

## Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar

Nutritional knowledge production and public policy development in the area of food and nutrition security in Brazil

*Luiz Antonio dos Anjos*<sup>1</sup>  
*Luciene Burlandy*<sup>1</sup>

A segurança alimentar e nutricional (SAN) vem se consolidando nas últimas décadas no Brasil como um campo de produção do conhecimento, caracterizado por múltiplas abordagens de investigação, que incluem desde estudos populacionais até análises sobre sistemas locais, políticas públicas e programas<sup>1-6</sup>. Neste contexto, o artigo de Prado *et al.*<sup>7</sup> é oportuno ao se propor a identificar os grupos de pesquisa, fundamentalmente a vertente acadêmica que compõe a massa crítica da área em desenvolvimento. Considerando que a SAN é um campo em construção, seja na esfera política, seja no âmbito científico, o artigo propicia reflexões importantes acerca de alguns pontos que são estratégicos no curso deste processo, particularmente as questões conceituais, metodológicas e operacionais.

Inicialmente, ainda que no contexto da constituição/consolidação de grupos de pesquisa seja possível identificar uma definição do conceito de SAN em trabalhos de pesquisadores específicos, é importante destacar que a concepção que se consolida no Brasil expressa processos históricos e sociais mais amplos que ultrapassam os limites acadêmicos e que assumiram uma dinâmica bastante peculiar no caso brasileiro. Como apresentado pelos autores, o conceito de SAN se consagrou na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)<sup>8</sup> como fruto de uma dinâmica político-institucional que já estava em curso desde meados da década de noventa. Este processo envolveu diversas organizações da sociedade civil, instituições e movimentos sociais, que se articularam e constituíram redes de políticas em torno deste tema, dentre as quais se destaca o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, instituído em 1998, e seus correspondentes estaduais e municipais. O diálogo destas organizações com diferentes setores do governo em seus distintos níveis (municipal, estadual e federal) contribuiu de forma importante para a conformação da SAN como um campo de políticas públicas no país<sup>4,9,10</sup>. Sendo assim, o conceito que pauta a LOSAN não pode ser atribuído a um ou outro autor e nem a uma dinâmica estrita-

mente acadêmica, mas sim a um processo político que atravessou décadas e que foi, inclusive, parte de um movimento internacional mais amplo, cujas origens remontam à Europa no início do século XX e, ao Brasil, em meados do mesmo século. Ainda assim, instituições acadêmicas fizeram parte deste processo interagindo com organizações sociais e governos numa dinâmica que foi simultaneamente política e de produção do conhecimento. Este conhecimento é marcado por uma riqueza analítica que se constitui a partir de seu caráter multidisciplinar e participativo; no entanto, se produz de modo bastante distinto das formas acadêmicas tradicionais, o que dificulta a recuperação da produção intelectual desta fase pelos instrumentos formais e tradicionais de registro.

A própria afirmação feita pelos autores de que os eventos relacionados com a temática da SAN envolvem tanto espaços mais acadêmicos, como os de cunho mais intervencionistas, reitera que se trata de uma produção intimamente referenciada pela perspectiva de construção de políticas, programas e ações concretas, tanto governamentais como societárias, ou seja, de um conhecimento que tem como finalidade principal subsidiar a ação política. Os autores identificaram diferentes subgrupos temáticos no âmbito das pesquisas sobre SAN – (1) segurança do alimento no que se refere à qualidade sanitária; (2) alimentação saudável e estado nutricional de diferentes segmentos populacionais; e (3) direito humano à alimentação adequada e análise de macropolíticas. Certamente que as considerações feitas anteriormente não cabem para todos os segmentos de pesquisas que envolvem a temática da SAN, como, por exemplo, os estudos sobre qualidade sanitária, mas são particularmente próprias ao subgrupo de análise de macropolíticas. Neste sentido, é importante perceber que convivem diferentes concepções sobre o tema e que se trata de um conceito em construção. Ainda assim, pode-se considerar que a perspectiva ampliada que pauta a LOSAN é bastante distinta de uma concepção restrita à temática da fome, da escassez produtiva e do acesso à alimentação, bem como do foco

