

Elisabete Salay

Artigo publicado no Vol. I / 1993 da Revista *Cadernos de Debate*, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, páginas 1-19.

Política de Alimentação e Nutrição:

Evolução das Abordagens

Elisabete Salay*

I. Introdução

Qualquer debate sobre planejamento alimentar envolve, implícita ou explicitamente, um conjunto de conceitos relacionados à nutrição e às políticas específicas de combate aos problemas alimentares. Desde a elaboração dos primeiros modelos de intervenção governamental na área da nutrição até recentemente, observou-se profundas transformações do arsenal teórico relativo à política de alimentação. Estudos acerca desse tema são, entretanto, parciais¹. Então, pretendeu-se neste trabalho delinear a evolução dos conceitos em política de alimentação.

Para atingir esse propósito, primeiramente, delimitamos o objeto de análise. Assim, examinamos, especialmente, as políticas relacionadas à subalimentação e não à fome². Apesar do debate sobre política

*Professora do Depto. de Planejamento Alimentar e Nutrição da Fac. de Engenharia de Alimentos / Unicamp - C.P. 6121 - Campinas-S.P. - CEP: 13081-970.

¹Por exemplo: LYNCH (1979) limitou-se a analisar algumas metodologias de planejamento nutricional dos anos setenta; MARCHIONE (1984) distinguiu as seguintes abordagens: epidemiológica, ecológica, estrutural e *advocacy*. O objetivo do autor foi criticar essas metodologias de acordo com critérios relacionados à abordagem do "direito ao alimento"; etc.

²Para os fins deste artigo, consideramos a fome: "...uma falta de alimentos catastrófica que atinge um grande número de pessoas." (OMS & FAO, s.d.: 47) e a subalimentação "...o estado patológico geral ou específico resultando da ausência ou insuficiência na alimentação de um ou vários nutrientes essenciais" (OMS & FAO, s.d.: 21).

alimentar ser fomentado também nos países desenvolvidos^{3,4} limitamos nosso trabalho ao estudo das principais abordagens que tentou-se difundir para o contexto dos países em desenvolvimento. Além disso, tratamos, principalmente, os modelos de intervenção veiculados por organismos internacionais, como a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação), a OMS (Organização Mundial da Saúde), o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), etc. Visto que essas propostas têm sido, na realidade, as de maior influência sobre os poderes públicos dos países em desenvolvimento.

Em relação ao nível analítico deste estudo, acreditamos que tratar a evolução das abordagens da política de alimentação pelo prisma de metodologias teóricas econômicas ou sociais⁵, seria, em certo sentido, restringir o tema. Na verdade, essa transformação tem sido decorrente ora por diferenças nas concepções de desenvolvimento sócioeconômico, ora por mudanças nos conceitos em nutrição humana, ora pelo surgimento de fenômenos sócioeconômicos que influenciam à alimentação, ora por interesses econômicos, etc. Todos esses fatores têm influenciado, no fundo, o nível salientado para a compreensão das causas do problema alimentar e os tipos de intervenções nutricionais privilegiados. Então, são esses os dois pontos que procuraremos discutir.

³Sobre uma breve apresentação da evolução do conceito de política de alimentação nos países desenvolvidos, ver: OCDE (1981).

⁴A política de alimentação recente nos países desenvolvidos foi analisada, por exemplo, por MILIO (1991).

⁵Uma revisão sobre as abordagens teóricas sociais e antropológicas, relacionadas à alimentação foi feita por MURCOTT (1988).

Assim, como uma primeira tentativa, achamos que seria conveniente caracterizar a evolução dos conceitos de política de alimentação em três períodos:

1. O período das abordagens estreitas (até o início dos anos setenta).

Quando predominaram as propostas de ações governamentais de corte alimentar limitadas, quer pela percepção das causas do problema nutricional, quer pelas medidas corretivas sugeridas.

2. O período da nutrição no contexto multidisciplinar (anos setenta).

Além da tentativa de incluir objetivos nutricionais na política de desenvolvimento, trabalhava-se, sobretudo, com modelos de caráter multidisciplinar tanto para a apreensão da situação nutricional da população como para se indicar medidas de correção. A partir da análise das causas da desnutrição, em geral, é que se originavam as propostas de ações públicas de corte alimentar.

