

Casa de Oswaldo Cruz – FIOCRUZ
Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde

MARIA LETÍCIA GALLUZZI BIZZO

**AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E AGENDA LOCAL: ATORES E IDEIAS NA
INTERLOCUÇÃO ENTRE NUTRIÇÃO E PAÍS (1932-1964)**

Rio de Janeiro
2012

MARIA LETÍCIA GALLUZZI BIZZO

**AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E AGENDA LOCAL: ATORES E IDEIAS NA
INTERLOCUÇÃO ENTRE NUTRIÇÃO E PAÍS (1932-1964)**

Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da Casa de Oswaldo Cruz-FIOCRUZ, como requisito parcial à obtenção do Grau de Doutor. Área de Concentração: História das Ciências.

Orientadora: Profa. Dra. Nísia Trindade Lima

Rio de Janeiro
2012

B625a Bizzo, Maria Letícia Galluzzi.

Agências internacionais e agenda local: atores e idéias na interlocução entre nutrição e país (1932-1964). Maria Letícia Galluzzi Bizzo. – Rio de Janeiro : s.n., 2012.

399 f.

Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Fundação Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz, 2012.

Bibliografia: f. 366-377

1. História. 2. Nutrição 3. Agricultura. 4. Saúde. 5. Liga das Nações. 6. Castro, Josué, 1908-1973.

CDD 641

MARIA LETICIA GALLUZZI BIZZO

**AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E AGENDA LOCAL: ATORES E IDEIAS NA
INTERLOCUÇÃO ENTRE NUTRIÇÃO E PAÍS (1932-1964)**

Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da Casa de Oswaldo Cruz-FIOCRUZ, como requisito parcial à obtenção do Grau de Doutor. Área de Concentração: História das Ciências.

Aprovada em 15 de fevereiro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Nísia Trindade Lima (COC/FIOCRUZ) – Orientadora

Prof. Dr. Marcos Cueto (Facultad de Salud Pública y Administración, Universidade Peruana Cayetano Heredia)

Prof. Dr. André Pereira Botelho (IFCS/UFRJ)

Prof. Dr. Gilberto Hochman (COC/FIOCRUZ)

Prof. Dr. Luiz Antonio Teixeira (COC/FIOCRUZ)

Suplente:

Prof. Dr. André Luís Vieira de Campos (Departamento de História/UERJ)

Profa. Dra. Magali Romero Sá (COC/FIOCRUZ)

Rio de Janeiro
2012

Para Goin, Jubinha, Mozinho, Noninha, Bambã e Dizim

Agradecimentos

À minha orientadora, Profa. Nísia Trindade Lima, agradeço por sua orientação perfeita. Foi um privilégio ter sido sua orientanda. Sou grata pela densa profundidade científica e pelo rigor metodológico com que orientou meu trabalho (embora seja inteiramente minha a responsabilidade pelas falhas), por sua calorosa amizade e por sua solicitude e gentileza permanentes.

Agradeço aos meus extraordinários filhinhos Gustavo e Eduardo, e ao meu marido e paixão David, por seu amor integral. Estar cercada por pessoas absolutamente admiráveis e de coração nobre como vocês é o maior estímulo que eu poderia ter. Poucos podem privar de uma família equilibrada e feliz; agradeço por termos essa felicidade e pelo tanto que representa ter a alma sempre aquecida pelo seu amor. Obrigada por terem me motivado ao longo de todo o trabalho.

Sem a extensa ajuda de David na parte afeita à informática - desde o manejo das milhares de imagens de documentos colhidas, até à formatação da tese - este trabalho teria sido impossível. Obrigada pela sua ajuda em todos os momentos.

Agradeço pelos esforços de minha mãe, Olga, que, contra todo tipo de adversidade possível, buscou amorosamente imprimir em seus filhos o senso de honestidade, estudo e trabalho. Agradeço pela genialidade de meu pai, Waldir, e por todo o ensinamento que nossa convivência com ele acrescentou a nossas vidas.

Sou grata pelo amor e pelo apoio incondicional de meus muito queridos irmãos, Wanda Cláudia e Waldir. Seu exemplo de retidão e superação representa muito para mim. É uma honra ser sua irmã.

Tenho muito a agradecer à Casa de Oswaldo Cruz. O elevado nível do curso de pós-graduação e a maneira esmerada como a pesquisa e o ensino são conduzidos na instituição tornam um orgulho para seus alunos terem sido formados pela Casa. Sou especialmente grata a meus professores, pelo rigor científico com que conduziram suas aulas, pelo estímulo ao debate acadêmico e, sobretudo, pela generosidade; meu obrigada a Cristina Fonseca, Dominichi Miranda de Sá, Flávio Edler, Gilberto Hochman, Jaime Benchimol, Kaori Kodama, Lorelai Kury, Luiz Antônio Teixeira, Luiz Otávio Ferreira, Marcos Chor, Nara Azevedo, Nísia Trindade Lima e Simone Kropf. Agradeço pelo suporte e atenção que os coordenadores do curso ao longo de minha permanência na instituição - Gilberto Hochman, Maria Rachel Fróes e Magali Romero Sá - dedicaram aos alunos. Muitos dos professores da Casa tornaram-se não apenas referências intelectuais, mas também amigos, e agradeço por sua amizade. As professoras Dominichi e Magali, além de compartilharem seu profundo conhecimento, foram presenças carinhosas e sempre motivadoras. Sou grata pelo profissionalismo e carinho de Wanda Weltman, da Biblioteca da Casa, e pela dedicação dos funcionários da Secretaria Acadêmica, Maria Cláudia Cruz, Paulo Henrique Cunha e Valéria de Souza, no auxílio aos alunos.

Agradeço aos professores da banca examinadora, por terem aceito o convite de dela participarem. Os conselhos que generosamente recebi de alguns membros que agora compõem a banca, os

professores Marcos Cueto, Gilberto Hochman e André Botelho, foram de valor inestimável para o desenvolvimento da tese.

Agradeço à CAPES pela concessão de bolsa para estágio-sanduíche, que permitiu minhas pesquisas no exterior. Expresso minha gratidão a minha co-orientadora em Roma, Profa. Luciana Rita Angeletti, e a toda a equipe do *Istituto di Storia della Medicina* da Universidade de Roma 'La Sapienza', em especial aos professores Valentina Gazzaniga, Mauro Capocci e Gilberto Corbellini, pela acolhida e pelo debate científico. Agradeço também pela solicitude da responsável pela Biblioteca, Dra. Maria Conforti.

Sou imensamente grata à equipe dos Arquivos da FAO, em Roma, pelas fontes acerca da trajetória da nutrição na agência. Agradeço especialmente pela generosidade de Fabio Ciccarello e Giuliano Fregoli, que deram apoio técnico e estímulo à pesquisa, e se tornaram preciosos amigos. A eles e ao Dr. Roberto Bonafede agradeço por terem me concedido a chance de estagiar nos Arquivos. A amizade do restante do corpo técnico dos Arquivos tornou prazeroso o convívio diário durante os meses em que participei da equipe. Um agradecimento muito especial vai para o Dr. Carlo Vellucci, meu companheiro de sala e sempre pronto para dar entusiástico apoio a minha pesquisa. Devo muito, também, à equipe da *David Lubin Memorial Library*, particularmente a Jessica Matthewson, e mais ainda a Laura Rinnovati, que eficientemente separou, dia após dia, as centenas de documentos que consultei na Biblioteca. Para minha pesquisa na FAO, foi fundamental o apoio da Divisão de Nutrição da agência, através da Dra. Barbara Burlingame, a quem expresso minha profunda gratidão. Esse apoio foi viabilizado pelo Dr. Noel Solomons, do *Center for Studies of Sensory Impairment, Aging and Metabolism*, na Guatemala, meu antigo professor, a quem sou grata. Agradeço ainda pelo auxílio e apoio do Dr. Élcio Perpétuo Guimarães, pesquisador do setor de Melhoramento de Plantas da FAO, e que também ajudou na minha integração com os brasileiros que trabalham na FAO.

À equipe dos Arquivos da Liga das Nações, na sede da ONU em Genebra, especialmente a Jacques Oberson, sou grata pela eficiência e simpatia com que me atenderam durante o período de pesquisas nos documentos dos Arquivos. Agradeço ainda à equipe da Biblioteca da ONU, pela presteza em me auxiliar.

Através de financiamento da FAPERJ, foi possível minha pesquisa no acervo do Centro Josué de Castro, em Recife. Sou extremamente grata à Profa. Teresa Salles, presidente do Centro, por ter permitido minhas pesquisas apesar das dificuldades que a entidade enfrentava para receber pesquisadores. As pesquisas teriam sido impossíveis sem a ajuda da arquivologista Ângela Nascimento, que voluntária e generosamente me atendeu, e se tornou uma amiga.

Sou muito grata aos professores Nísia Lima e Gilberto Hochman por me estimularem a me candidatar ao doutorado junto à COC. Agradeço pela sólida formação que recebi na disciplina de Pensamento Social e Político Brasileiro, ministrada pelo Prof. José Murilo de Carvalho (Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ), que cursei como disciplina eletiva. Sou grata à ajuda inestimável dos professores Flávio Edler (Casa de Oswaldo Cruz), Andréa Daher (Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ) e Maria Paula Araújo (Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ), que me permitiram cursar, como ouvinte, importantes disciplinas que ministravam, quando eu me preparava para participar da seleção ao doutorado. Agradeço ainda o apoio da Profa. Tânia Fernandes (Casa de Oswaldo Cruz).

Agradeço pelas informações valiosas que me prestaram os professores Anne-Emanuelle Birn (Universidade de Toronto), Iris Borowy (Universidade de Rostock), Maria Rosaria Stabili (Universidade Roma Três), Bernardino Fantini (Universidade de Genebra) e Paul Weindling (Universidade de Oxford), as quais foram fundamentais para o planejamento das pesquisas no exterior.

Sou grata a todos os que procuraram me ajudar na logística de instalação e trabalho no exterior, especialmente ao Prof. Ronald Ranvaud (Instituto de Ciências Biomédicas da USP), ao Prof. Hélon Póvoa Neto (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ), ao Dr. Alberto Santoro (CERN - *European Organization for Nuclear Research*, em Genebra), e ao Dr. Paolo Galluzzi (diretor do Museu Galileu, em Florença); sua filha Gea Galluzzi tornou-se, assim como meu grande amigo Giannandrea Lasagna, uma companhia querida em Roma. Agradeço também pelo apoio do Prof. Piergiorgio Pastonesi (*Istituto Italiano di Cultura*, no Rio).

Agradeço ao Instituto de Nutrição Josué de Castro, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde trabalho, por meu afastamento para a realização do doutorado.

À Profa. Anna Maria de Castro, filha do professor Josué de Castro, bem como à Sra. Lavínia Teixeira Borges e ao Dr. Bernardo Borges Buarque de Hollanda, filha e neto do Dr. Pedro Borges, agradeço pelas preciosas informações que me prestaram, e por seu apoio à pesquisa. À Profa. Anna Maria, agradeço também por ter me recebido em sua casa. Numerosas e agradáveis entrevistas com a Profa. Lieselotte Hoeschl Ornellas, primeira nutricionista brasileira, em seu apartamento em Ipanema, e o acesso que ela me permitiu a seus escritos pessoais e fotografias, ajudaram a enriquecer meus conhecimentos e a me direcionar para a história da ciência. Minha saudosa madrinha Maria Lúcia Pelosi foi outra grande motivadora.

Tive a satisfação de ter como colegas de turma pessoas inteligentes, companheiras e divertidas, que tornaram nosso convívio um grande aprendizado e um verdadeiro prazer. Agradeço a todos os componentes da turma por isso. Carmen Kligman tornou-se uma presença amiga, acolhedora, motivadora e generosa ao longo de todo o curso. Além dela, pude privar da rica amizade mais próxima dos colegas André Felipe Cândido, Érico Muniz, Letícia Pumar, Miriam Junghans, Teresa Melloni e Vanderlei de Souza. Juntamente com o núcleo de docentes mais próximos a nós, trouxeram inteligência e alegria às aulas e aos memoráveis chopinhos.

Sou grata pelo exemplo dos professores Luiz Carlos Trugo, meu orientador no mestrado (*in memoriam*), Nadia Trugo e Carmen Donangelo. Agradeço também pela motivação que recebi de minha antiga professora Zulmira Bittencourt Amador.

Ao longo do doutorado, meu filho mais velho se tornou adulto, meu filho mais novo se tornou adolescente, meus pais faleceram, me realizei através da história da ciência, ganhei novos interlocutores e amigos, vivi distante da minha família durante o estágio na Europa, e passei pelas aflições naturais ao cotidiano humano. Agradeço por todos os que me brindaram com sua amizade e generosidade ao longo dessas mudanças: meus filhos, meu marido, meus irmãos, minha nora Karine Moura, minha amiga Carmen, minha amiga Kátia Cardoso, minhas primas Rosane Couchil, Nely Forny e Eloísa Galluzzi, meus tios Suely Couchil e Domingos Galluzzi e os amigos próximos do Grupo Alfa. Agradeço ainda por Deus ter sido a maior companhia em todos esses momentos.

Resumo

Esta tese objetivou analisar as relações entre duas agendas internacionais de nutrição - a da Organização de Saúde da Liga das Nações (OSLN) e a da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) - comparativamente com a agenda da comunidade brasileira de nutrição, no período 1932-1964. Constatou-se haver importantes nexos em comum quanto a: conhecimento científico; multidisciplinaridade; interpretação de causas e soluções para problemas alimentares populacionais; politização da temática alimentar; articulação ciência-ensino-políticas. Condições históricas, sociais, econômicas e sanitárias permearam a construção das três agendas, dentre elas questões nacionais e internacionais ligadas à modernização (década de 1930 e primeira metade da década de 1940) e, com muito mais força, ao desenvolvimento (pós-II Guerra Mundial). Tais condições atuaram sobre a importância conferida à nutrição no cenário nacional e internacional do período. Já no contexto brasileiro, a comunidade nacional de nutrição pôs o pensamento social brasileiro sobre alimentação em interação com ideias originárias da OSLN e da FAO. A agenda construída favoreceu uma maior inserção da nutrição nos campos médico e burocrático no país, e iniciativas de institucionalização da nutrição, com criação de algumas entidades e políticas. Embora, comparativamente com o almejado pela comunidade brasileira de nutrição, a institucionalização tenha sido restrita, a agenda formulada deixou marcos importantes na forma como os problemas nacionais passaram a ser analisados no campo da nutrição, e nas tradições científicas e políticas brasileiras em nutrição. Nas relações FAO/Brasil envolvidas na construção da agenda brasileira - incluindo a assistência técnica da FAO ao Brasil -, assimetrias e negociações tiveram lugar. O médico Josué de Castro, líder da nutrição brasileira no período, atuou na FAO de 1947 a 1964, presidindo o Conselho da agência e atuando nas áreas de organização de políticas, construção de conhecimento, defesa de medidas amplas de combate à fome e liderança dos países 'subdesenvolvidos'. A passagem de Castro pela FAO contribuiu para inflexões em suas próprias ideias sobre relações alimentação-desenvolvimento mediadas pela agricultura, pela industrialização e pela política internacional que circundava tais relações.

Palavras-chaves: história da nutrição; história da agricultura; história da saúde; FAO; Liga das Nações; Josué de Castro.

Abstract

This dissertation aimed to analyze the relationships between two international nutrition agendas - the Health Organization of the League of Nations' (HOLN's) and the Food and Agriculture Organization of the United Nations' (FAO's) ones -, with the Brazilian nutrition's agenda, in the period 1932-1964. Important nexuses in common were found, concerning to: scientific knowledge; multidisciplinary; interpretation of causes and solutions for populational food problems; politicization of the food subject; integration between science, education and policies. Historical, social, economical and sanitary conditions permeated the three agendas, including national and international issues related to modernization (in the 1930s and in the first half of the 1940s), and, in a much stronger way, to development (in post-World War II). These conditions acted upon the relevance given to nutrition in the national and international scene of the period. Regarding the Brazilian context, the national community of nutrition put the Brazilian social thought related to food into interaction with ideas originated from HOLN and from FAO. The resulting agenda favored greater integration of nutrition into the medical and bureaucratic fields in Brazil, as well as initiatives of institutionalization of nutrition encompassing creation of entities and policies. Although, comparatively with the intentions of the Brazilian community of nutrition, the institutionalization has been restricted, the referred agenda left milestones in the way national problems would be analyzed in the field of nutrition, including the spheres of scientific traditions and food policies. Regarding the FAO/Brazil relationships involved in the construction of the Brazilian agenda - encompassing the technical assistance of FAO to Brazil -, asymmetries and negotiations took place. Doctor Josué de Castro, Brazilian nutrition's leader in the period, took part in FAO from 1947 to 1964, presiding over the Council and participating in the processes of organization of policies, construction of knowledge, proposal of broad measures against hunger and leadership of underdeveloped countries. His experience at FAO contributed to changes in his own ideas about the relations between food and development, mediated by agriculture, industrialization, and international politics.

Keywords: history of nutrition; history of agriculture; history of health; FAO; League of Nations; Josué de Castro.

LISTA DE SIGLAS

ABCAR - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural

ASCOFAM - Associação Mundial de Luta contra a Fome

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CARPAS - Comisión Asesora Regional de Pesca para el Atlántico Sud-Occidental

CEASA - Central de Abastecimento

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CFB - Combined Food Board

CJC – Centro Josué de Castro

CNA - Comissão Nacional de Alimentação

CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar

CNPA - Comissão Nacional de Política Agrária

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos

CODENO - Conselho de Desenvolvimento do Nordeste

COFAP - Comissão Federal de Abastecimento e Preços

CVSF - Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco

DLML – David Lubin Memorial Library

DNCr - Departamento Nacional da Criança

DNERu - Departamento Nacional de Endemias Rurais

DNS - Departamento Nacional de Saúde

DOU - Diário Oficial da União

ECA - Economic Cooperation Administration

ECOSOC - Economic and Social Council

EPTA ou ETAP - Expanded Program of Technical Assistance/Expanded Technical Assistance Program

EUA – Estados Unidos da América

EXIMBANK – Export-Import Bank

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação

FAOA – FAO Archives

FFHC - Freedom from Hunger Campaign
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOA - Foreign Operations Administration
GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GTDN - Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento do Nordeste
IA-ECOSOC – Inter-American Economic and Social Council
IAA – Institute of Inter-American Affairs
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCH - International Commodity Clearing House
IEF - International Emergency Fund
EFR - Emergency Food Reserve
IFAD - International Fund for Agricultural Development
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCAP - Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INIC - Instituto Nacional de Imigração e Colonização
INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INUB - Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ITA – Instituto de Tecnologia Alimentar
JK – Juscelino Kubitschek
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LN - Liga das Nações
LNA – League of Nations Archives
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OEA – Organização dos Estados Americanos
OECC - Organization for European Economic Co-operation
OIT - Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONU - Organização das Nações Unidas

OPAS – Organização Panamericana de Saúde
OPENO - Operação Nordeste
OSLN - Organização de Saúde da Liga das Nações
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública
SPVEA - Superintendência do Plano de Desenvolvimento da Amazônia
STAN – Serviço Técnico da Alimentação Nacional
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento
TAB – Technical Assistance Board
TAC – Technical Assistance Commission
TCA – Technical Cooperation Administration
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNDP - United Nations Development Program
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unirio - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNRRA - United Nations Relief and Rehabilitation Administration
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID - United States Agency for International Development
USDA - United States Department of Agriculture
USP - Universidade de São Paulo
WFB – World Food Board
WFP – World Food Program
WTO – World Trade Organization

SUMÁRIO

Introdução	16
Nutrição, saúde e agências internacionais como objeto de estudo histórico	18
Nutrição, políticas internacionais e condições nacionais	23
Estudos sobre relações entre agendas internacionais e agendas nacionais	28
Medicina, nutrição e progresso/desenvolvimento do Brasil	31
A constituição da nutrição e o protagonismo de Josué de Castro	35
Objetivos e contribuição esperada	40
Metodologia	43
Acervos consultados	46
Estrutura da tese	49
Capítulo 1 - Alimentação e progresso como tema da agenda internacional (1927-1945)	51
1.1. A nutrição na Organização de Saúde da Liga das Nações	51
1.2. O Relatório <i>The Problem of Nutrition</i>	69
1.3. A OSLN no contexto latino-americano e a atuação de Pedro Escudero	77
1.4. A nutrição no contexto internacional da II Guerra Mundial (1939-1945) e na Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação em Hot Springs (1943)	87
Capítulo 2 - A FAO e o desenvolvimento: concepções, <i>modus operandi</i> e assistência técnica	111
2.1. Ideias e lideranças institucionais na FAO	111
2.2. Assistência técnica da FAO – princípios e forma de ação	142
2.3. Nutrição e desenvolvimento no contexto da FAO	149
Capítulo 3 - Assistência técnica da FAO no Brasil	165
3.1. Características gerais da assistência técnica da FAO no Brasil	165
3.2. Assistência técnica da FAO ao Brasil na área de nutrição	190
Capítulo 4 - Alimentação e desenvolvimento como tema da agenda nacional de nutrição	207
4.1. Pensamento sobre alimentação no contexto médico-intelectual brasileiro	207
4.2. O papel de Josué de Castro na agenda brasileira	222
4.3. A trajetória de Josué de Castro	225
Capítulo 5 - Atuação brasileira na FAO	261
5.1. Aspectos gerais da atuação brasileira na FAO	261
5.2. A atuação de Josué de Castro na FAO a partir da presidência do Conselho (1952-1964)	274

Capítulo 6 - Aspectos da institucionalização da nutrição no Brasil: agenda, políticas nacionais e sua relação com a agenda da OSLN e da FAO	312
6.1. Política nacional de nutrição (1942-1964)	312
6.2. Agenda e institucionalização da nutrição no Brasil: reapropriações das agendas da OSLN e da FAO	317
Considerações Finais	342
Fontes	350
Referências bibliográficas	366
Anexo I	378
Anexo II	381
Anexo III	388
Anexo IV	390

Introdução

A falta quantitativa e/ou qualitativa de alimentos - seja ela denominada de fome, má alimentação, alimentação deficiente ou de outro termo -, assim como a pobreza, sempre esteve entre nós; porém a percepção de sua importância como problema varia ao longo da história (MAURER e SOBAL, 1995, p. 35). A humanidade se alimenta basicamente por razões biológicas, mas seu significado carrega mais do que essa aceção. Interesses da sociedade, da ciência e dos governos lançam indagações sobre o que se deve comer, porque se deve comer de maneira adequada e como a aquisição dos alimentos deve ser propiciada. Nem todas as respostas para essas indagações se situam no plano médico, em virtude da importância da alimentação na vida social, econômica e política. A resposta a tais indagações tem se tornado mais complexa em virtude das profundas mudanças por que têm passado as sociedades especialmente desde o início do século XX, incluindo fatores como demandas em saúde pública correlacionando alimentação e estado de saúde, industrialização, urbanização, novas práticas agrícolas e os desafios lançados pela pobreza. Às preocupações de nível nacional juntam-se também as surgidas nos debates internacionais, mobilizadas pela percepção de uma interdependência entre países, interdependência essa situada no terreno da obtenção de alimentos (PANNENBORG, 1979, p. 255), do fluxo mundial de comércio (STAPLES, 2006) e da paz mundial, esta sob a percepção de ser a fome um risco político (WATTS e BOHLE, 1993).

Condições e interpretações sociais, econômicas e políticas presentes em expressiva parte do mundo ocidental ao longo da primeira metade do século XX geraram as mais contundentes iniciativas internacionais de combate ao problema em nível de massas, em toda a história humana de até então. Eventos históricos como a I Guerra Mundial, a Grande Depressão Econômica de 1929, a II Guerra Mundial e a Guerra Fria trouxeram implicações decisivas para a questão alimentar e, assim, foram fundamentais para suscitar essa iniciativa internacional. Nesse sentido, organismos internacionais tiveram um importante papel na interpretação das causas e na prescrição de soluções para o problema alimentar. A atenção internacional nesse campo voltou-se para a análise e para a formulação de propostas direcionadas ao contexto interno dos países, muito particularmente dos países considerados mais pobres e atrasados, nos quais os problemas relacionados à alimentação seriam mais pronunciados.

Dentre as organizações que se dedicaram a tal ação destacou-se a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), criada em 16 de outubro de 1945. Tanto a FAO quanto, anteriormente, a Liga das Nações, através de sua Organização de Saúde, tiveram papéis fundamentais na configuração de uma agenda internacional voltada para a questão alimentar, enfocando tal questão de forma altamente politizada. A alimentação, nesses termos, instituiu-se como pauta de debates internacionais a partir do entreguerras. As agendas de nutrição que ambas as citadas entidades internacionais produziram repercutiram, sob diversas formas, no interior dos países, especialmente no terreno da construção das agendas nacionais de nutrição. O impacto da FAO, tanto nesse terreno de ideias quanto no de ações de campo, foi, no entanto, substancialmente maior que o da Liga das Nações.

Por outro lado, os organismos internacionais não atuaram em territórios sem história. Ao contrário, em cada país, formas de se lidar com o problema alimentar assumiram configurações específicas. No caso do Brasil, conforme será discutido neste estudo, as ideias e propostas das agências internacionais interagiram com tradições de pesquisa e propostas de ação que, por seu turno, levaram em conta o movimento de ideias e a proposição de políticas que ocorreram no âmbito internacional. Motivada por esta compreensão, esta tese tem por objetivo analisar as relações entre a agenda internacional de nutrição, tal como foi construída, em momentos e condições distintas, pela OSLN e pela FAO, e a agenda da nutrição no Brasil, no período compreendido entre 1932 e 1964. Este recorte cronológico considerou como marcos iniciais: o primeiro inquérito brasileiro sobre alimentação, realizado por Josué de Castro no ano de 1932 junto a classes operárias do Recife; bem como as primeiras publicações da OSLN em que o tema alimentar apareceu de maneira importante, igualmente em 1932. Josué de Castro também atuou na FAO, além de ter liderado o grupo de médicos que se dedicava à nutrição no Brasil entre as décadas de 1930 e 1960. O marco final foi definido pela cassação, pelo governo militar brasileiro, de Josué de Castro, o que obrigou à sua retirada da FAO e da cena brasileira. É, portanto, no âmbito da interface entre os níveis local e internacional, na elaboração de ideias e proposição de políticas referidas à alimentação, que se definiu o desenho de pesquisa desta tese.

Nutrição, saúde e agências internacionais como objeto de estudo histórico

Afirma o historiador James Vernon (2007, p. 8) que “a fome gerou sua própria história” e se tornou uma categoria de reflexão sobre o mundo. A partir dela teriam sido definidos redes de poder, elementos políticos, ideias sobre responsabilidades dos governos e formas de se administrar o problema alimentar (*ibid.*, p. 8). O antropólogo Arturo Escobar, por sua vez, menciona a persistência do problema no mundo, apesar da “miríade de programas realizados em seu nome” (ESCOBAR, 1988, p. 33). Essas reflexões dão um indicativo da complexidade envolvida na construção e instalação de uma agenda internacional voltada para o problema alimentar, complexidade essa ligada a fatores políticos, econômicos, sociais, sanitários e biológicos inscritos no contexto histórico que a permeou. A imbricação desses fatores fez do percurso de construção e reconfiguração dessa agenda um processo marcado por disputas, continuidades, avanços e rupturas.

O tema da alimentação instalou-se como um tema importante da agenda internacional a partir da busca de saídas para problemas e crises alimentares que afetaram o mundo na primeira metade do século XX. A primeira iniciativa internacional importante nesse sentido teve lugar no âmbito da Liga das Nações (LN). Algumas investigações historiográficas importantes enfocam o trabalho em nutrição daquele organismo.

O historiador Paul Weindling (2006) destaca que a saúde foi um tema importante na trajetória da LN, ingressando em sua agenda inicialmente devido a preocupações com doenças infecciosas e conduzindo à instituição da Organização de Saúde da Liga das Nações (OSLN). Para ele, a LN diferiu de organismos internacionais de saúde precedentes por lançar as bases de novas formas de colaboração internacional em torno da saúde, do bem-estar social, da melhoria de condições de vida e da modernização. Weindling aponta que o órgão se inspirou em ideais de saúde e de bem-estar social equitativos, para prevenção de conflitos sociais e guerras. Ele ressalta a importância do trabalho de nutrição naquele organismo. No bojo de ideias prevalentes na OSLN de modernização social e de melhoria das condições de vida, que levaram à conclusão de que a renda era uma causa fundamental de carência alimentar, foram produzidas inovações científicas em nutrição, como por exemplo o estabelecimento de padrões internacionais e de diretrizes

técnicas, os quais seriam disseminados internacionalmente, inclusive para subsidiar a formulação de políticas nacionais. Em decorrência especialmente dos efeitos da crise econômica mundial ocorrida a partir de 1929, o interesse pela nutrição aumentou no âmbito da instituição, conduzindo ao cálculo dos requerimentos nutricionais humanos para diferentes grupos etários, de padrões de referência para alimentação e para medidas corporais, e de categorização dos alimentos em grupos. Seus especialistas, como o eminente cientista britânico John Boyd Orr, defendiam que o círculo vicioso da depressão agrícola e da subnutrição urbana poderia ser quebrado pelo aumento da demanda e produção de alimentos considerados saudáveis. A pesquisa de Weindling situa o interesse, no interior dessa organização, em se discutirem problemas alimentares sob uma perspectiva ampla que reunia elementos biológicos, econômicos e sociais, estimulando debates sobre nutrição em relação a pobreza, morbidade e saúde infanto-juvenil (WEINDLING, 2006). Ao tratar da interação da OSLN com a América Latina ele destaca um estudo de alimentação popular feito no Chile, missões de especialistas à América Latina - incluindo o Brasil-, pesquisas em nutrição e conferências internacionais organizadas pelo órgão.

Iris Borowy (2009) descreve a trajetória do trabalho de nutrição da OSLN e demonstra como ela se relacionou estritamente com questões históricas da época, em especial com a Crise de 1929. Borowy oferece uma rica exposição das atividades de nutrição da OSLN, do processo de ações e negociações que o caracterizou e das dificuldades e avanços que permearam essa trajetória. Ela destaca que esse trabalho se caracterizou por uma visão ampla e social da saúde e que esteve orientado "para e com" os governos (*ibid.*, p. 393). Borowy salienta como o tema da nutrição era um tema delicado, face às implicações políticas que trazia, e ressalta como ao ligar a nutrição à saúde pública a OSLN situou a nutrição em termos sócio-políticos. Aponta a alta repercussão internacional do trabalho da OSLN, a qual, entretanto, se fez acompanhar de um grau de implementação de suas recomendações aos países muito aquém do proposto pela agência. A autora indica ainda como os estudos de nutrição da OSLN acerca dos efeitos da Crise sobre a saúde pública conduziram ao estabelecimento da nutrição como um campo importante da pesquisa internacional, e ressalta: "a nutrição era um tópico de substancial potencial científico, mas também de intimidante natureza complexa, por combinar relevância química, clínica, cultural e econômica com sensibilidades nacionais" (*ibid.*, p. 380).

