas ações, sendo a linguagem utilizada para o alcance de um consenso. Esse processo é baseado na racionalidade comunicativa, em que os indivíduos podem questionar, justificar e aceitar ações, opiniões e normas em processos argumentativos livres de coerção.

Diante do exposto, é possível constatar uma convergência entre a teoria dos bens comuns, o conceito de policentrismo e os pressupostos da Gestão Social em relação ao agir comunicativo e a democracia deliberativa. No contexto do Programa Banco de Alimentos, a participação social é essencial para o alcance de bons resultados.

Pensando no entendimento, na dialogicidade, na transparência e na emancipação como características principais e interdependentes da Gestão Social, cuja base é a tomada de decisão coletiva alcançada pela cidadania deliberativa (Cançado; Tenório; Pereira, 2022), há uma aproximação com os trabalhos de Elinor Ostrom, Vincent Ostrom.

Cançado, Pereira e Tenório (2022) sistematizaram as categorias e os critérios de cidadania deliberativa em um Quadro de Análise para a identificação da Gestão Social nas organizações. Trata-se de uma ferramenta que pode ser utilizada nos bancos de alimentos para auxiliar no planejamento de ações com a intenção de desenvolver a participação social (Figueiredo, 2024). Essa ferramenta pode, portanto, auxiliar na elaboração de um modelo de gestão para os bancos de alimentos públicos.

A partir do exposto, ressalta-se que a Gestão Social do Programa Banco de Alimentos, considerando a perspectiva da teoria dos bens comuns e com base na coprodução de políticas públicas, pode ser uma abordagem transformadora. Por meio de metodologias participativas, os usuários podem ser envolvidos em ações que fortaleçam a autonomia, a sustentabilidade e a cidadania.

AÇÕES QUE POSSIBILITAM A AUTONOMIA

A Gestão Social como modelo de gestão do Programa Banco de Alimentos possibilita que os usuários identifiquem os seus próprios problemas, reflitam sobre eles e consigam avaliá-los em busca de soluções para a superação da insegurança alimentar. Sendo a emancipação do indivíduo o seu fim último, a Gestão Social pode contribuir para desenvolver a autonomia dos usuários, evitando o envolvimento passivo com o banco de alimentos e o seu enquadramento em um sistema de caridade, de forma tutorial.

A implementação de hortas comunitárias, hortas residenciais e o incentivo à agricultura familiar são ações que surgiram no contexto de um banco de alimentos de um município brasileiro, de Minas Gerais (Figueiredo, 2024). Neste mesmo equipamento público, também foi

considerada a possibilidade de criação de uma associação para se responsabilizar pela produção de alimentos desidratados, prática geradora de renda e emprego. A associação seria composta, principalmente, por mulheres em situação de insegurança alimentar e nutricional e beneficiárias do Programa Banco de Alimentos. Os alimentos seriam oferecidos à associação pelo banco de alimentos, e depois de desidratados, parte dos produtos seriam destinados às famílias em situação de insegurança alimentar, enquanto o restante seria comercializado pela associação (Figueiredo, 2024).

Vitiello et al. (2015) analisaram a relação entre a agricultura local e os bancos de alimentos nos Estados Unidos e concluíram que as hortas comunitárias podem promover a autonomia dos participantes, desenvolvendo não só a capacidade individual, mas também a comunitária. O referido estudo apontou que a agricultura e os programas de treinamento culinário promoveram desenvolvimento comunitário e econômico. Para os autores, os bancos de alimentos podem assumir novos papéis nos sistemas alimentares comunitários, à medida em que os indivíduos e as comunidades se tornam capazes de satisfazer as suas próprias necessidades alimentares.

Adicionalmente, destaca-se a importância de parcerias entre o Programa Banco de Alimentos e Instituições de Ensino Superior. Por meio de projetos de pesquisa e extensão, uma diversidade de ações pode ser desenvolvida com relação à agricultura urbana e hortas, aproveitamento integral de alimentos, economia solidária e geração de renda, gastronomia e culinária, por exemplo.

Por fim, considerando a participação cidadã dos usuários nos processos decisórios, o papel do conselho municipal de segurança alimentar e nutricional é relevante. O Programa Banco de Alimentos deve estar vinculado junto a esse órgão com a intenção de fortalecê-lo enquanto espaço deliberativo. A existência de uma cadeira para a representação das famílias beneficiárias é uma possibilidade que deve ser considerada.

Em relação às práticas participativas nos bancos de alimentos, existem relatos que apontam resultados positivos. De forma semelhante à pesquisa de Garrido, Gamundí e Viladrich (2019), Swords (2019) discute sobre a mudança ocorrida em um banco de alimentos de Nova York após um trabalho colaborativo com a comunidade, focado no combate real à pobreza. Consequentemente, houve o desenvolvimento da consciência crítica e da emancipação dos participantes, os quais discutiram soluções para o enfrentamento de seus próprios problemas.

Esses resultados demonstram que a Gestão Social pode ser um modelo de gestão viável para o Programa Banco de Alimentos, visando ao alcance de todos os objetivos propostos e geração de resultados satisfatórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dessa discussão, conclui-se que o Programa Banco de Alimentos não deve ser pautado apenas na distribuição de alimentos e combate à fome em caráter emergencial, uma vez que foi criado com base em objetivos mais amplos. Os bancos de alimentos, como equipamentos públicos de SAN e de garantia do DHAA, devem atuar no combate às causas reais da insegurança alimentar. Caso contrário, acabam inseridos em um sistema de caridade, perdendo o foco de justiça social.

