

POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: UMA REVISÃO DE TÓPICOS *

*Yony Sampaio ***

Resumo: No II PND foi proposta ênfase em políticas de desenvolvimento social, incluindo-se diversas ações na área de alimentação e nutrição. O PRONAN — Programa Nacional de Alimentação e Nutrição veio definir e especificar as ações propostas. No presente trabalho efetua-se uma revisão dos tópicos mais importantes para o conhecimento das áreas e dos grupos carentes e para a proposição de novas políticas e avaliação das atualmente em execução. Encontra-se carência acentuada de estudos que, pragmaticamente, se dirijam a esses objetivos. A grande maioria procura identificar variáveis responsáveis pela má alimentação e desnutrição, associando-se estas, obviamente, à baixa renda. Desconhecem-se, no entanto, características dessas populações de baixa renda que possam ser modificadas pela ação de políticas especificamente orientadas a esses grupos. Discute-se ainda as carências principais, os alimentos que poderiam supri-las e formas de intervenção. Quanto às formas, consideram-se políticas para expansão do emprego e elevação da renda, políticas agrícolas orientadas para o aumento e melhoria da qualidade da oferta de alimentos, políticas de enriquecimento e políticas de distribuição de alimentos. Conclui-se reflexivamente anotando-se o pouco avanço observado no Brasil além do conhecimento do início da década, indicando-se, em consequência, tópicos carentes de maior estudo.

* Uma primeira versão foi apresentada no Seminário Sobre "Políticas de Redistribuição de Renda e de Desenvolvimento Social no Brasil", realizado em Fortaleza, em 9 e 10 de novembro de 1978. O autor agradece os comentários críticos de José Carlos Ferreira e Heloisa de Andrade Lima Coelho e dos participantes do Seminário.

** Professor Adjunto de Economia, Universidade Federal de Pernambuco.

1. INTRODUÇÃO

Políticas de alimentação e nutrição têm sido discutidas e propostas de há muito, embora ao longo do tempo a ênfase e a compreensão da má alimentação e da má nutrição e das medidas necessárias tenham-se modificado substancialmente. Na década passada, uma corrente neo-malthusiana assombrava o mundo com perspectivas de falta de alimentos e fome em muitos países do terceiro mundo. Esses prognósticos foram superados no início da atual década, não só devido ao crescimento da produção mundial de alimentos, como também face à experiência de alguns países com o que se denominou de “revolução verde” — a introdução de variedades de cereais de alta produtividade.

Pode-se assim periodizar essa nova fase a partir do trabalho seminal de Alan Berg (*The Nutrition Factor — its role in national development*, The Brookings Institution, 1973) e da Primeira Conferência Internacional sobre Nutrição, Desenvolvimento Nacional e Planejamento, realizada no MIT em 1971 (Alan Berg, Nevin Scrimshaw e David Call, eds, *Nutrition, National Development and Planning*, MIT Press, 1973). Principalmente no primeiro trabalho o problema da má alimentação e da desnutrição é colocado em uma perspectiva de desenvolvimento econômico e discutido de acordo com suas relações com o crescimento econômico, com o crescimento da produção agropecuária e com o crescimento populacional. As observações específicas continuam válidas, em sua maioria, pouco tendo sido adicionado a mais nesses últimos cinco anos. Em particular, é enfatizado desde o início a relação entre baixa renda e má alimentação e corretamente exposta a regressividade da distribuição de renda de alguns países (pág. 40-49). Saliente-se no entanto o destaque dado às deficiências protéicas.

Um outro momento vem a ocorrer com o livro de Shlomo Reutlinger e Marcelo Selowsky (*Malnutrition and Poverty — Magnitude and Policy Options*, World Bank Staff Occasional Papers no. 23, 1976) que redefine o problema da desnutrição como calórico e empreende um construtivo exercício de cálculo de deficiências por estrato de renda que surpreende por mostrar a importância relativamente pequena dos quantitativos de alimentos necessários para reduzir essas deficiências, em contraste com as mudanças radicais requeridas na distribuição de renda.

No Brasil, essa mudança de ênfase da década teve expressão no PRONAN — Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. A filosofia do PRONAN,

expressa em seu documento básico, é explícita: "Quando se sabe que elevado percentual de famílias brasileiras possui renda situada no estreito intervalo de 0-2 salários mínimos, vem de imediato a constatação da magnitude do problema direto — a pobreza — e, conseqüentemente, o problema derivado — a desnutrição".

"É evidente que a melhoria das condições nutricionais de uma população depende do aumento e da melhor distribuição de renda, o que, por sua vez, requer um programa de desenvolvimento social com claras opções de transformações substantivas".

"Um programa de suplementação alimentar não pode ser visto como substituto dessas transformações; deve ser concebido como uma resposta mais rápida e válida durante o período de maturação dessas transformações. Portanto, deve ser entendido e definido como programa de caráter emergencial, transitório, . . . " (CDS. PRONAN, 1976, pág. 23).

As políticas já implementadas, em implementação e passíveis de adoção ressentem-se no entanto, no Brasil, de uma avaliação, para o que se torna essencial uma definição mais precisa dos grupos e áreas carentes e o desenvolvimento de metodologias próprias de análise dessas políticas.

Tendo em vista este objetivo, são discutidos de modo sucinto tópicos que se acreditam relevantes para a melhor compreensão do problema e das possíveis soluções, e para a identificação, implementação e avaliação de políticas, destacando-se algumas contribuições importantes já realizadas no Brasil.

Nas três primeiras seções situa-se o problema da má alimentação e da desnutrição em um contexto mais amplo de política de desenvolvimento econômico e apresentam-se alguns critérios de definição de grupos e áreas carentes. Tomando por base essas colocações, nas seções seguintes discutem-se sumariamente a natureza e alguns conjuntos das políticas que afetam, direta ou indiretamente a nutrição. Na seção cinco discute-se a natureza da política e se apresenta uma classificação-tentativa. Nas quatro seções seguintes discutem-se as políticas para expansão do emprego e distribuição da renda, as políticas de enriquecimento e desenvolvimento de novos produtos e as políticas de distribuição de alimentos. A última seção é dedicada a uma avaliação preliminar do PRONAN não em seus resultados, porém e apenas como proposta de política.

2. NUTRIÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A associação entre nutrição e desenvolvimento econômico foi vista na década de cinquenta, via produtividade, isto é, a desnutrição afetando o desempenho da mão-de-obra, presente e futura, e em consequência depreciando os recursos humanos mobilizados ou mobilizáveis para o desenvolvimento econômico¹. Coincidindo com uma época de construção de várias teorias de ciclo, colocou-se a questão como o ciclo da pobreza — desnutrição — baixa produtividade — baixos salários — baixo poder aquisitivo — má alimentação — desnutrição². Passada a época dos ciclos, enfatizou-se o aspecto positivo — a contribuição da melhoria da nutrição para o desenvolvimento econômico. Alan Berg intitula seu livro "O Fator da Nutrição" em alusão aos fatores tradicionais de produção — terra, capital e trabalho. No Brasil, essa posição foi destacada por Campino ao analisar especificamente a relação entre aprendizado (performance na escola) e nutrição e entre produtividade no trabalho e nutrição³.

Essa visão positiva, como colocada por Campino no Seminário sobre Economia da Nutrição, realizado pelo Departamento de Nutrição da UFPE, em 1977, tem, entre outras finalidades, a de conscientizar políticos e planejadores para a formulação e adoção de políticas nutricionais por sua importância econômica (conceito de eficiência), e não apenas por seu evidente conteúdo social de melhoria da qualidade de vida das populações.

Essa visão positiva é importante ao acentuar os efeitos daninhos da deterioração qualitativa dos recursos humanos e do crescimento dos necessários gastos em saúde ao crescimento econômico, a curto e a longo prazo.

Cabe, no entanto, destacar a relação entre o crescimento econômico e a nutrição⁴. "O processo de desenvolvimento capitalista traz em seu bojo

¹ Veja-se, por exemplo, Leibenstein, H. "The theory of underemployment in backward economies", *Journal of Political Economy*, 65, 1957.

² Para uma crítica ao ciclo de pobreza veja-se Arens-Azevedo, Ulrike, *Causas Econômicas da Desnutrição Protéica Energética no Nordeste Brasileiro*. Tese de Mestrado inédita, Berlin, 1976.

³ Campino, Antônio Carlos Coelho. *Nutrição e Desenvolvimento Econômico*, Revista ABIA/SAPRO, São Paulo, 30; págs. 9-16, maio 1977, e Departamento de Nutrição; UFPE, *Anais do Seminário Sobre Economia da Nutrição*, págs. 27-40, 1978.

⁴ Vide Sampaio, Y. Comentário (II), em *Anais do Seminário*, op. cit. pp. 43-45.

mecanismos geradores de desigualdades regionais e sociais”⁵, que agravam os problemas da pobreza, do subemprego e da sub-remuneração, e, em consequência, da má alimentação e da desnutrição. Impõem-se, pois, medidas corretoras que viabilizem a longo prazo um crescimento mais eficaz e elevado, de um lado, e, de outro, atendam “a necessidade de melhorar a curto prazo a qualidade de vida da população de baixa renda através de programas que criem maiores oportunidades de emprego, promovam uma melhor distribuição de renda e riqueza e garantam o atendimento das necessidades básicas de habitação, saúde, educação e serviços públicos básicos (água, esgotos etc)”⁶.

Assim, a curto prazo, as deficiências nutricionais podem-se agregar, ao se processar exagerada acumulação em alguns centros e por determinados estratos da sociedade, evitando, por seu turno, que trajetórias de crescimento mais elevado, no longo prazo, se realizem. Essa visão negativista aponta a necessidade de se avaliar o conteúdo social das políticas macroeconômicas e setoriais que, por sua óbvia importância no cenário nacional, podem anular os efeitos de uma política de desenvolvimento social e, em particular, de uma política específica de alimentação e nutrição⁷.

3. POLÍTICAS EMERGENCIAIS E CONTEMPORIZAÇÃO

Da discussão da seção anterior se depreende o conflito que pode existir entre políticas de alimentação e nutrição, geralmente restritas à suplementação alimentar, e as medidas requeridas para enfrentar o problema mais geral da desnutrição e da pobreza.

Muitos têm questionado o papel das políticas emergenciais, Eduardo Kertész apresenta a dicotomia entre a política econômica e a social, resultado de um “Estudo (que) estimula um crescimento econômico que se tem relevado concentrador de renda (e) paralelamente atua com o objetivo de promover a correção de suas distorções através de ações sociais. Age para alterar os resultados, sem contudo modificar a direção do próprio processo econômico; reforça por um lado e tenta corrigir pelo outro”⁸.

⁵ CME-PIMES. Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro, 1978.

⁶ *Id.* CME-PIMES, op. cit. pág. 5.

⁷ Vide Barg, “Benjamin. Nutrition and National Development”, págs. 49-69, in Berg, A., Scrimshaw, N. e Call, D. Nutrition, National Development and Planning, op. cit.

⁸ Eduardo Kertész, em Painei: Ação Interinstitucional e Intersetorial do PRONAN. IV Conferência Nacional de Saúde, agosto 1977, citado em “Programas de Nutrição e Saúde Pública”, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, agosto de 1978.

Dada essa dicotomia, discute-se o conteúdo ideológico das políticas de alimentação e nutrição não contradiria seus próprios objetivos, ao atenuar inquietações da população em detrimento de transformações mais amplas que “socializassem” a política econômica. Embora pouco se tenha escrito sobre isso, parece ser essa a posição de muitos profissionais desencantados com a pouca eficácia de políticas de distribuição de alimentos face à magnitude do problema.

Para outros, essas políticas emergenciais são importantes no curto prazo, simplesmente para minorar os efeitos sobre os grupos de mais alto risco — crianças, gestantes e nutrízes. Embora, em complemento, devam-se ativar os canais de pressão por políticas de efeito mais duradouro que, sabe-se, não virão naturalmente em consequência do crescimento econômico. Deve-se deixar bem claro que as emergenciais não são paliativas à reorientação da política econômica e social. Deve-se também procurar fugir a colocações, como a de Arnold Harberger no Seminário sobre Políticas de Alimentação Orientadas à Nutrição, realizado em Bellagio, de que profissionais em economia da nutrição devem-se limitar às políticas específicas de alimentação e nutrição (suplementação alimentar, enriquecimento de alimentos, etc), ao invés de tentar abarcar todo o conjunto de políticas voltadas para o desenvolvimento do país. Embora seja lógico limitar esferas de competência, no caso essa dicotomia pode implicar em contradições e em reforço a situações não desejadas.