O historiador Josep Barona traça uma análise minuciosa do trabalho de nutrição da OSLN, dando destaque aos fatores que teriam conduzido à sua realização (BARONA, 2008). De acordo com Barona, um conhecimento especializado sobre alimentação foi mais demandado devido aos problemas alimentares oriundos da I Guerra e, posteriormente, da Grande Depressão de 1929. Segundo ele, a instituição de um papel científico e político circunstanciado para a nutrição no plano internacional ocorreu especialmente nos anos 1930, e foi favorecida por diversos fatores. Dentre eles, Barona assinala: uma nova interpretação da fome e da pobreza, desde os anos 1850, como problemas sociais e de saúde pública moralmente inaceitáveis, alçando a fome à posição de “*locus* central de ação para a mudança social e a modernização”; regulações sociais mais expressivas por parte dos Estados, principalmente europeus, a partir da segunda metade do século XIX; a ideia de que a alimentação era essencial para a saúde e prevenção de doenças infecciosas, principal problema de saúde da época; a instalação de uma crise internacional entreguerras, no século XX (*ibid.*, p. 100). Barona caracteriza em detalhes o trabalho de nutrição levado a cabo pela OSLN, sublinhando as importantes interrelações estabelecidas na agência entre a temática alimentar e as áreas de agricultura, saúde, economia e de análise social. Ele demonstra como, no âmbito internacional, a visão de nutrição praticada na OSLN e caracterizada por essas interrelações, durante os anos 1930 se disseminaria em âmbito mundial, o que ele denomina de instalação da “nova cultura da nutrição” (*ibid.*, p. 90).

A OSLN existiu até a extinção da Liga das Nações, em 1946. Em 1945, com a criação da FAO, uma nova e mais ampla frente de ação internacional na área da alimentação se abriu. Dois estudos historiográficos acerca da atuação da FAO merecem ser destacados, por sua relevância e profundidade.

Joshua Ruxin (1996) analisa a dinâmica interna e externa que permeou a construção da pauta de interesses e ações da FAO, destacando inclusive o papel protagonista que suas lideranças exerceram nesse aspecto. Ele aponta que debates internos na FAO dividiram posições em torno de soluções para a fome - se estritas ou holísticas, se mais voltadas para a cooperação internacional ou para o esforço interno dos países - e discute os constrangimentos e estímulos às possibilidades políticas de efetivação dos planos propostos pela FAO pelos países. Ruxin afirma que, dos anos 1940 aos 1970, o conhecimento mundial em nutrição foi liderado por um número

de especialistas reduzido, mas salienta o papel crucial da FAO para a conformação e foco das políticas de nutrição nos países, bem como para avanços científicos ligados às pesquisas que o organismo conduziu ou estimulou. Ressaltando o papel substancial dessa agência para a conformação e foco das políticas de nutrição, bem como para avanços científicos ligados às pesquisas que o organismo conduziu, conclui que foi muito expressiva a conexão entre o tema da nutrição e o tema do desenvolvimento no âmbito da FAO. Indica ainda o exercício de um olhar multidisciplinar na FAO envolvendo nutrição, saúde, economia e agricultura, para se interpretar e construir saídas para os impasses da fome. O fato de que condições internas de combate à fome deveriam ser criadas nos países é indicado por Ruxin como sendo um obstáculo importante à implementação das recomendações da FAO. Ele sublinha os impasses gerados na agência pela constatação de que, sem o apoio dos governos nacionais e a incorporação da nutrição aos planos nacionais, seria inviável a superação da fome. Assim, na área de nutrição os poderes da FAO teriam sido limitados pela inclinação de governantes mundiais de contornarem crises, e não de atacarem radicalmente a problemática alimentar.

Amy Staples (2006) traça um minucioso retrato do desenrolar da formulação das políticas da FAO, em cotejamento com a conjuntura internacional e com os meandros de condução e negociação dessas políticas no interior da FAO. Para tanto, ela evidencia os embates e disputas, os entraves e facilitadores envolvidos na configuração dessas políticas, sob uma perspectiva que explicita como o ideário pró-desenvolvimento atuou profundamente sobre a mesma. Staples ressalta as sociabilidades, articulações e o papel protagonista dos diretores-gerais na condução dessa configuração. Antes de ingressar no tema da FAO, ela apresenta uma análise crítica acerca do trabalho de nutrição da OSLN, bem como da iniciativa de realização de um evento importante em termos da criação da FAO, a Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura, ocorrida em 1943 nos EUA. É nessa linha que ela problematiza as diversas realizações científicas relevantes e o amplo programa de assistência técnica conduzido pela agência. Ela indica como o aprofundamento nessas duas áreas em parte resultou da impossibilidade de a agência atuar em outras áreas, como a da assistência alimentar direta. Staples também aponta o trabalho importante da FAO em termos de coleta de dados internacionais úteis aos governos em termos de tendências de produção e comércio, a disseminação de conhecimento técnico altamente especializado e a implementação de diversos

projetos de cunho demonstrativo. Ela explora a complexidade dos efeitos do pensamento pró-desenvolvimento na trajetória da agência no período, tendo como ponto de partida o tipo de desenvolvimento que se pregava nas agências da ONU, baseado "em uma interpretação da história europeia e americana na qual investimentos de capital estrangeiro na infraestrutura (...) e capacidade industrial aumentaram tanto a riqueza nacional quanto a pessoal" (*ibid.*, p. 2). Em extensão, Staples ressalta que os governos nacionais podiam, por vezes, representar obstáculos à consecução dos objetivos da organização (*ibid.*, p. 102).

Das investigações acerca do trabalho da OSLN e da FAO se depreende a importância e o grau elaborado em que tanto a OSLN quanto a FAO se debruçaram sobre a nutrição. Essas instituições tiveram um papel relevante na construção e organização de conhecimento científico, na legitimação da nutrição e na proposição de modelos específicos de nutrição, simultaneamente estabelecendo relações entre nutrição, agricultura, economia e área social. As recomendações, ações e políticas dessas instituições englobaram concepções específicas acerca de políticas nacionais e internacionais voltadas para problemas alimentares, inclusive no âmbito das interrelações entre alimentação e progresso/desenvolvimento, e da forma como os níveis nacionais eram problematizados. A assistência técnica executada pela FAO constituiu um aspecto da maior importância, como atividade aplicada executada no âmbito dos países visando o desenvolvimento. Entretanto, em suas prescrições de promoção do desenvolvimento, as agências internacionais privilegiam certos aspectos específicos, ficando outros obscurecidos (PACKARD, 1997, p. 291), o que confere características especiais às agendas dessas organizações nesse sentido.

Embora não enfocando a temática alimentar, também merece destaque, por sua importância historiográfica no terreno das relações entre agendas nacionais e agendas internacionais de saúde, o trabalho de Marcos Cueto (2007). Trata-se de uma pesquisa relevante por problematizar a trajetória da OPAS sob a perspectiva de suas relações com a política internacional e a busca do desenvolvimento. Ele analisa a atuação da OPAS ao longo do século XX, destacando seu papel na construção e organização de conhecimento especializado, seus programas de ação em saúde e seus esforços para que os governos dos Estados-membros adotassem medidas tidas como fundamentais para o aprimoramento da saúde pública no continente americano. Essa análise é

conduzida através do exame da dinâmica institucional - a configuração da agenda da organização e as ações efetivadas - em perspectiva com a conjuntura internacional. Cueto sublinha os acordos e os entrechoques que essa interação gerou, em virtude da interação entre posicionamentos das lideranças da agência, interesses particulares dos países, o cenário de construção e disseminação do discurso pró-desenvolvimento e as tensões no contexto político e econômico em face da Guerra Fria. Nesse sentido, ele ressalta o papel da hegemonia norte-americana e o lugar dado à saúde pública dentro das políticas de cada um dos países. Cueto aponta como esse universo de fatores se manifestou na conformação do papel entendido para a saúde no desenvolvimento, incluindo as tendências expressas a partir de 1959 que correlacionavam intimamente saúde e economia. Cueto assinala como a trajetória da agência é entrecortada por tensões entre posições mais favoráveis a medidas pontuais ou mais tendentes a ações de cunho global e evidencia como os intentos de melhoria da saúde no continente se associam à tarefa do desenvolvimento e à contenção de tensões sociais que poderiam dar espaço à expansão do comunismo.

Nutrição, políticas internacionais e condições nacionais

Um discurso de modernização dos países esteve presente no cenário dos debates nacionais e internacionais no período compreendido entre o início do século XX e o fim da II Guerra Mundial. Ele teve certa continuidade após o fim da guerra, porém de uma forma bastante mais diferenciada e intensa em relação aos moldes anteriores: a partir da cessação das hostilidades de campo, um grande projeto de 'reconstrução' do mundo se expressou através de um ideal generalizado de promoção do chamado “desenvolvimento” dos países tidos como pobres e atrasados. A 'redenção' desses países seria possibilitada por programas internacionais e nacionais especialmente elaborados para isso, envolvendo o avanço científico-tecnológico, a criação de condições de acumulação de capital, o aumento da produção e da produtividade nacionais e a elevação dos níveis de vida das populações. Nesse sentido, os países considerados já desenvolvidos, muito especialmente os EUA, direcionaram esforços de política externa, principalmente mediante a criação de instituições e programas bilaterais.

A principal atividade que seria exercida por essas entidades seria a de prestação de assistência técnica, baseada na premissa da transferência de conhecimento como um dos elementos importantes de promoção do desenvolvimento. Maciças ações seriam empreendidas nesse âmbito, sob a roupagem de ser o desenvolvimento matéria de interesse e benefício internacional; porém eram, de fato, mais motivadas por interesses particulares tanto dos países prestadores quanto dos receptores da assistência técnica. Sob a premissa do interesse internacional, envolvendo inclusive a esfera humanística, a promoção do desenvolvimento passou a ser uma tônica também no discurso e nas ações do sistema de organismos da Organização das Nações Unidas (ONU), sistema que a FAO integra, e se materializou como um olhar mais voltado para dentro dos países 'subdesenvolvidos' e para a realização de um amplo programa de assistência técnica.

O discurso das organizações internacionais é historicamente contingente (FINNEMORE, 1996). A preocupação internacional com o desenvolvimento tinha suas raízes mais fundas na polarização entre países capitalistas hegemônicos e o bloco dos países socialistas. Através de ações como a da assistência técnica, os EUA, principalmente, esperavam demonstrar que o conhecimento e a política americana seriam superiores. Além disso, essas ações combateriam o problema dos baixos níveis de vida em regiões consideradas 'subdesenvolvidas', como a latino-americana, considerando-se que tais níveis poderiam ensejar instabilidade política e disseminação do comunismo (HOCHMAN, 2008, p. 206). A superação do 'subdesenvolvimento' também poderia criar novos mercados para produtos americanos, bem como novos nichos de investimento. No plano internacional, os países considerados 'subdesenvolvidos' foram alvo dos interesses políticos dos dois blocos em disputa, como “túteres para Leste e Oeste” (BIRN e HOCHMAN, 2006). Dada a relevância dos EUA no cenário mundial, sua influência nas agências da ONU e o próprio apelo de igualdade e elevação das condições de vida das regiões pauperizadas do mundo que o discurso de superação do 'subdesenvolvimento' carregava, o ideal e as ações do desenvolvimento adentraram fortemente a pauta dessas agências.

Segundo Escobar, o advento das ideias sobre desenvolvimento trouxe uma resignificação do mundo, inaugurando um regime de representações que 'colonizou' a realidade a partir de novos significados, o que incluiu uma redescoberta da pobreza, agora vista como problema de pobres e

ricos a ser superada pelo desenvolvimento. O 'padrão de referência' para desenvolver-se eram os padrões de vida e valores dos países industrializados. O desenvolvimento, como modo de pensar e fonte de práticas, tornou-se então uma realidade onipresente; os países pobres converteram-se em alvo de programas e intervenções que pareciam “inescapáveis” (ESCOBAR, 1988, p. 430). Proliferou um enorme aparato internacional que adentrou questões da política nacional e internacional, através do discurso do desenvolvimento. Assim, uma diversidade de práticas que incluíram assistência técnica, planejamento e políticas, se configurou, articulando-se com eventos políticos (ESCOBAR, 1995, p. 433). Essas ações, em grande monta efetuadas por agências bilaterais (agências conduzidas por um país em particular) e multilaterais (como as do sistema ONU), interrelacionaram questões como elevação das condições de vida das populações, aumento da renda nacional, dinamização da economia, recrudescimento da produção e da produtividade, maior volume de trocas comerciais e melhoria de condições de saúde da população. Políticas nacionais nessas áreas se tornaram, assim, objeto de grande interesse para essas agências.

Nesse esteio, a ciência assumiu uma importância estratégica. A ênfase no desenvolvimento, especialmente como programa orientador das relações norte-sul, também se configurou em “uma vasta operação de gestão de ciência e tecnologia” (PIRES-ALVES, 2008, p. 901), o que foi auxiliado pelo expressivo volume, diversidade e grau de especificidade do conhecimento produzido no pós-guerra (*ibid.*). Havia uma visão prevalente de que a tecnologia seria altamente transferível, como por exemplo a tecnologia agrícola (SCHUH E BRANDÃO, 1992, p. 878).

Essas questões relacionaram-se com metas de progresso nacional. Tais metas, e os meios para atingi-las, de uma maneira geral não estão presentes apenas nas esferas domésticas; estão altamente institucionalizados no sistema internacional, e são infundidas por organizações internacionais, como uma doutrina simbólica (McNEELY, 1995, p. 144). O próprio discurso do desenvolvimento foi, em boa parte, criado e burilado em organismos internacionais (BARNETT e FINNEMORE, 1999, p. 711). A partir da noção de progresso, as organizações internacionais tentam estimular ou modelar práticas de Estado, ao estabelecerem e transmitirem normas que definem comportamentos governamentais 'adequados' (*ibid.*, p. 713).

O tema do avanço nacional através da modernização/desenvolvimento também foi parte integrante da agenda de saúde internacional do período. Birn, Pillay e Holtz (2009) definem saúde internacional como “uma interação de forças, processos e condições globais, nacionais, regionais e locais” que “influencia a saúde e o desenvolvimento de intervenções, instituições e políticas” (*ibid.*, p. 13-14). Um aspecto importante destacado por Birn e Hochman (2006) é a estrutura dual da saúde internacional, integrada pelos aspectos da saúde e da política; além disso, esses autores apontam a centralidade do campo de estudos sobre saúde internacional para a compreensão das relações internacionais, das condições de saúde em níveis local e nacional e das políticas públicas. Por sua vez, a saúde pública internacional foi um dos fatores que abriram possibilidades para o trabalho internacional em nutrição na primeira metade do século XX, favorecendo a organização de instituições e culturas, assim como um olhar mais concentrado nos conhecimentos e nas políticas nacionais e internacionais de saúde.

A correlação entre saúde e modernização já fazia parte de uma “agenda progressista” internacional antes mesmo do primeiro conflito bélico global (STAPLES, 2006, p. 3). Após a I Guerra Mundial, o combate a doenças e a promoção de melhor saúde integraram a ideologia modernizante compartilhada pelas nações industrializadas, na qual a medicina e a saúde pública assumiram papel vital no manejo racional dos recursos humanos do Estado (HARRISON, 2004, p. 146). Posteriormente, as precárias condições sanitárias do chamado ‘Terceiro Mundo’ foram consideradas como estando na raiz da pobreza e do ‘subdesenvolvimento’ (CAMPOS, 2006). Em 1952, o economista sueco Gunnar Myrdal afirmou a existência de um ‘círculo vicioso’ entre doença e pobreza (MYRDAL, 1952). O investimento em ‘capital humano’ tornava-se fundamental para o avanço das nações e, assim, efetuava-se uma associação entre saúde e desenvolvimento na qual a saúde passava a assumir um novo valor, e a saúde pública internacional novas funções, ligadas à promoção do desenvolvimento (CUETO, 2007; CAMPOS, 2006). No pós-II Guerra Mundial as políticas internacionais de saúde passaram a ser ditadas pelo jogo da Guerra Fria, do qual fez parte a promoção do desenvolvimento (CAMPOS, 2006); dessa forma, novos significados e interesses surgiram na associação saúde-desenvolvimento, passando a marcar espaços institucionais no campo da saúde pública (HOCHMAN, 2008b, p. 68).

A problematização das relações entre alimentação e qualidades internas dos países - tais como robustez e higidez do povo, capacidade produtiva, identidade nacional, características morais da população, etc. - já estava presente na bibliografia médica internacional muito antes de nosso período de estudo, como predicados relacionados à força, valor e segurança nacionais. Igualmente fazia-se presente o debate da correlação entre condição econômica/pobreza e acesso a alimentação adequada. Ambas essas temáticas já constavam da literatura médica especializada ao menos desde o século XVIII (SEMBA e MARTIN, 2008, p. 2). Na Grã-Bretanha, desde finais do século XIX a fome, especialmente a infantil, foi crescentemente vista como empecilho ao mercado e ameaça à estabilidade política, à saúde e à força da nação (VERNON, 2005). Uma ideia central na medicina social internacional desde aquele século consistiu na recomendação dos médicos de que os governos se valessem dos conhecimentos de que eles, médicos, dispunham, para melhorar a saúde dos povos; nesse bojo, os médicos muitas vezes sugeriram reformas, tanto econômicas, quanto sociais e sanitárias (SEMBA e MARTIN, 2008, p. 3).

A questão alimentar, em sua relação com características nacionais, também foi analisada no âmbito de teorias de evolução social, assim como das relações com conflitos políticos e sociais (McINTOSH, 1996). Além do exame de como os problemas alimentares afetavam as qualidades do povo e assim prejudicavam características e condições nacionais, também integrou tais pautas de debates o papel que o Estado deveria ter para com tais problemas, como por exemplo no sentido de assegurar adequado suprimento alimentar para o povo e garantir que a população detivesse capacidade aquisitiva para ter acesso adequado aos alimentos (*ibid.*).

Todos esses modos de análise persistiram e podem ser encontrados no período por nós estudado. Nesse período, porém, uma cultura internacional mais profunda conectando alimentação e modernização/desenvolvimento teve lugar, estimulada por reflexões sobre os efeitos dos fenômenos históricos de grande repercussão social, política e econômica que já citamos - as guerras e a recessão econômica do período. Assim, uma agenda internacional politizando a questão alimentar se instalou no contexto internacional a partir de meados da década de 1930; e ela elegeu a 'nova ciência da nutrição' para ocupar um lugar de polo organizador da análise e da proposição de saídas nacionais e internacionais para a problemática alimentar das populações (RUXIN, 1996; STAPLES, 2006; BARONA, 2008; MURARD, 2008; BOROWY, 2009).

Os regimes não coercitivos adotados pela FAO e por outras organizações internacionais são caracterizados como sendo de *soft-law* (AGINAM 2002); a maior parte das decisões dessas agências são recomendações aos países, sendo implementadas segundo a decisão e conveniência dos Estados (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 26). Porém assinala a socióloga Connie McNeely que "as organizações internacionais prescrevem e dão forma (...) à configuração e comportamento das nações-Estados" (McNEELY, 1995, p. 6), pois, ao formularem e promulgarem padrões, definições e requerimentos para servirem como orientações ou prescrições para práticas de Estado, essas organizações exercem atividades "quase-legislativas", no sentido de regularem ou de proporem, explícita ou implicitamente, requerimentos de conduta dos Estados (*ibid.*, p. 2). Dessa forma, segundo McNeely, as organizações internacionais "operam como um mecanismo institucionalizante, no sentido tanto de formularem quanto de transmitirem requerimentos de estadismo. (...) presumem e prescrevem certas imagens aceitas de estadismo" (*ibid.*, p. 38).

Estudos sobre relações entre agendas internacionais e agendas nacionais

Os aspectos até aqui expostos visaram oferecer uma visão panorâmica de alguns dos principais motivos pelos quais as relações entre agendas de agências internacionais e agendas nacionais em saúde e nutrição são de relevância historiográfica. Até alguns anos atrás, tradicionalmente, na bibliografia internacional, estudos acerca de políticas e agendas nacionais costumavam focar a ação do Estado, de formuladores de políticas, de burocratas e de grupos de interesse; no entanto, desde fins dos anos 1990 estudiosos vêm se voltando também para o envolvimento de uma gama mais ampla de atores nesses processos, incluindo a sociedade internacional (WALT *et al.*, 2008).

No contexto brasileiro, o papel de agendas internacionais de saúde nas histórias nacionais da saúde pública é um tema pouco explorado pela historiografia (BIRN, 2006), mas alguns estudos importantes foram realizados nesse escopo. Eles revelam detalhes e dinâmicas das apropriações parciais, em agendas nacionais de saúde, de aspectos de agendas de saúde internacionais. Passamos a destacá-los.

Nísia Trindade Lima (2002), analisando a trajetória da Organização Pan-americana da Saúde (OPAS) ao longo dos cem primeiros anos da agência, aponta as diversas contribuições de peso protagonizadas pela instituição em termos de saúde internacional, procurando apontar as continuidades e descontinuidades que marcaram os rumos trilhados na elaboração e implementação das políticas da organização no período. Ela assinala como a aplicação pelos Estados-membros das recomendações de políticas formuladas pela OPAS “dependia de processo intenso de trabalho e convencimento das autoridades sanitárias dos países” (*ibid.*, p. 62). Lima ressalta o fato de que na agência, no âmbito da análise e formulação de diretrizes concernentes à saúde pública, foi frequente a associação entre doença e pobreza. Após a II Guerra Mundial, segundo a autora, ganhou fundamental importância no âmbito da agência a premissa de que o desenvolvimento econômico, ao promover um ambiente social adequado, implicaria em maior longevidade e em melhores condições de saúde das populações. Lima sublinha ainda a expressão dos posicionamentos norte-americanos e da cooperação interamericana na configuração das políticas instituídas e praticadas pela OPAS, bem como o papel de atores sociais destacados na construção de tais políticas. Um aspecto apontado pela autora e muito relevante para nosso estudo reside nas relações entre agendas nacionais e agendas internacionais no campo da saúde. Segundo Lima, o papel da agência deve ser também explorado em termos da construção de uma agenda comum com os países, bem como de uma comunidade de especialistas e da construção e divulgação de ideias. A adoção de uma agenda comum já expressaria uma diversidade de elementos relevantes, tais como nexos comuns na concepção de problemas e soluções, difusão de ideias científicas e intercâmbio de informações. Assim, para Lima, “talvez o fator mais relevante a acompanhar a história da organização (...) esteja na formação de uma base comum para o desenvolvimento da agenda de problemas e da adoção de políticas de saúde” (*ibid.*, p. 26-7). Lima aponta ainda que, nos anos 1980 e após, a OPAS conservou a premissa da importância dos aspectos sociais e sanitários para a saúde, o que representou uma “voz dissonante diante da ênfase, no mercado internacional, de propostas que enfatizam o mercado” (*ibid.*, p. 95).

Gilberto Hochman (2008), analisando o programa nacional de combate à malária no período 1941-1961, aponta a complexidade da trajetória das inclinações brasileiras de ação, tendo em conta a opção inicial por um programa de larga escala para controle da doença pelo Serviço Nacional de Malária, e sua reconfiguração após um alinhamento parcial com as diretrizes de

erradicação da enfermidade estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Nesse âmbito, diferenças de objetivos e métodos entre as tendências de ação brasileiras e da OMS suscitaram impasses e acarretaram inflexões na agenda brasileira de enfrentamento da doença. Nesse processo, Hochman aponta como mudanças nas relações entre Brasil e EUA no período da presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961) exerceram um papel favorecedor da adoção do programa recomendado pela OMS, evidenciando a importância das relações políticas internacionais para o campo da saúde. Igualmente, na esfera doméstica, relações políticas envolvendo lideranças e atores circunstanciados mostraram-se, segundo o autor, de suma importância para o desenho e a concretização desse programa nacional.

André Campos (2006) estudou a trajetória do Serviço Nacional de Saúde (SESP) dentre 1942 e 1961, fazendo uma estreita correlação com a conjuntura política nacional e internacional do período. O SESP, como entidade ligada ao programa bilateral de assistência técnica norte-americano, realizou muitas atividades sob inspiração desse programa, porém exerceu ativa negociação para adaptação ou mudança em relação à implementação do que rezavam as diretrizes americanas; isto redesenhou muitas das atividades e tendências de ação da instituição. Segundo Campos, o contexto internacional marcado pela bipolaridade da Guerra Fria incidiu sobre as políticas internacionais de saúde do período, as quais também foram usadas pelos EUA para tentar provar sua superioridade política e tecnológica. O autor aponta que a preocupação com o desenvolvimento consistiu em uma importante temática norteadora das ações do SESP, em congruência com o que se observava na esfera da saúde internacional; o investimento em 'capital humano' através da saúde foi um dos pilares dessa filosofia de ação. Campos demonstra os fatores ligados à conjuntura interna brasileira que propiciaram condições para o extenso trabalho realizado pelo SESP, em particular o contexto de *State and nation-building* da era Vargas, o objetivo de expansão da autoridade pública no território nacional, a ênfase na planificação estatal e a promoção do desenvolvimento econômico - conduzindo à criação de planos e instituições de desenvolvimento nacional e regional. Ele aponta como as tendências de atuação da agência oscilaram, ao longo do tempo, entre inclinações para uma ação mais ampla ou para uma ação mais pontual, e discute como isso se conectou ao debate de ideias no campo médico. Nesse âmbito, enquanto alguns acreditavam que as condições sanitárias do Terceiro mundo estariam na raiz da pobreza e do subdesenvolvimento, outros entendiam a falta de saúde como consequência

da pobreza; isto modularia a forma como diferentes correntes perceberiam as necessidades de ação e as relações da saúde com o desenvolvimento econômico e as mudanças sociais.

Fernando Pires-Alves (2011) estabelece uma análise das trajetórias de dois centros regionais instituídos pela OPAS no Brasil nas décadas de 1960 e 1970, a Biblioteca Regional de Medicina (BIREME), criada em 1967, e o Centro Latino-Americano de Tecnologias Educacionais em Saúde (CLATES), instituído em 1972. Ambas as entidades foram criadas como parte das estratégias da OPAS de aprimoramento da formação docente em saúde e da formação médica, no âmbito da América Latina. Embora sendo uma investigação relativa a período posterior a nosso estudo, sua relevância nos aponta como as peculiaridades de cada instituição - quanto à interação entre busca do desenvolvimento, cooperação internacional, concepções de saúde e relações com atores e instituições locais - geraram dinâmicas e inflexões próprias.

Esses estudos trouxeram à luz novas perspectivas historiográficas e representaram contribuições decisivas para a compreensão dos processos de interação entre agendas brasileiras e agendas internacionais no campo da saúde, especialmente daqueles que envolveram ênfases em aspectos nacionais por parte dos organismos internacionais. Tais investigações revelam a complexidade e as peculiaridades desses processos, indicando a riqueza de possibilidades de novas investigações congêneres.

Medicina, nutrição e modernização/desenvolvimento do Brasil

Os estudos recém-referidos crescem de importância quando se observa que, no cenário brasileiro, preocupações afeitas à modernização e ao desenvolvimento do país tiveram suma relevância. No Brasil, a ideia de necessidade de progresso e modernização já era muito antiga e generalizada antes do período aqui analisado (FREYRE, 1959; FAUSTO, 1983). O tema da identidade nacional, aliado ao do progresso e modernização, vinha sendo, desde princípios do século XX, uma das questões mais candentes do pensamento social; o campo médico atuou desses debates, inserindo-se nessas tradições de pensamento e correlacionando o atraso do país com seu quadro

de morbidade (LIMA, 2007). O movimento sanitarista das primeiras décadas do século XX politizou a questão sanitária (CASTRO-SANTOS, 1985), tomando a doença como categoria social de compreensão do país (LIMA, 1999). Nesse sentido, buscou-se a construção simbólica de uma identidade nacional (CASTRO-SANTOS, 1985). Tais preocupações, ressignificadas, também integraram a pauta médica nacional no período de preocupação com o desenvolvimento do país, ocorrido após a II Guerra Mundial. Nesse período, a doença foi identificada como entrave ao desenvolvimento nacional (HOCHMAN, 2008; KROPF, 2011). Na visão dos médicos do período estudado, planos e intervenções, guiados pela ciência, deveriam ser efetuados, para corrigir os problemas de saúde que obstaculizavam o progresso do país (CASTRO-SANTOS, 1985; LIMA e HOCHMAN, 1996; FONSECA, 2005; HOCHMAN, 2008; KROPF, 2011).

A implementação de medidas oficiais e mudanças no Estado, não obstante, está, em grande parte, sujeita a condições conjunturais afeitas à esfera do Estado. No período estudado, o Estado brasileiro passou por marcadas modificações, muitas delas suscitadas pelo ideal de modernização, e que ajudaram a dar condições conjunturais para a emergência de inovações e mudanças no cenário de políticas. No Brasil de Vargas, deu-se um fortalecimento do projeto político-ideológico de construção nacional (LIMA, FONSECA e HOCHMAN, 2005) e do interesse na modernização do país.

No pós-II Guerra Mundial teve lugar uma nova e diferente versão, muito mais profunda e abrangente, desses ideais, consubstanciada na busca do desenvolvimento, e que se estendeu pelo período estudado, tendo alcançado seu auge, como projeto nacional, no governo de Juscelino Kubitschek (BIELSCHOWSKY, 2000). Foi também um período marcado por instabilidades políticas, tentativas de golpes de Estado, mudanças na relação do governo central com os entes da federação, bem como modificação na participação e negociação política nacionais (FAUSTO, 2002; SOUZA, 2006).