<sup>1</sup> Departamento de Nutrição Social, Universidade Federal Fluminense. Rua Mario Santos Braga 30/415, Campus do Valonguinho. 24020-140 Niterói RJ. lanjos@ig.com.br

apenas na discussão do consumo ou do estado nutricional (em suas diferentes manifestações como obesidade, desnutrição, carências de micronutrientes), ou ainda do alimento seguro.

O processo de construção deste campo disciplinar numa ótica tão ampliada é, sem dúvida, bastante peculiar ao contexto brasileiro e certamente desafiador. Talvez a própria diversidade de organizações envolvidas tenha contribuído para a abrangência do conceito que se reflete, por exemplo, na incorporação de outras questões para além da fome e da desnutrição (que ainda são mais imediatamente associadas à SAN em alguns países)<sup>10</sup>, tais como o componente nutricional; a dimensão da sustentabilidade social, ambiental, política e econômica dos sistemas produtivos de alimentos; as questões referentes aos aspectos culturais e simbólicos da alimentação; as desigualdades de gênero, raça e etnia; a promoção de práticas alimentares saudáveis; a prevenção de doenças como obesidade, carências de micronutrientes, dentre outros. Além disto, a própria ótica do direito humano à alimentação adequada vem gerando uma institucionalidade significativa no país, tanto no plano governamental quanto não governamental, capaz de influenciar o curso das políticas públicas vigentes, fato raramente identificado em outros contextos nacionais<sup>11</sup>. Estas dimensões, em grande medida, relacionam-se aos aspectos que são objeto de trabalho das organizações sociais e dos setores de governo que integraram o processo brasileiro de construção do conceito de SAN, da política e de um sistema nacional.

Considerando que este conceito é extremamente amplo, é possível dizer que vários grupos que desenvolvem pesquisas sobre a “questão alimentar e nutricional” (como especificado pelos autores) estariam também correlacionados com a SAN, como, por exemplo, os estudos sobre obesidade, práticas alimentares, qualidade sanitária e nutricional, desnutrição, doenças relacionadas a carências nutricionais, dentre outros. Portanto, uma pergunta que se coloca para o debate é: o que daria especificidade ao enfoque da SAN e/ou às pesquisas neste campo? Para respondê-la, é importante considerar que esta especificidade não é apenas temática, ou seja, não se refere somente a um conjunto de questões de estudo que conformam um determinado campo de produção do conhecimento, mas se constrói principalmente em torno do seu enfoque analítico. Este enfoque é caracterizado especialmente pela perspectiva de compreender de forma integrada as questões referentes às múltiplas dimensões do sistema agroalimentar (produção, abastecimento, comercialização e consumo) e ana-

lisá-las com base nos princípios que pautam o conceito, quais sejam: direito humano à alimentação adequada; soberania alimentar; intersetorialidade; equidade; participação social<sup>1,8</sup>. Portanto, para além de identificar se os grupos de pesquisa utilizam o conceito de SAN para referenciar-se e para construir uma determinada identidade acadêmica e temática, cabe perguntar se o enfoque de SAN e seus princípios pautam ou não as investigações realizadas. Estas investigações podem, em alguns casos, abordar temas relacionados a algum aspecto ou dimensão do conceito, considerando que são múltiplos, sem necessariamente pautarem-se nos princípios analíticos que dão especificidade ao enfoque da SAN. Os autores inclusive destacam nos resultados do estudo a essencialidade da intersetorialidade para implementação da SAN, reiterando este princípio como um componente estratégico para as análises neste campo.

