

Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional

Mediations among concepts, knowledge and policies on food, nutrition and food and nutrition security

Luciene BURLANDY¹
Cláudia BOCCA²
Ruben Araujo de MATTOS³

RESUMO

Este trabalho se baseia em revisão da literatura internacional sobre abordagens conceituais relacionadas às políticas de alimentação e nutrição e de segurança alimentar e nutricional, como *food policy*; *nutrition policy* e *food regimes*. Propõe-se a reconhecer as relações entre os conceitos, os arranjos institucionais do Estado e a ação política em cada abordagem no contexto internacional. Adotou-se a perspectiva de que uma proposta conceitual não nasce do ponto de vista apenas do conhecimento, mas da ação política dos atores envolvidos, sendo reinventada e ressignificada em cada contexto histórico e geopolítico. Assim, carrega consigo uma intenção política, sendo resultante de projetos permanentemente em disputa, orientando e se modificando em função do que é considerado o objeto de cada política, as tentativas de resposta frente aos problemas e os arranjos institucionais necessários. Destaca-se a visão de que a construção do conhecimento transborda a contribuição acadêmica, envolvendo diferentes atores e grupos de interesse e, ao mesmo tempo, sinaliza a produção de conhecimento como militância política. Aponta, ainda, uma reflexão sobre o processo histórico de construção das abordagens conceituais e as respectivas inflexões no modo de se conceber uma política. Desta forma, os modos de explicar os fenômenos relacionados à alimentação e nutrição ou à segurança alimentar e nutricional se modificaram ao longo do tempo e revelam arranjos institucionais distintos, mais ou menos intersetoriais, ancorados em visões distintas de como tratar o problema em questão.

Termos de indexação: Alimentação. Nutrição. Políticas públicas. Segurança alimentar e nutricional.

¹ Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Nutrição. R. Mário Santos Braga, 30, 4º andar, Centro, 24020-140, Niterói, RJ, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: L BURLANDY. E-mail: <burlandy@uol.com.br>.

² Doutoranda, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Nutrição, Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

³ Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro Biomédico, Instituto de Medicina Social. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

ABSTRACT

This paper is a review of the international literature on conceptual approaches to food and nutrition policies and security, such as food and nutrition policy and food regimes. The objective was to recognize relationships among concepts, institutional arrangements of the State and political action for each approach in the international context. The perspective adopted was that a conceptual proposal does not arise only from the standpoint of knowledge, but also from the political action of the actors involved, and it is reinvented and redefined in each geopolitical and historical context. Therefore, it carries a political intent, resulting from ever disputed projects, directing and changing depending on what is considered the object of each policy, the attempts to answer the problems and the necessary institutional arrangements. It highlights the view that knowledge construction overflows academic contribution, involving different actors and interest groups and at the same time, it evinces the production of knowledge as political activism. In addition, it points to a reflection on the historical process of construction of conceptual approaches and their inflections in order to conceive a policy. Thus, the ways to explain the phenomena related to food and nutrition or food and nutrition security have changed over time and reveal distinct institutional arrangements, more or less intersectoral, based on different views of how to treat the problem.

Indexing terms: Feeding. Nutrition. Public policies. Food security.

INTRODUÇÃO

Este texto aborda questões conceituais referentes à análise de políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. O termo *análise de políticas* tem sido correntemente utilizado para definir uma área de conhecimento acadêmico no âmbito da ciência política. Na acepção corrente, a ciência política é pensada como

Um campo de análise com foco na atuação dos governos e com o objetivo de orientar a ação dos mesmos, tendo como principal elemento de análise as políticas públicas, definidas como respostas dos governos às demandas, problemas e conflitos que afloram de um grupo social, sendo o produto de negociações entre os diferentes interesses, mediados pela racionalidade técnica, com vistas à manutenção de uma ordem¹.

Esta concepção pode ser criticada, especialmente em três aspectos. O primeiro diz respeito à leitura dos pesquisadores acadêmicos, vistos como externos ao processo político, capazes de contribuir para que os governos, ao utilizarem os produtos das análises de política dita científica, inculquem uma racionalidade na política. O que é particularmente enganoso neste modo de

pensar, além do pressuposto duvidoso de que a racionalidade deve guiar as políticas, é que ele traveste de neutralidade o modo específico de militância científica. Melhor seria compreender todo o esforço de análise de política, seja ele feito por sujeitos que atuam na academia, sejam por outros sujeitos interessados no objeto da política em questão, como modos de disputa entre entendimentos, visões de mundo, projetos políticos e (por que não?) racionalidades distintas, disputas que se dão no próprio campo político.

A segunda crítica é que aquele modo de pensar toma as políticas públicas como respostas a demandas e problemas, sem colocar em análise os processos políticos de construção social dessas demandas e desses chamados problemas públicos. De modo específico, deixa de lado a capacidade de sujeitos de inventar novos vocabulários para designar novos problemas, ou para delinear problemas já reconhecidos como públicos de um modo inteiramente novo e defender outras políticas. Nesse ponto, cabe resgatar a lição de Foucault, que em uma de suas aulas no *Collège de France*², analisou as profundas mudanças nos modos de compreensão da escassez de alimentos em diferentes contextos históricos, e suas consequências sobre a arte de governar. O “problema” foi ora concebido como causa de fenômenos naturais, sobre os quais não se tem controle nem juízo de

valor, ora como fruto da avidez do homem, uma questão moral ou de má sorte.