3. O período dos sistemas alimentares limitados e abrangentes (a partir dos anos oitenta).

Privilegiava-se analisar, de maneira limitada, ou abrangente, como os sistemas alimentares influenciam a desnutrição. E, a começar disto sugerir a política de alimentação.

Convém esclarecer que essa periodização é uma aproximação. *Grosso modo*, procuramos mostrar o que predominou e/ou se diferenciou em termos de política de alimentação segundo as limitações descritas anteriormente. Evidentemente, alguns modelos de ação pública, como também certos conflitos ideológicos, incluem-se nos diferentes períodos delineados, dentre outros pontos.

II. O Tempo das Abordagens Estreitas

Por diferentes fatores consideramos que os meios públicos utilizados para enfrentar a desnutrição nos países em desenvolvimento, no período delineado, foram limitados. Vejamos cada caso.

II.1. Ações Pontuais

As primeiras ações governamentais direcionadas especificamente à resolução do problema nutricional foram os programas de suplementação alimentar. A merenda escolar, por exemplo, foi implementada em países europeus no final do século dezoito, difundindo-se, posteriormente, para suas respectivas colônias. No Brasil esse fato ocorreu em 1954. Outros tipos de programas visavam grupos específicos (mães e crianças) e, em geral, distribuíam leite. O apoio de organizações como a FAO, o UNICEF e a OMS foi fundamental para a implementação dessas ações.

Mais para o final dos anos cinquenta a FAO, a OMS e o UNICEF iniciaram a coordenação e/ou fomento da primeira tentativa de se coordenar ações nas áreas de saúde, educação e agricultura visando a melhora

do estado nutricional da população, os Programas de Nutrição Aplicada (PNAs)⁶. Essa intervenção compreendia, basicamente, ações (ao nível da comunidade) do tipo: assistência e pesquisa sobre alimentação e nutrição, treinamento, educação nutricional, produção e conservação de alimentos nas escolas e comunidade, suplementação alimentar para grupos vulneráveis, além de incentivar à ação da população para complementar os esforços governamentais. Ao redor de 60 PNAs haviam sido implementados em 35 países em 1966. Entretanto, as dificuldades na operacionalização dessas ações não foram poucas, tanto que muitas delas não ultrapassaram o estágio de projeto piloto. No fundo, os programas não receberam suporte financeiro suficiente, além de se defrontarem com outros problemas: ora dava-se ênfase na produção de alimentos, ora essa produção era insuficiente, ora enfrentava-se problemas de sazonalidade da produção, etc.

Além dos obstáculos operacionais internos às ações, os PNAs e/ou programas de suplementação alimentar não poderiam mesmo colaborar efetivamente na solução da subalimentação, principalmente por dois motivos. Em primeiro lugar, essas medidas tinham caráter curativo e não corretivo das causas da desnutrição, em especial dos seus determinantes sócioeconômicos. Nota-se que na concepção dos PNAs, superando àquela dos programas de suplementação alimentar, tentou-se analisar o problema nutricional como sendo multicausal, todavia de maneira estreita pois não se considerava as diferentes origens sócioeconômicas da desnutrição. Em segundo lugar, eles

⁶Para saber mais sobre os PNAs ver: FAO (1969) e ROBSON *et al.* (1972).

não passavam de projetos pontuais dirigidas a grupos específicos, não se integrando a algum programa ou plano de desenvolvimento sócioeconômico⁷.

II.2. O Enfoque na Oferta de Alimentos

Paralelamente às atividades descritas acima, alguns organismos internacionais começaram a fomentar uma linha de ação pública cujo cunho principal era a oferta alimentar, tanto ao nível quantitativo como qualitativo. Por um lado, preocupava-se com que a produção de alimentos pudesse acompanhar o crescimento populacional. Por outro lado, acreditava-se que o déficit proteico era o problema nutricional principal das populações dos países pobres, sugeria-se, então, aumentar a produção de proteínas. Ambas as preocupações constavam no Plano Mundial Indicativo para o Desenvolvimento Agrícola da FAO⁸.