Uma terceira posição foi assumida pelos criadores do PRONAN: a de que o conjunto de medidas propostas concilia políticas de curto e longo prazo. Citando o documento básico de criação: “o PRONAN, ao objetivar, de forma concreta e realista, o equacionamento do grave problema de desnutrição do país, procura, simultaneamente, estimular o sistema de produção e comercialização de alimentos, mediante aplicação de incentivos e de medidas de racionalização do seu desempenho. Essa ação, consoante com a política de desenvolvimento social vigente, fundamenta-se na evidência de que as carências nutricionais dependem de um conjunto extenso de variáveis, dentre as quais o PRONAN atuará, de forma integrada, sobre as mais críticas e mais diretamente correlacionadas com sua área de competência. Nesse amplo contexto econômico, político e social, o PRONAN foge, intencionalmente, do enfoque convencional de programas nutricionais ortodoxos caracterizados pela baixa cobertura, atenção exclusiva aos grupos biologicamente vulneráveis e atuação restrita aos sistemas de saúde e de educação. Ao adotar uma nova abordagem para o problema e propor

estratégias e áreas de ação até então pouco consideradas, o PRONAN não só contempla o desenvolvimento do setor de produção e comercialização de alimentos, como, aumentando a cobertura dos grupos de maior vulnerabilidade social e biológica, dirige suas atenções à parcela significativa da força de trabalho nacional, o trabalhador de baixa renda" (grifo nosso) (pág. 15). A nosso ver, essa terceira posição, se observadas as entrelinhas do discurso oficial, confunde-se com a segunda. Primeiro, ao órgão executor do PRONAN, o INAN, cabem as observações de Alan Berg⁹ de que esses institutos ou conselhos de nutrição são constituídos em um nível inferior da esfera administrativa, o que limita a sua ação decisória de instituir e/ou modificar as políticas, inclusive a dotação orçamentária própria. Segundo, a abrangência do PRONAN, indo além, é certo, do ortodoxo em nutrição, fica muito aquém das medidas corretoras do processo de crescimento econômico, ao apenas dirigir-se um pouco para a produção e comercialização de alimentos por produtores de baixa renda. Terceiro, como enfatizado acima, devido as limitações do INAN levarem essa ação na área agrícola e defrontar-se com as ações mais gerais dos Ministérios da Agricultura, Planejamento e Interior, voltados para o meio rural, em particular, pelo menos nas intenções, para as populações de mais baixa renda (política agrícola, de desenvolvimento rural e de irrigação).

4. ÁREAS E GRUPOS CARENTES

Quais seriam os grupos e as áreas mais carentes? Pouco se sabe, de concreto, no Brasil.

A maior parte dos estudos tem procurado mostrar a relação entre renda e consumo alimentar ou estado nutricional (Campino, Alves e Vieira, 1975; Vieira, 1976; Rosenberg, 1975; Coelho, 1975; Coelho e Sampaio, 1976; Borges, 1975; Ward e Almeida, 1975; Alves, 1977)¹⁰. Essa

⁹ Alan Berg. *The Nutrition Factor*, op. cit. pág. 203.

¹⁰ Campino, A.C.C.; Alves, E.L.G.; e Vieira, J.L.T.M. "Fatores Sócio-Econômicos associados à Nutrição no Município de São Paulo", *Revista Estudos Econômicos*, 5 (1), 1975; Vieira, José Luiz T. M. *O Impacto da Renda no Estado Nutricional das Famílias Paulistas*, Dissertação de Mestrado, FEA/USP, 1976; Rosenberg, Elca B. *O Comportamento do Consumidor em Relação à Nutrição. Texto para Discussão no. 30*, Departamento de Economia, UNB, 1975; Coelho, Heloisa A.L. *Estado Nutricional e Condições Sócio-Econômicas*, Dissertação de Mestrado, Departamento de Nutrição, UFPE, 1975; Coelho, Heloisa A.L. e Sampaio, Yony. *Estado Nutricional e Condições Sócio-Econômicas*, *Revista Econômica do Nordeste*, 7,

era já uma das mensagens de Alan Berg (Op. cit. págs. 40-49); sua colocação específica é de que “uma melhoria generalizada no consumo calórico-protéico não deve ser esperada no futuro próximo, a menos que os governos adotem políticas e estratégias de desenvolvimento que redistribuam renda aos mais pobres” (pág. 48).

Esses estudos, no entanto, têm enfatizado a racionalidade de consumidor de baixa renda (Rosenberg, 1975), a pouca importância da variável educação, se tomados estratos de renda (Alves, 1978; Sampaio e Coelho, 1978), e os déficits de renda bastante elevados para o consumo dos níveis recomendados de caloria, proteína e nutrientes (Vieira, 1976; Borges, 1975)¹¹. Um estudo específico sobre lactação mostra que, no Brasil, os tabus alimentares não se revestem de maior importância (Albuquerque, 1977)^{12 e 13}.

Um documento do INAN (Políticas Agrícolas Orientadas para as Nutrições, INAN, 1977) procura mapear as deficiências protéico-calóricas no Brasil. No entanto, os dados disponíveis com abrangência nacional datam de 1961/63 (FGV – Food Consumption in Brazil, 1970). Os dados do ENDEF já divulgados não permitem ainda um mapeamento regional, questionando-se inclusive o detalhe intra-regional de validade estatística dos dados.

Resta, pois, mapear as áreas carentes, utilizando um conceito de renda. Sob esse critério destacam-se o Nordeste, como grande região-problema, e as regiões metropolitanas de um modo geral. Em particular, as áreas rurais apresentam deficiências menores em caráter generalizado e as urbanas deficiências maiores localizadas¹⁴.

1976, pág. 541-468; Borges, Vera M.R. Um Estudo sobre Consumo e Adequação Alimentar em População de Baixa Renda, Dissertação de Mestrado, CME-PIMES, 1975; Ward, J. O. e Almeida, A. T. Nutrição, Renda e Tamanho da Família: Um Exame da Situação Nutricional em Canindé-Ceará, em Associação Nacional de Cursos de Pós-Graduação em Economia-ANPEC, 3o. encontro anual Garanhuns, 1975; Alves, E.L.G. Nível Alimentar, Renda e Educação, Revista ABIA/SAPRO, São Paulo, 30, págs. 17-44, maio 1977.

¹¹ Rosenberg, op. cit.; Alves, Edgar L. G. Fatores Sócio-Econômicos e Adequação Nutricional, Dissertação de Mestrado, DCS-USP, 1978; Sampaio, Yony e Coelho, Heloisa A. L. Estado Nutricional e Condições Sócio-Econômicas: o Problema Revisitado, Revista de Saúde Pública, 12, págs. 157-167, 1978; Vieira, op. cit.; Borges, op. cit.