Essas múltiplas concepções favoreceram diferentes estratégias governamentais que foram mais ou menos disciplinadoras das práticas de produção e comercialização de alimentos e que envolveram desde sistemas jurídicos destinados a evitar alterações nos preços de mercado, limitar estoques ou garantir a renda dos camponeses, até incentivos produtivos e práticas de livre mercado. Ao analisar estes “dispositivos de segurança”, o autor evidencia a inflexão no modelo de compreensão desse fenômeno em dois momentos históricos. Se em um dado momento a solução era armazenar os alimentos a fim de evitar a escassez em outro, a lógica era disponibilizar os gêneros e estimular o mercado. Ao desenvolver essa reflexão, Foucault nos convida a examinar com mais cuidado as descontinuidades e rupturas entre os diversos modos de pensar as questões sobre as quais se pretende intervir.

Uma terceira crítica é que, ao reduzir a análise de políticas à ação dos governos, corre-se o risco de se perder de vista as características dos Estados, que de certo modo conformam a política em questão. Trazer para o centro da análise política a questão do Estado significa trazer para a cena a trajetória de delineamento histórico do conjunto de problemas e dos arranjos institucionais que foram sendo desenvolvidos como resposta. Significa também reconhecer as especificidades dos diversos modos de construção dos diferentes Estados, que deixam marcas nos seus aparatos institucionais e nas práticas políticas dos atores. Além disso, implica reconhecer que não existem Estados isolados, mas que o legado da modernidade foram Estados (no plural) que estabelecem entre si relações desiguais. Esta compreensão é fundamental para a análise das relações entre interdependência interestatal e os limites da soberania de cada Estado.

Nos processos de construção dos Estados modernos, foi se delimitando um conjunto de problemas que passaram a ser considerados dignos da intervenção ou regulação do ou pelo Estado,

assim como se desenharam diferentes perspectivas que pautaram a ação do Estado nesses problemas. O que é constitutivo do Estado é que esta fronteira é sempre móvel: sempre há os que julgam que o Estado deveria deixar de se ocupar de certos problemas, e os que advogam que o Estado deveria intervir de modo mais decisivo sobre estes mesmos problemas.

No entanto, para os propósitos deste texto, o mais importante é que o Estado desenvolve aparatos institucionais que de algum modo organizam a ação estatal e marcam o processo político. Desenvolve, por exemplo, setores, ministérios, departamentos, programas, nos quais grupos técnicos atuam, sob a influência (ou pelo menos a tentativa de influência) de grupos interessados (incluindo aqui os cientistas que analisam políticas). Estes aparatos institucionais atuam como agentes da política, assim como arenas das disputas em torno da política. Daí a importância dessas institucionalidades na análise da política.

Este texto tem como foco de interesse a análise das políticas de alimentação e nutrição ou, dependendo da perspectiva, das políticas de segurança alimentar e nutricional. A duplicidade da designação do objeto é o sintoma de uma dificuldade cuja reflexão é central para este trabalho. Há uma multiplicidade de termos para designar o que poderia ser a área de interesse que se constrói em torno das temáticas alimentares e nutricionais. Contudo, a saída de apresentar uma definição unívoca destes termos não é de grande ajuda, porque a diversidade reflete diferenças nas visões de mundo e nos modos de conceber os problemas e as ações políticas desejáveis. Por sua vez, alguns desses modos de conceber tensionam, propõem ou se baseiam em novos arranjos institucionais.

Nesta perspectiva, o estudo teve como objetivo refletir sobre as principais concepções, arranjos institucionais e políticas públicas construídas em torno da área de alimentação e nutrição em diferentes contextos geopolíticos. A partir de revisão bibliográfica da literatura internacional, foram reconhecidos os usos dos termos relacionados com a área de análise de políticas de alimen-

tação e nutrição, bem como as pistas que tais concepções trazem sobre os horizontes da ação política e sobre as demandas e tensões frente às institucionalidades do Estado. Para tal, foram identificados artigos acadêmicos publicados em periódicos indexados em *Scientific Eletronic Library on Line* (SciELO), PubMed; *CAB Abstracts* e *Science Direct*, utilizando-se como palavras-chave os termos *food policy*; *nutrition policy* e posteriormente incorporados os termos *food regimes*, *food security* e *food and nutrition security*. Foram então selecionados artigos que apresentassem análises ou revisões históricas sobre os conceitos em pauta ou ainda que problematizassem estes conceitos e destacassem diferentes tendências analíticas. O objetivo não foi proceder a uma busca e análise exaustiva de todos os artigos neste campo, mas identificar estudos que contribuíssem para a compreensão das distintas definições conceituais e perspectivas de políticas.