Como instrumento de busca e registro da produção acadêmica brasileira, o CNPq deu um enorme passo ao desenvolver um sistema, aceito universalmente, que ao mesmo tempo em que centraliza as informações que são alimentadas pelos próprios pesquisadores permite o acesso e a divulgação das informações, características que dão transparência jamais vista no país. Entretanto, o fato do preenchimento das informações ser de responsabilidade individual dos pesquisadores pode fazer com que a recuperação das informações do banco de dados sofra influência direta dos indexadores usados na busca. Diferentemente do que ocorre com os sistemas de indexação de artigos feitos por organismos internacionais, que seguem regras bem definidas e universais (MeSH, DeCS para a área de saúde), o sistema de indexação da produção dos pesquisadores brasileiros no CNPq (Plataforma Lattes no caso dos currículos e o Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil) não tem padronização. Assim, as áreas podem ser muito ou pouco detalhadas conforme a decisão dos pesquisadores.

Nos Descritores em Ciências da Saúde (DeCS), existe o termo SAN como descritor que é definido como “o acesso universal e constante, em quantidade e qualidade, a alimentos necessários para uma vida ativa e saudável” segundo a FAO (<http://decs.bvs.br/>). É interessante notar que o DeCS dá o termo “food security” como descritor para SAN na língua inglesa. Entretanto, na página de busca do Medical Subject Headings (MeSH - <http://www.nlm.nih.gov/mesh/MBrowser.html>), o termo não é considerado como descritor e a busca no Medline é feita como combinações das palavras cuja busca, em agosto de 2009, forneceu 1.500 citações, que um exame superficial demonstrou ter baixa

especificidade para o entendimento do conceito brasileiro. Adicionalmente, áreas de atuação podem ser escolhidas segundo interesses peculiares da oferta de verba de agências de fomento. Assim, o número relativamente baixo de grupos de pesquisa credenciados no CNPq que menciona SAN, comparativamente a outras áreas como a pesquisa em epidemiologia, pode (ou não) representar uma reduzida “massa crítica” voltada para o desenvolvimento do conhecimento científico sobre o tema.

Na avaliação histórica dos estudos epidemiológicos sobre a situação alimentar e nutricional da população brasileira, é digno de nota o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), realizado na década de setenta do século passado. O estudo foi um dos mais importantes inquéritos sobre a situação alimentar de uma população à época e, na verdade, o ENDEF foi a primeira Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) realizada no país e os dados documentaram tanto a questão alimentar (disponibilidade alimentar familiar) quanto nutricional (estado nutricional antropométrico). A ênfase na avaliação nutricional prevaleceu nos inquéritos epidemiológicos seguintes (Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição - PNSN, Pesquisa sobre Padrões de Vida - PPV) e pouco se evoluiu no conhecimento da situação alimentar da população brasileira apesar de várias outras POFs terem sido realizadas. Este fato sempre esteve em pauta, durante a década de noventa do século passado, nas discussões sobre a implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) no país que sempre foi muito mais “nutricional” do que “alimentar”. Assim, não é de se estranhar que a questão da epidemiologia nutricional, na sua vertente de avaliação nutricional antropométrica da população, tenha se consolidado de forma tão marcante no país neste período. Mesmo assim, algumas tentativas de associação entre o quadro nutricional e algum aspecto alimentar, incluindo o acesso a partir de programas de nutrição, foram processadas com base nos dados disponíveis<sup>12,13</sup>. Permanece, portanto, o desafio, do ponto de vista da SAN, da articulação entre as pesquisas que geram informações sobre o estado nutricional com as que tratam de condições socioeconômicas, disponibilidade e acesso a políticas públicas, e outras que sistematizam dados sobre produção e comercialização de alimentos.