Todos esses elementos, essas mudanças, tinham potencial para direta ou indiretamente influir sobre o surgimento de novas agendas - tanto de governo como de grupos, como os de cientistas - e nas possibilidades de institucionalização de políticas, ciência e ensino especializado no Brasil. No período estudado, o país experimentou profundas mudanças políticas, econômicas e sociais,

incluindo a criação de macropolíticas nacionais que integravam, ao aparelho de Estado, novas áreas de interesse e de ação oficial, ou ampliavam áreas já presentes (SKIDMORE, 1975; *id.*, 1976). Isto ocorreu em setores como o de ações sociais (JACCOUD *et al.*, 2009), de saúde (BERTOLLI FILHO, 1996), de diretrizes econômicas (SZMRECSÁNY, 2002), de configuração política interna (SKIDMORE, 1967) e de política externa (PINHEIRO, 2004). Se reformas e reorientações em distintas áreas reconfiguraram aspectos importantes do papel e das ações do Estado brasileiro, também potencializaram a abertura para novas áreas de foco. No bojo dessas mudanças, o papel do conhecimento especializado foi crucial, ajudando a despertar interesses, a propor políticas e contribuir em sua formulação, bem como colaborando na implementação e gestão de novas ações oficiais. Segundo André Botelho (2008b), no projeto de modernização do Brasil ocorrido na década de 1950, por exemplo, a ciência alcançou grande força social. Botelho aponta que a ciência se tornou econômica, política e culturalmente estratégica para o desenvolvimento do país e fortalecimento do Estado, outorgando-lhe racionalidade; e que posicionamentos de cientistas, empresários, militares, burocratas e políticos correlacionavam, à época, ciência e desenvolvimento. Para ele, isso também beneficiou a ciência, pois a perspectiva de desenvolvimento do país tornava pertinente e justificável "o fortalecimento das ideologias, associações de interesse e instituições científicas no Brasil do período" (*ibid.*, p. 273). Isto granjeou à ciência mais legitimidade e espaços, assim como um aprofundamento de processos sociais que originariam algumas instituições científicas e agências públicas de fomento (*ibid.*, p. 271).

Por sua vez, a institucionalização da saúde pública no Brasil no período estudado aproximou-se, em diversos aspectos, de propostas de fóruns internacionais, concretizando uma importante interação entre agendas de saúde nacionais e internacionais (FONSECA, 2005; CAMPOS, 2006). Como assinalado, muitas agências internacionais, em seu fazer rotineiro, tentam ativamente convencer governos e elites políticas dos países, acerca dos efeitos positivos ou da necessidade de adoção das ações e políticas que recomendam; para Finnemore (1996), normas e valores internacionalmente compartilhados realmente ajudam a formatar interesses dos Estados. Contudo, o ímpeto decisivo para a ação surge de dentro da esfera do Estado (*ibid.*). Nesse âmbito, pressões ou interesses políticos internos podem induzir os países a agirem contrariamente aos objetivos expressos pela comunidade internacional (CARLSON, 1984/1985). Exemplos na historiografia

(LIMA, 2002; CAMPOS, 2006; HOCHMAN, 2008) evidenciam como a conjuntura político-institucional interna do país tem uma relevância definitiva na aceitação - total, parcial, adaptada ou nula - de proposições de diretrizes e políticas formuladas por organismos internacionais. Isto demonstra como a interação entre agendas nacionais e internacionais depende de uma variedade de fatores, muitos deles presentes no ambiente externo, mas muitos, de alta relevância, consignados na esfera interna. Esse ambiente interno é altamente condicionado pela vontade política dos governantes, pelas inclinações burocráticas do Estado, pelas plataformas políticas de governos e lideranças, pelo jogo dos interesses de setores da sociedade em disputa no contexto político, econômico, social e sanitário local. Porém nem só tais aspectos estão envolvidos na concretização de ideias contidas em agendas internacionais.

Outros elementos também exercem um papel nesse contexto, como por exemplo as relações entre cientistas e o Estado. Em alguns casos, as plataformas defendidas pelos cientistas refletem relações técnico-científicas internacionais, tais como a apropriação de temas presentes em agendas de organismos internacionais. Essas ideias não são, contudo, simplesmente 'transplantadas'; pelo contrário. Elas são reconfiguradas de acordo com uma diversidade de elementos presentes no cenário local, que englobam desde as condições institucionais às ideias já prevalentes localmente. Os cientistas de nutrição têm um papel dominante na formulação de problemas e políticas de nutrição, expressando-os em termos científicos (MAURER e SOBAL, 1995, p. 262). Dada a característica especial da nutrição brasileira, manifestada no período, de conjugar ciência, políticas e ensino, cientistas de nutrição foram também planejadores e gestores de políticas públicas - ou tentaram sê-lo.

Dessa maneira, tornou-se inseparável a relação das tradições e tendências científicas desses especialistas de nutrição, com as propostas de políticas e mudanças que tinham para o Brasil, como projetos para o país. Essas propostas carregavam, assim, uma análise do país para além da temática biológica, e configuraram uma inserção da nutrição no pensamento social e político brasileiro (BIZZO, 2009; BIZZO e LIMA, 2010). Assim, não é possível dissociar-se, da agenda nacional de nutrição construída por esses cientistas, suas ideias politizando a questão alimentar. O pensamento social desses atores problematizou a forma como o quadro alimentar da população brasileira se correlacionou com o que o Brasil era, e com o que o Brasil deveria ser, segundo a

opinião desses cientistas. Suas ideias básicas percebiam o Brasil como um país atrasado, 'subdesenvolvido', e má alimentação dos brasileiros contribuiria, segundo eles, de forma crucial para isso. As ideias surgidas no cenário internacional, por conseguinte, foram postas pelos cientistas brasileiros em interação com essas linhas de pensamento que já existiam localmente. Por conseguinte, ao analisarmos a formulação da agenda de nutrição construída por esses cientistas, é preciso considerar essa interação de ideias nacionais e internacionais.

A constituição da nutrição e o protagonismo de Josué de Castro

A comunidade médica de nutrição configurou-se no Brasil na década de 1930 (LIMA, 1998). Sua principal bandeira, no período estudado, centrou-se na defesa da implantação de políticas nacionais e de reformas econômicas, sociais, agrícolas e políticas que permitissem adequada alimentação para toda a população brasileira (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982). A partir dali, a alimentação tornou-se um tema social e político definitivo. O problema nacional número um, para essa comunidade médica de nutrição, seria a má alimentação do brasileiro, a qual estaria em estreita correlação com as causas e consequências do atraso/'subdesenvolvimento' do país (BIZZO, 2009). Um cientista em especial é considerado, na bibliografia historiográfica, como líder intelectual e político desse grupo, o médico pernambucano Josué de Castro (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982; L'ABBATE, 1988; LIMA, 1998; VASCONCELOS, 2001).

Nascido em Recife em 1908 e graduado em medicina em 1929, Josué de Castro instalou-se, a partir de 1935, no Rio de Janeiro, inserindo-se nos quadros do Estado a partir de 1939. Castro idealizou e dirigiu todos os primeiros órgãos nacionais de nutrição, fundados nas décadas de 1940 e 1950, bem como uma das primeiras instituições de ensino e pesquisa em nutrição no país, o Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, criado em 1946 (L'ABBATE, 1988). Ele é citado como o 'inaugurador' do discurso politizando a fome no Brasil (COUTINHO e LUCATELLI, 2006). Sua liderança da comunidade nacional de nutrição em termos de ideias é tida como tão expressiva, que Coimbra e colaboradores afirmam que ela constitui a "matriz Josué de Castro", justificando: "não há como designá-la a não ser pelo nome de uma pessoa, Josué de Castro, pois é

precisamente ele quem fornece a identidade e a singularidade dessa matriz" (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 194). Essa "matriz" seria caracterizada pela problematização dos problemas alimentares do país através de uma perspectiva multidisciplinar reunindo aspectos biológicos, econômicos, políticos e sociais (NASCIMENTO, 2009).

A obra de Castro alcançou uma grande repercussão nacional e internacional (SILVA, 2008). Ele também se aproximou da esfera do poder político, através de amizade com presidentes e autoridades (SILVA, 1998), e foi parlamentar por dois mandatos consecutivos, no período 1955-1962, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Castro teve um papel importante no pensamento social brasileiro (MAGALHÃES, 1997) e na construção de uma agenda intelectual nacional de superação da pobreza e da miséria através do desenvolvimento (OLIVEIRA, 2007). Nesse escopo, ele lançou, ao problematizar a temática alimentar, chaves interpretativas e propositivas para o desenvolvimento nacional, as quais incluíram uma apropriação do tema da agricultura pela nutrição. Desse debate fez parte uma importante discussão acerca do papel da agricultura e da indústria no desenvolvimento do país e na melhoria da alimentação, discussão cuja maior expressão situou-se no âmbito da afirmação de Castro de que o principal dilema brasileiro dos anos 1950 estava em optar pelo pão ou pelo aço (CASTRO, 1958). A trajetória de atuação de Castro no Brasil se encerrou em 1964, quando ele foi cassado pelo governo militar brasileiro e se exilou em Paris (SILVA, 2008).

Josué de Castro teve não só uma carreira destacada no cenário nacional, como, dentre 1947 e 1964, atuou junto à FAO. Na agência, ele fez parte de delegações, de comitês de especialistas em nutrição e de comissões assessoras, assumiu a presidência do Conselho da FAO - no período 1952-1955 - , colaborou na construção de algumas políticas da agência, defendeu políticas de ataque amplo e pragmático à fome no mundo e exerceu uma representatividade do bloco dos países considerados 'subdesenvolvidos'. Assim, através da participação de Josué de Castro, o Brasil participou da história da agência, em um momento importante da mesma.

Referindo-se à questão da pobreza e do 'subdesenvolvimento' no pensamento social brasileiro dos anos 1950, Lúcia Lippi Oliveira lança uma questão que nos parece pertinente não só naquele âmbito, mas também aplicável sob a perspectiva da construção de uma agenda nacional de

nutrição na época: “será que Josué de Castro não tinha também uma conexão forte com o global de seu tempo? Suas relações com a Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) ainda precisam ser melhor investigadas” (OLIVEIRA, 2007, p. 4). Não existem estudos que tratem a fundo a atuação de Josué de Castro na FAO, nem as repercussões dessa atuação para a agenda brasileira de nutrição.

Meyer e colaboradores salientam o intenso dinamismo, em termos de arranjos sociais e culturais, que tem lugar em organizações internacionais, tornando atores humanos os carreadores centrais dos propósitos das agências; a difusão das ideias dessas organizações dentre os países é altamente mediada por cientistas e técnicos, os quais formulam modelos de ideias e de ação interagindo com as ideias da organização, e defendem a adoção dessas ideias (MEYER *et al*, 1997, p. 166). Para Haas (1992), condições internacionais e pressões nacionais impõem constrangimentos ao comportamento do Estado. As comunidades científicas, por deterem um controle sobre o conhecimento e a informação, passam a possuir uma dimensão estratégica de poder nesse sentido. Elas tentam articular ideias sobre relações de causa-e-efeito concernentes a problemas nacionais, emoldurando-as para debate coletivo, identificando temas para negociação, 'ajudando' os Estados a identificarem interesses e propondo políticas públicas. Dessa forma, a difusão de novas ideias e informações pode conduzir a novos padrões de comportamento dos Estados (HAAS, 1992, p. 2-3). A participação nas agências de indivíduos também pertencentes à esfera de Estado pode levar à suscitação de políticas, ainda quando tais políticas não correspondam a demandas populares ou de certos setores da sociedade (GEDDES, 1990, p. 217). Dessa maneira, a participação de indivíduos circunstanciados em agências internacionais pode representar um estímulo à formulação de pautas de ideias e programáticas, e mesmo favorecer, em certa medida, a institucionalização de políticas públicas.

No caso de Josué de Castro, ele não foi um simples expectador dos trabalhos da FAO, mas um de seus participantes no período. Sua atuação na FAO precisa ser caracterizada pois é parte importante das relações de então entre a FAO e o Brasil, relações que, por sua vez, tiveram uma importância para a nutrição brasileira. Além disso, se compartimentalizássemos o papel de Castro junto à FAO vislumbrando-o exclusivamente sob uma perspectiva na qual ele seria apenas 'receptor'/'divulgador' de ideias da FAO, trairíamos a natureza altamente complexa de sua

interação com a agência. Além disso, a atuação de Castro na FAO provocou determinados efeitos em suas posturas científico-intelectuais, o que não é pouco se pensamos em sua posição de franca liderança na área da nutrição brasileira, e em sua inserção no Estado, ligada a ações e políticas de alimentação.

Para compreendermos a inserção de Castro na agência, é preciso, antes de mais nada, termos em conta o papel que a ciência ocupa no âmbito de organizações internacionais. Cientistas e técnicos são considerados participantes centrais da sociedade mundial (MEYER *et al*, 1997). Os cientistas estão presentes em muitas organizações internacionais, dado serem elas entidades usualmente dedicadas a áreas específicas do conhecimento/atuação especializada, bem como à sua disseminação, desse conhecimento e ação, geralmente sob objetivos finalísticos que incluem o progresso das sociedades (*ibid.*). Os cientistas conferem maior legitimidade à ação dessas agências, pelos conhecimentos que detêm e também porque a incorporação da ciência a tais entidade aumenta a percepção de que as agências possuem um caráter racional e imparcial (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 5). Assim, a legitimidade da presença dos cientistas e de suas opiniões nessas esferas advém da ideia de que suas posturas são racionais e desinteressadas; mas, também, de sua autoridade para assimilar e desenvolver o conhecimento racionalizado e universalístico que torna ações internacionais e nacionais possíveis e mais aceitas (MEYER *et al*, 1997). Depreende-se, portanto, que tomar parte, na condição de cientista, de uma agência como a FAO, representava assumir um papel circunstanciado na área do conhecimento estratégico manejado na agência, na área da construção de políticas da organização; estes, traziam, por sua vez, a possibilidade de um papel potencialmente diferenciado em relação a pensarem, proporem e engendrarem políticas nacionais.

A elite intelectual brasileira se vê como parte do mundo ocidental. Referindo-se ao papel em geral exercido pela América Latina na configuração da saúde internacional, Birn e Hochman salientam que, por vezes, ele tem sido central e, outras vezes secundário (BIRN e HOCHMAN, 2006). As considerações apontadas por esses autores, embora não formuladas nesse sentido, permitem, indiretamente, que pensemos sobre o significado da participação do cientista brasileiro/latino-americano em cenários internacionais. Há um significado percebido pelo próprio cientista; e há um significado no sentido de como os membros da organização o percebem. Esses

significados não necessariamente se equivalem. Isto traz implicações sobre as possibilidades e os constrangimentos da atuação desses cientistas, vistos em sua inscrição científica, política e geográfica, e também imprime nesses cientistas uma impressão acerca desses significados. A condição nacional se torna, desta maneira, um dos fatores envolvidos na atuação desse cientista, bem como na forma como ele é visto na instituição internacional. Isto ocorreu no caso de Castro.

Um outro aspecto da interação de Josué de Castro na FAO, bem como de outros brasileiros, residiu nas negociações envolvidas no planejamento e operacionalização das atividades realizadas no país no âmbito do Acordo Brasil/FAO de Prestação de Assistência Técnica. Steve Stern (1998) afirma que as instituições internacionais do denominado 'sistema mundial' não constituem entidades homogêneas e monolíticas, mas, sim, arenas de poder e disputa cultural. Assim, "não impõem simplesmente suas normas e procedimentos à 'periferia', mas interagem com as realidades locais, o que faz com que suas ações sejam moldadas/negociadas pelos interesses dos países onde atuam" (*ibid.*, p. 48). Dessa maneira, as agências internacionais se constituem em verdadeiras "arenas de negociação" (*ibid.*, p. 48). Segundo Hochman (2008, p. 77), esses espaços de negociação são "arenas dinâmicas, nas quais atores locais, profissionais transnacionais e agências internacionais interagem, modelam-se e remodelam-se uns aos outros". Contudo, há sempre um grau de assimetria permeando as "relações entre agências, governos, comunidades de especialistas e personalidades individuais" (HOCHMAN, 2008a). Essa esfera de interrelação entre a agência e o país é perpassada por interesses e cosmovisões de ambas as partes.

Nenhuma das implicações da atuação de Castro na agência se esgota na pessoa de Castro, mas, sim, traz uma série de desdobramentos para o lado brasileiro, sob aspectos importantes como a posição e prestígio da nutrição junto ao Estado, a penetração do discurso contra a fome em distintas esferas da sociedade brasileira e o reforço da legitimidade de Castro como líder da comunidade brasileira de nutrição.

Objetivos e contribuição esperada

O objetivo geral deste trabalho é o de analisar as relações entre a agenda internacional e as idéias e políticas referidas à nutrição no Brasil. Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir para a historiografia das relações científicas e das políticas internacionais em saúde, através de uma abordagem especificamente voltada para a temática alimentar e para as relações entre a comunidade de cientistas/gestores brasileiros de nutrição e a OSLN e FAO. Essa contribuição específica ainda não foi explorada pela historiografia. Com essa pesquisa pretendemos ampliar o escopo da história da nutrição no Brasil, bem como oferecer informações e resultados que permitam o cotejamento do presente caso de estudo com outros casos congêneres no campo da saúde, e em outros campos. O trabalho pode, ainda, subsidiar a compreensão da dinâmica das relações entre organismos internacionais e o Brasil, assim como a bibliografia internacional de história das ciências já se dedicou a analisar o processo de construção das políticas tanto da FAO quanto da OSLN, buscamos agora trazer uma faceta complementar em relação a esses trabalhos, ao descrevermos as relações científicas, técnicas e políticas, particularmente da FAO, para fora do âmbito organizacional interno, ou seja, em interação com um país específico.

Para examinarmos as relações entre as agendas da OSLN e da FAO e a brasileira, buscamos analisar os seguintes pontos: a existência de nexos importantes em comum (no terreno de conhecimento científico, de interpretação de causas de problemas e de formulação de soluções); as relações diretas ou indiretas entre a OSLN e a comunidade brasileira de nutrição, e entre a FAO e essa comunidade; o intercâmbio de informações.

Na busca do objetivo geral traçado, guiamo-nos por objetivos específicos que corresponderam a questões que buscamos responder. A primeira dessas questões situou-se no plano da compreensão de como condições históricas, sociais, econômicas e sanitárias internacionais atuaram no estímulo e modulação da configuração da alimentação como um tema da agenda de debates e ações políticas internacionais, em termos da atuação da OSLN e da FAO. Da mesma forma, analisamos como as agendas se mobilizaram para trazer respostas para o problema alimentar considerando os fatores supra-mencionados, ou seja, políticos, econômicos, etc.

O segundo questionamento que nos propusemos a responder consistiu em entendermos como e porque a questão nacional perpassou, como um tema transversal, os debates, prescrições e ações abrangidas no presente estudo. Essa questão consistiu no traço contínuo que ligou, direta ou indiretamente, todos os eventos e aspectos analisados no escopo do objetivo geral a que nos propusemos. Ao nos referirmos a 'questão nacional', referimo-nos a dois eixos principais. O primeiro dos aspectos que, no âmbito internacional, fizeram com que políticas e agências internacionais olhassem para dentro dos países, particularmente para os considerados mais pobres e atrasados, analisando-os, interpretando-os e formulando prescrições para combate a seus problemas. Fizeram parte dessa conjuntura o interesse internacional na modernização de países na década de 1930 e parte da de 1940, e a preocupação com o desenvolvimento, a partir do pós-II Guerra Mundial. Do acervo de aspectos nacionais enfocados nesse eixo internacional, fizeram parte uma interpretação das causas e soluções para a questão alimentar: a delimitação científica de uma doença nutricional considerada típica da pobreza; a proposição de reformas, concomitante a recomendações de instalação de políticas nacionais, à politização da questão alimentar levando em conta condições internas nacionais e à prescrição de tarefas de Estado correlatas ao tema. A esses aspectos juntaram-se uma percepção específica do 'valor' e lugar de cada país no concerto mundial (inclusive científico); e uma análise da alimentação e da conjuntura interna dos países em diferentes áreas, de forma a apontar/explicar condições nacionais positivas ou negativas. Além dos aspectos desse eixo, operado das agências para o país, o outro eixo consistiu na forma como, no âmbito brasileiro fatores ligados à condição nacional foi problematizada em sua correlação com a alimentação. Esses fatores problematizados consistiram em principais problemas nacionais (sendo a problemática alimentar eleita como a mais séria), a politização da questão alimentar, os entraves e as soluções para o desenvolvimento, a necessidade de reformas e políticas, a forma como o Brasil foi mostrado e teve seus interesses defendidos no âmbito externo em tela. Os entrecosques entre interesses de países hegemônicos e interesses de países menos poderosos como o Brasil também envolveu uma carga nesse sentido. Adicionalmente, as assimetrias nas relações entre indivíduos, bem como as negociações envolvidas no âmbito da assistência técnica, igualmente tiveram uma participação desse fator. Além disso, a condição nacional também esteve em jogo quando, competindo com cientistas de outros países, um brasileiro assumiu funções importantes na FAO.

Outra indagação a que buscamos responder foi a forma como diversos elementos incidiram sobre as agendas tanto da OSLN, quanto da FAO e da comunidade brasileira de nutrição liderada por Josué de Castro, fazendo com que elas fossem pontilhadas de continuidades e descontinuidades, de ampliações e reduções de seus sistemas interpretativos e programáticos, e assim oferecessem respostas particulares à questão da modernização/desenvolvimento. Nesse âmbito foram analisados nas três esferas referidas - OSLN, FAO, nutrição brasileira: filosofia de ação; *modus operandi*; o papel das lideranças; sociabilidades, articulações e distanciamentos praticados por atores circunstanciados nesse processo.

A quarta e última questão que procuramos examinar situou-se na análise do modelo de nutrição defendido e/ou praticado nesses três cenários implicados - OSLN, FAO e nutrição brasileira. Elementos como seu caráter multifacetado ou não - ou seja, apropriando-se ou aproximando-se de temáticas agrícolas, econômicas, sociais, etc., ou mantendo-se na esfera biológica mais estrita - bem como a compreensão de como ciência, ensino e políticas deveriam se articular, consistiram objetos de análise, por duas motivações: entender a amplitude e o caráter mais - ou menos - politizado com que o objeto da má alimentação foi interpretado e enfrentado como problema; e conhecer a posição relativa da nutrição na ponderação/hierarquização em relação às demais áreas supra-referidas (agricultura, etc), como forma de perscrutar o papel e o lugar que a nutrição estava ocupando nas estratégias voltadas para a superação dos problemas alimentares e a modernização/desenvolvimento dos países. Em consonância, procuramos examinar em que consistiu e como foi organizado o conhecimento científico de nutrição na esfera da OSLN e da FAO, a fim de avaliarmos seu potencial papel nos modelos de nutrição defendidos. Por outro lado, buscamos compreender como a experiência na FAO de um brasileiro singular, Josué de Castro, se relacionou com inflexões em suas próprias convicções como cientista de nutrição e intelectual - especialmente, nas relações entre alimentação e desenvolvimento mediadas pelos temas da agricultura e da industrialização, e na sua compreensão do jogo político internacional circundante aos problemas percebidos no eixo fome/desenvolvimento.

Metodologia

Como apontam os estudos historiográficos mencionados, uma complexidade de fatores está presente nas relações entre contextos internacionais e contextos nacionais, em termos da configuração de agendas de saúde conectadas à perspectiva do progresso dos Estados. Conforme exposto, esses atores se configuram como instituições (as agências internacionais e as instituições locais), comunidades técnicas e científicas (especialistas das agências e cientistas/gestores locais, incluindo seu papel circunstanciado como lideranças), as ideias e premissas que caracterizam as crenças desses atores no tocante aos elementos de interesse (concepções acerca de nutrição, saúde, progresso/desenvolvimento, causas e soluções dos problemas alimentares), as conjunturas nacionais (aspectos históricos, econômicos, sociais, sanitários e políticos) e o contexto internacional (quanto aos mesmos elementos citados para o nível nacional). Portanto, observa-se existir um intrincado e diversificado conjunto de fatores imbricados na configuração dessas agendas, e que devem ser analisados em sua dinâmica, e não como elementos estáticos. Cada uma dessas agendas - a local e a internacional - guarda características particulares, e o exame da interação entre ambas se constitui em um processo analítico que deve atentar para a singularidade dessas características e para a forma como elas interferem na interação entre agendas, redundando em efeitos como aceitação, rejeição e/ou adaptação de pontos dessas agendas. Como conduzir de forma metodologicamente apropriada uma análise que conjuga tal complexidade e tantos atores diferentes?

Nosso estudo procurou evidenciar como as agendas internacionais da OSLN e da FAO se posicionaram em relação a questões nacionais, particularmente no eixo entre alimentação e modernização/desenvolvimento. Nesse sentido, valemo-nos do contributo metodológico da cientista política Martha Finnemore, que, isoladamente (FINNEMORE, 1996) ou em colaboração com seu colega Michael Barnett (BARNETT e FINNEMORE, 1999; BARNETT e FINNEMORE, 2004), aponta como organizações internacionais agem como entidades que analisam e estimulam comportamentos nos cenários nacionais. Através de recomendações, as agências internacionais exercem um papel prescritivo, e uma das principais fontes de poder das agências advém do fato de usarem sua autoridade para orientar ações, contribuindo para a configuração da realidade social (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 6). Para Finnemore

(1996), o sistema internacional moderno é governado por um poderoso conjunto de regras culturais internacionais cujo núcleo de racionalidade cria normas sobre progresso e influencia Estados, organizações e indivíduos. Parte da autoridade das organizações internacionais reside em sua credibilidade como promotoras de progresso (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 5). Uma das consequências das redefinições em relação ao avanço dos países - como a mudança do foco em modernização para o foco em desenvolvimento, - este bem diferenciado e mais aprofundado é que elas legitimam níveis ainda maiores de atenção das entidades internacionais para com questões domésticas dos países, especialmente dos países que se considera serem mais atrasados (BARNETT e FINNEMORE, 1999). Com base nessas premissas, podemos constatar a forte presença de questões afeitas a âmbitos nacionais, nos discursos e/ou nas ações da OSLN e da FAO relativas às relações entre problemática alimentar e modernização/desenvolvimento.

Partindo do princípio de que, como afirma Finnemore (1996), regras culturais internacionais influenciam inclusive indivíduos, analisamos a relevância do papel de Josué de Castro nas interrelações entre agendas. A agenda brasileira de nutrição - na qual Castro teve um papel de destacada liderança - se constituiu não só no conjunto das ideias e aspirações de seus construtores os médicos de nutrição que conformaram uma comunidade de especialistas a partir de meados da década de 1930, mas também em uma peça de tentativa de legitimação e institucionalização da nutrição junto ao Estado. Ela foi, assim, ao mesmo tempo, produto e guia da comunidade que a engendrou, e também pauta programática na tentativa de convencer o Estado a agir de uma determinada maneira. Procuramos nos debruçar sobre a agenda vendo-a nessa dimensão abrangente. Segundo Barnett e Finnemore (2004), as organizações internacionais "criam novas categorias de atores, formam novos interesses para atores, definem novas tarefas internacionais compartilhadas e disseminam novos modelos de organização social ao redor do mundo" (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 3). Assim, os Estados são socializados a quererem certas coisas; os interesses dos Estados são construídos através de interação social (FINNEMORE, 1996). Partindo do papel exercido por Josué de Castro, maior liderança de nutrição no país na época e membro atuante na FAO, analisamos como a agenda brasileira se caracterizou nesse sentido, e tomando os eixos das relações entre alimentação e modernização/desenvolvimento.

As organizações internacionais possuem uma missão definida e estatutos que estabelecem suas prerrogativas de ação. Entretanto, essas organizações também podem mudar ao longo do tempo, atuando de formas não-antecipadas, afastando-se de suas missões iniciais ou adquirindo novas funções (BARNETT e FINNEMORE, 2004). Dessa forma, suas agendas estão sujeitas a mudanças de percurso, caracterizadas por modificações de perspectivas e prioridades. O mesmo pode se dar em termos de agendas nacionais, passíveis de uma série de possibilidades de inflexão. Nos Estados Unidos da década de 1950, por exemplo, era frequente, entre os formuladores de políticas, a polarização entre posições defendendo amplas reformas econômicas e posições favoráveis a intervenções nutricionais pontuais (KENNEDY, 1999). Posições dessa natureza e a consequente mudança que podem propiciar nas agendas podem ser ocasionadas, por exemplo, por tensões na compreensão dos tipos de ação mais indicados para a agência adotar - como ações mais abrangentes *versus* ações mais pontuais -, bem como sobre os resultados que se percebe que tais ações teriam. A esse respeito, a teoria dos pêndulos oscilantes, do historiador de ciência John Farley (2005), trata de tendências de interpretação e intervenção em saúde. Em princípios dos anos 1950, segundo Farley, havia uma polarização de posições, em torno do enfrentamento de doenças como sendo pré-requisito para o desenvolvimento ou não. Assim, alguns defendiam intervenções amplas e horizontais em saúde (dirigidas contra um leque de doenças, e mediante uma infraestrutura de saúde pelo menos mínima) e, outros, defendiam ações pontuais (medidas enfocando doenças específicas e impostas 'de cima para baixo'). Já no campo do desenvolvimento, um pêndulo similar oscilava entre os que acreditavam, e os que não compartilhavam da ideia, de que o sistema internacional perpetuava o 'subdesenvolvimento', por causar permanente desigualdade (*ibid.*, p. 284-5).

No presente estudo, adotamos a teoria de Farley como uma das bases para análise das agendas organizacionais e nacionais de nosso interesse, face a algumas características relevantes que possui. Embora Farley se refira a eventos temporais específicos e doenças, sua teoria é útil para empreendermos uma reflexão especificamente sobre as causas e soluções propostas, tanto na esfera nacional quanto na internacional, no âmbito do presente trabalho, através de uma análise do contraponto entre interpretações/ações amplas e abrangentes, e tendências de diagnóstico/intervenção mais pontuais. Além disso, é possível avaliarem-se as relações das agendas com a questão da promoção do desenvolvimento, bem como o impacto resolutivo das

ações sobre os problemas que se destinavam a solucionar. Com base nisso, continuidades e descontinuidades, bem como apropriações e ressignificações, puderam ser analisados nas agendas.

Acervos consultados

A definição da tipologia de fontes da pesquisa foi orientada pela opção metodológica de articular o plano internacional e a dinâmica local, entendendo-as como níveis fundamentais e que devem ser articulados para a análise da configuração de ideias e políticas concernentes à nutrição. Com este propósito, procedeu-se ao levantamento e análise de fontes reunidas nos acervos da ONU e da FAO, respectivamente em Genebra e Roma, e no Centro Josué de Castro, situado na cidade do Recife.