Alimentação, nutrição e políticas em diferentes perspectivas

Uma primeira aproximação sobre a literatura internacional indica uma multiplicidade de denominações e conceitos que de alguma forma se referem às questões de alimentação e nutrição, tais como: *food safety* - segurança do alimento³; *food security* - segurança alimentar⁴⁻⁶ *food regimes* - regimes alimentares^{7,8}; *food system* - sistema agroalimentar⁸; *food policy* - política de alimentação; *nutrition policy* - política de nutrição^{5, 9-11}.

O termo *food security* (segurança alimentar) ganha crescente expressividade a partir da década de 1970, na literatura acadêmica, governamental e dos organismos internacionais⁵. No entanto, já nas primeiras décadas do século XX, a questão alimentar se reconfigura na direção de uma perspectiva de “segurança” em diferentes países europeus e também na América do Norte. As duas guerras mundiais e a recessão econômica dos anos 1930 contribuíram para que esta ques-

tão fosse concebida como tarefa de Estado, estratégica para a garantia da segurança nacional.

As duas principais referências internacionais ao termo surgem nos contextos americano e europeu¹², relacionadas com a garantia do abastecimento alimentar doméstico por meio do apoio à produção de alimentos considerados estratégicos. Na Europa, o período de reconstrução pós-II Guerra Mundial, marcado por escassez alimentar, confere sentido à concepção bélica que marca o termo e também origina uma orientação produtivista e a busca pela autossuficiência produtiva de alimentos. Esta abordagem norteou o desenho de estratégias específicas de intervenção, que em grande medida envolveram subsídios agrícolas, barreiras tarifárias e diversas formas de transferência de renda para os agricultores.

Esse conjunto de ações repercutiu de forma positiva na soberania alimentar dos países europeus, mas afetou o comércio internacional, dadas as desigualdades que se estabeleceram nas condições de concorrência frente aos baixos preços de mercado dos produtos europeus¹². O uso do termo nos EUA, com a conotação de políticas públicas, ocorreu em 1985, com a Lei de Segurança Alimentar, que previa ações de gestão de estoques governamentais de alimentos e programas alimentares para atender a populações vulneráveis.

As Nações Unidas, especialmente a *Food and Agriculture Organization* (FAO), também assumiram papel de extrema relevância na formulação, consolidação e disseminação de concepções, estratégias políticas e propostas de intervenção em segurança alimentar em âmbito internacional. Num contexto de crise alimentar internacional aguda, a FAO realizou a Conferência Mundial de Alimentação (1974), que definiu Segurança Alimentar como uma oferta de alimentos segura e adequada com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos, e lançou o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (1976). Nesses espaços, consolidou-se o enfoque produtivista para o enfrentamento da escassez alimen-

tar, bem como a expansão dos programas de ajuda alimentar¹².

O problema da escassez, visto como tensões entre a capacidade produtiva e a demanda de alimentos, favoreceu intervenções pautadas na ajuda alimentar ou no desenvolvimento de tecnologias destinadas a ampliar a produtividade e a disponibilidade de alimentos, via comércio interno e externo⁶. A segurança alimentar aproximou-se assim da perspectiva de soberania nacional.

É possível reconhecer um conjunto de análises que veem interligando essas preocupações às considerações sobre a interdependência geopolítica e econômica dos países, a soberania alimentar e as condições que delimitam a autonomia dos Estados nacionais na definição de suas próprias políticas^{4,6}. Esta literatura tem o mérito de reconhecer que o tema da soberania não pode ser pensado de forma desconectada do tema das relações interestatais.

Na década de 1980, os estudos de Amartya Sen colocaram em xeque as concepções que relacionavam a fome exclusivamente à disponibilidade alimentar, ao considerar as questões referentes ao acesso e suas conexões com processos políticos, sociais e econômicos¹³. O reconhecimento de situações de insegurança alimentar no contexto de disponibilidade de alimentos facilitou a construção de novas abordagens, que passaram a incorporar um elenco diferenciado de discussões, tais como: as desigualdades de acesso aos alimentos; a concentração da comercialização em poucas redes de supermercados; a industrialização dos sistemas alimentares; a sustentabilidade ambiental; o monopólio de sementes; a transgenia; questões de saúde, dentre outros^{4-6,14-16}.

A própria FAO revisitaria sua concepção de segurança alimentar, no sentido de reconhecer dimensões socioeconômicas e culturais. Ela passou a ser entendida como a garantia de que todos, em todo o tempo, tenham acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda às necessidades diárias e

preferências alimentares para uma vida ativa e saudável¹⁷.