II.2.1. A Produção de Alimentos

No primeiro esforço da FAO para elaborar um manual sobre política de alimentação (FAO, 1969) acreditava-se que a produção de alimentos era o fator que determinava, em última instância, o estado nutricional da população. Assim, segundo a FAO (1969), a política de alimentação seria: "um conjunto de medidas para promover mudanças na

⁷Entende-se por projeto: "...o conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas com objetivos específicos dentro dos limites dos recursos disponíveis e de um determinado período de tempo...". O programa seria "...constituído por um conjunto de projetos que almejam os mesmos objetivos...". E, o plano seria "...a soma de programas que pretende alcançar objetivos comuns. Ele ordena os objetivos centrais em termos intra e inter-setoriais de acordo com uma estratégia..." (COHEN & FRANCO, 1988 : 76).

⁸Ver: FAO (1969).

composição dos alimentos que levem a níveis adequados de nutrição...Para muitos países em desenvolvimento atingir esses níveis é necessário ter objetivos a longo prazo que podem somente ser alcançados por um aumento substancial da produtividade e da produção agrícola, como o resultado do desenvolvimento econômico..." (FAO, 1969 : 1). Ainda segundo esse manual, na proposta das etapas para se formular a política de alimentação, além de se considerar relevantes os programas alimentares para grupos de risco e de educação nutricional, enfatizava-se a análise das implicações nutricionais de planos de desenvolvimento agrícola no contexto de planos de desenvolvimento econômico e social.

Paralelamente, iniciava-se o processo da Revolução Verde (considerada, do ângulo técnico, como a utilização de variedades de cereais de alta produtividade). Muitas agências internacionais incentivavam o consumo dessas variedades, afirmando que elas resolveriam a crise alimentar nos países em desenvolvimento. Na verdade, o emprego dessas variedades favoreceu os grandes proprietários rurais, pois eles é que podiam adquirir os meios de produção exigidos por esses produtos, e, favoreceu, também, as indústrias que forneciam esses meios de produção, em geral, pertencentes aos países desenvolvidos⁹.

II.2.2. A Ênfase na Proteína

Assumia-se que o problema nutricional mais grave nos países em desenvolvimento era o Kwashiorkor, provocado, em especial, pela

⁹Sobre a Revolução Verde ver: GEORGE (1978) e SACHS (1987).

deficiência de proteínas. Como também, considerava-se que existia o *gap* protéico e que as projeções de produção de proteínas eram pessimistas em relação às quantidades e aos preços, o que prejudicaria ainda mais o estado nutricional da população dos países pobres. A partir dessas suposições, direcionou-se toda uma linha de ação de combate ao *gap* protéico. Assim, sedimentou-se em 1960 um comitê de proteína que envolvia a FAO, a OMS e o UNICEF (o mesmo já existia desde 1955 na OMS). Esse comitê deveria se preocupar tanto com a natureza como pela extensão do *gap* de proteína. Suas principais ações foram, no fundo, coordenar e/ou orientar pesquisas sobre novas fontes protéicas: folhas, resíduos de semente da produção de óleos vegetais, sementes pouco usuais, concentrado protéico de peixe, microorganismos, petróleo, fortificação de alimentos com aminoácidos, etc¹⁰.

Obviamente, diversas críticas e estudos procuraram mostrar que essas ações falhariam, dado que a crise energética, na maioria das vezes, era o principal desafio de uma política nutricional, e ainda que consumir proteína em quantidades satisfatórias sem que o consumo energético esteja adequado, seria, na realidade, um desperdício das funções nobres da proteína. Um bom exemplo é o artigo clássico de McLAREN (1974), com o título bem expressivo: *The great protein fiasco*.

Privilegiar a produção de alimentos, quer no nível qualitativo quer no nível quantitativo, significa uma compreensão restrita do problema alimentar, pois o que estava implícito nessa abordagem é que se a produção

¹⁰Para saber mais sobre a "ênfase na proteína" ver: AYLWARD & JUL (1975) e McLAREN (1974).

de alimentos (ou de proteínas) estivesse em equilíbrio com o crescimento populacional, toda a população teria uma alimentação satisfatória¹¹. Assim, eliminava-se da análise, com essa suposição, um dos fatores mais determinantes do estado nutricional da população: a renda. Mas ainda, desconsiderava-se que o modelo de desenvolvimento agrícola poderia agravar as condições alimentares de uma parte da população. Conforme, aliás, ocorreu em vários países, na época da Revolução Verde, para citar somente algumas das limitações.

