

CIÊNCIA, POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: FAO, BRASIL E CONSTRUÇÕES DE UMA AGENDA NACIONAL DE NUTRIÇÃO (1945-1964)

Maria Letícia Galluzzi Bizzo

Professora do Instituto de Nutrição Josué de Castro/UFRJ

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde/FIOCRUZ

Università di Roma 'La Sapienza'

galluzzi@acd.ufrj.br

Nísia Trindade Lima

Pesquisadora/Professora do Programa de Pós-graduação em História das Ciências e da

Saúde/FIOCRUZ

lima@coc.fiocruz.br

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) foi criada em 1945 com a finalidade de promover, em nível mundial, o combate à fome, a elevação dos padrões de vida das populações pobres e o aumento da produção de alimentos. Nas décadas iniciais do pós-guerra, essa agência ampliou a visão internacional da temática da alimentação, sob uma ótica regida pelo clima político mundial de desenvolvimento das nações consideradas subdesenvolvidas, especialmente através de medidas produtivistas em relação à economia e ao comércio internacionais então dominados pela hegemonia norte-americana. Isto se manifestou especialmente através da prestação de assistência técnica a países – como o Brasil -, um tipo de ação bastante aplicado e instrumental aos objetivos desenvolvimentistas.

Criada ainda sob os ventos da nova compreensão internacional dos problemas alimentares no rastro de desafios à segurança nacional, à condição de rendimento do trabalhador e no âmbito de um discurso salvífico praticado pelas lideranças dos países hegemônicos, a FAO deu expressão máxima à relevância que a temática da nutrição galgaria no período, na ciência e para os Estados. Mas em pouco tempo a agência seria desafiada por seus próprios dirigentes ao combate frontal à fome, fome considerada como tendo causas não apenas ocasionais, mas um produto de históricas injustiças do homem contra o homem. Esses intentos específicos de confronto à fome nunca se consubstanciaram, pelos riscos que representaram a determinados grupos de interesse, configurados em países exportadores, corporações produtoras de alimentos e outros segmentos. As dificuldades desse combate direto, aliadas à predominância geral da tese economicista, contribuíram para o

rebaixamento da posição da nutrição na agência, e reproduziram, nesse sentido, condições do mundo.

Os objetivos economicistas, saturadamente voltados para a produção, dominaram espaços dos cenários internacional e brasileiro. Trouxeram à tona diferentes receitas de desenvolvimento. O pós-guerra, que era uma reinauguração, estimulou propostas. Um clima mais aberto à produção e à tecnologia foi facilitado por alguns elementos: a ambiência desenvolvimentista econômica; a lógica racionalizante da modernidade; a industrialização e urbanização; a organização e institucionalização de campos científicos – a qual demandou um refinamento do instrumental teórico e metodológico para dar conta dos problemas que se apresentavam; e as modificações nas estruturas internas dos Estados. Era um momento historicamente propício à efetivação de políticas recomendadas internacionalmente e endossadas localmente. Esse conjunto de elementos favoreceu a abertura para a assistência técnica internacional.

A condição de fórum qualificado de discussões sobre a natureza e desenho de políticas, conferiu à FAO - criada dentro da nova ordem mundial do pós-guerra, de injunções históricas antes inauditas - uma condição especial, a de promotora de uma nova cultura de debates, tangendo acordos e resistências que fazem pensar a lógica do mundo de então e das relações internacionais que encerrou. A ação da FAO foi fundamental e insubstituível na formação de um acervo qualificado de conhecimentos científicos e propostas de políticas públicas que transformaria o cenário das possibilidades em ciência, políticas e formação na área de nutrição, no Brasil e no mundo. Isto foi facilitado e enriquecido pelo intercâmbio internacional de saberes e experiências. No Brasil, redundou na construção de uma agenda política nacional, liderada pelo médico pernambucano Josué de Castro (1908-1973), agenda essa que exibia distintos pontos de contato com a agenda da FAO, visando a melhoria da condição alimentar da população brasileira e a institucionalização da ciência e do ensino.