Essa ampliação pareceu afastar a ideia de segurança alimentar da ideia de segurança nacional. Ou, melhor dizendo, trouxe à tona a questão das formas como o tema da segurança alimentar se relaciona com o da segurança nacional nos tempos de hoje. Uma das vertentes da literatura que problematiza as conexões entre segurança alimentar e relações internacionais procede a um exame crítico desta aproximação. Por um lado, destaca-se que o próprio significado de risco, ou ameaça à segurança, assume uma dada conotação dependendo do contexto e, portanto, a concepção de segurança alimentar que se constrói nesses processos deve ser compreendida como parte dos discursos geopolíticos mais amplos. Em conjunturas de escassez alimentar e crises internacionais ou nacionais de abastecimento, a noção de segurança global de alimentos remete fortemente aos níveis e adequação dos estoques às demandas de consumo. Os riscos e ameaças são, portanto, referenciados à capacidade produtiva e de abastecimento.

No entanto, outros tipos de risco vêm sendo cada vez mais associados ao conceito de segurança alimentar, tais como os riscos ambientais e sociais advindos dos processos produtivos que exaurem os recursos naturais e pauperizam a força de trabalho. Riscos sanitários estiveram associados à perspectiva da segurança do alimento, compondo um campo específico de concepções e políticas que por vezes se confunde com o termo *segurança alimentar*^{4,5,8}.

A ênfase que é dada à própria noção de risco e ao tipo de risco que se considera associa-se a processos políticos diversos, inclusive com interesses políticos de segurança pública de Estados nacionais. Por exemplo, os Estados Unidos da América recorreram ao discurso de degradação ambiental como um tipo de ameaça “que não respeita fronteiras” (embora eles mesmos resistam a adotar medidas potencialmente capazes de reduzir a degradação), colocando-as no mesmo patamar das ameaças referentes ao crime organi-

zado, tráfico de drogas, terrorismo e outras. Todas justificariam ações militarizadas do Estado americano em nome da segurança nacional e dos interesses do país, e isto contribuiu para a incorporação de objetivos de saúde e preservação ambiental às ações desenvolvidas pelo próprio Departamento de Defesa Norte-americano^{4,18}.

Além das questões relacionadas com a segurança global, a autossuficiência produtiva dos países é sempre um tema em pauta. Em diferentes conjunturas, o alimento foi tratado como uma arma, na medida em que embargos internacionais no comércio de alimentos fizeram parte das guerras política travadas entre diferentes países⁴.

As relações entre segurança alimentar e segurança nacional permanecem relevantes, ainda que atualmente estejam muito mais atravessadas pelas tensões entre interdependências e soberanias nacionais. Contudo, é possível perceber algumas modificações no conceito de segurança alimentar que se afastam daquela ideia de segurança nacional. Este parece ser o caso da reconstrução desta noção no Brasil.

O Brasil adotou formalmente em lei uma ampla concepção de segurança alimentar que incorporou a dimensão nutricional Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), construída através de um processo político socialmente participativo. Discussões realizadas em conferências municipais, estaduais e nacionais, que congregaram representantes de governo e organizações da sociedade civil, embasaram este processo ao longo de quase duas décadas^{12,19-21}. Pautado inicialmente em aspectos mais relacionados com a produção e o acesso aos alimentos, o conceito incorporou progressivamente outras dimensões como saúde, cultura, sustentabilidade ambiental, social e econômica e, neste sentido, acompanhou a tendência da literatura.

A discussão culminou na concepção da SAN como

A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas

alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis²².

Assim conceituada, a SAN se situa na perspectiva não mais da nação, mas do direito de todos (e de cada um). Neste contexto, o termo *segurança* é aplicado não mais à nação, mas às pessoas e aos grupos de pessoas. A política é concebida como uma obrigação do Estado para seus cidadãos e não como algo que se estabelece por alguma razão de Estado. Os riscos elencados acima deixam de ser vistos como ameaças a segurança do Estado para serem tratados como ameaças a vida das pessoas. Talvez se descortine aqui uma outra visão radicalmente distinta das anteriormente formuladas.

Esta concepção deu origem a uma abordagem sistêmica da SAN para além da compreensão dos fluxos de interações que atravessam a cadeia agroalimentar, como é próprio dos estudos sobre *food systems* (sistemas alimentares). No Brasil, desenvolveu-se a noção de Sistema Nacional de SAN para designar um conjunto de instituições, espaços decisórios, instrumentos de planejamento, gestão e atores que participam da política²².

Este sistema é suprassetorial, composto por um conselho diretamente ligado à Presidência da República - o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), com seus congêneres nos estados e municípios, e uma Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional integrada por diferentes ministérios. Fazem parte do CONSEA organizações sociais, instituições governamentais e não-governamentais, universidades com distintas atuações (defesa de direitos, formação, assistência, pesquisa) em diferentes temas (agroecologia, economia solidária, gênero, questões étnicas e raciais, saúde, abastecimento, comercialização, consumo). Esses atores se articulam também em redes de políticas^{19,21,23}.

Políticas de alimentação e nutrição

Dois outros campos em destaque delimitam-se pelos conceitos de *Food Policy* (Política

de Alimentação) e *Nutrition Policy* (Política de Nutrição). O termo *food policy* foi cunhado no início dos anos 1970, e as primeiras análises sobre esta política buscaram compreender de que forma operavam os sistemas alimentares vigentes, visando a enfrentar as consequências advindas das crises alimentares de 1973-74 e 1979-80^{5,24}.