Nos Arquivos da FAO, obtivemos, durante período de estágio doutoral viabilizado por bolsa da Capes, fontes primárias fundamentais acerca dos trabalhos da FAO, das atividades e relações de seus principais líderes no período, das relações entre a FAO e o Brasil - incluindo a assistência técnica - e afeitas ao percurso de Josué de Castro na agência. Essas fontes consistiram de: memorandos, ofícios, cartas expedidas e cartas recebidas; correspondências confidenciais; relatórios; atas resumidas; Termos de Referência de grupos de trabalho; cópias de *press-releases*; gravações em áudio de discursos; telegramas; Constituição da FAO. As pesquisas foram mais concentradas nas pastas relativas a: diretores-gerais; diretores da Divisão de Nutrição; diretores da assistência técnica; comitês técnicos de nutrição; Brasil; e Escritório Regional do Rio de Janeiro. Os Arquivos da FAO guardam ainda toda a documentação referente à Conferência das Nações Unidas sobre Agricultura e Alimentação, realizada em 1943 na cidade norte-americana de Hot Springs e que deu origem à criação da FAO. Pesquisamos a íntegra dos documentos do acervo, composto de: memorandos, ofícios, cartas expedidas e cartas recebidas; atas integrais; atas resumidas; relatórios; recortes de notícias de jornal; fotografias; telegramas. Essas fontes serviram para elucidar as mais diversas atividades da agência de interesse para a pesquisa, em especial as posições das lideranças acerca de temas e ações específicos, as atividades do

Conselho da FAO, as relações entre o Brasil e a FAO e a atuação de Josué de Castro na agência. Ajudaram a esclarecer, ainda, o caráter dos debates na Conferência de Hot Springs.

Junto à *David Lubin Memorial Library*, biblioteca da FAO também localizada na sede da agência em Roma, trabalhamos com fontes primárias e secundárias. As fontes primárias consistiram de: relatórios, documentos técnicos, livros, manuais e folhetos, todos publicados pela FAO; e da coleção completa do periódico *Inter-Allied/United Nations Review*. A principal contribuição dessas fontes residiu em informações sobre o programa de assistência técnica - inclusive as atividades no Brasil -, sobre posições técnicas e científicas da FAO e sobre a presença da temática alimentar no discurso de autoridades do Bloco Aliado ao longo da II Guerra Mundial. As fontes secundárias consistiram de livros sobre a história da FAO e publicações sobre outros temas diversos de interesse para o estudo.

Ainda por ensejo do estágio doutoral, pesquisamos nos Arquivos da Liga das Nações, na sede da ONU em Genebra. Consultamos todas as pastas referentes aos trabalhos da OSLN, bem como a íntegra dos documentos do Comitê de Nutrição. As fontes primárias obtidas foram: memorandos, ofícios, cartas expedidas e cartas recebidas; relatórios; atas; livros publicados ou recebidos pela OSLN; recortes de notícias de jornal. Essas fontes contribuíram para o esclarecimento do processo de surgimento e consolidação da temática alimentar na agência e das posições técnicas e científicas da OSLN.

Na *United Nations Organization Library*, biblioteca da ONU também localizada em Genebra, foram obtidas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias compuseram-se das atas e relatórios da III Conferência de Alimentação da OSLN, realizada em 1939 em Buenos Aires; de livros publicados pelo médico argentino Pedro Escudero; de livros publicados pelo médico japonês Tadasu Saiki; e da coleção completa da revista da OSLN, o *Quarterly Bulletin/Bulletin of the League of Nations Health Organization*. A contribuição dessas fontes residiu nas informações acerca das opiniões expressas na Conferência realizada na cidade portenha, nas publicações de nutrição da OSLN e dos trabalhos dos dois cientistas referidos, cujas atividades tiveram uma relevância particular na América Latina. As fontes secundárias englobaram livros sobre temas diversos de interesse para a pesquisa.

No Centro Josué de Castro, situado na cidade de Recife, em Pernambuco, foram obtidas fontes primárias. Foi consultada a íntegra das dez mil cartas do acervo de correspondência de Josué de Castro, das quais cerca de mil foram consideradas de interesse para a presente pesquisa. Essas fontes foram fundamentais para o exame da atuação de Josué de Castro na FAO, da visão de Castro acerca do trabalho da FAO, de detalhes acerca da assistência técnica da FAO ao Brasil, das sociabilidades de Castro e de inflexões em suas ideias.

Discursos parlamentares de Josué de Castro foram consultados no Diário Oficial da União, tendo contribuído para a análise de suas ideias e de sua avaliação da atuação da FAO.

A coleção completa do periódico *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, editado inicialmente pelo Serviço Técnico da Alimentação Nacional e posteriormente pelo Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, foi consultada na Biblioteca de Ciências Biomédicas da FIOCRUZ, no Rio de Janeiro. Essa fonte primária foi importante no esclarecimento de posições de Josué de Castro e outros cientistas de nutrição da época, bem como da divulgação dada por Castro às atividades da FAO.

Artigos científicos do médico argentino Pedro Escudero foram obtidos, por serviço à distância, da Biblioteca Central Juan José Montes de Oca, da Faculdade de Medicina da Universidade de Buenos Aires. Diversos livros e publicações de Josué de Castro e de outros cientistas brasileiros de nutrição, além de fontes secundárias e referências bibliográficas, foram obtidos das seguintes bibliotecas, localizadas no Rio de Janeiro: Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde da Unirio; Biblioteca de Ciências Biomédicas da FIOCRUZ; Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas; e das seguintes bibliotecas da UFRJ: do Museu Nacional; do Instituto de Economia; da Faculdade de Letras; Biblioteca Pedro Calmon. Referências bibliográficas da Biblioteca do MEC em Brasília também foram utilizadas. Fontes e referências bibliográficas complementares foram obtidos no sítio da *Internet Archive Digital Library*. Portais de periódicos - *SciELO*, *Capes* e *Sciencedirect* - e de teses - *Capes* - foram também consultados.

Estrutura da tese

Além desta Introdução, a tese contém seis capítulos. O Capítulo 1 oferece uma panorâmica do processo de instalação da temática alimentar como objeto de uma agenda internacional de nutrição protagonizada pela OSLN. Traz as características dessa agenda e um debate acerca do recrudescimento do tema alimentar no interior da OSLN, em face de eventos históricos do período. Também problematiza o uso político internacional do alimento como estratégia norte-americana no período, aborda os eventos-chaves que deram lugar à criação da FAO, e enfoca como o tema da modernização permeou os debates da época.

No Capítulo 2, analisamos a FAO, em termos das ideias que compuseram sua agenda, de sua dinâmica político-administrativa interna, das posturas assumidas por suas lideranças e dos efeitos de eventos históricos internacionais sobre a atuação da agência. Debruçamo-nos sobre o lugar da nutrição na agência e nas tentativas de implementação de programas direcionados ao combate à fome, agora sob a égide do desenvolvimento.

O Capítulo 3 é dedicado às atividades de assistência técnica em nutrição realizadas pela FAO no Brasil. Apresentamos detalhes concernentes às características e à operacionalização do programa de assistência técnica, levando em conta as ações centralizadas na sede da agência e as ações em campo. São descritas e analisadas as atividades de assistência técnica levadas a cabo na área de nutrição.

O Capítulo 4 refere-se à alimentação e ao desenvolvimento como temas da agenda nacional de nutrição. Traz algumas informações básicas sobre a conjuntura alimentar e nutricional brasileira do período e examina as ideias correlacionando alimentação com a superação do 'subdesenvolvimento'. Situa a relevância de Josué de Castro no cenário nacional e seu papel na configuração da agenda brasileira de nutrição.

O Capítulo 5 descreve e problematiza a atuação de Josué de Castro no interior da FAO. Apresenta detalhes de seu ingresso e crescimento dentro da agência, assumindo a posição de presidente do Conselho. Evidencia os posicionamentos de Castro no tocante às políticas da

agência, incluindo suas frustrações com as limitações de ação da FAO. Finalmente, o capítulo aborda a importância dessa experiência de Castro nas proposições desse intelectual brasileiro acerca do problema alimentar no mundo, na ótica do desenvolvimento.

O Capítulo 6 coloca a institucionalização brasileira de nutrição em perspectiva com a agenda de afinidade relativa com a OSLN e com a FAO. Aponta aspectos correlatos referente à institucionalização de políticas brasileiras de alimentação, assim como o papel de Josué de Castro nesse âmbito. Faz um cotejamento entre posturas adotadas pela comunidade de nutrição e as premissas presentes nas agendas da OSLN e da FAO, buscando discriminar e analisar criticamente as ressignificações e as diferenças envolvidas.

Capítulo 1 - Alimentação e modernização como tema da agenda internacional (1927-1945)

A OSLN teve um importante protagonismo na configuração da temática alimentar como objeto de uma agenda internacional de nutrição. O recrudescimento do tema alimentar nesse âmbito foi fomentado por eventos históricos mundiais importantes e pelo interesse pela forma como condições nacionais estavam imbricadas com a problemática alimentar. Ao protagonismo da OSLN somou-se o uso político internacional do alimento como estratégia norte-americana. O debate internacional gerado em consequência deu lugar à criação da FAO.

1.1. A nutrição na Organização de Saúde da Liga das Nações

Um dos fatores que abriram possibilidades para o trabalho internacional em nutrição da primeira metade do século XX foi o interesse na saúde internacional, por ter favorecido a organização de novas instituições e culturas em torno do tema, propiciado um olhar mais concentrado, em termos de políticas e conhecimentos, para a saúde.

Em fins do século XIX, um movimento de cooperação internacional em saúde já se iniciara, visando, principalmente, o controle da disseminação de epidemias (LIMA, 2002, p. 36). A percepção do perigo da propagação de doenças contagiosas tornou a saúde um tema central nas relações internacionais no período e nas três primeiras décadas do século XX, dando lugar à construção de uma ‘saúde internacional’.

O conceito de saúde internacional remonta à instituição de cordões sanitários e quarentenas marítimas locais, nacionais e internacionais na Europa, desde a Idade Média (CUETO, 2007, p. 27), e envolve não só o controle de epidemias e a vigilância de fronteiras nacionais, mas também as interrelações entre Estados, no âmbito de políticas e práticas de saúde (CAMPOS, 2006). Desde meados do século XIX as ações anti-epidemias foram objeto de acordos de implementação universal e tornaram-se sistemáticas e mais eficazes (CUETO, 2007, p. 27). Birn, Pillay e Holtz (2009) traçam longo histórico analítico de iniciativas concretas ou incipientes em saúde internacional, inclusive na medicina tropical (*ibid.*, p. 30). Eles

demonstram que o conceito e as práticas de saúde internacional tiveram natureza complexa, e apresentam-na como “uma interação de forças, processos e condições globais, nacionais, regionais e locais”; “em suma, vemos a saúde internacional de uma forma integrada [*entre essas interações*] que influencia a saúde e o desenvolvimento de intervenções, instituições e políticas” (*ibid.*, p. 13-14). A construção da ‘saúde internacional’ ganhou crescente dinamismo a partir do pós-I Guerra Mundial. Quase todo o período 1919-39 foi marcado por instabilidades sociais profundas, bem como por crises e recuperações financeiras, em distintas partes do mundo, cenário que ajudou a aumentar o interesse pela saúde (*ibid.*, 2007, p. 77).

Esse interesse pela saúde internacional foi tão decisivo que acabou por se manifestar também em espaços não originalmente criados para este fim. Em 1919 no escopo do Tratado de Versalhes, acordo de paz para prevenção de guerras e facilitação do restabelecimento do comércio internacional, foi instituída a Liga das Nações. Inicialmente a agência tratou mais de medidas antibélicas e militares, assim como de acordos mercantis (POLLOCK, 1920, p. 134). Porém a LN inovou no cenário mundial, em assuntos que foram além da gestão diplomática. É importante salientarmos que a sensibilização acarretada pela experiência de guerra, coincidente com um período de reorganização de Estados Nacionais e a uma percepção de maior interdependência entre países em relação à saúde, à economia e à paz, conduziu a uma ampliação dos temas considerados estratégicos internacionalmente. A LN trouxe uma nova contribuição ao propiciar o afloramento de determinados temas e ao ensejar uma cultura de debates sistemáticos, troca de experiências e formulação de recomendações e acordos internacionais sobre essas questões. Nesse percurso, mostrou-se necessário trazer à arena de discussões não apenas a opinião de políticos e gestores, mas de especialistas nas áreas de conhecimento para as quais esses debates se direcionavam. Gradativamente a abrangência da LN estendeu-se para áreas técnico-científicas como as da saúde, agricultura, estatística e outras – incluindo a nutrição.

A saúde foi um tema importante na trajetória da LN, ingressando em sua agenda inicialmente devido a preocupações com a disseminação de doenças infecciosas (CUETO, 2007, p. 29); estas provocavam uma sensação de haver uma maior interdependência sanitária internacional, demandando a construção de medidas globais a respeito (LIMA, 2002). Redundaram na criação da OSLN. Instituída a partir de um comitê provisório anti-epidemias formado quando da criação da LN, a OSLN foi oficializada em 1924 (WEINDLING, 1995). O que é de extrema relevância para o presente trabalho é que gradualmente seus membros dedicaram-se a

diversos outros temas de saúde, apoiando pesquisas, propondo padronizações biológicas, promovendo intercâmbio de práticas e gerando estatísticas uniformizadas em saúde. Isto a converte em uma referência em saúde internacional e um núcleo de especialistas em saúde pública de mentalidade internacional que concebiam políticas de saúde pública inovadoras (*ibid.*).

Do ponto de vista prático, a OSLN contou com importante patrocínio da Fundação Rockefeller, o que lhe permitiu executar uma gama de atividades (WEINDLING, 1997). As ações desenvolvidas no interior da OSLN foram motivadas por demandas e interesses dos países – para se normalizarem atividades comerciais e econômicas mundiais, se favorecer maior bem-estar social, se aprimorar o rendimento do trabalhador e se promover a saúde de populações. Ou seja, interesses biológicos foram reunidos a interesses econômico-sociais. A OSLN diferiu de outros organismos internacionais de saúde precedentes - como a OPAS, instituída em 1902, e o Escritório Internacional de Higiene Pública, criado em 1907 – por lançar as bases de novas formas de colaboração internacional, e por nela se entenderem saúde e bem-estar social como meios de prevenção de guerras e de conflitos sociais (WEINDLING, 2006), o que lhe adicionou um importante caráter político na interpretação e manejo de problemas sanitários.

Por razões diplomáticas, o Brasil se desligou da LN em 1926 (SILVA, 1998). Entretanto, a afiliação ou não de um país à entidade foi irrelevante do ponto de vista da colaboração técnica e do reconhecimento da legitimidade nos conhecimentos produzidos na OSLN. Essa legitimidade também se fez presente no Brasil. O Brasil contou com especialistas na OSLN, destacando-se os médicos Carlos Chagas ¹ e Geraldo de Paula Souza ². Do ponto de vista institucional, a iniciativa conjunta Brasil/OSLN mais efetiva consistiu na criação do Centro Internacional de Pesquisa da Lepra, no Rio de Janeiro, em 1934 (CUNHA, 2011), não tendo vingado a proposta de fundação de uma escola avançada de saúde pública (LEAGUE OF NATIONS, 1927).

¹ Sanitarista e bacteriologista do Instituto Oswaldo Cruz, protagonista do descobrimento do protozoário da doença de Chagas (KROPF, 2011).

² Sanitarista do Instituto de Higiene de São Paulo, ele foi um dos principais responsáveis pela criação de centros de saúde no país e da fundação da Faculdade de Saúde Pública da hoje Universidade de São Paulo. Um dos propositores da fundação da Organização Mundial de Saúde (OMS), Paula Souza foi delegado brasileiro junto à mesma. Ele criou o primeiro curso superior brasileiro de nutrição, na hoje Faculdade de Saúde Pública de São Paulo, em 1939 (CANDEIAS, 1984).

Em alusão à saúde internacional, pode-se dizer que uma 'nutrição internacional' também se instalou no contexto mundial de então. Antes da I Guerra Mundial já havia entidades internacionais lidando com a questão da alimentação: o Instituto Internacional de Agricultura, localizado em Roma, e o Escritório Internacional de Saúde Pública, em Paris (POLLOCK, 1920, p. 81), por exemplo. Este dedicava-se mais a pesquisa e coleta de informações e passaria a ficar sob a direção da LN. O primeiro seria futuramente incorporado pela FAO. Contudo, nesses organismos não houve um trabalho em nutrição assemelhado com o da OSLN. A forma como a guerra, os problemas econômicos do entre-guerras e a questão médico-social foram percebidas na OSLN, foram estímulos fundamentais para isso, pois contribuíram para o tipo de olhar sobre a alimentação dos povos que se praticou, e cooperaram para a configuração de uma 'nutrição internacional' da qual a OSLN participou de maneira relevante. Com a atuação da OSLN em nutrição, um interesse internacional reunindo elementos técnico-científicos, econômico-sociais, administrativos e políticos em nutrição se instalou na agenda internacional, consubstanciando-se em ideias, propostas e ações, e envolvendo a interpretação de um papel das esferas governantes nacionais.

Como citado, nas causas e soluções do problema alimentar, condições e interpretações sociais, econômicas e políticas presentes em expressiva parte do mundo ocidental ao longo da primeira metade do século XX, foram fundamentais para propiciar a emergência da alimentação como um problema da agenda internacional de saúde. Passamos a descrevê-los.

A IGM teve grande importância no âmbito dessa configuração da agenda internacional no decorrer da guerra, uma diversidade de questões relacionadas com a alimentação entrou em evidência. Elas envolveram racionamento alimentar, alimentação de tropas, preocupação com a auto-suficiência alimentar nacional, logística de suprimento de alimentos a regiões afetadas por confrontos, convulsões sociais por fome, pilhagens e estratégias para que alimentos para a população civil não fossem usurpados por tropas inimigas.

Um dos aspectos de maior relevância residiu nas condições de saúde insatisfatórias de grande parcela dos recrutas, atribuídas, em boa parte, a razões alimentares. Essas deficientes condições de saúde teriam, segundo se entendia, uma influência negativa sobre o desempenho das tropas; e, muito mais do que isso, considerava-se que a condição das tropas seria uma amostra cabal do que se passava em termos alimentares na população como um todo, e que

afetaria o vigor e a capacidade de trabalho civis, comprometendo a qualidade de futuras tropas e representando um ponto fraco para os Estados (MARCH e BEAMISH, 1919, p. 181-199).

Por sua relevância para o futuro e a segurança dos países, esses aspectos que iam do racionamento de guerra à melhoria da alimentação do povo foram compreendidos como elementos sobre os quais os Estados precisariam atuar. Isto gerou demandas por estratégias político-administrativas, bem como demandas científicas - pois foi preciso se ter noção da quantidade e tipo de alimentos que a população deveria consumir. Nos EUA, por exemplo, a preocupação em se dar uma racionalidade a tais questões conduziu à criação, em 1917, da *Food Administration*, órgão de planejamento e supervisão do suprimento de alimentos, bem como à construção, no mesmo ano, das primeiras recomendações dietéticas oficiais para humanos, pelo *United States Department of Agriculture [USDA]* (DARBY, 1994). A condição belicista e a preocupação com o 'valor' e lugar de cada país no concerto e na competitividade com outros países foram, assim, fatores que contribuíram para a construção e acionamento de conhecimentos e instrumentos operacionais em nutrição durante e após a I Guerra Mundial. Dessa forma, a questão biológica e a conjuntura política ficaram inscritas conjuntamente nesse processo.

Um outro aspecto decisivo para a organização da nutrição internacional no período residiu na esfera médica, com o peso de preocupações sociais se inserindo na agenda da saúde internacional. Isto facilitou a interpretação da má alimentação como um problema de ordem social. Essa preocupação social esteve intrinsecamente ligada a uma interpretação político-econômica das sociedades, integrada à biologia.

Desde a Revolução Industrial de meados do XVIII, problemas sociais do proletariado, oriundos da nova sociedade industrial, interpretavam as preocupações de cientistas e intelectuais ao redor do mundo. Explicações sociais e políticas de causas de doenças já haviam tido um de seus momentos de expressão em meados do século XIX, com os movimentos da medicina social e de reformas médicas na França, Inglaterra e Alemanha. Nesse âmbito podem-se, por exemplo, citar trabalhos como o do polonês Rudolf Virchow, com seu *Relatório sobre a epidemia de tifo na Silésia do Norte*, de 1858, e do inglês Edwin Chadwick, um dos redatores de *Condição sanitária da população trabalhadora da Inglaterra*, de 1842 (BROWN e FEE, 2006; REES, 2001). A progressão desse tipo de preocupação social até as décadas iniciais do século XX teve por um de seus reflexos o florescimento na OSLN

de uma importante ênfase na medicina social. Em termos de focos de interesse, condições de vida e saúde dos trabalhadores, bem como a morbi-mortalidade infantil, chamaram a atenção durante a I Guerra Mundial e no entreguerras; isto redundou em estudos e ações em favor de direitos e da saúde infantil interior da OSLN (SCARZANELLA, 2003). Os membros da OSLN passaram a dedicar-se a analisar e fazer proposições no terreno do bem-estar social e da saúde materno-infantil, inclusive por liderança de seu diretor, o bacteriologista polonês Ludwik Rajchman. Rajchman era um entusiasta da visão social³. Como assinalaremos mais à frente, isso abriu passagem para tentativas de inserção do tema da nutrição na agenda da OSLN, e para seu posterior ingresso definitivo na pauta da instituição.

Ressalte-se que a preocupação com a medicina social não foi uma marca exclusivamente da OSLN, mas sim representou um interesse mais disseminado, evidenciando um clima de ideias internacional propício nesse sentido. À época, atividades de saúde internacional eram desempenhadas na OSLN, no Escritório Internacional de Higiene Pública, no Escritório Sanitário Pan-americano e na Fundação Rockefeller, e foram pautadas por uma interlocução entre saúde pública, biologia e medicina social. Embora tais instituições fossem consideradas frágeis sob seu aspecto normativo dos Estados e da ordem internacional, uma vez que não contavam com poder coercitivo, seu trabalho ganhou legitimidade (BIRN, PILLAY e HOLTZ, 2009, p. 63), o que retroalimentou o clima internacional ligando saúde e preocupação social. Esse clima também se manifestou de maneira importante, por exemplo, no Escritório Internacional do Trabalho, que desenvolveu algumas atividades de nutrição em colaboração com a OSLN.

Se, de um lado, a preocupação com questões sociais não desapareceu da pauta internacional de saúde e nutrição em décadas posteriores, de outro no pós-II Guerra Mundial ela ganhou um peso diferenciado, como apontaremos mais adiante. Mas o que importa ressaltar é o fato de a medicina social ter se constituído em uma das principais condições de possibilidade para a nutrição tornar-se uma importante preocupação na OSLN.

³ Rajchman ingressou na Comissão de Epidemias em 1920 e em 1921 integrou uma missão à Rússia, então devastada por tifo e fome. Entre 1921-1939 dirigiu a OSLN, estimulando trabalhos em temas sociais e de nutrição, que culminaram na criação do Comitê de Nutrição da organização. Desligado da LN em 1939, dentre 1944-1945 foi consultor da UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), agência de assistência, inclusive alimentar, a países devastados pela guerra. Posteriormente, com apoio do ex-presidente americano Herbert Hoover, conseguiu a criação do UNICEF, o qual presidiu (BALINSKA, 1998).

Foi no bojo dos interesses por temas sociais e materno-infantis que se ensejou na OSLN, em 1926, contato com um dos modelos de nutrição institucionalizada considerados mais avançados à época, e encabeçado pelo japonês Tadasu Saiki ⁴. Esses interesses fizeram com que membros japoneses e americanos da OSLN ⁵ sugerissem um inquérito internacional sobre higiene escolar, englobando a nutrição através de investigação de desenvolvimento físico, de requerimentos de nutrientes e de informações sobre a promoção da saúde desse segmento populacional. Porém, por falta de uniformidade metodológica e por divergências acerca da forma de condução do estudo - o que atestava o grau deficiente de organização e de consenso internacional em que se encontravam tais conhecimentos de nutrição no cenário da época - , decidiu-se fazer uma aproximação menos detalhada, mais geral, em relação ao tema da alimentação (HEALTH COMMITTEE..., 1926, p. 45). Isto se daria mediante uma primeira discussão de como se encontravam organizados os conhecimentos especializados de nutrição em contextos reconhecidos como legítimos do ponto de vista científico e de políticas. Isto propiciou conhecer-se o trabalho de Tadasu Saiki no Japão, que Rajchman vira de perto em visita ao Oriente.

Saiki criara, em 1914, o primeiro Instituto de Nutrição do mundo, que viria a tornar-se, em 1921, um órgão de governo (MELBY *et al*, 2008). É da mais alta importância apontarmos que o modelo de nutrição praticado por Saiki foi o modelo de nutrição que a OSLN escolheu tornar mais visível naquele momento, por dois motivos: esse modelo conjugava biologia com outras áreas, ligadas, direta ou indiretamente, à politização da questão alimentar; para operacionalizar esse primeiro aspecto, o modelo integrava pesquisa científica, ensino especializado e formulação de políticas nacionais, vistos de forma associada à conjuntura político-social-econômica.

No Instituto, os estudos de nutrição associavam economia, análise da sociedade e fisiologia, sob a égide da importância da alimentação popular (AOKI, 2007). Saiki praticava uma visão não-reducionista dos efeitos da alimentação, defendendo a premissa de que a alimentação interferiria no homem e na sociedade - determinando a saúde, a economia e o moral nacionais. Ele também salientava a interdependência entre aspectos fisiológicos e econômicos, e atribuía um papel às desigualdades sociais na geração dos problemas alimentares (*ibid.*). No Instituto

⁴ No Japão, EUA, Grã-Bretanha e Rússia já havia uma institucionalização científica e política da nutrição nessa época (ESCUADERO, 1934).

⁵ Embora os EUA jamais hajam se incorporado à LN, seus especialistas estiveram muito presentes, como consultores, nos trabalhos de nutrição da OSLN.

executava-se um extenso número de pesquisas experimentais, clínicas e de medicina preventiva, aliando disciplinas distintas como fisiologia, bioquímica, epidemiologia e saúde pública (ESCUDERO, 1934). Dessas pesquisas constavam, por exemplo, inquéritos alimentares, investigações sobre a composição química de mais de seis mil alimentos, estudos de metabolismo de nutrientes, investigações sobre gasto energético de trabalhadores e estudos de metabolismo basal (AMARAL, 1963, v. 1, p. 153). Essas modalidades e interesses de pesquisa também vieram, posteriormente, a caracterizar os estudos e a construção de conhecimento na OSLN, na FAO e no Brasil, em termos de nutrição. No Instituto de Saiki, tais investigações resultaram, por exemplo: na definição de quais seriam os requerimentos energéticos dos japoneses; na proposição de uma ração e de um planejamento alimentar nacional; na criação de tabelas com a composição química dos alimentos japoneses, possibilitando estimativas do consumo de nutrientes pela população; e no estabelecimento de programas de fornecimento de refeições em escolas e fábricas (*ibid.*, v. 1, p. 126; *ibid.*, v. 2, p. 474, p. 541). O Instituto também formou pessoal especializado e realizou educação alimentar da população (MELBY *et al*, 2008).

Tendo em vista o interesse despertado por seus estudos, em 1926, Saiki, a pedido da OSLN, produziu um volume de quase 400 páginas intitulado *Progress of the science of nutrition in Japan* (SAIKI, 1926). Graças a uma política da OSLN de aproximação com as Américas, este trabalho e outros de sua autoria tornaram-se divulgados e altamente reconhecidos na América Latina e no Brasil (ESCUDERO, 1934; AMARAL, 1963, v. 1, p. 153). A política de aproximação trouxe Saiki, em 1927, para conferências no Brasil, EUA, Argentina e Chile. No Brasil, ele proferiu palestras na Academia Nacional de Medicina, no Rio de Janeiro (LEAGUE OF NATIONS, 1927, p. 65)⁶. Segundo relatório do presidente do Comitê de Saúde da LN, nas palestras Saiki defendeu “a importante ciência da nutrição, a qual o professor Saiki tornou a sua ciência, uma ciência que lida com o problema da nutrição em seus aspectos fisiológico, higiênico e econômico” (*ibid.*, p. 65), assim salientando uma compreensão multifacetada de nutrição. No Chile, essa visita de 1927 repercutiu em uma solicitação à Liga das Nações de permanência, por dois anos de um especialista da equipe do Dr. Saiki no país, para assessorar na criação de um instituto similar ao japonês (*ibid.*)⁷. Como reflexo não só da ação da OSLN mas do interesse crescente que a nutrição vinha despertando no cenário mundial, em 1928 foi criado na argentina o *Instituto Municipal de Enfermedades*

⁶ Não foram localizados registros a respeito na Academia Nacional de Medicina.

⁷ Criação que não se efetivou.

de la Nutrición, precursor do que viria a ser a mais respeitada instituição de nutrição latino-americana no período, o *Instituto Nacional de la Nutrición*, que formaria todos os primeiros nutricionistas da América Latina (BOURGES, BENGUA e O'DONNELL, 2002). E em 1929 propôs-se, pela primeira vez no Brasil, a criação de um Instituto Nacional de Nutrição, no I Congresso de Eugenia, proposta essa encaminhada ao governo, mas que não foi aprovada (MELO, 1946). Anos depois, em 1932, o Chile seria o primeiro país do mundo a solicitar assistência direta da LN para a questão da alimentação popular.

Assim, na OSLN o modelo de compreensão e prática de nutrição escolhido para ser divulgado para os países, se caracterizou por ser multifacetado. Isto se porque ele vinha tentar fazer face a necessidades de Estado múltiplas, imediatas e coletivas, em relação a suas populações, razão pela qual áreas distintas foram incorporadas à nutrição. Isto foi feito para formulação de caminhos de ação, a partir de conhecimento científico estratégico. Tais problemas, como problemas da vida de então, exigiram saídas tão complexas quanto eles mesmos, ou seja, soluções multifacetadas/integradas, mais céleres e de escala populacional. Tornaram-se foco de interesse da OSLN como resultado de questões originadas da preocupação que a I Guerra Mundial, o olhar da medicina social e o futuro da população materno-infantil representavam. A conjugação de saberes diversos para otimizar respostas consideradas mais realistas e abrangentes, encontrada no modelo de ciência praticado por Saiki, representou, dessa forma, um atrativo convincente, no interior da OSLN, para que esse modelo fosse publicamente legitimado pela agência.