Não obstante o fato de a FAO haver levado a cabo um leque muito relevante de realizações em nutrição, especialmente no terreno científico, um dos motivos principais que conduziram ao prestígio e reconhecimento que a agência galgou no período - firmando-se como agente legítimo de proposição de ações técnico-científicas e políticas – esteve justamente no fato de seu ideário e plano programático estar emoldurado pelos *framings* produtivistas. Mas nem nesse âmbito tudo era mar sereno, pois parte da mensagem da agência entronava a agricultura como um valor para o desenvolvimento, proposta indigesta em muitos meios que interpretavam esse setor como símbolo do passado e ultrapassado, alguns dos quais prevalentes no Brasil.

O clima político, econômico e social no Brasil foi um requisito indispensável à aceitação que a assistência técnica alcançou. A ação da FAO foi vista como oportunidade para o Brasil. Essa porção da assistência técnica internacional, guardadas amplas e devidas proporções, foi parte integrante do processo desenvolvimentista brasileiro. As atividades de assistência técnica foram desenhadas para se realizarem em bases científicas, orientadas por especialistas. No Brasil, a configuração da nutrição como uma ciência aliada a políticas foi em parte ajudada pelo contexto internacional manifesto na FAO e pela interpretação da assistência técnica da agência como uma oportunidade científica. A FAO foi percebida como importante fonte de referência científica e de políticas, de debate e de suporte técnico, para o grupo à frente da nutrição, tendo as ideias propugnadas por aquele órgão a partir daí ganho expressiva aceitação em setores técnicos e científicos do país e secundariamente sido incorporadas inclusive ao discurso oficial. Para Keohane e Milner (1996), não é mais possível compreender as políticas públicas nacionais sem a análise dos vínculos que estas estabelecem com um ambiente internacional cada vez mais interdependente. Essa contribuição foi incorporada pelos líderes da nutrição brasileira na conformação da ciência como projeto político para o país.

Diversas ações técnicas e condutas metodológicas propaladas pela FAO foram incorporadas, sob um regime de adaptações locais, ao arsenal científico-técnico brasileiro. A FAO ajudou a mudar a forma de interação da nutrição com outras disciplinas, trazer mais normatividade ao campo e contribuir para sedimentar a inseparabilidade das mediações entre o conhecimento e a ação política.

Para Finnemore (1996), regras culturais internacionais criam normas sobre o progresso, influenciando Estados, organizações e indivíduos. As práticas na FAO contribuíram para modificar a maneira como a comunidade internacional, os governos e a comunidade científica passaram a lidar com a problemática alimentar, ao conferirem um estímulo à criação de agendas e políticas nacionais de alimentação. Muitas foram as ações, em decorrência, concretizadas nas esferas de países. Contudo, as propostas de ação mais ligadas às raízes consideradas basilares na problemática alimentar, recomendavam reformas, nas esferas das sociedades e governos, dificilmente praticáveis no mundo e no Brasil então – como reforma agrária, redistribuição de renda e renorteamento das produções agrícolas nacionais para atender aos interesses da saúde pública.

Dada a conjuntura político-institucional brasileira, algumas proposições políticas formuladas pela FAO em sua condição de organismo internacional encontraram espaço para converter-se, mediante adaptações locais, em ações públicas oficiais. Isto resultou, como em outros contextos de

saúde (CUETO, 2007), de um trabalho de convencimento de governos e elites políticas dos países nesse sentido, por parte do grupo-líder em nutrição; mas o grau de efetivação foi sempre inferior ao reivindicado pelos intelectuais que endossavam tais ideias, os quais tinham em Josué de Castro sua expressão-líder. As condições técnico-operacionais que circundaram as ações implementadas no país sofreram influxos de carência de recursos e de limitações práticas, oriundas, em última instância, da vontade política dos governantes e do jogo de interesses públicos e privados em disputa. Parte disso pode ser atribuído ao baixo peso político das parcelas do povo mais afetadas pela problemática alimentar.

A obtenção de condições efetivamente melhores para a produção agrícola – pois era um antigo anseio do pensamento-líder em nutrição, nacional e internacional, que os interesses da saúde pública, via nutrição, direcionassem toda a produção agrícola, definindo o que e quanto deveria ser produzido – não chegou nem perto de ser atingido. A penetração do discurso reformista entre determinados setores da sociedade brasileira considerados estratégicos não é, como não foi, necessariamente suficiente para suscitar políticas, uma vez que outros componentes do jogo de interesses (como os grandes produtores de alimentos) podem não se ver contemplados segundo a nova dinâmica proposta.