A crise mundial de abastecimento alimentar instalada em 1972 desencadeou maior preocupação com os aspectos relacionados à disponibilidade e acesso aos alimentos, no nível global e nacional, e as conexões entre abastecimento e demanda assumiram progressiva relevância. Nesse contexto, o conceito de *food security* passou a ganhar espaços progressivos nos documentos de governos e organismos internacionais, especialmente a partir do início dos anos 1980, mas não substituiu o termo *food policy*. Tradicionalmente associado a processos de regulação do abastecimento de alimentos promovidos por governos, o conceito foi ampliado ao se estabelecerem conexões com as questões referentes ao marketing, consumo, saúde e nutrição, o que deu origem ao termo *macro food policy*^{5,9,10,11,25}.

No que se refere às políticas alimentares, estudos indicam que em diferentes países elas foram marcadas pelo desenvolvimento de tecnologias destinadas a aumentar a disponibilidade de alimentos através de métodos intensivos de produção. Assim, foram progressivamente afetadas e integradas aos interesses das indústrias de agroquímicos, produtos alimentícios, insumos e tecnologia produtiva^{5,9,10}.

Conexões entre produção, abastecimento de alimentos, comercialização, consumo e saúde pública são mais visíveis na literatura acadêmica e em documentos governamentais a partir da década de 1990, sob a égide do termo *food policy*. A concepção desta política como um processo decisório que afeta quem, como, o quê, quando, onde, em que condições se alimenta, bem como as consequências deste processo, contribuiu para incorporar ao debate os aspectos referentes a sustentabilidade ambiental, problemas de saúde e desigualdades sociais, dentre outros^{9,10,25}.

Esta perspectiva, por sua vez, também repercutiu nas concepções prevalentes na área de saúde, sobre os fatores que afetam as doenças relacionadas com a alimentação e como enfrentá-las. Estudos e políticas neste campo foram tradicionalmente marcados por uma ótica centrada nas escolhas alimentares individuais, pressupondo que indivíduos bem informados estariam aptos a adotar práticas alimentares saudáveis, sem que necessariamente o sistema de produção e comercialização de alimentos fosse modificado. Assim, o campo da Nutrição em Saúde Pública historicamente pouco aprofundou as discussões sobre os múltiplos fatores que atravessam o sistema alimentar, desde a produção até o consumo. Desta forma, focou suas políticas em estratégias prescritivas, como os guias alimentares e a disseminação de informações destinadas a modificar “estilos de vida”¹¹.

Ao situar os problemas no sistema alimentar como um todo, o enfoque ampliado de política de alimentação ajuda a redefinir as prioridades de intervenção, formular novos desenhos de políticas e arranjos institucionais. Nessa abordagem ganham relevância, na compreensão das práticas alimentares, questões referentes ao custo dos alimentos, desigualdades sociais e econômicas e de acesso a bens e serviços públicos, bem-estar social, cultura, sustentabilidade ambiental e saúde pública, dentre outros. Os indivíduos “selecionam” os alimentos em contextos condicionados e, portanto, não há “livre escolha”⁹⁻¹¹.

Análises comparadas de políticas de alimentação em diferentes países indicam as fragilidades de articulação desta política com outras políticas públicas. Por vezes, a ênfase das políticas de promoção de alimentação saudável no aumento do consumo de frutas e vegetais é desconectada de ações sobre abastecimento ou impactos ambientais. As políticas de subsídio e proteção aos produtores locais por vezes são limitadas e os agricultores passam a produzir e exportar cada vez mais para permanecerem no mercado. Consequentemente, a degradação ambiental e os problemas de saúde no setor rural aumentam, e a

disponibilidade de frutas e vegetais para consumo interno se reduz¹¹. São equações difíceis de serem enfrentadas sem uma perspectiva intersetorial de políticas.

O papel do setor saúde pode ser mais bem identificado nas análises sobre as políticas de nutrição - *nutrition policy* -, cujo escopo de ação contemplou, em diferentes países, problemas como desnutrição, deficiência de micronutrientes, especialmente de vitamina A, lodo, anemia, sobrepeso e obesidade²⁶⁻²⁸.

Espaços institucionais de articulação de atores, integrados principalmente por representantes da agricultura, saúde, proteção ambiental, e, em alguns casos, por processadores de alimentos, consumidores e mídia visam envolver diferentes setores nos processos de formulação e implementação destas políticas. Em alguns países, a política de nutrição é fruto de parcerias entre a indústria, governos e representantes da sociedade civil, e a articulação multissetorial vem sendo identificada como fator condicionante de seu sucesso²⁶. No entanto, estes espaços institucionais regulatórios por vezes favorecem produtores e a indústria de alimentos, inclusive flexibilizando marcos regulatórios importantes neste campo de controle do setor privado^{10,26}.