¹² Albuquerque, Mabel Ann Black. Condições de Vida e Alimentação do Lactente, Dissertação de Mestrado, CMS-PIMES, 1977.

¹³ Para uma visão crítica desses estudos, em sua relação com as necessidades do planejamento, veja-se Sampaio, Yony e Heloisa A. L. Coelho. Nutrição, Alimentação e Condições Sócio-Econômicas, em Anais do Seminário, op. cit. págs. 143-158.

¹⁴ Cf. INAN. Políticas Agrícolas, op. cit. pág. 3.

Quanto aos grupos carentes, dois critérios são utilizados: um econômico direto — a renda — e outro indireto — os grupos de alto risco.

Os grupos de baixa renda são usualmente identificados como os assalariados temporários e permanentes, os parceiros e posseiros e parcela dos pequenos proprietários, na área rural, e os urbano-marginais, autônomos, e demais participantes do setor informal urbano¹⁵.

Os grupos de alto risco, tradicionais grupos-meta das políticas de distribuição de alimentos, incluem as crianças pré-escolares (0-6 anos) e em idade escolar (6-11 anos), as gestantes (principalmente nos últimos 3 meses de gestação) e as nutrízes (principalmente nos primeiros 6 meses após o parto)¹⁶.

Políticas mais gerais devem objetivar a elevação das condições de vida dos grupos de baixa renda. Para a definição dessa política é importante se conhecer a forma de inserção dessas famílias no processo de geração — circulação de renda. As características das unidades rurais de produção e consumo e a ocupação das famílias urbanas e sua forma de articulação no mercado de trabalho são pontos em destaque¹⁷.

Políticas mais específicas devem-se orientar aos grupos de alto risco, dado o caráter emergencial de suas necessidades.

É necessário, antes de discutir mais a relação grupo-política, especificar melhor a natureza das políticas.

5. NATUREZA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Na concepção ampla do problema de má alimentação e da desnutrição que vem sendo adotada, muitas são as políticas indicadas, podendo-se agrupá-las em 4 categorias¹⁸:

¹⁵ Cf. Políticas, op. cit. pág. 2.

¹⁶ Alan Berg. The Nutrition Factor, op. cit. pág. 24.

¹⁷ Cf. INAN. Políticas, op. cit. págs. 22-25.

¹⁸ Nesta seção se aprofunda discussão apresentada em Sampaio, Yony. "Target Group Policies in Rural Areas", trabalho apresentado na Conferência sobre a Economia das Políticas e Programas de Alimentação e Nutrição, Bellagio, 1977.

- a) políticas mais gerais visando a expansão do emprego e a elevação da renda das populações de mais baixa renda;
- b) políticas visando o aumento e a melhoria da qualidade da oferta de alimentos;
- c) políticas visando a correção de deficiências específicas, como por exemplo o bócio, via iodação do sal, e as cáries dentárias, via fluoretação de água;
- d) políticas visando a distribuição de alimentos, grátis ou subsidiados aos grupos de alto risco.

Essas mesmas políticas podem ser consideradas como políticas aplicáveis à população como um todo (como o são parte das políticas da categoria (b) e as da (c) e políticas orientadas a grupos específicos (como as da categoria) (d).

Ainda uma terceira classificação pode distinguir políticas qualitativas, como o enriquecimento de alimentos, e políticas quantitativas, que visam aumentar a quantidade consumida de um alimento ou de um grupo de alimentos. Especificamente, pode-se pensar em políticas qualitativas para atender as deficiências de ferro, tiamina, niacina, riboflavina, ou seja, deficiências de minerais, vitaminas e proteínas, e em políticas quantitativas para atender as deficiências calóricas (e em parte também as protéicas).

Reutlinger e Selowsky¹⁹ orientaram muito a discussão para políticas orientadas aos grupos de baixa renda. O tradicional era pensar em políticas aplicáveis à população como um todo, pois seriam, em princípio, aceitas por todos os grupos, embora sabendo-se que iriam beneficiar uns mais que outros. Porém, já se discutiu sobre o fato de que as políticas de crescimento econômico têm tido efeito regressivo e quando não, demoram muito em se traduzir em benefícios substanciais para os carentes. Também políticas orientadas para a elevação do produto agrícola não seriam as mais indicadas, pois o problema, no Brasil, aparentemente não se encontra na oferta e sim na procura, via distorções entre a demanda potencial e a efetiva, devido ao baixo poder aquisitivo. Embora bastante discutido, já foi mostrado que a oferta global de alimentos, a nível nacional, atende os requisitos médios "per capita" da po-

¹⁹ Cf. op. cit. págs. 6-52.

pulação²⁰. Além disso, o custo de produção da maior parte dos produtos agrícolas não parece indicar maiores possibilidades de se conseguir uma elevação da oferta sem fortes subsídios de preço diferencial ao produtor, isto é, mantido o preço a nível do consumidor. Incentivos ao uso de insumos modernos, como máquinas e tratores, têm efeitos bastante discutíveis.

De qualquer forma, para comparar intervenções voltadas para a população e para os grupos carentes, há que considerar a magnitude desses grupos e o custo de cada intervenção e a eficiência em atingi-los. Em alguns países onde as desigualdades são menores e os grupos carentes compreendem quase toda a população, não há grande dúvida quanto as possibilidades de políticas orientadas para a população de modo genérico. No Brasil, políticas orientadas a grupos específicos (de baixa renda e de alto risco), em princípio, se afiguram mais atrativas.

Quanto às políticas qualitativas, o baixo custo de enriquecimento de alimentos leva a que não se apresentem maiores problemas econômicos²¹. As dúvidas principais dizem respeito aos veículos. Berg as resume em 6 perguntas:

- a) "O alimento é consumido por uma porção razoável da população-meta?;
- b) O alimento é processado em unidades que sejam suficientemente grandes em tamanho e pequenas em número, de modo a permitir uma fortificação controlada?
- c) Pode o alimento ser fortificado sem que seja afetado o gosto, o odor e a aparência, e portanto sua aceitabilidade?;

²⁰ Rosenberg, Elca, Geraldo Barros e Yony Sampaio. "Nutrição e Agricultura". mimeo inédito, págs. 22-24, 1977. Evidentemente, a oferta global é inadequada, se se considera a distribuição atual caracterizada pelo desperdício e pelo consumo, por uma minoria, de dietas com conteúdo nutricional bastante superior aos requisitos; porém, ao contrário de muitos países, não se observa, no Brasil, a não ser ocasionalmente, a necessidade de importação de alimentos básicos. Observações semelhantes têm sido feitas em outros contextos para casos semelhantes: vide Varas, Juan I. *Economía de la Nutrición: Aspectos Relevantes al Caso Chileno*, Série de Investimento, Universidade Católica do Chile, Programa Postgrado Economic Agrária, pág. 21, 1972 e Reutlinger, Shlomo. *Malnutrition - a Poverty or a Food Problem?*, occasional paper, Institute of Nutrition, the University of North Carolina, 1977.