No Brasil e no mundo, por falta de reformas em distintos campos, o direito à alimentação adequada, embora historicamente afirmado internacionalmente, restou não implementado, face à responsabilidade final dos governos nacionais (KENT, 1994). Esta era uma mecânica não exclusiva da história brasileira e que indicava a generalizada supremacia de outros interesses sobre os de supressão da fome no mundo. Em alusão à disseminação dessa mecânica, o então diretor da Divisão de Nutrição da FAO, Wallace Aykroyd, afirmou que as recomendações internacionais contra a fome em geral adotadas pelos governos nacionais são as de significado secundário; e que “se todas as recomendações de seminários internacionais fossem adotadas, o mundo seria irreconhecivelmente diferente” (AYKROYD, 1953, p. 237).

Conferindo corporeidade às ideias e propostas de políticas de nutrição internacionais para fazer face às aflições ensejadas pelos problemas alimentares em termos de disseminação de ideologias indesejadas (comunismo, rebeliões populares), bem como de interdependência de mercado comercial entre países, a assistência técnica tornou-se a *pièce de résistance* da estratégia desenvolvimentista da agência. Porém, todo um caráter transitório permeou essa assistência, pois as ações feitas em geral tinham cunho demonstrativo - visando mudar culturas administrativas e científicas locais, estimulando a posterior concretização de políticas públicas, de ensino e de

pesquisa. Mas isto redundou mais na construção de novas culturas metodológicas e de consumo, entre os chamados subdesenvolvidos, do que em mudanças materiais corretoras do cenário alimentar.

Apesar do discurso do desenvolvimento, sintetizado na missão primordial da FAO e na instalação de programas no Brasil com ajuda material ou simbólica do estímulo dado pela agência, os padrões de renda e consumo alimentar dos denominados subdesenvolvidos não apenas não melhoraram como, em alguns casos, pioraram. Em suas propostas, o grupo da nutrição no Brasil procurou compor com as macropolíticas concatenadas ao desenvolvimento, especialmente as que focavam as regiões nordestina e amazônica, de interesse governamental. O Estado, por sua vez, moveu-se pela perspectiva da expansão da ocupação e ordenamento do território, aumento da produção rural e formação de mercado interno; o foco nutricional não galgou a relevância pretendida, uma vez que mexer nas causas de raiz do problema alimentar teria alto custo político, bem como porque a correção do estado de nutrição da população não traria tantos efeitos sobre a produtividade quanto o investimento em outras áreas, como a da industrialização do país.

No Brasil, os arranjos políticos, burocráticos e científicos mesclaram-se em um único bloco interdependente de condições a serem satisfeitas no processo de defesa e implementação de uma agenda de política nacional alimentar. Os programas que o grupo brasileiro almejava concretizar exigiam complicados arranjos administrativos e de negociação, mas não poderiam sequer ser enunciados sem uma base de conhecimento organizada que desse sentido e operacionalidade às propostas, ou sem profissionais capacitados para executá-los, aspectos nos quais a participação da FAO foi decisiva. Naquelas décadas e nas subsequentes, muitas foram as repercussões dessa dinâmica, em termos de inserção da nutrição nas tradições médicas e burocráticas, no emolduramento de novos profissionais e surgimento de novos adeptos, na conformação de novos paradigmas e tradições científicas, na institucionalização de cursos, disciplinas, laboratórios, entidades e programas assistenciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYKROYD, Wallace R. FAO. Nutrition Abstracts and Reviews. v. 23, n. 2, p. 229-243, 1953.

CUETO, Marcos. O valor da saúde: história da Organização Pan-Americana da Saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

FINNEMORE, Martha. National interests in international society. Nova Iorque: Cornell University Press, 1996.

KENT, George. The roles of international organizations in advancing nutrition rights. Food Policy, v. 19, n. 4, p. 357-366, 1994.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. Internationalization and domestic politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.