Os principais conflitos de interesse foram identificados no âmbito das relações entre produtores e processadores de alimentos, com ações de promoção da alimentação saudável que vêm sendo desenvolvidas. Em geral, abarcam estratégias para fortalecer o consumo de frutas, verduras e legumes e ações regulatórias que incidem sobre a composição e propagandas de alimentos processados, além de ações de educação em saúde (que podem ser menos conflitivas)^{10,29,30}.

A Organização Mundial da Saúde propõe uma série de medidas que implicam ações dos governos (no sentido de garantir ações de promoção de estilos de vida saudáveis), da indústria (no sentido de fornecer produtos saudáveis) e das organizações sociais (no sentido de mobilizarem governos)³⁰. A discussão sobre "ambientes alimentares" (*food environments*) vem ganhando

relevância e contribuindo para uma compreensão dos fatores sociais, econômicos e políticos que afetam a nutrição. Esta abordagem ampliada contribui para a formulação de intervenções que vão além das estratégias disciplinares voltadas a modificar o comportamento alimentar de indivíduos e incidem sobre a indústria, a mídia e os próprios governos³⁰⁻³².

Apesar da existência de espaços institucionais e mecanismos de articulação multissetoriais, fragilidades na coordenação das ações ainda são identificadas²⁶. A questão sobre qual estrutura institucional possibilitaria a conexão entre os vários atores e entre as ações que afetam a produção, comercialização e consumo se coloca como tema-chave nesse debate. O setor saúde, ou a área de nutrição ao interior do setor saúde, pode em diversos contextos não dispor do poder político necessário para promover a articulação intersetorial desejada, levando à necessidade de instituir espaços suprasetoriais de negociação^{5,33}.

Para além dos temas aqui analisados, cabe destacar a perspectiva de análise dos *food regimes* que desencadearam estudos no âmbito da sociologia rural: primeiramente, com o foco nas transformações capitalistas na agricultura e, posteriormente, sobre as conexões entre produção e consumo, e sobre uma economia política da agricultura³⁴.

Esses estudos foram marcados por macroteorias sobre regimes políticos e regulamentação³⁴, e abordaram as formas de organização da cadeia agroalimentar, a dinâmica produtiva, os agentes econômicos e financeiros que participam do sistema agrícola produtor de alimentos (produtores, corporações globais, agroindústria etc.) e os processos de acumulação de capital. Destacam a crescente influência do sistema e do capital financeiro no agronegócio, considerando inclusive que o alimento é uma *commodity* nos termos dos mecanismos de regulação estabelecidos pelo mercado.

As análises conectam as dimensões de produção e consumo de alimentos com o sistema econômico capitalista, evidenciam os processos

e mecanismos que constituem a agricultura e a alimentação como fontes diretas de lucro, bem como as instituições que estruturam e possibilitam essas relações. Argumenta-se que os estudos sobre os *food regimes* elucidam aspectos capazes de facilitar a compreensão não apenas sobre a história das relações entre capitalismo e alimentação, mas sobre a história do capitalismo em si^{7,8,35}.

Nesta perspectiva de análise da cadeia agroalimentar, as inter-relações entre interdependência e autonomia dos Estados nacionais também se colocam, uma vez que os mercados e fluxos financeiros que constituem os *food regimes* se desenham para além das fronteiras geopolíticas referenciadas dos países.

Segundo Friedman, a definição clássica de *food regime* inclui uma constelação de relações de classe, especialização geográfica e poder interestatal. *Regime* significa regulação, um conjunto de normas, instituições, relações e regras em torno das quais as expectativas dos atores relevantes convergem. Essas regras possibilitam aos analistas inferirem sobre os comportamentos dos atores relevantes, quais sejam, Estados, empresas, corporações, movimentos sociais, consumidores e cientistas.

Nas análises sobre o *food regimes*, as regras, que podem ser diretas ou indiretas, se referem não só aos instrumentos de regulação do Estado, mas aos mecanismos de construção de hegemonia, financeira e militar, dentre outras. As estruturas ideológicas que dão legitimidade a esses processos também fazem parte das análises sobre o *food regime*. Por exemplo: o que permite identificar como “humanitárias” as ajudas alimentares que vêm sendo marcantes na constituição dos *food regimes* e que possibilitam a convergência de diferentes interesses e expectativas de atores diversos, como produtores americanos, legisladores, governos dos países que recebem os alimentos?⁷

Pode-se considerar que um primeiro conjunto de estudos desenvolvidos nesse campo, identificado como as análises sobre *food regimes*,