²¹ Alan Berg. *The Nutrition Factor*, op. cit. págs. 108-118.

- d) Pode o alimento fortificado ser processado e cozinhado (e guardado em condições normais) sem maior perda dos nutrientes adicionais?;
- e) O alimento é consumido em quantidades relativamente constantes, de modo a permitir o cálculo acurado dos níveis de fortificação necessários?;
- f) O alimento poder ser fortificado sem aumento substancial do custo para o consumidor"? 22.

Os alimentos mais empregados têm sido: pães e massas com ferro, tiamina, niacina, riboflavina, e cálcio, margarina com vitamina A, o leite com vitamina D, o sal iodizado, a água fluorada, o arroz com tiamina, o açúcar, etc.²³.

A suplementação protéica é mais cara. Para atendê-la, desenvolveram-se alimentos denominados genericamente de protéicos não-convencionais de baixo custo²⁴. As conclusões de Berg dirigem-se para os óleos vegetais, particularmente soja. Quanto a aminoácidos sintéticos e proteína de pescado ele não acredita que tenham maior impacto. Nesses cinco anos pouco se avançou e os estudos mais recentes não têm apresentado maiores perspectivas para os novos alimentos protéicos. (Veja-se em particular o estudo de José Carlos Ferreira, "O Desafio do Problema Calórico Analisado Através de Políticas Econômicas Tradicionais", *Rev. Econômica do Nordeste*, 9 (1), Jan/Mar, 1978, págs. 59-86).

Em conclusão, afigura-se que, em sendo o problema principalmente calórico, as políticas quantitativas se destacam, em particular o aumento de consumo via mudanças na renda real, por forma direta ou indireta, e a suplementação alimentar. Políticas qualitativas de enriquecimento de alimento com minerais e vitaminas podem ser adotadas sem maiores problemas²⁵.

Isso leva naturalmente a uma discussão dos quatro conjuntos de políticas. Deve-se ter em mente quatro perguntas fundamentais:

²² Berg. op. cit. pág. 113.

²³ Vide Berg. op. cit. págs. 108-118.

²⁴ Berg. op. cit. págs. 118-142.

²⁵ Berg. op. cit. pág. 123.

- a) Quais as políticas?
- b) Como avaliá-las?
- c) Que parâmetros são necessários para análise?
- d) Quais os dados necessários?

6. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POLÍTICAS PARA EXPANSÃO DO EMPREGO E ELEVAÇÃO DA RENDA

É um pouco de pretensão querer incluir essas políticas entre as consideradas no elenco das de alimentação e nutrição. As razões que levaram a incluí-las já foram expostas. Porém o seu detalhamento e a sua avaliação fogem aos propósitos deste trabalho.

Chama-se apenas a atenção, que se deve ter presentes tanto as consequências das políticas de crescimento econômico sobre a alimentação e a nutrição como o efeito de políticas de expansão do emprego e elevação da renda.

O crescimento econômico, ou melhor, as necessidades de acumulação podem, por um lado, exigir modificação no perfil da oferta aumentando a produção, por exemplo, de exportáveis e diminuindo a de alimentos para consumo interno, ou sofisticando mais a produção de bens de primeira necessidade semi ou já industrializados (embalagem, peso, etc) e, em consequência, elevando o preço e os tornando menos acessíveis aos estratos de baixa renda. Por outro lado, podem modificar o perfil da demanda, ao afetar o poder aquisitivo, a distribuição da renda, seja de forma relativa ou comprimindo os salários, mesmo em valor absoluto, e ao criar bolsões de pobreza, expulsando populações do campo e as sub-remunerando nas cidades. Essas mudanças podem resultar tanto de políticas setoriais, como incentivos à indústria, crédito subsidiado a insumos agrícolas como de políticas macroeconômicas, como a política fiscal, monetária e cambial.

Evidentemente que o emprego melhor remunerado aumenta o consumo de um grupo como um todo, traduzindo-se em elevação da renda de uma parcela da população. Em economia da nutrição têm-se simulado elevações na renda com vistas a verificar o comportamento do consumo, em particular, a elevação do consumo protéico-calórico (Vieira, 1976; Garcia, 1978;

Ferreira, 1978)²⁶. Prefere-se tratar desses modelos e dessas simulações em capítulo sobre políticas mais específicas, adiante.

Em conclusão, a dificuldade em analisar essas políticas, de um ponto de vista da alimentação e nutrição, não deve impedir de considerá-las em seus efeitos perversos e em suas perspectivas de mudança, como as “políticas” de longo prazo que devem resolver o problema da alimentação e da nutrição e que, no curto prazo, são causa mesmo do agravamento do problema. Tratá-las nos atuais modelos, através de simulações de mudança na renda disponível, é uma simplificação que, infelizmente, não faz jus à sua importância.

7. POLÍTICAS AGRÍCOLAS ORIENTADAS PARA O AUMENTO E A MELHORIA DA QUALIDADE DA OFERTA DE ALIMENTOS

Acreditou-se, por muito tempo, que o setor agrícola constituía empecilho para o aumento da oferta de alimentos. Evidentemente, em alguns países onde o grosso dos cereais, carne etc, é importado, esta é uma área de destaque para as políticas de alimentação. Não é o caso do Brasil onde a maior parte, senão a totalidade dos alimentos, é produzida internamente e no qual existem recursos que possibilitam a expansão dessa produção.

Enfatiza-se, repetitivamente, que a política agrícola orienta-se por múltiplos objetivos, como aumento das exportações, suprimento de insumos à indústria, além de fornecer alimentos. O atendimento a um desses objetivos pode conflitar com o fornecimento de alimentos, tanto competindo por recursos escassos (capital, terra, se for o caso) como mudando as relações de produção.