Contudo, a repercussão do trabalho de Saiki no âmbito interno da OSLN parou por aí. Ainda não estavam dadas, na OSLN, as condições que fariam da nutrição um tema de ponta e sistemático na pauta da LN. Ainda assim, em 1928 o francês León Bernard fez a primeira proposta de inserção da nutrição como tema permanente dos debates da OSLN (MIXED COMMITTEE..., 1936). Bernard, professor do Departamento Médico da Universidade de Paris, presidente do Conselho Superior de Higiene da França e que presidira o Comitê de Higiene da OSLN, era um especialista em tuberculose e entusiasta das questões sociais na saúde (BOROWY, 2009). As más condições alimentares eram tidas como muito ligadas a uma doença cuja incidência era alta na época, a tuberculose, considerada também uma enfermidade de espectro causal social. Entretanto, entre 1928 e 1931 a nutrição voltada para

populações e conjugando várias áreas de conhecimento esteve praticamente ausente das atividades da OSLN ⁸.

O que foi definitivo para uma mudança nesse curso foram os efeitos da Crise Econômica de 1929. A I Guerra Mundial havia devastado economicamente muitos países europeus, levando à redução da produção e do comércio. No pós-guerra, os EUA expandiram sua produção e exportação de alimentos e de produtos industrializados para os europeus, que deles careciam. Isto colaborou para um substancial crescimento da economia americana dentre 1918 e 1928. Não obstante, à recuperação dos setores produtivos dos países europeus, a produção agrícola e industrial americana teve menor colocação, o que ocasionou uma moderada recessão nos EUA. Em outubro de 1929, a ela somou-se uma drástica queda dos valores das ações na Bolsa de Nova Iorque, representando perda de grandes somas de dinheiro para milhares de acionistas. Aprofundou-se expressivamente a recessão, com disparada da inflação, redução do comércio, fechamento de indústrias e alto desemprego. Muitos bancos haviam emprestado grandes somas a agricultores, e estes não conseguiram saldar suas dívidas, originando queda dos lucros das instituições financeiras e receio generalizado da falência das mesmas - o que levou a retirada de fundos e fechamento de bancos. A Crise de 1929 foi considerada a mais séria e longa recessão econômica do século, e seus efeitos foram generalizados, em virtude da interligação do sistema capitalista mundial. A crise persistiu até princípios da II Guerra Mundial. Tão severa foi a crise que, nos EUA, quando ela atingiu seu ápice em 1933, o presidente Franklin Roosevelt reformou o sistema econômico, governamental e social, com o pacote conhecido como *New Deal*, o qual minimizou o quadro geral (GALBRAITH, 1955).

A Grande Depressão de 1929 aprofundou a preocupação mundial com a alimentação, a qual já estava no ar desde a I Guerra Mundial. Ela pôs em evidência a importância da produção agrícola e do poder aquisitivo e produtivo da população. Em diversas partes do mundo, gerou problemas relacionados à produção e disponibilidade de alimentos. Se, no decorrer da I Guerra Mundial, o preço dos alimentos americanos, por exemplo, se valorizara, estimulando uma superprodução na década de 1920, com a Grande Depressão o mundo passou a se caracterizar pela coexistência de altos estoques alimentares em alguns países e carência de recursos para aquisição de outros, o que afetou profundamente o comércio mundial de

⁸ Mas, do ponto de vista da produção alimentar, desde 1926 a LN já publicava algumas estimativas anuais de produção, consumo, produtividade e importação/exportação agrícola internacional, incluindo dados brasileiros (SOCIÉTÉ..., 1945).

alimentos e o estímulo à agricultura (UNITED STATES..., 2009). Também ficaram evidentes as consequências devastadoras da crise sobre a saúde de populações, especialmente do trabalhador e das famílias de desempregados. Com o desemprego, houve fome em massa; e decaiu a produtividade da agricultura rural face ao comprometimento da saúde do lavrador pela alimentação deficiente. Irrompeu forte preocupação com os problemas de comércio mundial de alimentos, cujos prejuízos originados da crise afetaram o suprimento alimentar (*ibid.*). Adicionalmente, após a Depressão teve lugar, internacionalmente, uma maior preocupação com a saúde, conduzindo a uma consciência social mais acentuada (CUETO, 2007, p. 23) e prosseguiu o fortalecimento da medicina social (BARONA, 2008). Nos anos 1930 também cresceu, na OSLN, o interesse pelo local e pelo rural (MURARD, 2008, p. 160). A partir do plano internacional, essas condições redundaram em uma oportunidade histórica de certo ordenamento de ideias em torno de problemas alimentares, nos países e no mundo, o qual terminou por levar a má alimentação/fome a uma visibilidade inaudita e torná-la o cerne de um discurso de mudanças e melhorias nas esferas nacionais e mundial ⁹.

Aqueles eventos históricos favoreceram um enfoque da alimentação para além dos limites da biologia e potencializou uma visão social da alimentação focada nas massas. A ‘alimentação popular’ entrou na ordem do dia. Como já referido, em 1932 o governo chileno solicitou colaboração da OSLN para um estudo da alimentação popular no país – investigação que efetivar-se-ia em 1935 sob a forma de um inquérito médico-econômico, conduzido por Carlo Dragoni e Etiènne Burnet ¹⁰ e publicado em 1937 (DRAGONI e BURNET, 1937). Também em 1932, especialistas da OSLN produziram o relatório *Economic depression and public health*, o qual estimou em mais de 50 milhões os desempregados no mundo e salientou as dramáticas repercussões da redução ou falta de renda sobre o estado de saúde dos povos (HEALTH SECTION..., 1932). *Economic depression and public health* ajudou a dar bases adicionais para um foco mais acentuado no estado alimentar de populações, estimulando debates sobre nutrição em virtude de fatores como pobreza, morbidade, efeitos fisiológicos do desemprego e consequências da crise para a saúde infanto-juvenil (WEINDLING, 2006).

⁹ Nas fontes coligidas para a presente tese frequentemente constam com bastante indistinção termos como ‘má alimentação’, ‘má nutrição’, ‘subnutrição’, ‘desnutrição’ e ‘fome’. Alguma exceção pode ser feita para os dois últimos termos, que, especialmente no decorrer dos anos 1950, ganharam em parte especificidade, o primeiro no âmbito da ‘desnutrição proteica’ e o segundo no sentido de fomes em massa consequentes a catástrofes naturais. Mas coexistiu um uso não-específico, de sentido geral.

¹⁰ Proeminente especialista, Dragoni foi secretário-geral do Instituto Internacional de Agricultura e chefou o Departamento de Agricultura da Universidade de Roma. Burnet, médico francês, integrou a OSLN de 1928 a 1936 e, embora tenha atuado em nutrição, sua principal área de atuação foi a bacteriologia, que exercia no Instituto Pasteur da Tunísia, que dirigiu (WEINDLING, 1995, p. 70).

Dessa forma, os efeitos da crise econômica mundial sobre a saúde pública relacionados a alimentação deficiente tornaram-se objeto de grande interesse para os especialistas da OSLN. Ainda no ano de 1932 o Comitê de Saúde examinou os efeitos da crise econômica mundial sobre a saúde pública enfatizando a subnutrição, e duas conferências de especialistas foram planejadas - de Roma e de Berlim -, para análise do fator 'dieta adequada' em contextos de crise econômica. Posteriormente, outro documento importante da OSLN, *Report on the best methods of safeguarding the public health during the Depression* (LEAGUE OF NATIONS, 1933), documento final de uma reunião conjunta da OSLN e do Escritório Internacional do Trabalho sobre saúde pública, divulgado em 1933, deu destaque ao papel da alimentação na prevenção de doenças de relevância populacional. Como resultado, para subsidiar novos debates em 1933 a OSLN solicitou à Inglaterra, França, Estados Unidos, Dinamarca, Suécia, Noruega e República Soviética informações sobre a alimentação de suas populações e sobre as medidas que vinham sendo adotadas por esses países contra os problemas alimentares causados pela recessão econômica – muito especialmente no terreno da criação de instituições e políticas nacionais (TECHNICAL COMMISSION..., 1936). Tinha lugar um olhar mais aplicado sobre saídas para a crise mundial em curso, em termos alimentares, e sobre a configuração, dentro dos Estados, de mecanismos para fazerem frente a tais desafios. Esse olhar veio reforçar o antigo modelo divulgado por Saiki, que já tentava trazer respostas racionais, integradas e amplas para aplicação nos níveis populacionais no tocante à alimentação.

Como resultado desse levantamento de informações, junto aos sete países mencionados um dos modelos de enfrentamento da crise alimentar que foram reconhecidos como mais adequados foi o britânico. Ele tinha alguns pontos em comum importantes em relação ao modelo japonês. Em *The administrative machinery by which the adequate nourishment of the poor is ensured in Great Britain*, de 1933, ele foi apresentado por Mellville Mackenzie ¹¹. Todas as medidas adotadas eram regidas por parâmetros científicos, incluindo-se dietas-padrão para a população calculadas por especialistas. Desse programa amplo, que ia da agricultura à disponibilidade de alimentos, fazia parte também um conjunto de ações

¹¹ Mellville Douglas Mackenzie, médico inglês, foi capitão do Real Corpo Médico Militar na I Guerra Mundial, chefiou a Administração de Socorro à Fome Russa entre 1921 e 1923 e passou a integrar a OSLN a partir de 1928. Em 1936 tornou-se diretor do Escritório Epidemiológico da LN em Cingapura. Seria também presidente do Comitê Europeu de Saúde da UNRRA (SCHOOL..., 2009).

dedicadas à imediata melhoria da alimentação popular: venda de alimentos a custo subsidiado; distribuição de leite para crianças pequenas; criação de cozinhas centrais fornecendo 10 mil refeições diárias a escolares, gestantes e nutrízes; cooperativas de crédito para aquisição de alimentos; auxílio em dinheiro ou em gêneros alimentícios a desempregados; visitas domésticas regulares para acompanhamento da alimentação; treinamento de pessoal especializado e de visitadoras de saúde; mobilização de voluntários e sistematização de estatísticas. O artigo refere ainda que, no Ministério da Saúde britânico, instituiu-se um órgão especializado, um Comitê Consultivo de Nutrição, para propor aplicações práticas relativas aos “avanços nos modernos conhecimentos de nutrição” (MACKENZIE, 1933, p. 340). Mesmo em plena crise econômica, o fruto do programa britânico foi a melhoria da situação alimentar da população (*ibid.*, p. 339). Assim como no modelo japonês, no cenário inglês, pesquisa, planejamento e ações oficiais coligaram a 'moderna ciência da nutrição' à modernização. O combate ao problema em várias frentes, indo da assistência social alimentar à educação, adotava enfoque amplo da nutrição. O fato de existir um órgão central para nutrição reforçou a defesa de um papel que a nutrição deveria ocupar no Estado. Outro elemento importante consistiu na conjugação multifacetada - biológico-econômico-social - de saberes, compondo uma estratégia unificada de nutrição, característica que também estivera presente no modelo japonês. Dessa forma, o modelo inglês veio representar uma segunda 'referência-ouro' no âmbito da OSLN, de como se praticar nutrição como uma 'ciência' conjugada a políticas; e as políticas inglesas de alimentação desse período e da II Guerra Mundial passaram a ser uma referência importante na área de nutrição (ORNELLAS, s/d).

O resultado geral desse levantamento de dados entre os países mencionados foi publicado em 1933 como *Diet in relation to low income*, redigido por Wallace Rudell Aykroyd. Cientista de nutrição altamente respeitado, o irlandês Aykroyd foi o primeiro especialista de nutrição convidado para participar da OSLN, em 1931. Ele se especializara em pesquisas laboratoriais e de campo sobre beribéri e outras carências nutricionais, inclusive em colônias inglesas. Posteriormente, Aykroyd viria a ter destacado papel na FAO, exercendo o cargo de chefe da Divisão de Nutrição (CARPENTER, 2007). A partir da vinda de Aykroyd, foi se tornando ainda mais incisiva na OSLN a correlação da nutrição com as áreas social e econômica, sob um escopo regido majoritariamente pelos interesses da saúde pública. Sedimentaram-se ainda mais as tendências até aqui apontadas, o que acabou reforçando a politização da questão

alimentar e a visão acerca da alimentação como fator a ser incluído nos aparelhos de Estado para propiciar melhorias na população e no país.

No citado *Diet in relation to low income*, a problemática da alimentação, saúde e capacidade de produção dos trabalhadores e das massas desempregadas recebeu foco especial. Isto porque na OSLN e no Escritório Internacional do Trabalho havia preocupações nesse sentido. A ênfase do relatório residiu em um tema fisiológico - o metabolismo basal¹² - escolhido face à necessidade de cálculo das necessidades alimentares dos desempregados, o que só seria possível mediante conhecimento do gasto energético, do qual o metabolismo basal faz parte. Foi também debatida a ração ideal para trabalhadores, que favorecesse a eficiência produtiva. O centro da atenção estava especialmente no agricultor, pois este, mal alimentado, tinha sua capacidade de trabalhar a terra comprometida, o que reduzia sua renda, o que piorava sua alimentação e conduzia a mais pobreza. Assim, a temática das necessidades alimentares em função de desemprego/trabalho, então em evidência, foi ligada à da insuficiência de renda e à da recuperação dos países afetados pela crise financeira. Aykroyd considerou que a educação alimentar da população era importante, por veicular os princípios científicos da nutrição, mas que tal esforço seria inútil sem aumento da renda (AYKROYD, 1933, p. 148); diante de grande limitação desta, a tentativa de mudança de hábitos dietéticos por meios apenas educacionais seria não apenas impossível como “insultante” (*ibid.*, p. 150) – ideia que denotava uma importante hierarquização das causas da má alimentação.

A partir de *Diet in relation to low income* que a coleta e sistematização de informações sobre como aqueles países citados estavam lidando com a crise, evidenciaram-se quais eram os formatos e efeitos de ações públicas de nutrição já implementadas. Isto estimulou debates na OSLN a respeito. A OSLN passou a ativamente defender que houvesse ações governamentais de melhoria da alimentação dos povos, e que estas ações fossem planejadas por especialistas. Assim, é de alta importância assinalarmos que políticas públicas e programas alimentares, órgãos nacionais de nutrição, intersectorialidade de ações e uma alimentação voltada para a saúde pública tornaram-se temas cruciais defendidos na agenda do organismo, disseminada oficialmente para países de todo o mundo mediante documentos da agência.

¹² O metabolismo basal é aquele que o organismo executa quando em completo repouso, o indispensável à manutenção da vida; estimá-lo é importante pois ele compõe o cálculo da energia necessária para o funcionamento do metabolismo total (ou seja, que inclui as atividades dos humanos quando acordados).

Em continuidade a esses debates, em 1934 o Comitê de Saúde da OSLN decidiu incluir em sua agenda de trabalho um relatório geral sobre alimentação no contexto da saúde pública. Desse relatório ficaram encarregados os já citados médicos Wallace Aykroyd e Etiènne Burnet (TECHNICAL COMMISSION..., 1936). Aykroyd tinha uma trajetória mais concentrada na nutrição do que Burnet, que era bacteriologista. Para se preparar para elaborar o relatório, Aykroyd manteve conversações com três dos mais respeitados estudiosos dos requerimentos alimentares humanos, os norte-americanos Hazel Stiebling, Henry Sebrell e Elmer McCollum, que haviam participado da descoberta de vitaminas e doenças carenciais alimentares (PASSMORE, 1980). O documento final, publicado em 1935, denominou-se *Nutrition and public health* (BURNET e AYKROYD, 1935), sendo também conhecido como Relatório Burnet-Aykroyd. Ele se destinou a governantes e administradores de saúde. Teve imensa repercussão internacional (PASSMORE, 1980) ¹³. É a partir do advento de *Nutrition and public health* que a nutrição, uma temática que vinha estando em construção no âmbito da agência, se sedimenta como tema específico e sistemático da agenda da OSLN.

Isto fomentou uma série de publicações em nutrição pela OSLN. Afora o extenso quantitativo de documentos internos referentes a debates sobre a questão alimentar, entre 1924 e 1946 a OSLN publicou 153 documentos oficiais sobre alimentação (SOCIÉTÉ DES NATIONS, 1945). Os temas centraram-se crescentemente na produção e acesso ao alimento, na avaliação da alimentação e estado nutricional de populações, na composição química dos alimentos e nas necessidades fisiológicas de nutrientes, para definição de recomendações sobre alimentação dos povos e de políticas que melhorassem as condições nacionais. Escritas por cientistas muito respeitados, 80% dessas publicações são de 1935-1939, sendo 55% de 1936 e 1937 (*ibid.*). Essa concentração cronológica de publicações não se deveu a súbito crescimento de interesse, mas ao processo iniciado em 1932 quando se tentavam compreender os efeitos da Crise de 1929 na saúde e no estado de nutrição dos desempregados e trabalhadores.

O recém-citado *Nutrition and public health* trazia uma série de conteúdos relevantes. O relatório apontou a desnutrição como um problema simultaneamente social, econômico, agrícola, industrial, comercial e fisiológico, tendo por principal causa a pobreza. Assim, as

¹³ Nos textos da OSLN, como em outros da época, a nutrição é tratada como novidade científica. Mas não era, como se infere de livros como *The science of nutrition: treatise upon the science of nutrition* (1892), de Edward Atkinson e colaboradores, *The elements of the science of nutrition* (1906), de Graham Lusk, e *The newer knowledge of nutrition* (1918), de Elmer V. McCollum. Uma explicação para se haver falado em nutrição como inovação reside na falta, até então, de maior sistematização de estudos, e de comunidades coligadas de estudiosos, o que caracteriza aquele período como prévio a uma institucionalização científica.

dietas nacionais dependeriam de fatores políticos, econômicos, agrícolas e outros, o que deveria ser visto segundo os interesses da saúde pública. Esta, por sua vez, deveria ser reorientada a partir da nutrição. A maioria da população mundial viveria sob níveis dietéticos inadequados, e só através de um norteamento pela nutrição seria possível melhorar sua dieta; seria imprescindível que se criassem órgãos nacionais de pesquisa, ensino e educação popular em nutrição. As doenças de deficiência nutricional foram consideradas doenças sociais. Não haveria alimento suficiente para a humanidade e, assim, recomendava-se produzir mais e baratear os alimentos. O relatório indicava ainda que planos nacionais de produção e distribuição de alimentos, que vinham sendo efetuados por alguns países, seriam um exemplo a ser seguido; e que poderia mesmo haver um plano único mundial. Propõe-se mesmo um Instituto Internacional de Nutrição, para viabilizar o contato entre cientistas de diferentes países, estudar métodos para elaboração de inquéritos, facilitar a investigação das relações entre dieta e condições econômicas e coletar e difundir documentos. Havia certa confiança de que, graças à ciência da nutrição, mudanças comerciais definitivas ocorreriam, inclusive internacionais, privilegiando os interesses da saúde pública (BURNET e AYKROYD, 1935, p. 323-474).

A partir desse relatório, firmou-se definitivamente no interior da OSLN uma configuração da nutrição como um conhecimento que poderia servir para elevar condições nacionais - dos pontos de vista biológico, social e econômico. Além disso, a visão de progresso nacional pela via da nutrição relacionava muito estreitamente economia e saúde pública: “o problema geral da nutrição, como se apresenta hoje em dia, é o de harmonizar desenvolvimento econômico e desenvolvimento da saúde pública” (*ibid.*, p. 458). O termo 'desenvolvimento' ainda não tinha o significado que assumiria no pós-guerra, mas as ideias de progresso, modernização e industrialização eram usadas com um certo sentido nessa direção. A respeito, na OSLN observa-se ainda uma estreita vinculação entre o moderno e o conhecimento científico de nutrição; essa vinculação aparece em afirmações como: “não há país civilizado sem sua legislação alimentar, seus inspetores alimentares e seus laboratórios de análise de alimentos” (MIXED COMMITTEE..., 1936, p. 67). Há clara divisão entre "países agrícolas e países industriais" (*ibid.*, p. 16), e a pobreza e ignorância são mostradas como obstáculos ao progresso. Na verdade, a correlação entre saúde e modernização já fazia parte de uma “agenda progressista” internacional antes mesmo do primeiro conflito bélico mundial (STAPLES, 2006, p. 3). Na OSLN instalara-se uma agenda de modernização e de melhoria de condições de vida (BOROWY, 2009). Tudo isto fez parte de um cenário mundial em que uma cultura

internacional em torno da conexão entre alimentação e modernização/desenvolvimento foi sendo construída na primeira metade do século XX, particularmente como resultado de reflexões acerca dos fenômenos históricos de grande repercussão social, política e econômica do período.

Submetido à discussão na Assembleia da LN, *Nutrition and public health* teve grande acolhida. O delegado e ex-primeiro-ministro australiano Stanley Bruce propôs, na ocasião, que o mundo marchasse para um “casamento entre saúde e agricultura” (LEAGUE OF NATIONS, 1935) - tese que seria lembrada à exaustão ao longo da história da nutrição, como uma tese paradigmática, por dar suporte ao entroncamento entre nutrição, saúde pública e economia através da agricultura. Bruce tinha por assessores o economista australiano Frank Lidgett McDougall (O'BRIEN, 2000) e o médico escocês John Boyd Orr, este com influência no discurso de Bruce (PASSMORE, 1980). Especialistas em nutrição ligados à OSLN, especialmente Orr, consideravam existir um círculo vicioso entre depressão agrícola e desnutrição urbana, o qual poderia ser superado pelo aumento da produção de 'alimentos protetores' (WEINDLING, 2006). Este eram “alimentos ricos nos elementos necessários para prevenir a incidência das doenças a que estão relacionados”; basicamente, os ricos em proteínas, vitaminas e minerais, cuja falta ocasionava doenças como anemia ferropriva, bócio, escorbuto, raquitismo, beribéri e outras (MIXED COMMITTEE..., 1936, p, 18). Orr, que teve muita importância na nutrição praticada na OSLN, dirigia o Escritório Imperial de Nutrição Animal do Instituto Rowett, de Aberdeen, na Grã-Bretanha, e procurava por a questão da fome em relevo sob uma interpretação política. A fome como elemento biológico-social correlato à esfera nacional e ligado a direitos humanos tornou-se o tema central de sua trajetória científica; por formação religiosa e experiência de trabalho com populações pobres, ele enfatizou a ligação entre pobreza e questão alimentar. Em 1934 publicou *The national food supply and its influence on national health*; em 1936, *Food, health and income*; e, em 1937, *Nutritional science and state planning*, livros que relacionavam alimentação, renda e interesses nacionais. A repercussão de seu trabalho conduzi-lo-ia, em 1945, a ser o primeiro diretor-geral da FAO, e, em 1949, a receber o Prêmio Nobel da Paz (NOBEL FOUNDATION, 2009).

O relatório *Nutrition and public health* desencadeou um maior aprofundamento do tema da nutrição na OSLN; em face de sua discussão, a Assembleia decidiu que se convidasse a OSLN a expandir seu trabalho em nutrição em relação à saúde pública, e que mais

informações acerca de medidas tomadas em todos os países para assegurar a melhoria da alimentação fossem obtidas. A Assembleia afirmou a relação da nutrição com a saúde dos povos como um problema social e econômico de grande relação com a agricultura (MIXED COMMITTEE..., 1936). Um Comitê Técnico Permanente de Nutrição foi estabelecido, em 1936.

A OSLN então promoveu reuniões de cientistas – em Berlim e em Roma - debatendo padrões de normalidade física, métodos de avaliação do estado de nutrição, requerimentos alimentares, disponibilidade e distribuição de alimentos, e como deveriam ser usados os recursos alimentares disponíveis, de forma a se satisfazerem os requerimentos nutricionais humanos. Também foi enfocada a padronização de métodos usados em estudos dietéticos, assim como formuladas recomendações específicas de consumo alimentar (TECHNICAL COMMISSION..., 1936). Porém, dada a complexidade das questões, as conclusões foram provisórias, decidindo-se pela nomeação de um Comitê Técnico, com especialistas da Áustria, Inglaterra, França, Itália, países escandinavos, EUA e União Soviética ¹⁴, o qual, reunindo-se em duas etapas – Londres, em 1935, e Genebra, em 1936 - produziu o relatório *Physiological bases of nutrition*, contendo a primeira tabela internacional de requerimentos de calorias e proteínas segundo sexo e idade (TECHNICAL COMMISSION..., 1936). Documentos internos evidenciam as dificuldades enfrentadas anteriormente a tal documento, na OSLN, no sentido da construção dessa tabela (CATHCART *et al*, 1932), face ao grau de sistematização científica de aspectos envolvidos nos cálculos desses que tornar-se-iam parâmetros mundiais de análise da adequação calórica e proteica. Dificuldades dessa natureza levaram a OSLN a realizar e fomentar pesquisas e consensos. Dessa forma, a OSLN tornou-se uma referência mundial em nutrição, estimulando seu crescimento ao redor do mundo, não

¹⁴ A Comissão Técnica indicada pelo Comitê de Saúde era assim constituída: Sir E. Mellanby, professor de fisiologia do Real Instituto de Londres, secretário-geral do Conselho Médico de Pesquisas (eleito presidente); Sir John Boyd Orr, diretor do Escritório Imperial de Nutrição Animal do Instituto Rowett, de Aberdeen; A. Durig, professor de fisiologia da Universidade de Viena; E. P. Cathcart, professor de fisiologia na Universidade de Glasgow; M. J. Alquier, secretário-geral do Instituto Científico de Higiene Alimentar e diretor do Instituto Nacional Agrônômico, em Paris; André Mayer, professor de química fisiológica no *Collège de France*; L. Lapique, professor de fisiologia na Universidade de Paris, Faculdade de Ciências, Sorbonne, Paris; Filippo Bottazzi, membro da Real Academia da Itália, professor de fisiologia da Universidade de Nápoles; professor A. Hojer, diretor geral dos serviços de saúde da Suécia; C. Schiotz, professor de higiene na Universidade de Oslo; L. S. Fridericia, professor de higiene na Universidade de Copenhague; professor B. Sbarsky, director do Instituto Central de Nutrição, em Moscou; E. V. McCollum, professor de bioquímica da Universidade de Johns Hopkins; Mary Swartz Rose, professora do Departamento de Nutrição da Universidade de Colúmbia; W. Sebrell, chefe do Departamento de Nutrição do Instituto Nacional de Higiene dos Estados Unidos (TECHNICAL COMMISSION..., 1936, p. 8-9).

apenas por suas recomendações aos países mas também devido a esse esforço de construção de conhecimento especializado.

1.2. O Relatório *The Problem of Nutrition*

Posteriormente, para fazer um relatório geral sobre nutrição e estabelecer recomendações aos países, foi instituído um Comitê Técnico Misto, com renomados especialistas em saúde, economia e agricultura¹⁵. Um relatório provisório - *The problem of nutrition: Interim Report of the Mixed Committee on the Problem of Nutrition*, de 1936 - e um definitivo, de 1937 - *Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy* (MIXED COMMITTEE..., 1937), tornaram-se referências obrigatórias em ciência e políticas de nutrição. Suas conclusões repercutiram decisivamente nos rumos da nutrição internacional. O relatório final reproduziu, com mínimas alterações, o conteúdo sobre nutrição do documento preliminar, sendo acrescentada uma análise sobre aspectos econômicos e agrícolas que basicamente tratava de tendências de consumo e produção. Adicionalmente, como vinha sendo relevante o trabalho do Escritório Internacional do Trabalho em alimentação do trabalhador, ao final do documento foi incluído *Worker's nutrition and social policy*, um inquérito de 1936 daquela agência relacionando fisiologia, consumo alimentar e trabalho, visando maior capacidade produtiva na agricultura e aumento do poder de compra dos trabalhadores, pois considerou-se que a melhoria dos

¹⁵ O Comitê Misto sobre o Problema da Nutrição foi formado em 1935 para estudar questões de saúde e economia envolvidos com nutrição. Nele predominaram especialistas em agricultura e economia (TECHNICAL COMMISSION..., 1936), incluindo integrantes do Escritório Internacional do Trabalho – então muito interessado em alimentação do trabalhador - e do Instituto Internacional de Agricultura (este, futuramente absorvido pela FAO). Diversos de seus membros tiveram relevância na história futura da nutrição internacional, inclusive na FAO. O Comitê produziu um amplo relatório em quatro volumes, dentre os quais *Estatísticas de produção, consumo e preços de alimentos*. Foi constituído por: Sir John Boyd Orr, diretor do Escritório Imperial de Nutrição Animal do Instituto Rowett, de Aberdeen; Sir E. Mellanby, professor de fisiologia do Real Instituto de Londres, secretário-geral do Conselho Médico de Pesquisas (presidente); A. Durig, professor de fisiologia da Universidade de Viena; E. P. Cathcart, professor de fisiologia na Universidade de Glasgow; M. J. Alquier, secretário-geral do Instituto Científico de Higiene Alimentar e diretor do Instituto Nacional Agrônomico de Paris; André Mayer, professor de química fisiológica no *Collège de France*; L. Lapicque, professor de fisiologia na Universidade de Paris, Faculdade de Ciências, Sorbonne, Paris; Filippo Bottazzi, membro da Real Academia da Itália, professor de fisiologia da Universidade de Nápoles – com quem o brasileiro Josué de Castro faria um estágio, na década de 1930 (CASTRO, 1946, p. 87); professor A. Hojer, diretor geral dos serviços de saúde da Suécia; C. Schiotz, professor de higiene na Universidade de Oslo; L. S. Fridericia, professor de higiene na Universidade de Copenhague; professor B. Sbarsky, diretor do Instituto Central de Nutrição, em Moscou; E. V. McCollum, professor de bioquímica da Universidade de Johns Hopkins; Mary Swartz Rose, professora do Departamento de Nutrição da Universidade de Colúmbia; W. Sebrell, chefe do Departamento de Nutrição do Instituto Nacional de Higiene dos Estados Unidos (TECHNICAL COMMISSION..., 1936, p. 8-9).

padrões de nutrição dos trabalhadores estaria intimamente relacionada com a dos padrões de vida (*ibid.*, p. 70). Partindo de inquéritos de consumo alimentar, renda, desnutrição e características da legislação social e trabalhista, apontou-se que a maioria dos trabalhadores tinha dieta deficiente. Calculou-se uma estimativa da melhor ração alimentar para trabalhadores, levando-se em conta as relações fisiológicas entre alimento consumido e trabalho desempenhado (*ibid.*, p. 69-76). A inserção de *Worker's nutrition and social policy* no relatório final do Comitê Misto evidencia a importância que a fisiologia nutricional assumiu no esforço de recuperação e aprimoramento da capacidade produtiva da massa trabalhadora, alquebrada pelas condições alimentares restritivas desencadeadas pela recessão mundial. Essa preocupação com a alimentação do trabalhador vinha somar-se às tendências de políticas sociais e trabalhistas que caracterizaram a década de 1930 em muitos países do mundo, fazendo parte, por conseguinte, da preocupação com o trabalhador que marcou setores importantes da ciência e da esfera de políticas da época.