III. O Período da Nutrição no Contexto Multidisciplinar

Tem sido considerado que a Conferência Mundial da Alimentação de 1974 deu ímpeto a um pequeno movimento que além de pretender analisar o problema nutricional em contexto multidisciplinar, ressaltava que ele era gerado pela pobreza e, portanto, sua solução passaria pela introdução de objetivos nutricionais nas políticas de desenvolvimento.

Na verdade, era toda uma linha de pensamento de desenvolvimento sócioeconômico que se difundia e diversificava. Antes predominava a idéia de que o crescimento econômico resultaria em benefícios sociais, ou seja, o efeito *trickle-down*. No início dos anos setenta, principalmente, emergem diversas linhas que procuravam embutir objetivos sociais nas políticas econômicas (crescimento com distribuição, satisfação das necessidades básicas da população, eco-desenvolvimento, etc.). No campo da

¹¹Uma recente discussão sobre a problemática: produção de alimentos X crescimento populacional foi feita por KLATZMANN (1991).

nutrição, por seu lado, surgem vários modelos de planejamento, vejamos alguns¹²:

III.1. O Planejamento Nutricional Integrado

O modelo de planejamento nutricional integrado foi veiculado pelo Banco Mundial e pela Agência para o Desenvolvimento Internacional. Apesar de existirem algumas diferenças entre certos autores, o trabalho de BERG & MUSCAT (1971) representa o marco referencial dessa metodologia.

Segundo esses autores, a melhora do estado nutricional da população deveria ser um objetivo central do planejamento do desenvolvimento do país. As etapas básicas do planejamento nutricional seriam:

- identificação do problema nutricional;
- definição preliminar dos objetivos;
- análise das causas do problema identificado;
- identificação e comparação das intervenções;
- definição final dos objetivos;
- avaliações.

O marco diferencial desse modelo é que tanto o diagnóstico do problema nutricional como a análise das intervenções alternativas são feitos por metodologia sistêmica e multidisciplinar. Assim, os determinantes da desnutrição poderiam ser variáveis econômicas, sociais, culturais, etc. As

¹²Outras referências são: BERG (1973); LYNCH (1979) e OPS (1976).

soluções, por sua vez, eram vistas como estando em diferentes setores da sociedade: agricultura, saúde, educação, etc. Sendo assim, as intervenções propostas poderiam ser uma política de assistência social, e/ou de produção e distribuição de alimentos, e/ou de educação, e/ou de legislação de trabalho, etc. Essas ações, acreditava-se, que realizadas de maneira integrada, iriam resolver o problema nutricional.

III.2. Estratégias de Alimentação e Nutrição no Desenvolvimento Econômico

Essa metodologia, veiculada pela FAO e pela OMS (FAO & OMS, 1976), apresenta certas diferenças em relação àquela descrita acima. No caso do diagnóstico nutricional, por exemplo, foi sugerida a utilização de uma classificação funcional que considerasse os problemas nutricionais de grupos populacionais divididos por regiões administrativas, condições ecológicas e características demográficas e sócioeconômicas. A começar desse quadro, definia-se os níveis de causalidade da desnutrição nas diferentes classes da população. Além disso, os autores propuseram que o planejamento, primeiro fosse feito por área geográfica e não por setor (como no caso do planejamento nutricional integrado). A seguir, a integração entre o setor e a área seria feita no nível do plano de desenvolvimento econômico e social.

III.3. Nutrição na Comunidade

Uma outra abordagem, que fundamenta-se em noções mais progressistas, enfatizou o planejamento *bottom-up*, a partir do qual tanto as

necessidades nutricionais como as melhores intervenções para satisfazê-las são determinadas ao nível da comunidade e com a participação da população.

Apesar das tentativas de analisar as causas da subalimentação e as formas de enfrentá-las em contexto multidisciplinar, em geral, na prática, as ações propostas a partir desses modelos eram limitadas por terem caráter assistencial. Coube ao meio acadêmico analisar os determinantes mais estruturais do problema alimentar (DUMONT, 1973; JONSSON, 1981; LAPPÉ & COLLINS, 1977; etc.).