Por outro lado, as pesquisas pautadas no enfoque sanitário dos alimentos, em geral, não utilizam a terminologia SAN, mas apenas “segurança alimentar”, expressando a perspectiva que as direcionam, qual seja, a da segurança do alimento ou o conceito de alimento seguro, sem riscos do pon-

to de vista sanitário. No entanto, o enfoque da SAN considera qualidade e riscos em diferentes sentidos para além da inocuidade, incluindo qualidade nutricional, qualidade do ponto de vista da forma como o alimento é produzido, riscos sociais, ambientais e econômicos deste processo, além da adequação cultural. Esta é a diferença conceitual que também se coloca no plano internacional entre “food safety” (segurança do alimento ou alimento seguro) e “food security” (segurança alimentar ou seguridade alimentária).

Considerando a abrangência e a multidisciplinaridade do campo da SAN, que inclui profissionais com distintas trajetórias disciplinares como nutrição, economia, sociologia, administração, ciências agrárias e agrícolas, comunicação, antropologia, dentre outros, cabe identificar a raiz institucional destes grupos de pesquisa, ou seja, estão vinculados a cursos da área de saúde? Da economia? Das ciências sociais? Este levantamento é feito pelos autores, mas caberia considerar que, dependendo de seu lócus institucional, os grupos tenderiam a apresentar dinâmicas e *performances* condicionadas pelas próprias estruturas acadêmicas de seus campos de origem. Ainda assim teriam forte tendência a potencializar diferentes recursos institucionais, uma vez que o enfoque intersetorial da SAN demanda um olhar interdisciplinar e conseqüentemente impõe a formação de equipes de pesquisas integradas por profissionais provenientes de diferentes campos disciplinares e instituições acadêmicas.

Deve-se considerar que existem, ainda, poucas instituições de pós-graduação em nutrição no país e que são raras as que formam profissionais com *expertise* em SAN como o Programa de Pós-graduação (PPG) de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), que possui um Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional em parceria com a Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense e o IBASE.

## Referências

1. Burlandy L, Magalhães R, Maluf R. *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Série Relatórios Técnicos 3. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ; 2006. [acessado 2009 ago 31]. Disponível em: <http://www.ufrj.br/cpda/ceresan/docs/relatoriotecnico3.pdf>
2. Burlandy L, Salles-Costa R. Segurança Alimentar e Nutricional: concepções e desenhos de investigação. In: Kac G, Schieri R, Gigante D, organizadores. *Epidemiologia nutricional*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fio-cruz; 2007. p. 485-502.

3. Pessanha L, Santos CV, Mitchell PV. **Indicadores para avaliar a Segurança Alimentar e Nutricional e a garantia do Direito Humano à Alimentação: metodologia e fontes de dados**. Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/.../ABEP2008\\_1489.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/.../ABEP2008_1489.pdf)
  4. Pinheiro AR. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção do consenso político** [tese]. Brasília: Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília; 2009.
  5. Santos SMC, Santos LMP. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002. Abordagem metodológica. *Cad Saude Publica* 2007; 23(5):1029-1040.
  6. Santos LMP, Santos SMC. **Avaliação de políticas de segurança alimentar e nutrição no estado da Bahia**. São Paulo: Prol Editora Gráfica; 2008.
  7. Prado SD, Gugelmin SA, Mattos RA, Silva JK, Olivares PSG. A pesquisa sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. *Cien Saude Colet* 2009; 15(1):7-18.
  8. Brasil. Lei nº 11.346. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 15 set.
  9. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: CONSEA, 2007. [acessado 2009 ago 31]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/IIConferencia.pdf>
  10. Maluf R. **Segurança alimentar e nutricional**. Rio de Janeiro: Vozes; 2007.
  11. Valente F. **Direito Humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez; 2002.
  12. Burlandy L, Anjos LA. Acesso a vale refeição e estado nutricional de adultos beneficiários do Programa de Alimentação do Trabalhador no Nordeste e Sudeste do Brasil, 1997. *Cad Saude Publica* 2001; 17(6):1457-1464.
  13. Burlandy L, Anjos LA. Acesso à alimentação escolar e estado nutricional de escolares no Nordeste e Sudeste do Brasil, 1997. *Cad Saude Publica* 2007; 23(5):1217-1226.
-