foi pautado em macroteorias e desenvolveu análises amplas sobre as conexões entre processos de coordenação e regulação estatais, societários e mercantis e a integração dessas dinâmicas na configuração de um dado sistema alimentar. Estudos recentes moveram-se na direção de questões de “menor escala” que demandam a coordenação de abordagens macro e microanalíticas, tais como: as dinâmicas de consumo; a política de sistemas de comercialização alternativos (como a dos alimentos orgânicos); a politização da ecologia (consumo ético, desenvolvimento sustentável, capitalismo ecológico); os papéis e impactos de movimentos como *slow food*, agroecologia, nutrição e saúde pública nas dimensões institucionais e ideológicas das corporações que atuam no campo da alimentação e nutrição; novas fronteiras de investimentos em biotecnologia e agrocombustíveis; transformações na indústria de alimentos transnacionais frente aos novos mercados^{34,35}.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui desenvolvida partiu de três ordens de questionamentos. O primeiro refere-se à natureza política do processo de construção do conhecimento, incluindo o científico. Partiu-se do pressuposto de que as políticas não se configuram a partir de uma dada racionalidade técnica ou de evidências produzidas pelos estudos acadêmicos. No entanto, as concepções que se constroem neste espaço interagem, juntamente com outras visões de mundo, com as dinâmicas políticas e sociais construídas em cada contexto. Neste sentido, os estudos aqui analisados sinalizam possibilidades distintas de compreender as questões de alimentação e nutrição e as interações diferenciadas que se estabelecem com as políticas neste campo.

Os estudos enfocam dimensões regulatórias específicas das políticas, referidas ora a esfera do mercado, ora do estado e da sociedade (em menor proporção ou através das relações de organizações societárias com os governos). A

literatura sobre *food regime* (regime alimentar) analisa as conexões da alimentação com os sistemas econômicos, e os estudos no campo das políticas de alimentação e nutrição (*food policy, nutrition policy*) ressaltam as estratégias governamentais/estatais como mecanismos regulatórios importantes. No entanto, pode-se identificar que essa literatura é marcada por um sentido positivo, mobilizador, instituinte e, sobretudo, questionador de práticas sociais e políticas que atravessam o sistema alimentar.

A noção de “segurança alimentar” exemplifica interações possíveis entre concepções e arranjos políticos, bem como diferentes implicações políticas da utilização do termo na formulação de estratégias de intervenção. Como visto, este enfoque esteve inicialmente associado às questões de escassez alimentar e fomentou discussões sobre autonomia produtiva dos países e soberania alimentar, além de ações políticas no âmbito das relações internacionais. Tais ações se justificaram a partir de uma dada noção de risco, que por sua vez é plural - ou seja, diferentes concepções sobre risco, bem como sobre segurança, contribuíram historicamente para fomentar políticas governamentais de alimentação e nutrição.

Estas compreensões estiveram articuladas de múltiplas formas aos distintos projetos e interesses que se colocaram em disputa no campo. Neste sentido, destacam-se as estratégias destinadas a aumentar a produção de alimentos através de tecnologias específicas, subsídios aos agricultores, regulação de preços e distribuição de alimentos como forma de escoar excedentes produtivos, dentre outros, que fomentaram o crescimento da indústria em diferentes ramos da cadeia alimentar.

As explicações sobre os fenômenos relacionados à alimentação e nutrição ou à segurança alimentar e nutricional foram se modificando ao longo do tempo, bem como as alternativas de resposta aos problemas e arranjos institucionais construídos. Isto remete ao segundo questionamento que norteou este trabalho, qual seja, de

que a definição dos problemas que pautam as políticas públicas deve ser compreendida como um processo histórico de construção social que é apropriado de múltiplas formas pelos atores em pauta. Como exemplo, as questões ambientais passam a ser reconhecidas de forma crescente por diferentes atores (acadêmicos, governos, organizações sociais, etc.) implicados nas políticas relacionadas com a alimentação e nutrição. No entanto, o discurso ambientalista pode ser apropriado de diferentes formas, inclusive como estratégia de dominação política e econômica no plano das relações internacionais.

Uma terceira ordem de questões diz respeito à importância de se reconhecer as especificidades de construção dos Estados e dos arranjos institucionais que configuram as políticas em cada contexto. A crescente politização das questões de alimentação e nutrição, especialmente através da participação de atores não-governamentais no debate e na ação política, contribuiu para a diferenciação de um enfoque clássico de “segurança alimentar”. A especificidade do caso brasileiro reflete de forma exemplar essa dinâmica, que possibilitou uma interação política distinta entre organizações da sociedade civil, governos e universidades na construção compartilhada de uma dada concepção sobre o tema, formalizada inclusive em lei. Este processo fomentou novos desenhos de políticas, programas e arranjos institucionais.

Distintos arranjos institucionais podem ser identificados e variam entre políticas mais setoriais (em geral designadas como de alimentação e/ou nutrição) e outras mais macrossetoriais (como em destaque no caso brasileiro, referente à política de segurança alimentar e nutricional). Ainda assim, mesmo em países que dispõem apenas de políticas de nutrição ancoradas no setor saúde, é notória a presença de espaços institucionais que articulam diferentes ministérios (Agricultura, Saúde, Educação, dentre outros). Portanto, o caráter intersetorial desta política é reconhecido em diferentes contextos.

Por fim, destaca-se a riqueza da dinâmica sócio-política que vem sendo desencadeada por essas múltiplas formas de interação em torno das questões de alimentação e nutrição. De igual modo, ressalta-se seu potencial em fortalecer, no curso do debate público, as reflexões sobre diferentes ordens de fatores (políticos, sociais, éticos, de cidadania, de relações sociais e humanas, de princípios e valores) que afetam essas questões.