IV. O Período dos Sistemas Alimentares

A partir do início dos anos oitenta os modelos de análise do problema alimentar se diversificaram em diferentes sentidos. De um lado, propõem-se respostas operacionais aos problemas enfrentados pela prática da política de alimentação. Por exemplo, devido às dificuldades políticas e administrativas de se implantar o planejamento nutricional integrado sugere-se que se instaure programas de nutrição em determinados setores, como o da saúde ou da agricultura¹³. De outro lado, incorporam-se novas variáveis na análise do problema alimentar, como a urbanização rápida, a crescente participação da mulher na força de trabalho, etc¹⁴.

Destaca-se, todavia, que o foco central da análise é deslocado. Antes predominaram os modelos que se organizavam a partir das causas multidisciplinares da desnutrição. Nos anos oitenta os estudos sobre

¹³Ver: PINSTRUP-ANDERSEN (1982) e SCRIMSHAW (1988).

¹⁴Ver: FAO (1988).

como os sistemas alimentares influem sobre o estado nutricional da população preponderam. O objetivo maior é atingir à segurança alimentar. As vezes essas análises são limitadas, as vezes abrangentes, vejamos alguns casos.

IV.1. Análise Estreita do Sistema Alimentar

Em publicação do Banco Mundial, TIMMER, FALCON & PEARSON (1983) consideram o sistema alimentar: "...vários processos para produzir (e consumir) os produtos agrícolas nas propriedades rurais, transformar esses produtos em alimentos comercializáveis, e vender o alimento para satisfazer às necessidades nutricionais, estéticas e sociais dos consumidores" (TIMMER, FALCON & PEARSON, 1983 : 6). Segundo os autores, o funcionamento desse sistema é que dispõe os mais pobres à uma alimentação inadequada, em especial, as diversas interações entre o emprego, a renda e a mobilidade social da população e o preço dos alimentos e de outros produtos e serviços. Para analisar os sistemas alimentares, segundo essa óptica, os pesquisadores desenvolveram modelos econômicos de influência liberal. Esse tipo de análise confere uma visão parcial da política de alimentação, não somente por se restringir a um estudo fortemente baseado em variáveis econômicas, mais ainda por tratar superficialmente apenas alguns determinantes mais estruturais da sociedade.

IV.2. Análise Abrangente do Sistema Alimentar

O UNRISD (Instituto das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social) desenvolveu um extenso programa de pesquisa

intitulado "Sistemas Alimentares e Sociedade", que almejava analisar o funcionamento dos sistemas alimentares em diversos países. Entendia-se como sistema alimentar: "...conjuntos complexos de ações e interações humanas que afetam a produção, circulação, comércio e consumo de alimentos" (*apud* CHONCHOL, 1989 : 24). A apreensão desses conjuntos era feita sob uma óptica abrangente. Em primeiro lugar, considerava-se diversos circuitos alimentares: economia de mercado, sistema de auto-subsistência, etc. Em segundo lugar, analisava-se os diversos circuitos levando-se em conta diferentes variáveis: econômicas, demográficas, sociais, antropológicas, ecológicas, históricas, etc.. E, finalmente, estudava-se os níveis micro, regional e macro e suas inter-relações¹⁵.

A FAO (1988) desenvolveu metodologia similar à do UNRISD. As políticas alimentares propostas são definidas principalmente com base na noção de sistema alimentar, além de incluir programas de nutrição tradicionais. São sugeridos princípios endógenos de produção e noções progressistas em gestão de política social (descentralização, participação popular, etc.).

Procuramos esclarecer neste trabalho, sob óptica diferenciada, a evolução das abordagens em política de alimentação e nutrição. Muitos dos modelos de ação governamental propostos teriam dificuldades para resolver o problema alimentar, ou por enfatizar o aumento da produção de proteínas, ou por privilegiar ações assistenciais, etc. No entanto, alguns países conseguiram, através da intervenção pública, reduzir

¹⁵Ver, por exemplo, a análise feita para a Índia (SPITZ, 1983).

satisfatoriamente a prevalência da desnutrição. Análises comparativas dessas experiências¹⁶, confrontadas a abordagens teóricas, seriam também fundamentais para desenvolver o campo de estudo relacionado à política de alimentação.