Uma diversidade de elementos merece ser destacada do documento *Problem of Nutrition*. Isto porque, além de relevantes no período, muitos deles se fizeram presentes, ressignificados, na agenda da FAO.

A primeira delas é uma visão de alimentação cujo foco está no coletivo e que liga a alimentação às características do país. Afirma-se que gastos públicos dirigidos a uma adequada alimentação do povo trariam benefício para toda a comunidade, em virtude da economia nos serviços de saúde e do engrandecimento dos valores nacionais, pois assegurariam um povo mais saudável, vigoroso, feliz e produtivo.

Em segundo lugar, o documento imputa um papel ao Estado no sentido da responsabilidade pela liderança, planejamento e implementação de amplas medidas de promoção de uma adequada alimentação das massas. Para essa política de alimentação ser eficaz, o problema alimentar deveria ser reconhecido como de importância nacional. Ao Estado caberia promover a adequada alimentação popular; e, “assim como existem Conselhos Nacionais de Defesa e Conselhos Nacionais Econômicos supremos, também deveria haver um Conselho Nacional de Alimentação”; esse Conselho estudaria “os problemas alimentares e sua influência sobre a vida social” (*ibid.*, p. 67) e coordenaria os trabalhos das áreas afeitas à alimentação do povo, dando-lhes uma unidade de direção e política. O Estado deveria “encorajar, dirigir, legislar e superintender a aplicação de métodos científicos de eficiência

comprovada” em nutrição (*ibid.*, p. 67-68), ficando a pesquisa na esfera de Estado, para servir de apoio à institucionalização de políticas públicas. A pesquisa também teria por fim a definição de qual seria a alimentação ótima para o país, a realização de inquéritos sobre alimentação segundo a renda e a colaboração na unificação internacional de métodos analíticos de controle de alimentos.

Assim, todo um conjunto de ações, norteadas pela nutrição, deveria ser orquestrado para suprir as necessidades alimentares da população, dentre elas: modificações de políticas econômicas e comerciais; reorientação da produção agrícola; garantia de que os requerimentos alimentares dos pobres, do grupo materno-infantil e dos jovens fossem alcançados; e barateamento dos alimentos. A nutrição deveria ser parte integrante da política nacional, acompanhando-se de melhorias sociais efetivas, uma vez que a desnutrição jamais seria superada enquanto houvesse pobreza. Nessa conexão, melhorar a alimentação geral seria de interesse social e político, inclusive, mas não primordialmente, para se prevenirem revoltas sociais.

Outro elemento relevante constante em *The Problem of Nutrition* foi o da preocupação com as condições de vida e aquisitivas dos lavradores. A reorientação nutricional agrícola não poderia ser feita às expensas destas condições, mas sim salvaguardando os interesses do produtor, através de melhor remuneração da produção, de políticas de preços mínimos e de melhoria dos métodos de produção. Maior conhecimento sobre “a arte da produção” de alimentos (*ibid.*, p. 81), bem como assistência técnica governamental à produção, seriam imprescindíveis. Se por trás dessas ideias havia uma inegável preocupação com o padrão alimentar dos povos no sentido de uma alimentação voltada para a saúde e guiada pelo conhecimento em nutrição, tais propostas também visariam corrigir os problemas do mercado. Isto auxiliaria a recuperação das economias nacionais e do mercado mundial de alimentos naquele período economicamente conturbado. Porém um discurso nitidamente social e vinculado à saúde pública dava o tom principal das recomendações.

Para propiciar essas mudanças, chama atenção a proposição de que a mensagem da nutrição deveria ser disseminada para todos os segmentos populacionais - mais uma demonstração do papel relevante que se atribuía à nutrição como modificadora de condições espraiadas e arraigadas na sociedade. Além da proposta de os governos apoiarem a OSLN na aplicação da “moderna ciência da nutrição” em benefício da população (*ibid.*, p. 97), uma vigorosa política

de educação em massa nessa ciência deveria ser conduzida, acompanhada da inserção de conteúdos consistentes de nutrição nos currículos das carreiras da saúde.

Um último aspecto a merecer destaque residiu na conclamação à cooperação internacional em nutrição - desde as pesquisas até às políticas – sob um manto de fomento à paz e busca da promoção humana. Há um apelo à cooperação e união internacionais sob o objetivo comum da melhoria da alimentação dos povos. Isto é reunido à carga econômica do documento – que não é pequena. Apontando as influências internacionais no comércio e disponibilidade de alimentos, bem como a interdependência econômica que os sublinhava, o documento defende a celebração de acordos entre países para compatibilização das respectivas produções agrícolas. Além de isto granjear uma intercomplementaridade no suprimento alimentar dentre os signatários, assim poder-se-ia corrigir o fato apontado no documento de que "o mundo foi dividido em mercados nacionais amplamente isolados uns dos outros, e caracterizados por níveis de preços dos alimentos bastante diferentes" (*ibid.*, p. 79). Isto suavizaria os problemas econômicos generalizados, sem se perder o foco na colaboração mútua entre países para promoção da alimentação popular.

The Problem of Nutrition teria, segundo seus autores, o propósito de universalizar o interesse pela nutrição e estimular um “movimento” (*ibid.*, p. 96) por uma melhor alimentação, através da ação internacional e nacional. De fato, ele se tornou mais um marco da literatura científica e de políticas de nutrição produzida pela OSLN, e ecoou positivamente dentre cientistas que tentavam se organizar na direção da institucionalização da nutrição em seus países (BOROWY, 2009). Embora a OSLN estivesse longe de ser a única instituição no mundo a lidar com a questão da nutrição, a nutrição construída em seu interior foi singular e deu uma contribuição decisiva para as feições e caminhos que a nutrição, como ciência, ensino e políticas públicas, passaria a ter. Para além disso, houve uma ativa disseminação de ideias – não apenas dentro das redes de membros ligados à OSLN, mas mediante um periódico próprio, relatórios expedidos para todo o mundo, pedidos de dados e pareceres a países, missões de intercâmbio. Dessas ideias resultou um uso disseminado de recomendações e padrões dietéticos, assim como uma referência internacional de peso para a criação de órgãos e ações nacionais. A nutrição praticada na OSLN passou a ter um papel na representação coletiva de nutrição que se cultivou a partir dela, o que repercutiu na configuração da nutrição como um ramo qualificado de conhecimento, bem como nos enfoques dados pelos especialistas de nutrição aos problemas alimentares. Só o fato de um organismo como esse

haver se interessado pelo tema da nutrição já desencadeara uma visibilidade inaudita para a temática. As ideias presentes na OSLN foram acionadas como argumentos legitimados, pelos praticantes de nutrição de distintos países, em seu fazer intelectual e em seus esforços de institucionalização científica e política. Tal cenário de ideias favoreceu a instituição, por alguns Estados, de programas alimentares e condições para pesquisa, defendidas por especialistas locais e internacionais importantes na configuração e implementação de políticas públicas. Mas, embora na ciência a apropriação de aspectos fundamentais da nutrição praticada na OSLN tenha sido expressiva, o grau de implementação de políticas nacionais ficou muito aquém das recomendações (*ibid.*, p. 392).

Com ajuda do decisivo protagonismo da OSLN nesse sentido, a nutrição ingressou definitivamente na agenda internacional e, conforme apontamos, com um papel científico e político circunstanciado, o qual Barona denomina de uma “nova cultura da nutrição” (BARONA, 2008, p. 90). Isto foi favorecido por: uma interpretação da fome e da pobreza como problemas sociais e de saúde pública moralmente inaceitáveis, posicionando a fome como “*locus* central de ação para a mudança social e a modernização”; regulações sociais mais expressivas por parte dos Estados, principalmente os europeus, a partir da segunda metade do século XIX; a ideia de que a alimentação era importante para a saúde e a prevenção de doenças; a crise internacional entreguerras (*ibid.*, p. 100). Desde então estabeleceu-se em definitivo uma nutrição multifacetada - que colocava a economia, a agricultura, a sociologia, etc, como subjuntivas à nutrição, dada a importância que se assumia que a nutrição tinha para a população. Essa nutrição deveria ter um papel normatizador sobre outras esferas que estavam sendo apropriadas como a agricultura, sempre sob a regência dos interesses nutricionais da coletividade ¹⁶.

Por seu turno, a busca de soluções para os problemas alimentares internacionais de então demandou que a OSLN protagonizasse avanços científicos, nos quais estiveram envolvidos distintos fatores de importância crucial. Foram requeridos parâmetros de análise ainda inexistentes, não-sistematizados ou não-uniformizados, o que conduziu à conformação de conceitos, padrões de normalidade, métodos de avaliação e formas comparáveis de apresentação de resultados. Esses elementos contribuíram para a configuração de uma linguagem e de um arsenal científico próprios da nutrição, úteis à avaliação de dietas

¹⁶ A posição hierárquica da nutrição, na FAO, tornar-se-ia inversa - com a nutrição, embora ainda presente na base do discurso, perdendo posição para outras áreas.

nacionais e à prevenção de doenças nutricionais, e instrumentais na formulação de políticas de saúde e sociais. No processo dessa configuração da nutrição, a OSLN promoveu - ou auxiliou que fosse promovido - um leque de aspectos que ajudaram tanto a mobilizar quanto a fazer avançar esforços científicos e de políticas públicas nacionais. Dentre eles, podem-se elencar: intercâmbio e circulação de ideias; formação de redes; reconfigurações teóricas e mudanças paradigmáticas; construção de consensos acerca de teorias e métodos; uniformização de técnicas e de padrões de referência; desenvolvimento de novos produtos técnicos; um discurso de estímulo à institucionalização da ciência nos países; assessoria científica aos Estados para levantamento de informações e planejamento de ações; e propostas de amplas e abrangentes políticas voltadas para uma alimentação popular adequada e condigna.

O que se conclui é que a agenda de nutrição defendida na OSLN era uma agenda ampla, especialmente em função do tipo de enfrentamento do problema alimentar que se propunha, do caráter multifacetado da nutrição - reunindo a biologia a distintas outras áreas - e do lugar que a preocupação social e sanitária, aliada à econômica, nela ocupava. O ideário lançado pelos especialistas da OSLN em torno da nutrição acabaria por fomentar, dentre cientistas locais e internacionais, uma problematização legitimada da alimentação como fator explicativo de condições nacionais. Com isso, novas chaves paradigmáticas, com suas respectivas sistematizações de teorias, métodos e grupos, teriam lugar.

As razões que conduziram uma entidade como a OSLN a se voltar para a nutrição e, particularmente, para esta configuração de nutrição, em parte residiram em interesses da saúde pública internacional. Em virtude de problemas econômicos e sociais, questões biológicas precisavam ser resolvidas através da fisiologia e da química, redundando em recomendações dietéticas, as quais, para serem efetivadas, dependiam da agricultura. Havia interesses dos Estados e, nesse sentido, uma abertura para a incorporação de modernização, ciência, racionalização e industrialização às agendas destes. A sedimentação da alimentação como uma questão da agenda internacional, no período, também ganhou condições de possibilidade porque os Estados tinham demandas nesse sentido. Por sua vez, os especialistas da OSLN sustentaram a proposição de políticas nacionais e a definição de um papel protetor e líder para o Estado no terreno da alimentação pública. A má alimentação, disseminando-se amplamente e trazendo morbidade e debilidade física, representaria um risco para a economia e para a paz interdependentemente mundiais. O remédio estaria, no plano internacional, na cooperação, e, no plano nacional, na recuperação do estado físico dos desempregados e no

cuidado das gerações futuras - especialmente da gestante ao adolescente -, bem como na melhoria da capacidade produtiva do trabalhador.

É digna de nota a ênfase não apenas social e humanitária dos trabalhos em nutrição desenvolvidos na OSLN, mas também a ênfase econômica, envolvida no manto da recuperação interna dos países e do soerguimento do mercado mundial. O historiador Lion Murard chega a classificar o relatório *Burnet-Aykroyd* de “proto-keynesiano”, “*vade mecum* de Genebra sobre a economia do consumo”, e avalia que as ideias sobre nutrição produzidas na OSLN “impactaram o mundo, na medida em que vitaminas se tornaram fatos políticos” (MURARD, 2008, p. 160). No terreno da nutrição internacional, esse peso da economia ficou definitivamente imbricado na questão alimentar, inclusive tornando-se muito mais acentuado posteriormente. Não obstante, embora seja notória a expressiva relevância conferida à economia na interpretação das causas, mecanismos e soluções dos problemas alimentares de então, dois aspectos merecem ser apontados. O primeiro, o de que se tratava de um discurso e de um ‘uso’ internacionais da economia que guardavam diferenças em relação ao que passaria a ser praticado a partir da II Guerra Mundial, como veremos em capítulos subsequentes. Para isso foram decisivos o crescimento da hegemonia norte-americana¹⁷ e o advento da Guerra Fria. O segundo aspecto é o de que se atribuía uma importância à questão social e sanitária da nutrição mais significativa do que seria observado no futuro, quando uma ênfase econômica instrumental – viabilizada em especial pela assistência técnica - seria maior.

Após o trabalho do Comitê Misto de Especialistas, concluído em 1937, a OSLN continuou suas atividades de nutrição, mas nada mais foi feito de tão relevante¹⁸. A trajetória da Liga estivera pontilhada de limitações, pelo caráter não-coercitivo da agência e pela crescente tensão entre países no período - com frustradas mediações de algumas rivalidades pela LN. Afetada em seu poder político, com o advento da II Guerra Mundial a LN tornou-se totalmente ineficaz (SOCIÉTÉ DES NATIONS, 1945). Pouco antes dessa época já havia um desejo incipiente, no Comitê Permanente de Nutrição, de que mais atividades de campo em nutrição fossem realizadas (LEAGUE OF NATIONS, 1943/1944), mas as condições políticas

¹⁷ A hegemonia americana não começou no período aqui estudado; antes disso os EUA já eram uma potência militar e econômica, inclusive declarando-se com poder de polícia militar internacional. A Doutrina Monroe, de 1823, que incluía a prevenção do domínio e recolonização europeias nas Américas, e a política do *Big Stick* (1901-1909), de possibilidade de intervenção militar em países ocidentais que agissem de forma contrária aos ideais da civilização norte-americana, são alguns exemplos.

¹⁸ Talvez, exceto, um estudo acerca das terríveis condições alimentares em campos de concentração franceses (LEAGUE OF NATIONS, 1943/1944), o qual não teve repercussão.

não o permitiram. A LN terminaria extinta em 1946 - época do surgimento da ONU – e, com ela, a OSLN e seu trabalho de nutrição.

Considerando-se o período 1927-1945 na OSLN, no que tange ao trabalho em nutrição, o que se observa é que não se deu um caminho linear de afirmação de uma agenda política e científica. Em um primeiro momento, em que especialmente em face da experiência anterior de guerra se lançara um olhar sobre a coletividade, o modelo japonês de nutrição foi evidenciado na agência, abrindo perspectivas para uma compreensão de nutrição que associava ciência, políticas e ensino, que entendia a nutrição em uma dimensão multifatorial - biológica, social, econômica, etc. - e em que políticas de nutrição eram a saída para problemas alimentares de escala coletiva. Esse curto momento não foi além de 1928, quando León Bernard tentou retornar com o tema à pauta, mas não logrou consegui-lo por falta de interesse no âmbito da agência, remanescendo a agenda de nutrição em suspenso. Como reflexo da perplexidade causada pelos efeitos da crise econômica mundial de 1929 sobre a alimentação, a agricultura, a saúde e a economia, a temática da nutrição foi retomada de forma mais funda, desta feita de maneira inclusive comprometida com a geração e sistematização de conhecimentos que trouxessem respostas sobre caminhos de enfrentamento da situação. De 1929 a 1931 esses efeitos da crise foram percebidos na OSLN como desafios nos terrenos da ciência e das políticas. Isto conduziu à organização, na agência, de um trabalho de compreensão das causas econômico-sociais, dos mecanismos fisiológicos, das possibilidades clínicas de diagnóstico e das soluções dietéticas para os problemas detectados. Considerou-se que essas soluções dietéticas dependeriam profundamente de melhorias sociais, econômicas e na agricultura, sobretudo de forma a que se elevasse a renda pessoal do agricultor para que ele pudesse reequilibrar e aprimorar seu padrão alimentar. Já no período 1932-1937, teve lugar na OSLN a sedimentação e difusão da crença de que a nutrição, no interesse da saúde pública e da elevação social (pela melhoria da capacidade orgânica conduzindo a uma maior capacidade produtiva) deveria ser adotada como função do Estado, e nortear desde a agricultura à economia e à saúde. Por sua vez, o período a partir de 1937, que poderia corresponder ao de implementação dessas recomendações pelos países – com a criação de órgãos e de políticas amplas de nutrição, principalmente – bem como de maior cooperação internacional para melhorar a alimentação de populações, trouxe respostas aquém das expectativas, o que levou a um reforço contínuo da mensagem anterior, agora inclusive com um intento de maior aproximação com as esferas locais – o que se traduziu em amplificação de encontros regionais e anelos por maior ação em campo. Essa agenda, contudo, foi interrompida em função da

conjuntura da II Guerra Mundial, o que na prática significou quase que a inatividade do trabalho de nutrição da OSLN a partir de 1940. Cabe ressaltar, contudo, que a premissa de soluções multi-setoriais regidas pela nutrição e voltadas para o conjunto da população imperou nessa agenda, o que se manifestou inclusive na ênfase na temática da ‘alimentação popular’ e caracterizou a agenda da OSLN, nesse sentido, como uma agenda ampla, e não como uma agenda pautada por propostas de soluções curtas, emergenciais e pontuais.

1.3. A OSLN no contexto latino-americano e a atuação de Pedro Escudero

Do ponto de vista das relações da OSLN no ambiente latino-americano e da contribuição que essas relações ajudaram a propiciar na nutrição regional, incluindo a brasileira, um aspecto extremamente relevante merece ser destacado. Quando se conformavam as concepções de nutrição na OSLN, também estavam em circulação outras ideias importantes, protagonizadas por figuras de expressão no contexto científico internacional e que representavam referências relevantes para os que se dedicavam à nutrição no período. Na América Latina, o principal nome nesse sentido foi o do médico argentino Pedro Escudero, o qual, na década de 1930, alcançou amplo reconhecimento na região (BOURGÉS, BENGÓA e O’DONNELL, 2002). Esse reconhecimento, somado ao que foi considerado como alto nível do relatório por ele enviado à OSLN dando conta de como os argentinos estavam enfrentando os efeitos alimentares da recessão econômica (LANDABURRE, 1946, p. 180), conduziu Escudero à Comissão Permanente de Nutrição da OSLN (SOCIEDADE..., 2002, p. 72), bem como a presidir a III Conferência Internacional de Alimentação, promovida pela OSLN em Buenos Aires, em 1939. Através do apoio a Pedro Escudero, a OSLN teve uma participação fundamental em aspectos como a integração regional de cientistas e gestores de nutrição, disseminação e legitimação de conhecimentos e abertura de oportunidades de ampliação do número local de especialistas. Por sua vez, tais oportunidades reforçaram, na esfera latino-americana, a propagação de ideias praticadas na OSLN em nutrição, a politização da questão alimentar e a ligação dessa questão com interpretações e propostas de modernização.

Tanto a OSLN demonstrou reconhecer a importância de Escudero na América Latina, quanto este divulgou e legitimou, no âmbito latino-americano, as ações da instituição. Escudero, catedrático e chefe de Serviço junto à Faculdade de Medicina de Buenos Aires dentre 1922 e

1946 (SCHRAIER, 2011), criou em 1935 o *Instituto Nacional de la Nutrición*, primeiro da região¹⁹.

A III Conferência Internacional de Alimentação da OSLN, realizada na capital argentina, representou um marco para a nutrição local. Foi a primeira realizada pela agência fora da Europa, o que trouxe uma carga simbólica relevante por ainda se estar vivenciando um período eurocêntrico nas prioridades das relações internacionais dessa natureza. De outro lado, foi a primeira vez que especialistas e gestores locais de nutrição puderam se reunir para trocar ideias, estabelecer contatos, debater juntos algumas tendências científicas, ser sujeitos conjuntos da análise de suas próprias realidades e pensar em interações locais futuras. Isto foi da mais alta valia em termos da expansão da nutrição latino-americana no período.

A Conferência visou promover maior aproximação da OSLN em relação aos problemas latino-americanos; mas também resultou de demanda local, uma vez que vinha sendo crescente o interesse pela nutrição na região. Ao encontro compareceram representantes de 17 países americanos e de quatro instituições internacionais, dentre as quais a OPAS²⁰ e o Escritório Internacional do Trabalho, além de membros de ministérios e universidades argentinos (LANDABURRE, 1946, p. 188).

¹⁹ Exemplo da legitimação do trabalho em nutrição da OSLN na própria instituição de Escudero residiam no aval externado, em 1937, pelo decano da Faculdade, José Arce, apontando a LN como responsável pelo passo diferencial decisivo para a sistematização da nutrição como área de pesquisa e ensino, e responsável por chamar a atenção de povos e governos para a importância da alimentação (LANDABURRE, 1946, p. 180).

²⁰ Por ocasião desta Conferência, exaltou-se o trabalho em nutrição realizado pela OPAS, face ao alto interesse dedicado pela agência aos problemas de alimentação da América. A fala do observador da OPAS presente ao encontro ressaltou que a alimentação fora incluída como uma questão sanitária na pauta da agência em 1924, e que desde então tornara-se um tema de especial relevância na OPAS, inclusive para responder às crescentes demandas das conferências internacionais americanas e conferências sanitárias pan-americanas, assim como dos diretores nacionais de saúde. Ele destacou algumas iniciativas da agência em nutrição, tais como o fato de que em 1929 a OPAS recomendara a ampla difusão de conhecimentos nessa área, e o de que na IX Conferência Sanitária Pan-americana, realizada em 1934 em Buenos Aires, o tema da alimentação popular na América fora incluído. Prosseguiu salientando que atividades referentes à alimentação humana como problema de saúde pública teriam tido marcado avanço de ordem científica, social e administrativa na X Conferência Sanitária Panamericana, em 1938, e que em 1939 a OPAS constituíra uma Comissão Permanente de Nutrição, presidida pelo altamente respeitado cientista americano Elmer McCollum, que também atuara em estreita e importante colaboração com o pessoal de nutrição da OSLN (SOCIÉTÉ DES NATIONS, 1939, p. 8). Destacamos que, anos depois, em 1946, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá, aliados à direção da OPAS, criariam o *Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá* (INCAP) – oficialmente instituído em 1949. Em seus primeiros anos, o INCAP realizou importantes estudos clínicos e epidemiológicos sobre a natureza e magnitude dos problemas alimentares e deficiências nutricionais das populações desses países, bem como de composição química de alimentos regionais, pesquisando soluções para esses problemas e prestando assistência técnica; também propiciou a formação de especialistas nos EUA (SCRIMSHAW, 2010). Já por ocasião da reunião de conformação da Aliança para o Progresso, em 1961, em Punta del Este, a nutrição foi um dos temas que a OPAS destacou (PIRES-ALVES, 1998, p. 901).

Na ocasião, o discurso do representante da LN, Louis Rasmin, enalteceu as contribuições “importantes e bastante conhecidas” de Pedro Escudero à ciência da nutrição (SOCIÉTÉ DES NATIONS, 1939, p. 3). A fala do representante da OSLN no evento denota que o trabalho em nutrição da OSLN já tinha um reconhecimento e uma expressividade locais; e repisa aspectos básicos da agenda de nutrição da instância que diziam respeito diretamente às esferas de governo. O representante agradeceu o amplo apoio que o trabalho de nutrição da OSLN vinha recebendo na região e afirmou que, em seus esforços pela nutrição, a OSLN havia analisado de frente uma questão “inescapável”: se seria ou não dever das autoridades nacionais estabelecer uma política de nutrição, e se tal política poderia ser aplicada de forma a beneficiar a agricultura e promover a saúde pública. Segundo ele, essa questão decorreria do fato de que a nutrição, um problema de saúde pública, se houvera igualmente tornado um problema econômico e social, uma vez que estava estreitamente relacionado com as dificuldades experimentadas pelos produtores agrícolas de todo o mundo. Ao lembrar o enfrentamento dessa questão pela OSLN, ele resumiu as intenções do mesmo:

A finalidade última da obra empreendida neste campo é - mediante iniciativa oficial apropriada, dentro dos limites estabelecidos pelas condições políticas, sociais e econômicas, e na medida em que permitam os recursos de que se dispõe - favorecer a adoção de hábitos dietéticos que a ciência recomenda (...) para melhorar o padrão geral da saúde (*ibid.*, p. 3).

Referindo-se à Conferência em tela, ele lembrou que, nos dois encontros congêneres anteriores realizados pela OSLN, não houvera presença latino-americana; e que “este ano se pensou em oferecer oportunidade aos especialistas de nutrição destes países. Isto foi reforçado pelo fato de que certo número de países americanos tem demonstrado grande interesse pela nutrição”. Mas afirmou que a finalidade primordial do evento eram a troca de experiências e a integração regional: “a finalidade deste Congresso não é a de se chegar a um informe preciso ou a recomendações definitivas. [*Na OSLN*] convencemo-nos [*no último Congresso,*] em Genebra, que o valor de um Congresso como este reside no fato de congregar-se” (*ibid.*, p. 4).

Escudero, por sua vez, valeu-se do encontro para quatro finalidades: exaltar o trabalho em nutrição da OSLN; reforçar que o problema alimentar era um ponto comum aos países latino-americanos; salientar que, embora tivesse essa natureza comum, o problema seria caracterizado por peculiaridades em cada país; e, por último, para propagar sua própria filosofia de nutrição.

Escudero salientou o papel decisivo e a amplitude do trabalho de nutrição realizado pela OSLN, ao posicionar a questão alimentar como uma questão internacional: “a Sociedade das Nações compreendeu (...) a gravidade desse problema, estudou-o em todos os seus aspectos e agitou o ambiente universal a seu favor” (*ibid.*, p. 5). Ele também conclamou os presentes a “um voto à Liga das Nações, que fez mais pela libertação dos povos do que todas as escolas de medicina reunidas” (*ibid.*, p. 6).

Ao longo da Conferência, Escudero demonstrou apoiar diversas iniciativas oriundas da OSLN, científicas e voltadas para políticas. Por exemplo, ao se discutir a questão da avaliação antropométrica de populações, surgiu certa divergência entre os participantes, quanto à validade de se adotar ou não como padrões de normalidade as proposições da OSLN. Essas proposições estavam contidas em uma publicação da agência, amplamente difundida, redigida pelo médico belga Édouard Jean Bigwood (1939) e intitulada *Guiding principles for studies on the nutrition of populations*. Essa publicação foi a primeira posição oficial internacional no sentido de que os padrões de normalidade somatométrica deveriam ser únicos para todos os humanos; era também um manual para guiar inquéritos e pesquisas de campo. Apesar da dúvida de alguns presentes acerca da adoção desses parâmetros e métodos, Escudero foi enfático no sentido de que a obra de Bigwood era a mais consistente já publicada sobre o tema e merecia ampla adoção (*ibid.*, p. 11-12).

No que tange à questão regional, Escudero procurou assim singularizá-la:

As condições biológicas, sociais e econômicas dos povos latino-americanos se diferenciam muito daquelas que caracterizam os povos europeus e norte-americanos; o ambiente universitário é também diferente. (...) parece-nos que, [*nesta Conferência,*] dentro da margem prevista pelo Secretariado da Liga das Nações para temas próprios a todos os povos, conviria deliberar sobre assuntos de interesse particularmente econômico e de indiscutível caráter científico que nos interessem a todos igualmente. A oportunidade de se acharem reunidos os povos latino-americanos deveria ser usada para troca de ideias sobre questões que nos são comuns, que talvez possamos resolver em colaboração e não isoladamente. (...) Foi dado o passo mais difícil: o de nos conhecermos e nos entendermos, para resolvermos um problema que atinge igualmente todos os povos latino-americanos.

E acrescentou: “não duvido que esta reunião cristalizar-se-á em alguma coisa útil em favor dos povos da América” (*ibid.*, p. 8). Mas, embora para ele a questão “da fome coletiva, das carências em massa” fosse “a tragédia” dos povos locais - o que exigiria ensinar-se o povo, o governo e seus médicos a resolvê-la, Escudero sublinhou que não haveria um tipo único de

problema regional, mas uma série de problemas locais. Assim, cada país teria de estabelecer diretivas próprias de enfrentamento da questão (*ibid.*, p. 18).

Pontificou nessa Conferência, além dos minuciosos relatos de cada delegado acerca dos problemas alimentares enfrentados por seus países, de suas causas e da forma como seus governos se estavam mobilizando para enfrentá-los, principalmente a questão da criação de Comissões Nacionais de Alimentação, sistematicamente recomendadas pela OSLN com a função de “coordenar esforços e iniciativas oficiais, favorecer o intercâmbio de opiniões entre os diversos representantes dos países (...) e obter informações sobre a obra que cada nação fazia em favor da alimentação de seu povo” (*ibid.*, p. 3). Nas Américas, apenas EUA e Argentina contavam com tais Comissões em 1939. Nos debates houve um apoio unânime à ideia, com os delegados dos países que ainda não possuíam tal instância afirmando que vinham tentando convencer suas autoridades centrais para tanto, ou que seus governos já estavam empenhados nesse sentido.

O representante brasileiro no evento, o médico Alexandre Boavista Moscoso, posicionou-se não só como francamente favorável à criação de uma Comissão Nacional de Alimentação no Brasil, como indicou considerar premente tal efetivação. Ele também demonstrou apoio a diversas outras posturas da OSLN sobre nutrição, incluindo o reconhecimento da pertinência científica do manual de *Bigwood*. Moscoso era especialista de nutrição e sanitarista do Ministério da Educação e Saúde, e no ano seguinte participaria da primeira administração do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS brasileiro). Sublinhando a relevância do trabalho da OSLN para o enorme avanço recente alcançado pela nutrição, ele externou as intenções do governo brasileiro de iniciar uma política em favor da alimentação popular, em função da convicção do presidente Vargas de que a alimentação seria “o eixo para a formação de um povo forte” (*ibid.*, p. 22). Essa iniciativa também estaria ligada ao fato de que a ideia da importância da alimentação popular estaria “profundamente arraigada não só dentre as autoridades, como no povo” (*ibid.*, p. 22). Moscoso admitiu haver uma sub-alimentação na maior parte da população brasileira, especialmente no Norte, “onde a miséria reina em todos os lares” (*ibid.*, p. 21). Ele afirmou que “praticamente quase tudo está por ser feito” para a solução da questão (*ibid.*, p. 22). E concordou que o problema brasileiro seria extensível a quase toda a América Latina, e totalmente diferente do europeu. É muito importante sublinhar que Moscoso externou a convicção de que a problemática brasileira só poderia ser resolvida com a adoção de medidas oficiais amplas, “uma solução integral que se inicie na produção e

termine no consumo” (*ibid.*, p. 23). É interessante mencionar ainda que Moscoso estendeu sua avaliação da conjuntura alimentar brasileira à questão política e histórica local, afirmando inclusive que o Brasil ainda se comportava como uma colônia, por exportar sua produção, ao invés de direcioná-la para o consumo interno (*ibid.*, p. 23); isto foi um pequeno demonstrativo de como os médicos brasileiros ligados à nutrição nos anos 1930 incorporavam o pensamento social a seu discurso científico.