REFERÊNCIAS

- Baptista TWF, Mattos RA. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In: Mattos RA, Baptista TWF. Caminhos para análise das políticas de saúde [Internet]. Rio de Janeiro: ENSP; 2011 [acesso 2011 out 18]. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>.
- Foucault M. Segurança, território, população. São Paulo: Martins Fontes; 2008.
- Sabaroche HH. Caribbean food safety initiative: challenges in the english-speaking caribbean. Washington (DC): Pan American Health Organization; 2003.
- Boland A. Feeding fears: competing discourses of interdependency, sovereignty, and China's food security. *Polit Geog.* 2000; 19(1):55-76.
- Maxwell S, Slater R. Food policy old and new. *Dev Policy Rev.* 2003; 21(5-6):532-53.
- Carr ER. Postmodern conceptualizations, modernist applications: Rethinking the role of society in food security. *Food Policy.* 2006; 31(1):14-29.
- Friedman H. Moving food regimes forward: reflections on symposium essays. *Agric Hum Values.* 2009; 26(4):335-44.
- Burth D, Lawrence G. Towards a third food regime: behind the transformation. *Agric Hum Values.* 2009; 26(4):267-79.
- Lang T, Barling D, Caraher M. Food Policy: integrating health, environment & society. Oxford: Oxford University Press; 2009.
- Coveney J. Why food policy is critical to public health? *Crit Public Health.* 2003; 13(2):99-105.
- Caraher M, Coveney J. Public Health nutrition and food policy. *Public Health Nutr.* 2004; 7(5):591-8.
- Maluf RSJ. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes; 2007.
- Dilley M, Boudreau TE. Coming to terms with vulnerability: a critique of the food security definition. *Food Policy.* 2001; 26(3):229-47.
- Thompson J, Millstone E, Scoones I, Ely A, Marshall F, Shah E, *et al.* Agri-food system dynamics: pathways to sustainability in an era of uncertainty. Brighton: STEPS Centre; 2007.
- Thompson J, Scoones I. Addressing the dynamics of agri-food systems: an emerging agenda for social science research. *Environ Sci Policy.* 2009; 12(1): 386-97.
- Kickbusch L. The food system a prism of present and future challenges for health promotion and sustainable development. Zurich: Health Promotion Switzerland; 2011.
- Food Agricultural Organization of the United Nations. Understanding the *Codex Alimentarius*. Rome: FAO; 2006.
- Goodman SW. Environmental security in the next millennium. Washington (DC): The Senate Armed Service Committee; 1999.
- Pinheiro ARO. Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político [tese]. Brasília: Universidade de Brasília; 2009.
- Anjos L, Burlandy L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. *Ciênc Saúde Colet.* 2010; 15(1):19-30.
- Burlandy L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciênc Saúde Colet.* 2011; 16(1):63-72.
- Brasil. Decreto-Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* 2006 15 set; (179):1-2; Seção 1.
- Costa CGA. Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações [dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 2008.
- Timmer CP. Preventing food crises using a food policy approach. *J Nutr.* 2010; 140(1):224-8.
- Caraher M, Dowler E. Food projects in London: Lessons for policy and practice - a hidden sector and the need for more unhealthy puddings sometimes. *Health Educ J.* 2007; 66(2):188-205.
- Mannan MA. On food and nutrition policy activities in the USA, Australia and Norway. *J Health Popul Nutr.* 2004; 22(2):191-202.
- Pelletier DL, Menon P, Ngo T, Frongillo EA, Frongillo D. The nutrition policy process: the role of strategic

- capacity in advancing national nutrition agendas. *Food Nutr Bull.* 2011; 32(2 Suppl):S59-69.
28. Secretaria de Políticas de Saúde. Política nacional de alimentação e nutrição do setor saúde. *Rev Saúde Pública.* 2000; 34(1):104-8.
29. Monteiro CA. Nutrition and health: the issue is not food, nor nutrients, so much as processing. *Public Health Nutr.* 2009; 12(5):729-31.
30. World Health Organization. Global strategy on diet, physical activity and health. Geneve: WHO; 2004.
31. Glanz K. Measuring food environments a historical perspective. *Am J Prev Med.* 2009; 36(4):93-8.
32. Swinburn B, Egger G, Raza F. Dissecting obesogenic environments: the development and application of a framework for identifying and prioritizing environmental interventions for obesity. *Prev Med.* 1999; 29(6):563-70.
33. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no brasil: estratégias e desafios para promoção da intersetorialidade no nível federal de governo. *Ciênc Saúde Coletiva.* 2009; 14(3):851-60.
34. Campbell H, Dixon J. Introduction to the special symposium: reflecting on twenty years of the food regimes approach in agri-food studies. *Agric Hum Values.* 2009; 26(4):261-5.
35. McMichael P. A food regime analysis of the 'world food crisis'. *Agric Hum Values.* 2009; 26(4):281-95.

Recebido em: 28/10/2011
Aprovado em: 24/11/2011