Nessa perspectiva, os bancos de alimentos precisam considerar a execução de projetos para o desenvolvimento dos usuários, assim como trabalhar metodologias participativas. A participação cidadã é essencial para o alcance da autonomia e da emancipação, características necessárias para a superação da insegurança alimentar crônica.

A gestão do banco de alimentos pode, portanto, ser aproximada da teoria dos bens comuns no sentido da gestão policêntrica e das ações de coprodução de políticas públicas, sendo a Gestão Social um modelo que possibilita a reflexão dos usuários quanto aos seus

próprios desafios em busca de soluções para superar a insegurança alimentar. Desta forma, a política pública produzida de forma conjunta entre o Estado e os destinatários se torna mais eficaz ao considerar a realidade concreta dos participantes.

A principal contribuição deste trabalho é evidenciar que o Programa Banco de Alimentos possui potencial para atuar de forma mais abrangente do que a simples doação de alimentos. A intenção é reforçar que os bancos de alimentos são equipamentos públicos de SAN criados para combater efetivamente a insegurança alimentar nos domicílios, assegurando aos participantes o DHAA. Por conseguinte, recomenda-se que pesquisas futuras explorem experiências concretas que visam ao desenvolvimento dos usuários, assim como ações participativas já implementadas, a fim de identificar práticas bem-sucedidas que possam orientar e inspirar novas iniciativas. Tais estudos são fundamentais para fortalecer o programa e buscar uma abordagem autônoma, emancipatória e colaborativa na luta contra a insegurança alimentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEATTY, C.; BENNETT, C.; HAWKINS, A. Managing precarity: Food bank use by low-income women workers in a changing welfare regime. *Social Policy & Administration*, v.55, p.981–1000, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social; Serviço Social do Comércio; Fundação Gaúcha dos Bancos Sociais. *Rede Brasileira de Bancos de Alimentos*. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/RBBA/MINUTA_Documento_RBBA.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Relatório técnico-científico: Avaliação Nacional de Bancos de Alimentos. Brasília: MDS, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-contenudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/encontro-nacional-busca-fortalecer-rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos/RelatorioFinal_PesquisaNacionaldeBancosdeAlimentos.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. *Gestão Social: epistemologia de um paradigma*. 3. ed. Tocantins: MC&G Editorial: Universidade Federal do Tocantins, 2022.

CAPELARI, M. G. M.; CALMON, P. C. D. P.; ARAÚJO, S. M. V. G. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluências trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. *Ambiente & Sociedade*, v. XX, n. 1, p. 207-226, 2017.

DAWES, R. M. The Commons Dilemma Game: An N-Person Mixed-Motive Game with a Dominating Strategy for Defection. *ORI Research Bulletin*, v. 13, 1973.

DODD, W.; NELSON, E. Shifting Discourse and Practice on Food Banks: Insights from a Community-University Partnership. *Voluntas*, v. 31, n. 5, p. 881-893, 2020.

FIGUEIREDO, V. C. *Gestão do banco de alimentos de Lavras, MG, sob a ótica dos critérios de cidadania deliberativa*. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras. Lavras, 106p.

- GARRIDO, M. G.; GAMUNDI, M. A. C.; VILADRICH, A. The role of grassroots food banks in building political solidarity with vulnerable people. *European Societies*, v. 21, n. 5, p. 753-773, 2019.
- HABERMAS, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Ed. UNESP, 2018.
- HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo 1: racionalidade da ação e racionalização social*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012a.
- HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012b.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, v. 162, 1968.
- MELO, R. *Marx e Weber: teoria crítica e os sentidos da emancipação*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- OLSON, M. The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Mass : Harvard University Press. 1965.
- OSTROM, V.; TIEBOUT, C. M.; WARREN, R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, v. 55, n. 4, p. 831–842, 1961.
- OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- OSTROM, V. *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.
- RAMIS OLIVOS, A. *Bienes comunes y democracia: crítica del individualismo posesivo*. Santiago: LOM ediciones, 2017.
- RANTA, R.; NANCHEVA, N.; MULROONEY, H.; BHAKTA, D.; LAKE, S. Access, dignity, and choice: social supermarkets and the end of the food bank model in the UK?, *Food, Culture & Society*, 2024.
- RIZVI, A.; ENNS, A.; GERGYEK, L.; KRISTJANSSON, E. More food for thought: a follow-up qualitative study on experiences of food bank access and food insecurity in Ottawa, Canada. *BMC Public Health*, v.22, n.586, 2022.
- SWORDS, A. Action research on organizational change with the Food Bank of the Southern Tier: a regional food bank's efforts to move beyond charity. *Agriculture and Human Values*, v.36, n. 4, p. 849-865, 2019.
- TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v.32, n.5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G. *Tem razão a administração?* Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

TENÓRIO, F.G; ARAÚJO, E. T. Mais uma vez o conceito de Gestão Social. *Cadernos EBAPE.BR*, v.18, n.4, p.891-905, 2020.

TENÓRIO, F. G.; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F.; GURJÃO, F. V.; PORTO, E. C.; VIANA, B. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ENAPG), 3., 2008, Salvador – BA. *Anais [...]*. Salvador: EnAPG, 2008. p. 1-16.

TENUTA, N.; BARROS, T.; TEIXEIRA, R. A.; PAES-SOUSA, R. Brazilian Food Banks: Overview and Perspectives. *Internacional Journal of Environmental Reserach and Public Health*, v.18, 2021.

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

VITIELLO, D.; GRISSO, J. A.; WHITESIDE, K. L.; FISCHMAN, R. From commodity surplus to food justice: food banks and local agriculture in the United States. *Agriculture and Human Values*, v.3, p.419–430, 2015.