A Conferência foi fortemente aproveitada por Escudero para divulgar seus próprios feitos e crenças em nutrição. Havia diversas analogias entre o pensamento de Escudero e as tendências praticadas na OSLN. O primeiro dos pontos em comum situava-se na compreensão dos motivos do 'surgimento' da que então se praticava. Após a I Guerra Mundial, chamara a atenção de Escudero o número de recrutas dispensados, na Argentina e no mundo, devido a seu estado de saúde deficiente. Verificando as razões dessas baixas, ele concluiu serem muitas delas devidas a saúde comprometida por má alimentação (ESCUDERO, 1934, p. 172). Para além disso, segundo Escudero, a situação dos recrutas nada mais seria do que um retrato da situação geral da sociedade ²¹. Isto teria conduzido à necessidade de se cuidar de toda a coletividade:

As lições da I Guerra Mundial abriram um horizonte imenso a meu espírito; havia-se demonstrado que um terço da população do mundo era incapaz para o exercício ativo das armas; esta revelação demonstrou a necessidade de vigilância e proteção do homem presumivelmente são. (*id.*, 1946, p. 162).

Assim, para Escudero, a guerra “atualizou a importância técnica, econômica e social da alimentação dos povos, fato que havia passado quase despercebido aos homens de estudo e de governo de todos países” (SOCIÉTÉ DES NATIONS, 1939, p. 3).

Segundo ele, antes da guerra as pesquisas nutricionais teriam sido de cunho isolado e sem valor prático, porque a alimentação fora até então considerada um tema banal (ESCUDERO, 1934, p. 7). Na guerra, não só a qualidade física dos soldados estivera em jogo, como também a provisão e adequação alimentar dos exércitos. Ele cita, por exemplo, o “edema de fome” das tropas alemãs (*ibid.*, p. 34) e o papel da alimentação adequada para “o vigor do esforço, a

²¹ “Triste privilégio, o da opulenta cidade de Buenos Aires: os homens caem, como fruto podre, na hora em que se os chama para o trabalho ou para defender a pátria. Que não acontecerá no resto do país? (...) a mortalidade elevada no início e no fim do período de formação do homem argentino afirma a existência de um grave mal fundamental” (ESCUDERO, 1934, p. 168). Similarmente a essa afirmação, ao fazer, posteriormente, uma análise dos exames médicos de 450 mil argentinos candidatos a recrutas no período 1899-1907, disse tratar-se de um “estudo do estado sanitário do país com relação à alimentação” (*ibid.*, p. 170).

resistência às infecções, o equilíbrio do sistema nervoso ante as impressões violentas do ambiente, o otimismo para a continuidade da luta exaustiva e para contemplar com resignação o sofrimento terrível dos companheiros” (*ibid.*, p. 9). A guerra teria demandado soluções científicas, as ciências teriam sido a principal alavanca de vitória e a medicina teria progredido rapidamente (*ibid.*, p. 8). Nesse bojo, “a ciência da nutrição pode (..) se impor como verdade” e “rasgar novos horizontes à sua evolução” (*ibid.*, p. 8), especialmente na Europa. Uma “campanha imensa”, um “movimento” de estudo do homem sã, da alimentação e do trabalho teria sido desencadeado (*id.*, 1946, p. 173). A nutrição, uma “ciência nova”, no pós-guerra teria assumido imensa importância científica, social e econômica (*id.*, 1934, p. 83), convertendo-se em um tema “demasiado sedutor para ser esquecido” (*ibid.*, p. 8-9). Segundo ele, no pós-guerra certos países teriam se destacado no estudo da alimentação das coletividades sãs: Japão, Inglaterra, EUA e Alemanha; para ele, entretanto, a instituição de excelência, pioneira, modelo de estudos e de ensino para o mundo, era o Instituto Imperial de Nutrição do Japão, de Tadasu Saiki (*ibid.*, p. 91). Ao se referir ao trabalho dessa instituição divulgada pela OSLN na América Latina, Escudero menciona o “progresso avassalador de sua grandeza” (*ibid.*, p. 91), evidenciando mais um ponto em comum com as ideias imperantes na OSLN.

Na visão de Escudero, não obstante, em termos de estímulo ao avanço da nutrição, um segundo fator, além da guerra, existira. Este motivo não constava no rol de ideias presentes na OSLN. Em 1922 fora criada a insulina injetável para uso de diabéticos. Diante disso, tornou-se mandatório que seus usuários contassem com uma dieta cientificamente calculada. Como, no hospital em que trabalhava, Escudero lidava com doenças metabólicas, ele foi enviado, em duas oportunidades – 1924 e 1927 –, aos EUA, para conhecer de perto o trabalho lá desenvolvido nesse sentido. Voltou encantado com o nível das pesquisas e do ensino, tornando-se entusiasta do modelo americano de nutrição clínica e afirmando que os EUA é que haviam ensinado o mundo a tratar eficazmente os diabéticos. O advento da insulina injetável, portanto, a seu ver teria representado nova vertente de estímulo ao avanço da nutrição como ciência (*id.*, 1927, p. 1310).

Um terceiro e crucial elemento motivador residira, para ele, na Crise Econômica de 1929. A recessão econômica teria obrigado ao aprofundamento dos estudos sobre alimentação, em virtude da necessidade de melhor planejamento e otimização do uso dos recursos alimentares, cuja disponibilidade e custo haviam sido dramaticamente afetados. Segundo Escudero, se até

então os conhecimentos de nutrição existentes não tinham tido valor suficientemente prático, a carestia teria obrigado à redução dos gastos familiares, com alimentos, ao mínimo indispensável à vida. Para ele, os recursos alimentares só poderiam ser adequadamente utilizados se fossem conhecidos os requerimentos alimentares humanos e a composição química dos alimentos, aspectos que teriam, em sua opinião, significado novo empuxo ao avanço científico da nutrição (*id.*, 1934, p. 9).

Assim como os documentos e publicações oficiais da OSLN, os escritos científicos de Escudero representavam uma literatura especializada de nutrição. Havia muitos pontos convergentes entre as ideias propugnadas na literatura científica de Escudero e as posições oficiais da OSLN. Podem-se apontar: uma compreensão de nutrição que se estendia às esferas da economia, sociologia, e outras áreas; o entendimento de que a nutrição era uma ciência nova que deveria atuar em distintos espaços da saúde e da sociedade; a defesa da criação de políticas nacionais de nutrição e de órgãos para orquestrá-las; a necessidade de institucionalização da formação especializada; a educação alimentar em todos os níveis da sociedade; a necessidade de diagnósticos populacionais mediante inquéritos.

O respeito de membros da OSLN pelo trabalho de Escudero e a legitimação que este reconhecia no trabalho da agência – o que conduziu ao convite para presidir a aludida conferência de 1939 – evidenciava existirem bases de linguagem e pensamento em comum. Mas havia, por outro lado, diferenças. Escudero procurou desenvolver um ideário de nutrição que fosse considerado específico da sua autoria, com leis e denominações próprias. Assim, ele formulou as Quatro Leis da Alimentação - Quantidade, Qualidade, Harmonia e Adequação²² -; utilizou o conceito de “normal” para indicar ‘fisiológico’ ou ‘adequado’²³; referiu-se à nutrição como ‘dietologia’; criou um sistema no qual 80% dos enfermos eram tratados pelo hospital em Refeitórios Dietéticos, recebendo atendimento médico, remédios e uma alimentação personalizada preparada em Cozinhas Dietéticas – ou seja, “tudo, menos a cama” (*id.*, 1946, p. 172).

²² Ou seja: quantidade suficiente; diversidade de nutrientes; proporcionalidade correta entre esses nutrientes; adequação da alimentação às condições individuais específicas (como o estado fisiológico, a idade, etc).

²³ Por causa disso, até 2012 existiu uma disciplina no currículo de graduação em nutrição da Universidade Federal do Rio de Janeiro denominada ‘Nutrição Normal’.

Uma característica extremamente importante da produção escrita de Escudero sobre nutrição foi seu exercício do pensamento social e político. Dessa forma, indiretamente a OSLN teve uma participação na legitimação de um modelo altamente politizante, de esfera local/nacional, da temática alimentar. A característica de conjugação de ciência e análise político-sociológica representaria uma marca fundamental também da nutrição brasileira do período, o que denota um clima propício para tanto na nutrição de então, inclusive no âmbito de importantes conjuntos de ideias no cenário externo ao Brasil. De caráter reformista, a produção escrita de Pedro Escudero evidenciou intermediações lógicas entre alimentação, vida e sociedade, estendidas ao nível do país e da nacionalidade. Segundo Escudero, os povos mal nutridos exteriorizariam essa condição através de doenças e de alta mortalidade (ESCUADERO, 1934, p. 135), bem como mediante apatia moral, indiferença ao progresso e delinquência (*ibid.*, p. 13). Ele entendia que os elementos biológicos da questão alimentar estavam imersos na dinâmica da sociedade, daí derivando suas análises sobre a formação do homem argentino, o papel da ciência e a personalidade do Estado. Para ele, a alimentação deveria ser tratada como “problema nacional” (*ibid.*, p. 133). Na bibliografia brasileira de nutrição das décadas de 1930-1960, a mesma vocação para a análise social e política seria manifestada; as tendências predominantes seriam também reformísticas e muito concentradas em um papel do Estado transformador do cenário alimentar e promotor da adequada alimentação do povo, como prioridade nacional absoluta.

Como salientado, Escudero se valeu da oportunidade representada pela Conferência de 1939 não apenas para demonstrar à região seu apoio ao trabalho de nutrição da OSLN, como para difundir ainda mais a ‘sua’ ciência da nutrição. A escolha, pela OSLN, de Escudero, para uma Conferência do porte e importância da mencionada, não foi fortuita; Escudero representava uma liderança local e alguém que tinha um trabalho em linhas que poderiam ser legitimadas pela OSLN.

Na América Latina, Escudero já era considerado o principal nome da nutrição. Seu livro *Alimentación*, de 1934, era considerado um tratado, uma referência modelar em nutrição. Nesse livro ele inclusive apontou que os latino-americanos estariam na retaguarda em termos de pesquisa, ensino e políticas em nutrição (*id.*, 1934, p. 9). No ensejo da Conferência de 1939, Escudero ofereceu bolsas de estudos, em seu Instituto, aos países da região. Isto fez com que ele formasse todos os primeiros nutricionistas latino-americanos. Por ocasião da Conferência de 1939, Escudero já tinha seu trabalho reconhecido no Brasil: ele aqui estivera

dando um curso na Universidade do Brasil, em 1934, a convite dos catedráticos Héllion Póvoa e Waldemar Berardinelli; seu trabalho já era citado por muitos, inclusive por intelectuais de expressão, como Gilberto Freire (D'ÁVILA, 1997, p. 45). Escudero mesmo ressaltou as “mil atenções que professores, médicos e estudantes” dedicaram a ele em sua passagem pelo Brasil (ESCUDERO, 1939, p. xxiv), a qual foi considerada “uma apoteose” (ORNELLAS, 1963, p. 8) e teria intensificado os trabalhos de nutrição no país (D'ÁVILA, 1997, p. 45)²⁴. Ele recebeu Josué de Castro e outros médicos brasileiros para aperfeiçoarem-se em seu Instituto nos anos 1930; e escreveu o prefácio de um dos primeiros livros de Castro, *O problema da alimentação no Brasil*. Ele é considerado o ‘pai’ da nutrição na América Latina, tendo formado centenas de profissionais (BOURGES, BENGGOA e O'DONNELL, 2002, p. 19), incluindo as primeiras nutricionistas brasileiras, Lieselotte Hoeschl Ornellas e Firmina Sant'Anna, que seguiram para Buenos Aires poucos meses após a Conferência de 1939. Com exceção apenas do Brasil, em toda a América Latina o Dia do Nutricionista é celebrado na data natalícia de Escudero²⁵.

Ao fim da Conferência de 1939, planejava-se que encontros regionais de nutrição viessem a ser regularmente cancelados pela OSLN. Prevvia-se, ainda, a criação, em Buenos Aires, de um centro de difusão de conhecimentos sobre nutrição, que também serviria para sediar as reuniões periódicas. Nada disso, contudo, se consumou, em face da II Guerra Mundial, iniciada um mês antes da Conferência. Porém a III Conferência Internacional de Alimentação da OSLN permaneceu como um marco da legitimação do trabalho de nutrição da agência na América Latina.

²⁴ Assinale-se que, a partir de dados brasileiros de renda e custo da alimentação, Escudero (1934, p. 211) concluiu que a maioria da população operária carioca estaria subnutrida; também salientou a deficiência alimentar em um bairro pobre paulista, detectada por Geraldo de Paula Sousa. Argumentou que, se havia tais problemas em cidades como Buenos Aires e São Paulo, podia-se afirmar que a sub-alimentação afetava a maioria dos trabalhadores sul-americanos.

²⁵ No Brasil a data é comemorada em 31 de agosto, dia em que a Associação Brasileira de Nutricionistas criou seu primeiro regimento, em 1949.

1.4. A nutrição no contexto internacional da II Guerra Mundial (1939-1945) e na Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação em Hot Springs (1943).

Com o irromper do segundo confronto bélico mundial, esperava-se evitar os erros de estratégia no suprimento alimentar, ocorridos na guerra anterior. A essa altura, a alimentação já era vista como fator de segurança nacional e de poder internacional. EUA, Grã-Bretanha e Canadá - particularmente o primeiro – orquestraram a maior logística alimentar internacional já conhecida, o *Combined Food Board* (CFB). Órgão de planejamento dos suprimentos alimentares no período 1942-1946, avaliava e formulava planos concernentes “a qualquer questão (...) relacionada ao suprimento, produção, transporte, disponibilização, alocação ou distribuição [*de alimentos*], em ou para qualquer parte do mundo” (ROLL, 1956). Essas atribuições incluíam não só suprimento das tropas e da população civil dos três países gestores, mas, sobretudo, uma estratégia de assistência alimentar - leia-se doação, venda a preços reduzidos, concessão de empréstimos para aquisição ou troca de mercadorias - aos países Aliados (bloco então auto-denominado ‘Nações Unidas’) e aos países que se rendessem aos Aliados.

Expandia-se, por esse intermédio, de maneira substancial, o uso da questão alimentar como instrumento de política internacional. O clima de guerra, no qual o alimento tornava-se um item valorizadíssimo, deu terreno para que o fornecimento de alimento fosse empregado como arma política e, muito mais do que isso, como base de discursos contrapondo os países do 'lado certo' - o bloco Aliado - e do 'lado obscuro' da luta. Com seu forte poder e seu corpo técnico altamente qualificado, o CFB tornava concretas as primeiras ações palpáveis de uma longa política alimentar internacional alavancada como recurso estratégico da hegemonia norte-americana, mediante ‘controle sem coerção’, e que incluiu o emprego do alimento em bases ideológicas.

Era mais um aspecto, e crucial, do clima internacional que já voltava suas atenções para a questão alimentar desde o conflito bélico anterior. Desta feita, em certas ocasiões o discurso da OSLN foi inclusive reapropriado nos altos escalões americanos, para justificar o papel que o alimento assumia na política de ajuda americana a outros países, muito particularmente aos europeus aliados.

Para fazer frente ao jogo político que lançava, em torno da questão alimentar, os EUA se valeram em especial de seus excedentes de alimentos. A demonstrar o fato de que o uso político internacional do alimento pelos EUA representava uma estratégia importante de governo, está o fato de que, enquanto as altas esferas governamentais praticavam um discurso de ajuda alimentar aos países europeus atacados pela frente alemã - discurso no qual a falta de alimento era mostrada como mais uma indignidade inaceitável de guerra -, internamente a população americana era incentivada pelas autoridades a produzir mais em hortas e granjas domésticas, bem como a consumir menos e a se alimentar de forma mais ‘racional’, segundo a propaganda alimentar levada a cabo pelas autoridades. Próximo ao final da guerra, o jornal *New York Times* reproduziu um pronunciamento do presidente americano Franklin Roosevelt, indicando a continuidade do trabalho internacional do CFB:

O *Combined Food Board* provou-se o mecanismo mais útil para se assegurar uma distribuição eficiente e razoavelmente equitativa de recursos alimentares vitais entre as várias Nações Unidas. Com base em detalhadas informações trocadas constantemente entre seus Comitês de *Commodities*, desenvolveu diversos planos internacionais para satisfazer as crescentes demandas de guerra e compensar, na medida do possível, as perdas, para o inimigo, de itens [*alimentares*] importantes. (President Roosevelt's..., 1945).

Prosseguiu afirmando que, em conjunto com outros Conselhos, o CFB era um “modelo para a cooperação econômica entre as Nações Unidas, superando nacionalismos excessivos e obtendo cooperação entre ex-rivais, tanto no plano nacional quanto no internacional”; e que:

Novos problemas econômicos e industriais que podem requerer ação conjunta certamente ocorrerão antes do fim das hostilidades. O poder para agir e tomar decisões na esfera econômica em nome de nossas respectivas nações permanecerá com as agências nacionais devidamente constituídas. No entanto, os Conselhos podem desempenhar um serviço adicional valioso, provendo um fórum ou um ponto focal para consultas e intercâmbio de informações e ideias sobre tais problemas econômicos e industriais (President Roosevelt's..., 1945).

Na prática, algumas das ações previstas passariam à esfera da FAO e ONU. Estavam também dadas algumas premissas que fariam parte da filosofia de assistência técnica internacional que poucos anos depois ingressaria de forma importante na pauta política internacional especificamente relacionada com a alimentação, como, por exemplo, as ideias de auxílio, cooperação, elevação do 'igualitarismo' de oportunidades e condições entre países, e de ações voltadas para a promoção da economia mundial.

Em coerência com o papel fundamental assumido pela alimentação na política externa americana, ao longo da guerra a questão alimentar foi sobejamente explorada no discurso

político norte-americano aos povos europeus atacados por investidas alemãs. A revista *Inter-Allied Review*, mais tarde denominada de *United Nations Review* - na verdade uma *newsletter* de iniciativa norte-americana que reproduzia pronunciamentos de autoridades e notícias de imprensa relacionadas com a guerra sob o prisma dos Aliados - estava coalhada de discursos proferidos por altas autoridades e de súmulas de reportagens mostrando aspectos pungentes da falta de alimentos em muitos países, condenação a atos do Eixo que prejudicavam o suprimento alimentar nas áreas ocupadas e promessas de reconstrução pós-guerra nos quais o socorro e a produção alimentares seriam prioridades absolutas (incluindo um amplo soerguimento da agricultura europeia, então em níveis críticos - fato que depois foi efetivamente perseguido no âmbito de planos de ajuda e da assistência técnica bilateral e multilateral).

Deu-se, portanto, um discurso altamente político de solidariedade alimentar em termos do bloco Aliado, no qual os EUA procuravam se mostrar como de liderança técnica, humanística, ideológica e financeira. Em pronunciamentos oficiais do presidente e de altas autoridades americanas, britânicas e canadenses, falava-se em estratagemas alemães para reduzir a disponibilidade de alimentos nos países subjogados, usados como manobras de dominação e humilhação por parte de Hitler; praticava-se um discurso de salvação dessas populações; prometia-se ajuda na reconstrução do pós-guerra; e fazia-se doação de alimentos (Food for victory..., 1943; Food supply..., 1945).

Discursos do presidente Roosevelt e de autoridades americanas, irradiados para os países ocupados, exemplificavam contundentes situações de privação alimentar, apontando os alemães como ladrões dos estoques alimentares legitimamente pertencentes aos povos subjogados, destruidores dos navios que permitiam o transporte de alimentos e a pesca, assassinos dos guardiães dos alimentos (como o ministro da Agricultura tcheco, executado por se negar a entregar os estoques; assim como comerciantes e produtores). Situações de fome extrema eram mencionadas, sendo contrastadas com o refastelamento dos exércitos alemães e o tremendo aumento dos estoques alimentares nazistas, mediante um processo de “drenagem” do alimento europeu para o *Reich*. Segundo esses discursos, o povo alemão era mantido bem alimentado para se evitarem sublevações internas. Os alemães estariam, segundo os americanos, disseminando propaganda anti-americana que afirmava que os alimentos não chegavam até as populações devido a bloqueios dos Aliados. Os discursos americanos repisavam o compromisso de dar socorro alimentar emergencial a essas populações da Europa

durante e logo após a guerra, e em ajudá-las, após o conflito, a reerguerem sua agricultura e sua economia (Famine in..., 1941; President Roosevelt's..., 1942; Denmark, 1942; Occupied France..., 1942).

Esse discurso e as doações de alimentos ecoaram positivamente nos países afetados. Ao longo da guerra, diversas lideranças dos países ocupados saudaram essa iniciativa alimentar. Isto tinha raízes não apenas nas preocupações daquele contexto de guerra, mas também nos receios ligados ao futuro alimentar dos países. Na Conferência Mundial do Escritório Internacional do Comércio, de 1944, uma declaração conjunta dos países ocupados evidenciou que a fome, a privação e a saúde eram preocupações basilares em relação ao pós-guerra, inclusive pelo risco de epidemias (Food supply..., 1945). Segundo o diretor-geral da UNRRA, a tarefa mais urgente quando a guerra acabasse seria a de se “melhorar a nutrição, dar ajuda médica e remédios” (LEHMAN, 1944). Os discursos reconheciam e salientavam a relevância do trabalho em nutrição da OSLN e incorporavam o discurso nutricional daquela agência (Australia's..., 1941), porém, agora, sob uma conjuntura de guerra, esse discurso ganhava outra acepção, pois muitos países experimentavam condições alimentares críticas sem precedentes, e os EUA introduziam seu posicionamento e ação pública sobre a matéria. O discurso prevalente na OSLN seria reempregado, em novas bases, ainda mais altamente politizadas, mas com os contornos que estes dois fatores decisivos imprimiriam. Essa articulação de ideias e preocupações culminaria na realização da I Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura, um evento de caráter inédito realizado em 1943 nos EUA, e que redundaria na instituição da FAO.

Dentro do escopo essencial da Conferência constava uma preocupação alimentar aliada à recuperação das condições agrícolas e econômicas do mundo no pós-guerra. Com apoio norte-americano, diversos países haviam começado, ainda nesse período de guerra, a fazer planos de políticas de recuperação para após o conflito, com grande peso para a agricultura e a infraestrutura de comercialização de alimentos (Plans..., 1943). A essa altura, os EUA eram o maior produtor mundial de alimentos, primordialmente por aumento de produtividade mediante implementos tecnológicos; a ciência e a tecnologia haviam sido propulsoras dessa produção alimentar estratégica, com a qual os EUA prometiam empenhar-se para libertar a humanidade da carência de alimentos. Esse compromisso americano ganhou máxima expressão no âmbito do histórico Pronunciamento sobre as Quatro Liberdades, proferido pelo presidente Franklin Roosevelt em 1941, prometendo ao mundo o empenho americano pela

liberdade de voz e expressão, pela liberdade religiosa, pela libertação do medo e pela libertação da privação - na qual se enquadrava a libertação da carência de alimentos. Esse discurso foi muito significativo, por posicionar essa empreitada de libertação em uma moldura altamente marcada por aspectos políticos e econômicos. A libertação da privação, na qual estaria inserida a libertação da carência de alimentos, segundo esse discurso iria “assegurar a todas as nações uma vida saudável de paz para seus habitantes”. Segundo Roosevelt, as Américas estariam em perigo diante do expansionismo do Eixo, sendo preciso vigilância:

A defesa armada da existência democrática está agora sendo galantemente travada em quatro continentes. Se essa defesa falhar, toda a população e todos os recursos da Europa, da Ásia, da África e da Australásia serão dominados pelos conquistadores. Lembremo-nos de que o total das populações desses quatro continentes (...) e dos seus recursos é muito superior à soma total da população e dos recursos de todo o Hemisfério Ocidental - sim, muitas vezes superior (ROOSEVELT, 1941).

A cruzada salvífica definida nas 'quatro liberdades' teria por suportes retóricos a luta contra a tirania e a defesa da paz, dos direitos humanos e da prosperidade econômica mundial (*ibid.*). Esse discurso estaria muito presente na mencionada Conferência de Hot Springs, dois anos após, pois o tema das 'liberdades' continuou circulando na esfera internacional e foi, inclusive, apropriado por muitos países dos Aliados, denotando quão sensibilizante ele houvera sido. Dada a centralidade da filosofia das 'quatro liberdades' na política externa americana e sua receptividade em muitos países, o fato de a questão alimentar estar nele presente demonstra o grau de relevância que a temática alimentar assumiu em contextos da II Guerra Mundial e da reinvenção do mundo que se pretendia conduzir após o confronto.

Como resultado dessa crescente relevância da alimentação no plano internacional, associada ao interesse americano na questão e ao *lobby* de membros da OSLN pela criação de uma organização internacional especializada, a decisiva Conferência das Nações Unidas sobre Agricultura e Alimentação foi realizada em 1943, na cidade americana de Hot Springs. O *lobby* fora feito pelos especialistas de nutrição da OSLN John Boyd Orr, Frank McDougall, André Mayer e Frank Boudreau. McDougall apresentara a ideia a Roosevelt em um jantar na Casa Branca arranjado pela primeira-dama (CÉPÈDE, 1970). Hot Springs vai representar uma atualização da configuração da nutrição internacional como questão biológico-econômico-social, ao entrecruzar a nutrição como vista na OSLN com as novas tendências discursivas e de ação que a política externa americana ostentava.

Primeiro encontro mundial dessa natureza, a Conferência de Hot Springs contou com maciça presença dos Aliados e se desenrolou no clima da ‘libertação da privação’ em relação a alimentos e agricultura, bem como no debate de planos de reconstrução pós-guerra que satisfizessem as necessidades alimentares mundiais. A essa altura, os EUA já tinham dado muita ajuda alimentar a outros países. Face ao paradoxo que a ajuda alimentar americana a outros países representava nas concepções de determinados segmentos da sociedade americana – pois, naquele período de guerra, a própria população do país era forçada a dar sua cota de sacrifício em termos da quantidade e qualidade de alimentos consumidos nos primeiros dias da Conferência tentou-se dar ao evento um caráter fechado. Isto serviu para despertar o interesse da imprensa, que, pressionando, acabou tendo acesso ao desenrolar dos trabalhos. Na verdade, as autoridades americanas sempre tiveram que dar boas razões ao público para justificar os enormes gastos com as políticas alimentares para o estrangeiro. Poucos meses após a Conferência, por exemplo, em um prenúncio do que seria a ligação dessa questão com a maciça assistência técnica que viria a ser prestada nessa área pelos EUA e pela ONU no mundo, o vice-presidente americano explicou que:

Nos próximos anos vamos embarcar todo o alimento possível para o exterior, (...) porque é o caminho mais curto para se acabar com a guerra e se ganhar a paz. Mas assim que possível vamos parar com isso. Vamos treinar as pessoas no estrangeiro para alimentarem a si próprias, porque sabemos que, se aprenderem a alcançar um alto padrão de vida por seus próprios esforços, nós nos EUA estaremos mais seguros. Quando conseguirmos que as pessoas no estrangeiro estejam treinadas para se alimentarem por si sós de novo, fortaleceremos nosso mecanismo (...) para proteger [nossa] agricultura de um colapso. (...) em breve chegará o tempo em que o alimento será um argumento mais persuasivo do que os aviões (Food..., 1943).

Nesse âmbito, eram cabais as demonstrações da dimensão estratégica da política alimentar para o estrangeiro praticada pelos EUA, e, como não poderia deixar de ser, do crucial retorno não apenas político mas também econômico que se esperava auferir desse mecanismo de 'investimento'.

A nutrição foi o tema dominante na Conferência de Hot Springs, com oito resoluções a respeito. Na Conferência estabeleceu-se que a ‘prioridade um’ quando a guerra acabasse seria a vitória contra a fome. Entre as conclusões da Conferência constou que “a primeira tarefa das Nações Unidas [na guerra] será alcançar completa vitória de armas; à medida que seus exércitos libertarem territórios da tirania, seu objetivo será o de dar alimento aos famintos” (UNITED NATIONS, 1943). Isto serviu para elevar ainda mais o entendimento, dentre os

participantes, da problemática alimentar como uma prioridade, uma premência, como algo a ser posto acima de outros interesses e planos.

Porém, melhor alimentação requereria melhor cultivo. Assim, diante do grande aumento da produção que seria necessário, recomendavam-se “medidas para um novo desenvolvimento agrícola”, em uma racionalidade mais fundada em asserções econômicas e do fluxo de comércio de alimentos entre países (*ibid.*, 1943). Começava aí uma das vertentes que, posteriormente assentada pela assistência técnica bi e multilateral na área, daria novo peso à relevância de aspectos econômicos em comparação com aspectos sanitários e sociais, no curso da politização internacional da temática alimentar. No documento final de Hot Springs consta que seria “inútil produzir alimentos, a menos que homens e nações tenham meios de adquiri-los (...). A libertação da privação não pode ser alcançada sem uma expansão mundial e equilibrada da atividade econômica”.

Se a questão da renda pessoal, da renda do agricultor (em um mundo ainda majoritariamente rural) não deixa de ser mencionada, como também o fora na OSLN, desta feita, o posicionamento do eixo alimentação-agricultura-economia desloca-se um pouco mais para o desempenho e relações do sistema econômico mundial. Para tanto, as economias nacionais deveriam ser saneadas e dinamizadas, motivo pelo qual um olhar crítico e uma 'ajuda' aos contextos nacionais passam a integrar discursos e ações - fato que, após a guerra, ganharia amplo espaço. Além disso, a produção agrícola deveria ser aumentada, principalmente por meio de novas técnicas de incremento da produtividade, e não tanto pela força do braço do agricultor - razão pela qual a própria saúde/alimentação do trabalhador, que fora objeto de maior interesse na OSLN e no Escritório Internacional do Trabalho, perde um pouco de espaço como categoria interpretativa e programática.