Esse um ponto crítico. Em países com estrutura já consolidada, pode-se, através de modelos de programação, simular o efeito sobre a produção de mudança no preço dos produtos e dos insumos, aumento do crédito, dos salários, etc. Porém, se concomitantemente com a mudança no elenco de produtos, ou seja, escolha de vetores com coeficientes distintos — mudança nas relações físicas de produção —, se dá mudança nas relações sociais de produção, a estrutura do modelo se torna inadequada. Em áreas como o Centro-Oeste e o Nordeste este parece ser ainda o caso. Se se adi-

²⁶ Vieira, op. cit.; Garcia, João Carlos. Avaliação dos Impactos do Aumento na Oferta de Alimentos e Renda Sobre a Nutrição e Suas Implicações para o Estabelecimento de Prioridades para Pesquisa Agrícola no Brasil. Tese de Doutorado, Viçosa, 1978; Ferreira, op. cit.

ciona o fato de que os pequenos produtores são responsáveis por parcela significativa da produção de alimentos, tem-se um quadro onde os incentivos, orientando-se aos grandes produtores, tanto podem deprimir a oferta de alimentos como aumentar a expulsão do campo, via mudança nas relações sociais e físicas de produção, para produtos menos intensivos em mão-de-obra e formas que explorem mais intensivamente a mão-de-obra (por exemplo, o assalariamento em contraposição à meação).

O objetivo — produção de alimentos — deve ser entendido como produção de alguns alimentos para os grupos carentes. Que alimentos são esses? Os com maior aceitação por esses grupos, com maior possibilidade de aumento e que apresentam menor custo por caloria ou proteína fornecida. Uma relação de alimentos mais consumidos, com o custo de suas calorias e proteínas, foi apresentada por Rosenberg, Barros e Sampaio²⁷. Não se calcularam, no entanto, as elasticidades-preço e renda para saber das possibilidades de expansão no consumo. Alimentos como a farinha de mandioca hoje importantes na dieta, podem ser substituídos à medida que a renda se eleve, traduzindo-se a baixa de seu preço em simples aumento da renda real, acréscimo esse distribuído no consumo de outros alimentos.

Alan Berg aponta os cereais como importantes fornecedores de proteínas, não por terem elevado conteúdo, mas por serem consumidos em elevadas quantidades²⁸. No entanto vai além, apontando a necessidade de compreender o efeito das políticas de expansão da produção sobre os grupos afetados, isto é, efeitos diretos, no caso de consumidores urbanos, e duplo efeito, como produtor e consumidor na área rural. Aponta, por exemplo, que um aumento na oferta com baixa nos preços pode diminuir-lhes a renda real, além de talvez diminuir-lhes também o autoconsumo. Portanto, deve-se ter em mente os grupos-meta e o efeito das políticas. Assim, políticas de aumento generalizado da oferta podem atingir apenas marginalmente os consumidores urbanos carentes e até negativamente os grupos rurais carentes. Políticas de incentivo ao pequeno produtor elevam a sua renda real e podem elevar a quantidade disponível de alimentos. Políticas que agilizam os canais de comercialização que atendem prioritariamente os consumidores urbanos de baixa renda podem diminuir os custos e os preços de venda sem, necessariamente, afetar o preço a nível do produtor²⁹.

²⁷ Rosenberg, Elca, Geraldo Barros e Yony Sampaio. Op. cit. págs. 17-21.

²⁸ Alan Berg. The Nutrition Factor. Op. cit. págs. 50-51.

²⁹ INAN, Políticas. Op. cit. Veja-se também Alan Berg. The Nutrition Factor, Op. cit. págs. 30-73.

Para avaliar criticamente as políticas agrícolas em seu efeito sobre a alimentação e a nutrição, há que considerar seu efeito sobre o emprego e a renda rural (aí entendidos mudanças na organização da produção, nas relações sociais de produção etc), sobre o preço e a produção de alimentos e sua disponibilidade para as populações de baixa renda. Muito pouco foi feito nesta direção. Agora, apenas se começa a despertar para o efeito sobre o emprego e a renda (que sempre se acreditava positivo). Quanto à mudança no preço e na produção de alimentos, os modelos tradicionais de programação tomam uma propriedade "típica" e obtêm uma pauta de produtos-função da maximização de uma função-utilidade do produtor. Há problemas na generalização desse programa micro. Nos modelos agregados busca-se uma otimização que maximize os excedentes do produtor e do consumidor, porém sem considerar as alternativas de produção³⁰. Por último, por ausência de dados por estrato de renda, pouco também se faz no sentido de entender a disponibilidade e como é afetado o consumo dos grupos de baixa renda. São exceções os trabalhos de Per Pinstup-Andersen et alii³¹, e a aplicação preliminar para o caso de Juiz de Fora³².

Em conclusão, a preocupação dos que trabalham em economia da nutrição tem sido mais em considerar mudanças exógenas na produção e nos preços e em verificar seu efeito como mudança do consumo protéico-calórico, que em analisar por dentro a natureza dessas políticas e seus possíveis efeitos, diretos e indiretos, sobre a alimentação das populações afetadas, urbanas e rurais.

8. POLÍTICAS QUALITATIVAS

Como foi discutido antes, a aplicação e adoção dessas políticas não apresentam problema econômico maior. Diversos alimentos, como o sal e o açúcar, podem ser enriquecidos, sendo consumidos por praticamente toda a população. A fluoração das águas terá efeito limitado, pois poucas são ainda as cidades supridas centralmente de água. Outros veículos que podem ser adotados são a margarina e a farinha de trigo. A indicação das

³⁰ Vide, por exemplo, Paniago, Euter. An Evaluation of Agricultural Price Policies for Selected Food Products: Brasil, dissertação de Ph.D., Purdue, 1969.

³¹ Pinstup - Andersen, N. R. Londão e G. Hoover. The Impact of Increasing Food Supply on Human Nutrition: Implications for Commodity Priorities in Agricultural Research and Policy, AJAE, 58 (2), Maio 1976, págs. 131-142 e, Per Pinstup-Andersen e E. Caicedo, "The Potential Impact of Changes in Income Distribution on Food Demand and Human Nutrition", AJAE, 60 (3), Agosto 1978, págs. 402-415.

³² João Carlos Garcia. Op. cit.

deficiências de minerais e vitaminas e a escolha de veículos a serem enriquecidos devem ser melhor estudadas. Sabe-se que têm sido preparados documentos para o INAN sobre anemias, bócio etc, e se espera que não haja maiores problemas para a escolha das medidas.

9. POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS

Esse é o conjunto de políticas mais discutido, mais analisado, e para o qual se especificaram alguns parâmetros e formas de análise.