¹⁶DRÈZE & SEN (1989) realizaram uma análise sobre este tema. Todavia, o estudo não fez o detalhamento das ações alimentares implementadas.

V- Bibliografia

AYLWARD, F. & JUL, M. (1975) **Protein and nutrition policy in low-income countries**. London, Charles Knight & Company Limited, 150 p.

BERG, A. (1973) **The nutrition factor: its role in national development**. Washington, The Brookings Institution, 290 p.

BERG, A. & MUSCAT, R. (1971) "Nutrition program planning: an approach". in BERG, A.; SCRIMSHAW, N. & CALL, D.L. eds., **Nutrition, national development and planning**. Cambridge, The MIT Press, p. 247-274.

CHONCHOL, J. (1989) **O desafio alimentar: a fome no mundo**. São Paulo, Marco Zero, 185 p.

COHEN, E. & FRANCO, R. (1988) **Evaluación de proyectos sociales**. Buenos Aires, Gel, 341 p.

DRÈZE, J. & SEN, A. (1989) **Hunger and public action**. Oxford, Claredon Press, 373 p.

DUMONT, R. (1973) **L'utopie ou la mort**. Paris, Editions du Seuil, 185 p.

FAO (1969) **Manual on food and nutrition policy**. Rome, 95 p.

... (1988) **Sistemas alimentários y seguridad alimentária**. Roma, 108 p.

FAO & OMS (1976) **Food and nutrition strategies in national development**. Geneva, OMS, (Technical Report Series n° 584), 64 p.

GEORGE, S. (1978) **O mercado da fome**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 307 p.

JONSSON, U. (1981) The causes of hunger. **Food and Nutrition Bulletin** 3 (2) : 1-9.

KLATZMANN, J. (1991) **Nourrir l'humanité: espoirs et inquiétudes**. Paris, INRA/Economica, 128 p.

LAPPÉ, F. M. & COLLINS, J. (1977) **L'industrie de la faim**. Montreal, L'Étincelle, 589 p.

LYNCH, L. (1979) Nutrition-planning methodologies: a comparative review of types and applications. **Food and Nutrition Bulletin** 1 (3) : 1-14.

McLAREN, D. S. (1974) The great protein fiasco. **The Lancet** n° 7872 : 93-96.

MARCHIONE, T. J. (1984) "Approaches to the hunger problem: a critical overview". in EIDE, A.; EIDE, W. B.; GOONATILAKE, S.; GUSSOW, J. & OMAWALE eds. **Food as a human right**. Tokyo, The United Nations University, p. 117-138.

MILIO, N. (1991) Food rich and health poor: dimension of the problem and options for policy action. **Food Policy** 16 (4) : 311-318.

MURCOTT, A. (1988) Sociological and social anthropological approaches to food and eating. **World Review of Nutrition and Dietetics** nr 55 : 1-40.

OCDE (1981) **La politique alimentaire**. Paris, 76 p.

OMS & FAO (s.d.) **Terminologie de l'alimentation et de la nutrition**. Genève, OMS, 49 p.

OPS (1976) **Políticas nacionales de alimentación y nutrición**. Washington, 59 p.

PINSTRUP-ANDERSEN, P. (1982) Introducing nutritional considerations into agricultural and rural development. **Food and Nutrition Bulletin 4 (2) : 33-41.**

ROBSON, J. R. K.; LARKIN, F. A.; SANDRETTO, A. M. & TADAYYON, B. (1972) **Malnutrition: its causation and control.** New York, Gordon and Breach, 2 v., 613 p.

SACHS, I. (1987) "Towards a second Green Revolution ?" in GLAESER, B. ed. **The Green Revolution revisited: critiques and alternatives.** London, Allen & Unwin, p. 193-198.

SCRIMSHAW, N. S. (1988) Integrating nutrition into programmes of primary health care. **Food and Nutrition Bulletin 10 (4) : 19-28.**

SPITZ, P. (1983) **Food systems and society in India: a draft interim report** Geneva, UNRISD, 2 v., 393 p.

TIMMER, C. P.; FALCON, W. P. & PEARSON, S. R. (1983) **Food policy analysis.** Washington, World Bank, 301 p.

Elisabete Salay