Em princípio separaram-se as políticas orientadas para a população como um todo, como por exemplo o subsídio de alimentos, das orientadas a grupos específicos. As primeiras já foram tratadas, sumariamente, como políticas de preço e de produção. As políticas orientadas a grupos específicos incluem desde a distribuição de alimentos a grupos de alto risco, como merenda escolar, suplementação alimentar a gestantes e nutrízes, à subsídio de alimentos a famílias de baixa renda, através de cupom, caderneta ou venda em locais próprios, como postos da COBAL.

Seja a distribuição gratuita, com um limite de quantidade, ou subsidiada, realmente está-se processando um aumento na renda real, ou seja, são em última análise políticas de redistribuição de renda por via indireta. Há então um efeito direto, via produto escolhido (medido através de sua elasticidade-renda e preço direto) e um efeito indireto, via consumo de outros produtos (medido pelo efeito-renda e pelas elasticidades cruzadas). A construção de matrizes de elasticidades é então um passo essencial para uma análise mais acurada. No entanto, inexistem dados por estrato de renda e evolução do consumo (séries temporais). A saída tentada tem-se dado na linha do modelo de estimação de Frish, proposta pelo IPE³³, utilizada por Andersen et alii³⁴ e, no Brasil, por Garcia³⁵.

Em forma preliminar, a escolha de produtos a se trabalhar deveria buscar aqueles alimentos cujo efeito-renda direto fosse o maior possível, isto é, que assegurasse de certa forma a elevação do consumo protéico-calórico. Isto não se tem dado no Brasil, onde a escolha tem privilegiado produtos, mais pela sua representatividade na dieta. Há opiniões contrárias ao critério efeito-renda direto. Para alguns, quanto mais neutro o produto, melhor, pois

³³ IPE – Projeto de Pesquisa – Consumo Alimentar no Brasil, s/data.

³⁴ Per Pinstup-Andersen et alii, 1976 e 1978, op. cit.

³⁵ Garcia, op. cit.

deixa a opção de distribuir o acréscimo de renda ao consumidor. O efeito direto pode ser calculado diretamente por estrato de renda, a partir dos dados de orçamento familiar. Não parece ser necessária pesquisa direta. Quanto ao efeito cruzado, pode ser estimado para alguns produtos mais interdependentes sem ser necessário ter a matriz completa³⁶.

Quando se faz a distribuição entre grupos de alto risco, a análise se complica, pois se desconhece quase completamente a distribuição intrafamiliar de alimentos. Com a merenda escolar afeta a distribuição intrafamiliar entre pré-escolares, escolares e o resto da família? Como os alimentos fornecidos para consumo da gestante são partilhados na família? As maiores contribuições para análise do efeito, no caso de escolares, se devem a Marcelo Selowsky³⁷, sem que, no entanto, se possam validar as suas hipóteses comportamentais.

Conhecido o efeito da distribuição de alimentos sobre o consumo protéico-calórico, pode-se passar à análise das políticas. A depender então do custo em atingir propriamente os grupos carentes e da eficiência da política, podem-se comparar as alternativas. Salienta-se a análise preliminar tentada por Reutlinger e Selowsky³⁸; e no caso brasileiro por Ferreira³⁹. Essas análises são objetivas a partir de hipóteses comportamentais. Os custos e problemas para implementação das políticas não são usualmente considerados, assim como no Brasil não têm sido estudadas adequadamente as extensivas experiências da Índia, da Guatemala e dos "Food Stamps" nos Estados Unidos⁴⁰.

Essas são áreas de estudo das mais importantes para que não se repitam erros e não sejam escolhidos produtos e políticas ao sabor do momento.

³⁶ Vide P.S. George e G. King. *Consumer Demand for Food Commodities in the United States with Projections for 1980*, Giannini Foundation Monograph, no. 26, Universidade da Califórnia, 1971.

³⁷ Shlomo Reutlinger e Marcelo Selowsky. *Policies to increase calorie Consumption in Children: Cost Effectiveness Comparisons*, apresentado em Bellagio, 1977 e Marcelo Selowsky. *The Economic Dimensions of Malnutrition in young Children — a survey of issues*, apresentado no Simpósio Internacional sobre a Criança no Mundo de Amanhã, realizado em julho de 1978, Atenas-Grecia.

³⁸ Op. cit. cap. 4.

³⁹ Ferreira, José Carlos, Op. cit.

⁴⁰ Veja-se, por exemplo, Gavan, James. "The Calorie Energy gap in Bangladesh and Strategies for Reducing it", mimeo, março 1978, e MacDonald, Maurice, *Food, Stamps and Income Maintenance*, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, Madison, 1977.

10. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO – PRONAN E O PNBB – PROGRAMA DE NUTRIÇÃO BRASIL/BIRD⁴¹

O PRONAN rompeu por assim dizer a concepção mesquinha do problema da má alimentação e da desnutrição. Porém, como proposta de política, ainda se ressentia das deficiências de um grupo subordinado, em certa forma, a um Ministério de Saúde. Suas políticas podem ser divididas em três dos conjuntos propostos.

Como intervenção na área agrícola, tem-se o experimento de agricultura de baixa renda em Sergipe e a compra antecipada da produção em diversos Estados nordestinos. O projeto de agricultura de baixa renda tem muito em comum com o POLONORDESTE, por exemplo, ao se utilizar do serviço de extensão e do crédito subsidiado. Na verdade, ao serem escolhidos núcleos do SERTANEJO na área, verificou-se certa duplicidade perniciosa ao projeto, pois as condições de crédito do SERTANEJO são mais vantajosas. Acredita-se, sem nenhuma análise, que o impacto será bastante positivo. Resta perguntar se a experiência pode ser aplicada em escala maior no POLONORDESTE ou, normalmente, através dos serviços de extensão. A compra antecipada da produção, projeto em comum com outros órgãos, vem atender áreas prioritárias para os pequenos proprietários (faz-se restrição à sua eficácia no caso de parceiros). Tanto pode elevar a sua renda como, ao carrear a produção via COBAL, baixar os custos de comercialização e expandir a oferta, a preços mais baixos, em áreas urbanas.

Surpreende que esses projetos tenham origem em instituto de alimentação e nutrição. Porém, dada a problemática rural, muito mais ainda se necessita fazer. Primeiro entender as distorções causadas pelas políticas mais gerais de incentivo à produção e depois corrigi-las. Segundo e mais importante, tocar no problema fundiário, o fator mais limitante para parceiros e trabalhadores, a grande maioria da mão-de-obra rural. Terceiro, engajar mais efetivamente a extensão e os órgãos de financiamento no auxílio à pequena agricultura. Essas são mudanças que requerem naturalmente o envolvimento de vários Ministérios e, possivelmente, a constituição de grupos de pressão com voz ativa.

⁴¹ Por terem bastante inter-relação trataremos conjuntamente os dois, embora nem sempre fazendo menção específica a cada um deles.

Efetivamente, seria pedir demais o envolvimento do PRONAN em projetos dessa natureza, assim como em projetos de expansão do emprego urbano e de redistribuição de renda. Afinal, está muito mais arraigada à nutrição a produção de alimentos (embora usualmente entendido de maneira errada como um problema de oferta), que a demanda efetiva de alimentos e de serviços de saúde. Assim, mais especificamente para a área urbana, tem-se a intervenção mais controversa — o subsídio às empresas para melhoria de dieta dos trabalhadores. O projeto aliás foi deflagrado pelo Ministério do Trabalho e, ao discriminar em favor das grandes empresas, que já têm por obrigação ter refeitório, e oferecer incentivos fiscais, pode inclusive favorecer uma maior concentração de renda.

As outras intervenções do PRONAN são em linha mais tradicional: políticas qualitativas, como a iodação do sal e a fluoração das águas, e políticas de distribuição de alimentos.

Essas últimas incluem o fornecimento de merenda escolar no Estado de São Paulo e o experimento com o subsídio de alimentos através de unidade de saúde no Recife. Esses projetos sofrem de deficiências já apontadas, como, desconhecer o efeito sobre o consumo protéico-calórico das intervenções e ter escolhido produtos e níveis de subsídio sem maior preocupação prévia com a sua adequabilidade. Diga-se, a propósito, que o mesmo se aplica, e com mais razão, à distribuição do PNS — Programa Nacional de Saúde. Ambos os programas assim como o PNS, têm prevista a sua avaliação e espera-se que esta traga à luz indicações mais objetivas e sugestões quanto a estes Programas⁴².

A contribuição mais importante do PRONAN talvez tenha sido, até agora, a tentativa de envolvimento do setor saúde em áreas antes próprias de ministérios setoriais e de economia, e o alertar a classe médica das responsabilidades com a saúde comunitária e da sua participação, como técnicos, no esforço mais amplo de desenvolvimento e na correção de um estilo de crescimento centralizado e concentrador.

11. INDICAÇÕES DE PESQUISA

O conhecimento e a prática das políticas de alimentação e nutrição ainda são bastante limitados no Brasil. Os estudos ressentem-se de maior objetividade teórica e como prática de política têm enfatizado mais a importância da nutrição no desenvolvimento econômico e o condicionante da desnu-

⁴² O PRONAN previa também projetos de auxílio a empresas para o estudo e produção de produtos enriquecidos. A tempo foram desacionados.

trição mais aparente: a baixa renda. Pouco se tem feito no sentido de identificar características politicamente manipuláveis dos grupos carentes e de avaliar e propor políticas, mesmo que paliativas, de alimentação e nutrição.

Supõe-se ser necessário a realização de um trabalho de síntese dos muitos estudos de orçamento familiar, inquéritos nutricionais e outros, contendo dados que permitam a caracterização, a nível nacional, das áreas e grupos carentes. Os principais dados disponíveis são os de renda e alimentação, grupos de alimentos consumidos, distribuição intrafamiliar dos alimentos, que, sintetizados e comparados, não apenas identifiquem as áreas e grupos carentes, como forneçam parâmetros para a avaliação de políticas e indicações para sua formulação.

Esses parâmetros referem-se principalmente às elasticidades-renda e preço, diretas e cruzadas, e distribuição intrafamiliar, de modo a permitir a escolha de alimentos e suas quantidades adequadas a cada estrato de renda e grupo de alto risco geograficamente localizados. Orientam a análise de políticas já em implementação, na sua escolha de alimentos e formas de intervenção, como a definição de grupos, de quantidades e valores subsidiados.

As indicações devem basear-se nas características da imersão dos grupos sócio-econômicos, rurais e urbanos, na economia, como por exemplo, a participação como consumidor e produtor dos pequenos produtores no mercado de alimentos básicos e a fonte de renda e emprego das populações urbanas de baixa renda. Nesta linha a abrangência e delimitação da esfera das políticas de alimentação e nutrição é claramente restrita. Além de políticas orientadas para o aumento e melhoria da qualidade da oferta dos alimentos, atingindo em parte a renda e a procura (e autoconsumo) alimentar de grupos rurais, abre-se um elenco de políticas orientadas para estabilização e elevação da renda de populações carentes urbanas e rurais. Entende-se que políticas orientadas para esses grupos podem e devem melhorar bastante a qualidade de vida e estado nutricional, apesar de um entendimento de que apenas reformas mais amplas, incluindo a participação popular no Estado, podem melhorar de forma duradoura as condições de nutrição e saúde desses grupos.

Naturalmente, no prisma restrito das políticas de alimentação e nutrição, além do estudo-síntese indicado, é necessário todo um esforço de avaliação das políticas em execução e de compreensão dos efeitos da política econômica sobre os grupos carentes, aclarando as contradições inerentes ao atual "modelo" de desenvolvimento brasileiro.

Em resumo e de modo abrangente, indica-se a necessidade de elaboração de sínteses e estudos básicos sobre os grupos e áreas carentes, seu cambiante papel no desenvolvimento econômico, de estudo e avaliação das políticas mais específicas de alimentação e nutrição, e, por último, de reforço da compreensão do caráter político do problema nutricional (como as demais problemáticas) e de alargamento dos mecanismos de pressão em favor de uma política mais ampla de nutrição e saúde.

Abstract: In the Brazilian Second National Development Plan much emphasis was given to social development policies, including food and nutrition actions. PRONAN, the National Food and Nutrition Program, defined the specific policies. This survey reviews the most important issues pertaining the knowledge of problem areas and deficient groups as well as the definition of new policies and evaluation of on going ones. Brazilian literature and statistics on the topic is very poor. Most studies deal with the relationship between socio-economic variables and malnutrition, indicating, obviously, the connection between malnutrition and poverty. But they ignore how variable characteristics of low income groups could be modified by oriented target group policies. Protein-caloric deficiencies are discussed, together with foods that could help reduce the gap, and matching policies. Four groups of policies are considered: income improvement and employment policies, agricultural policies directed to increasing food supply, food enrichment policies, and subsidization or several kinds of food stamps type policies directed to target groups. In the concluding remarks it is noted the long way still to go in Brazil concerning food and nutrition policies and topics in need of further study.