Em consonância, verifica-se que, em Hot Springs, e depois da Conferência, muitos aspectos anteriormente presentes na OSLN vão subsistir no discurso, mas revistos. Subsistiu a preocupação com a paz, adignidade humana e apromoção social - o que fez, por exemplo, que homens como John Boyd Orr percebessem Hot Springs como um passo positivo nas tendências mundiais em prol do bem-estar humano (ORR, 1966) – e adicionalmente a Conferência deu oportunidade a uma transição no sentido de incorporação de novas compreensões de variáveis envolvidas nas causas, mecanismos e soluções para a problemática alimentar. Assim, em Hot Springs reafirma-se que ações nacionais e internacionais deveriam

e elevar o nível de emprego, pois na pobreza residiria a causa principal dos problemas alimentares. Modernização e aumento da produtividade nas partes menos produtivas do mundo seriam fundamentais. E muitos outros elementos anteriormente perscrutados na OSLN vão permanecer em cena, porém como continuidades relativas, ou como continuidades apenas aparentes e não genuínas. O novo tom, que seria crescente, em particular no pós-guerra (pois Hot Springs ainda trazia um legado da OSLN), pode ser exemplificado na afirmação, no documento final da Conferência, da “estreita interdependência do nível de emprego (...) com o caráter e extensão do desenvolvimento industrial, o gerenciamento de moedas, a direção do investimento nacional e internacional e a política adotada pelas nações em prol do comércio estrangeiro”. Consequentemente, seria preciso expandir a produção industrial, gerenciar investimentos e alcançar equilíbrio econômico interno e internacional. O conjunto dessas mudanças é que tornaria o alimento disponível a todos os povos (*ibid.*), e para alcançá-las, futuramente a FAO e agências multilaterais investiriam particularmente na assistência técnica.

O pronunciamento da delegação brasileira em Hot Springs expressa a mistura entre ideias da OSLN e de novos temas em ascensão. Presidida por Alexandre Moscoso – o mesmo que estivera presente à Conferência argentina de 1939 -, mostrou um perfilamento com as tendências gerais dominantes, centradas no discurso americano. Por outro lado, ao explicitar os problemas da situação alimentar da população brasileira, salientou que o povo brasileiro em geral teria baixo poder aquisitivo e uma alimentação deficiente - se não tanto em quantidade, certamente em qualidade - o que estava em linha com as ideias de alimentação do povo e de ‘alimentos protetores’ prevalentes na OSLN. Haveria sub-alimentação no Nordeste e na Amazônia, regiões cuja população conviveria com insuficiência de proteínas, de minerais e de vitaminas (as substâncias mais valorizadas nos 'alimentos protetores'), em virtude do insuficiente consumo de carnes, legumes e frutas. A pobreza seria a principal causa das deficiências dietéticas no Norte, Nordeste e parte de algumas grandes cidades, havendo também um papel importante do alto custo de vida. Faltaria estrutura no país para uma maior produção de alimentos. Assim, os problemas alimentares e agrícolas brasileiros teriam causas técnicas, econômicas e sociais - uma asserção multifatorial da problemática. Contudo, a exemplo do praticado por diversas outras delegações presentes ao evento – as quais perceberam a Conferência também como uma ‘vitrine’ para novas possibilidades comerciais, em virtude particularmente das novas tendências discursivas citadas - os interesses comerciais brasileiros não foram olvidados no pronunciamento. Dessa forma, paradoxalmente com o discurso de que haveria sub-alimentação dentre partes da população brasileira, o Brasil foi

apresentado por sua delegação como um país promissor para os objetivos da "campanha" alimentar mundial que Hot Springs se propunha a lançar; seria um país com possibilidades "incalculáveis" de expansão agrícola, por sua vastidão, condições naturais e potencial para produzir alimentos de todos os grupos (cereais, carnes, peixes, etc). O mundo poderia, por conseguinte, considerar o Brasil uma verdadeira reserva alimentar, pois, com condições adequadas, poderia aumentar sua produção. Finalizando, a delegação contribuiu sugerindo que fossem incorporadas as seguintes recomendações no relatório final da Conferência: fixação de padrões de referência para o consumo dietético humano; disseminação da educação alimentar; instituição de salário mínimo; e uma melhor distribuição internacional de alimentos - levando-se em conta a produção de cada país ²⁶.

A Conferência de Hot Springs se encerrou com a decisão de se criar um organismo internacional para lidar com as questões tratadas. Daí resultaria, dois anos depois, a criação da FAO. Tentativas de acordos interpaíses acerca de *commodities* alimentares ainda seriam objeto de discussões quando da reunião dos Aliados em Bretton Woods, em 1944, reunião que tratou de aspectos monetários e financeiros para a instalação mundial das 'quatro liberdades'. Quarenta e quatro países Aliados encontraram-se nessa Conferência Monetária Internacional, na qual foram propostos pelo economista britânico John Maynard Keynes "os três pilares para uma nova estrutura econômica mundial" (SHAW, 2007): o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (hoje parte do Banco Mundial) e a Organização Internacional do Comércio (uma organização intergovernamental preventiva de mudanças violentas nos preços de *commodities* primários). Esta última não foi ratificada pelo Congresso americano, criando-se em seu lugar o menos ambicioso GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), sem a função-chave de estabilização de preços de *commodities* básicos, deixando assim de favorecer os países mais pobres que em geral tinham esse tipo de produção. A atuação do GATT, quanto a produtos agrícolas, foi pautada por "desistência, abertura de exceções ou indiferença às normas aplicáveis" (MACMAHON, 2006). A regulação do comércio agrícola internacional foi e continuaria sendo historicamente problemática (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 588). Bretton Woods representou mais um degrau na sedimentação de uma inclinação mundial de países como os EUA 'vigiarem' e 'intervirem simbolicamente' nos países que consideravam precisar de 'ajuda'. Esta 'ajuda'

²⁶ Delegação do Brasil. General statement regarding food situation in Brazil. Hot Springs, 21 mai 1943. United Nations Conference on Food and Agriculture, Hot Springs, Virginia, United States of America, 18th May—3rd June, 1943. RG 3 Section 1: Documents, Committee 1. FAOA.

poderia ser das mais variadas ordens, mas nos interessam mais de perto a econômica e a técnica. Elas teriam dois aspectos a serem ressaltados. O primeiro, o de que imprimiriam crescentemente um tom propício à posterior assistência técnica. O segundo, a gradual instalação de um paradoxo internacional: ao mesmo tempo em que os EUA tentariam sugerir ou influenciar tendências internacionais de produção e comércio de *commodities* - incluindo os agrícolas -, alegando vantagens e solidarismo internacional, bloqueariam todas as tentativas de estabelecimento de políticas internacionais interventivas sobre os rumos dessa produção e comércio, incluindo as regidas por interesses sanitários e sociais. Essa postura, observada já no GATT, influenciaria a futura forma de atuação e portanto o perfil da FAO como agência dedicada à questão alimentar.

Vejamos o que ocorreu após finda a guerra. A questão alimentar ganhou ainda mais importância na esfera política e econômica mundial. A pauta americana e das novas agências internacionais criadas no pós-guerra - tanto as do sistema ONU como as criadas por países - voltou suas atenções, em um primeiro momento, para a reconstrução europeia. Depois, o foco passou a residir na 'redenção' dos países mais pobres. Em ambos esses cenários a alimentação assumiu um papel primordial e, sintomaticamente, a FAO foi a primeira agência da Organização das Nações Unidas (ONU) a ser criada, em 16 de outubro de 1945.

Internamente aos EUA, estava claro, desde períodos anteriores - conforme demonstramos ao apresentarmos trechos de falas oficiais relativos ao período de guerra - que os EUA estavam sacrificando grandes somas em dinheiro e alimentos na expectativa de alcançarem alguns efeitos futuros. Dentre os principais efeitos estava a criação de novos mercados consumidores mundiais para seus produtos. A produção americana, tanto agrícola quanto industrial, vinha crescendo substancialmente; países arrasados - como os europeus - ou economicamente frágeis - como os pobres e atrasados - não poderiam assumir a contento essa posição almejada de 'novos mercados'. Embora de forma não explícita internacionalmente, essas acepções passaram a sublinhar ações de recuperação de países, ao redor do mundo. Tendo o Brasil à época sido perfilado dentre aqueles países considerados mais pobres e atrasados no concerto das nações, interessa-nos mais de perto a forma como a chamada 'redenção' se imbricou com a questão alimentar, em uma nova etapa da politização internacional dessa questão, etapa disparada no pós-guerra e na qual o alimento fez parte das interpretações e proposições internacionais e nacionais relacionadas à superação da pobreza e do atraso.

No pós-II Guerra, a pobreza tornou-se centro de intensos debates, tendo por motivos fulcrais, mas não explícitos, o fato de entravar mercados mundiais e as disputas no âmbito da bipolaridade da Guerra Fria ²⁷. Esse período foi permeado por forte interdependência entre economia e política internacional, ciência e atuação de lideranças em saúde (CUETO, 2007), assim como por um otimismo sanitário resultante do grande desenvolvimento biomédico havido entre 1935 e 1950 (GARRET, 1995). Entre o final da década de 1940 e fins dos anos 1980, as políticas internacionais de saúde foram ditadas pelo jogo da Guerra Fria (CAMPOS, 2006).

Nesse âmbito, as precárias condições sanitárias do chamado ‘Terceiro Mundo’ foram consideradas como estando na raiz da pobreza e do ‘subdesenvolvimento’. O economista sueco Gunnar Myrdal afirmava a existência de um ‘círculo vicioso’ entre doença e pobreza (MYRDAL, 1952). O investimento em ‘capital humano’ tornava-se fundamental para o progresso das nações, e assim efetuava-se uma associação entre saúde e desenvolvimento na qual a saúde passava a assumir um valor específico (CUETO, 2007; CAMPOS, 2006). Nesse escopo, a saúde pública internacional adquiriu novas funções (CAMPOS, 2006) ²⁸. Três

²⁷ A Guerra Fria representou a polarização entre os EUA e a antiga União Soviética, duas superpotências globais diferentes em seus regimes econômicos e políticos. Caracterizou-se, no Ocidente, pela dominação econômica, política e cultural americana, e por receios mundiais de uma guerra atômica. Na disputa internacional, os EUA teriam exercido um novo tipo de imperialismo, um controle político por vezes indireto, mediante influência econômica, expansão geopolítica, intervenções militares e “persuasão de políticos locais com a ‘diplomacia do dólar’” (CUETO, 2007). Entre o final da década de 1940 e fins dos anos 1980, as políticas internacionais de saúde foram ditadas pelo jogo da Guerra Fria (CAMPOS, 2006).

²⁸ Esse processo foi também importante na relação dos países latino-americanos com os EUA (SCHUH e BRANDÃO, 1992). Em princípios do século XX, após a Revolução russa, houvera certa influência marxista no pensamento político-econômico na América Latina. Além disso, uma das reações às tensões da dominação econômica europeia (especialmente britânica) de fins dos oitocentos fora o panamericanismo, à época parte importante da política externa americana. Desde a I Guerra Mundial a América Latina entrara na esfera de dominação econômica e política dos EUA. Nos anos 1920 os americanos já eram os maiores exportadores e os segundos maiores importadores mundiais de alimentos, o que contribuía para essa condição local. Após a guerra, para salvaguardar seus interesses, os EUA adotaram maiores ‘responsabilidades’ mundiais, inclusive ‘protegendo’ as Américas de eventuais ambições europeias. Na década de 1930, o presidente Roosevelt lançou a “política de boa vizinhança”, para estabelecer uma maior aproximação com a América Latina. Porém, tal política, salvo por determinados interesses comerciais americanos, tornou-se secundária com o advento da II Guerra Mundial. Os EUA então buscaram algumas parcerias político-militares, inclusive com o Brasil (*ibid.*, p. 549). Tudo isso desencadeou maior presença econômica, política e cultural dos EUA na região, e a saúde assumiu papel estratégico nessa dinâmica. Em termos da saúde, a cooperação interamericana se iniciara no século XIX. Os EUA financiaram atividades da OPAS; nas décadas de 1930 e 1940, novas políticas americanas para a América Latina foram implementadas, como programas de bolsas de estudo em medicina. A Fundação Rockefeller foi parte importante dessa conjuntura. Durante e após a II Guerra Mundial, a presença americana em saúde e agricultura nas Américas aumentou, culminando com a criação de programas e instituições locais orientados pela política americana e administrados conjuntamente – como, no Brasil, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que trabalhou, dentre 1942 e 1960, no saneamento do Vale do Amazonas, na formação profissional em saúde pública e junto ao Serviço Nacional de Lepre; e o Escritório Técnico Brasileiro-Americano de Agricultura, que dentre 1953 e 1964 atuou em ensino técnico agrícola, extensão rural e crédito supervisionado. Após a II Guerra Mundial, a OEA passou a encarnar a versão política do panamericanismo e,

conjuntos de organizações estabelecidas durante e logo após a II Guerra Mundial passaram a “formatar profundamente” ideias, atividades e ações em saúde internacional: agências da ONU; instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial; e organizações bilaterais de desenvolvimento, especialmente as americanas (BIRN, PILLAY e HOLTZ, 2009).

A assistência técnica despontou como a via privilegiada pela qual a ‘salvação’ dos países pobres poderia ser processada, sob a assunção de que a transferência de conhecimento especializado e tecnologia seria capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico desses países. Na realidade, a prestação de assistência técnica em saúde e alimentação remontava à II Guerra Mundial. Quando a FAO, que também viria a prestar intensa assistência técnica, foi criada, em 1945, muita ajuda dessa natureza já tinha sido prestada pelos EUA. O que era novo no pós-guerra era a enorme expansão que a assistência técnica tomaria (HAMBIDGE, 1955). Por sua vez, mesmo antes da instituição da FAO, a natureza da agência, de futura prestadora de assistência, já estava selada; sinal disso residiu no discurso de Roosevelt ao Congresso americano, quando solicitou a aprovação da FAO e a participação dos EUA como Estado-membro da mesma; ele garantiu que não seria uma entidade de socorro alimentar, e sim de assistência técnica (Roosevelt on..., 1945).

Mas a questão alimentar ainda era, como fora na época da OSLN, considerada nos mesmos moldes da saúde pública? Parcialmente; embora persistisse uma visão da questão como elemento indispensável à saúde pública e até à resolução de problemas que tinham sido alvo das preocupações da medicina social especialmente até a a II Guerra Mundial, as novas tendências mundiais expressas na busca da 'redenção' dos países pobres e atrasados deslocariam sua posição, colocando-a na interseção entre saúde, questão social e economia, de uma forma nova. Por ora diremos que, no escopo das preocupações internacionais voltadas para o desenvolvimento dos países tidos como pobres e atrasados, a assistência técnica relacionada à questão alimentar foi conduzida sob a égide principalmente de que era preciso expandir a produção agrícola de alimentos; apenas secundariamente sublinhou-se que a má alimentação seria uma das causas do subdesenvolvimento, por minar a produtividade do trabalhador, especialmente o rural. Essas premissas não eram novidades, já estando postas

apesar das críticas ao sistema interamericano como sendo um disfarce do imperialismo americano, a maioria dos países da região a integrou. Porém os EUA dedicaram-se mais a atuar de forma direta nos países. Houve ajuda, intervenção e absorção em termos de modelos de saúde pública americanos na América Latina e, no caso brasileiro, uma reorientação das relações com aquele país; entre brasileiros e americanos formaram-se vínculos técnicos, institucionais e simbólicos no campo da saúde (LIMA, 2002; BIRN e HOCHMAN, 2006; CAMPOS, 2006; CUETO, 2007; MENDONÇA, 2010).

desde a OSLN e na Conferência de Hot Springs. Mas, no contexto do pós-guerra, de foco no desenvolvimento, a primeira delas ganhou muito mais vigor, de certa forma, crescendo a visão de sua importância econômica, comparativamente com a visão de seu valor social e sanitário.

Essa relação da fome/má alimentação com o desenvolvimento e com o clima da Guerra Fria fez proliferarem as ações internacionais em torno da nutrição, parte delas operada de forma bilateral pelos EUA ou, em âmbito internacional, pesadamente subsidiada por aquele país, por via de agências multilaterais ²⁹. Essas agências bi e multilaterais também estavam lidando com a questão alimentar logo antes ou contemporaneamente à criação da FAO. O *Institute of Inter-American Affairs* (IIAA) contava com uma Divisão de Alimentação (CAMPOS, 2006) ³⁰. Em 1942, o *United States Department of Agriculture* (USDA) iniciou projetos de cooperação técnica na América Latina ³¹. Em 1944, a OEA estabeleceu o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, em Turrialba, na Costa Rica ³². A UNRRA fora instituída em novembro de 1943, por acordo no qual 44 governos se comprometeram a assistir territórios liberados da ocupação nazista. Além de distribuir alimentos, a UNRRA também deu assistência técnica agrícola em larga escala, em 17 países, provendo inclusive maquinário, gado, sementes, fertilizantes, pesticidas, suprimentos veterinários, barcos e instrumentos de pesca. O total de contribuições de governos à UNRRA foi de 3,25 bilhões de dólares, 73% dos quais doados pelos EUA e 11% por Grã-Bretanha e Canadá. Suas últimas atividades, em 1946, foram assumidas e executadas pela FAO (HAMBIDGE, 1955, p. 95).

²⁹ A FAO manteve relações com alguns desses órgãos, majoritariamente para intercâmbio de conhecimentos técnicos e diplomáticos, bem como em algumas atividades de campo conjuntas.

³⁰ O Escritório do Coordenador de Assuntos Interamericanos foi criado pelos americanos em 1942, sendo encabeçado por Nelson Rockefeller. Resultou de um encontro de cooperação entre países na Conferência da Solidariedade no hemisfério sul, realizada no Rio de Janeiro logo após o ataque a Pearl Harbor. Nessa conferência houve um pedido por cooperação em saúde entre os países. O Escritório contava com uma Divisão de Suprimento Alimentar que implementou programas de desenvolvimento agrícola em alguns países latino-americanos. Posteriormente, foi substituído pelo IIAA, o qual depois tornou-se parte da TCA (*Technical Cooperation Administration*), criada no governo Truman, e da FOA (*Foreign Operations Administration*) estabelecida no período Eisenhower. O IIAA geralmente tinha um *Servicio* (um escritório de governo) em cada país no qual atuava, sendo seu diretor em geral um americano e o *staff* formado predominantemente por pessoal local treinado pelos americanos; a verba americana ia gradualmente sendo substituída por fundos nacionais, e no final os EUA se retiravam (HAMBIDGE, 1955).

³¹ Inicialmente para estímulo à produção de materiais considerados vitais para a guerra e “complementares aos cultivos americanos”: borracha, quinino, fibras e inseticidas. Terminado o conflito, foram incluídos café, chá, cacau, mogno, óleos vegetais e outros (HAMBIDGE, 1955, p. 94).

³² Com 14 países-membros, o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas visava encorajar e desenvolver as ciências agrícolas nas repúblicas americanas, mediante pesquisa, ensino e extensão. Em seus primeiros dez anos treinou quase dois mil técnicos, de 30 países, além de distribuir variedades melhoradas de plantas e desenvolver métodos de controle de pragas agrícolas (HAMBIDGE, 1955, p. 94).

Para ajudar a Europa devastada, como parte de um maciço esforço de reconstrução os EUA instituíram o maior programa bilateral de ajuda até então levado a cabo, conhecido como Plano Marshall, o qual incluiu ajuda na área alimentar. O Velho Continente enfrentava séria falta de alimentos e de dólares para importá-los, sendo forçado ao racionamento alimentar. O comércio no interior da Europa estava muito precário. Em junho de 1947, então, o Secretário de Estado americano, George C. Marshall, propôs ajuda econômica e financeira a todos os países do continente, em troca da cooperação europeia. Os interesses americanos residiam na expansão de suas exportações – uma proteção à economia americana e uma prevenção à ameaça de superprodução nacional sem colocação no mercado -, e na contenção do comunismo que então se expandia pela Europa Oriental (SCHUH e BRANDÃO, 1992). Recursos do Plano foram usados para aquisição de alimentos, fertilizantes e rações animais (HAMBIDGE, 1955). Marshall garantiu que o Plano

não é dirigido contra qualquer país ou doutrina, mas contra a fome, a pobreza, o desespero e o caos. Seu propósito é o renascimento de uma economia funcional no mundo, de forma a permitir a emergência de condições políticas e sociais nas quais instituições livres possam existir (MARSHALL, 1947).

Durante sua vigência, dentre 1948 e 1951, o Plano distribuiu 13 bilhões de dólares em ajuda financeira e assistência técnica, beneficiando em especial Grã-Bretanha, França, Alemanha e Países Baixos. Resultou em crescimento econômico para os principais beneficiários; e garantia de influência norte-americana (HAMBIDGE, 1955, p. 95). Acabou sendo uma dívida para a agricultura americana, ao garantir mercado de exportação na exata época em que os altos níveis de produção pré-guerra eram retomados. Mas a combinação do sistema de apoio doméstico aos preços agrícolas, instituído naquele país nos anos 1930, com a explosão tecnológica, levou a excedentes agrícolas cada vez maiores. Em 1958, por exemplo, eles equivaliam a sete bilhões de dólares, e havia uma tendência de continuarem “por mais cinco-dez anos” (SHAW, 2007, p. 53). No âmbito do Plano Marshall instituiu-se a *Organisation for European Economic Co-Operation* (OEEC), para, em parceria com a *Economic Cooperation Administration* (ECA) norte-americana, administrar o programa de recuperação da Europa. O orçamento da ECA em seus primeiros três anos foi de dez bilhões de dólares. A assistência técnica americana continuou no governo Eisenhower, com fechamento da ECA e da TCA para criação da já citada FOA (HAMBIDGE, 1955, p. 96). Como se vê, a questão alimentar adentrou uma quantidade de agências no período pós-guerra, o que assinalou, mais do que uma continuidade, uma expansão para o tema, no cenário das políticas internacionais. A FAO fez parte ativa e protagonista nesse cenário, como veremos no próximo capítulo.

Em um mundo ainda predominantemente rural, a assistência técnica aos 'subdesenvolvidos' expandiu-se muito, guiada pela visão prevalente de que a tecnologia agrícola era altamente transferível (SCHUH E BRANDÃO, 1992, p. 878). O mais relevante evento internacional disparador desse processo foi a instituição, em 1949, pelo presidente americano Harry Truman, do Programa Ponto Quatro, o qual trazia as diretrizes fundamentais da política externa americana do período. Esse programa fixaria as bases definitivas para um *boom* internacional de assistência técnica aos 'menos desenvolvidos'.

Em seu discurso de lançamento do Programa, Truman, falando contra a “falsa filosofia” do comunismo e sobre a oportunidade de os EUA brindarem o mundo com “um ponto de virada na longa história da raça humana”, afirmou que o mundo esperava a “sábia liderança” americana, e incluiu no discurso a afirmação de que a fome seria “inimiga da democracia” (TRUMAN, 1949). Retomando o tema das “quatro liberdades” - que pautara o discurso de Roosevelt ao longo da II Guerra Mundial e que estivera fortemente presente na Conferência Alimentar de Hot Springs -, Truman ressaltou o interesse americano na expansão comercial mundial, e comunicou os quatro objetivos principais dos EUA em sua política externa. O primeiro dos quatro pontos era o do apoio à ONU e suas agências; o segundo, a continuidade dos programas de recuperação econômica mundial e a redução das barreiras ao comércio internacional; o terceiro, a manutenção dos pactos de defesa mútua com outros países; e, por fim, o de estabelecimento de

Um novo e ousado programa para tornar os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial disponíveis para a melhoria e crescimento das áreas subdesenvolvidas. Mais da metade dos povos do mundo vivem em condições próximas da miséria. Sua alimentação é inadequada. São vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é uma desvantagem e uma ameaça tanto para eles quanto para as áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade tem conhecimento e capacidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os EUA são superiores, dentre as nações, no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. Os recursos materiais com que podemos arcar para dar assistência a outras pessoas são limitados. Mas nossos imponderáveis recursos em conhecimento técnico estão em constante crescimento e são inexauríveis (...). (...). Nosso objetivo será ajudar os povos livres do mundo a, com seus próprios esforços, produzir mais alimentos, vestuário, material de construção e mais força mecânica para tornar seus fardos mais leves. (TRUMAN, 1949).

Essas medidas teriam por finalidade, segundo o presidente americano, aumentar a atividade industrial e os níveis de vida dos 'subdesenvolvidos', uma vez que uma maior produção seria a chave para se assegurarem a paz e a prosperidade mundiais. Por sua vez, a solução para se aumentar a produção residiria no moderno conhecimento científico e técnico (*ibid.*). Estavam

lançadas as diretrizes essenciais de fundamentação e operacionalidade da assistência técnica, que tomaria as pautas de muitas agências internacionais compromissadas com a 'redenção dos subdesenvolvidos', muito embora em suas origens americanas a assistência técnica fosse uma parte da ampla estratégia de obtenção de novos mercados para os EUA e contenção da expansão comunista. Assim, o Ponto Quatro calcou-se na premissa de que, com assistência técnica, especialmente nas áreas de agricultura, industrialização, saúde e educação, poder-se-ia auxiliar os países 'subdesenvolvidos' a evoluírem e a melhorarem sua produtividade agrícola e sua economia em geral. Enormes somas em dinheiro e centenas de especialistas de campo estiveram envolvidos, em missões realizadas em diversas partes do 'Terceiro Mundo'. Além de o Programa ter sido um veículo para ganhar politicamente os países 'subdesenvolvidos', evitando sua aproximação com o bloco socialista, se o desenvolvimento de tais países fosse alcançado haveria mais mercados para os produtos norte-americanos e maiores oportunidades de investimento para os EUA.

A partir da criação do Programa Ponto Quatro, tal foi o volume de assistência técnica que passou a ser prestado aos 'subdesenvolvidos', que chegava a haver sobreposição de atividades entre agências; John Boyd Orr afirma que quase todas agiam de forma independente umas das outras, gerando confusão nos países receptores, inclusive porque nem todas tinham bom conhecimento da realidade local, especialmente as que não dispunham de escritórios regionais (ORR, 1966, p. 208).

Nessa época, 1949, a ONU e diversas de suas agências já estavam em pleno funcionamento; a FAO já existia há quatro anos. Inspiradas - e bastante financiadas - pelos EUA, as agências da ONU expandiram exponencialmente a assistência técnica prestada. Mas note-se que os EUA sozinhos gastavam dez vezes mais com assistência técnica do que essas agências, em seus próprios programas (BINGHAM, 1954). As atividades da FAO eram tímidas em comparação com as de ajuda internacional americana, ou mesmo com as do Plano Colombo britânico (STAPLES, 2006, p. 100). Isto colocava as agências da ONU em posição ambígua. Ao mesmo tempo em que elas dependiam da portentosa ajuda americana para executarem seus programas de assistência técnica, em campo se achavam em 'competição' com os programas americanos - o que se desdobrou em permanentes preocupações, dentro dessas agências, com a não-invasão de suas 'áreas de jurisdição' nem usurpação de seu prestígio, em uma época na qual a identidade, espaço e legitimidade dessas agências ainda estava em construção. Por outro lado, é interessante notar que, se nas próprias instituições internacionais havia muito

dinheiro americano injetado, em alguns momentos certos aspectos das 'identidades institucionais' se confundiam, como atesta esta afirmativa de um analista da época: “o presente estado de coisas, no qual os programas da ONU são seriamente ofuscados pelo que os EUA estão fazendo, não é saudável para as Nações Unidas e, portanto, para os EUA” (BINGHAM, 1954, p. 192). Em outro exemplo, veremos mais à frente que, por vezes, o programa de assistência técnica da FAO era referido, dentro da própria agência, como 'Ponto Quatro'. Na prática, os EUA foram o principal patrocinador da FAO no período estudado, e exerceram uma influência na agência.

Porém, nos países receptores da assistência técnica, o caráter internacional seria facilmente sacrificado quando a oferta de assistência - conjugada ou não a outros tipos de ajuda - fosse mais vantajosa se obtida de algum programa bilateral (STAPLES, 2006, p. 100). Em suas memórias, John Boyd Orr menciona que observara, no Paquistão, que os especialistas da assistência técnica americana por vezes eram arrogantes, mas o pessoal local os tolerava em virtude da ajuda financeira (ORR, 1966, p. 208). Para ele, havia uma separação entre a condição de prestador e a de receptor da assistência técnica. Em sua análise Orr, considerou que eram diferentes os modos de ação americanos e soviéticos, em termos de assistência técnica: “Os russos, mais sutis do que os americanos, davam ajuda sem cordames políticos óbvios; seus técnicos vivem com e como as pessoas comuns, e conquistam sua amizade” (*ibid.*, p. 209). Na verdade, no plano internacional, no pós-guerra os países considerados 'subdesenvolvidos' foram alvo dos interesses políticos dos dois blocos em disputa, servindo de “túteres para Leste e Oeste” (BIRN e HOCHMAN, 2006). Em alguns programas para países 'menos desenvolvidos', a dependência destes em relação à ajuda externa era tão alta que eles se viam forçados a “aceitar qualquer proposta ou condições” (GÓMEZ-DANTES, 2001, p. 413). Em 1970, Michel Cépède - membro da delegação francesa junto à FAO dentre 1945 e 1973, membro do Comitê de Programação da Conferência da FAO de 1959 a 1969 e presidente do Conselho da FAO (1969-1973) - afirmou que

A segregação em doadores e receptores [*de assistência técnica*] (...) é cientificamente incorreta e moralmente degradante para ambas as partes. Teria sido mais salutar se falar em cooperação, pois todos temos algo a dar e muito para receber. A igualdade é garantida quando cada um dá de acordo com suas possibilidades e recebe de acordo com suas necessidades. (CÉPÈDE, 1970, p. d3).

Todo o contexto da assistência técnica era, na verdade, permeado por diferenças simbólicas: eram 'desenvolvidos' em oposição a 'subdesenvolvidos'; os que supostamente detinham mais e

melhores conhecimentos técnicos e os que precisavam aprendê-los; os 'países agrícolas' *versus* os 'países industrializados'. Tudo isso demarcava espaços simbólicos e repercutia na forma como os membros dos respectivos países viam tais países. As características dos países passavam a ser expressas sob esses , que representavam uma continuidade relativa de condições que já havíamos ressaltado em relação, por exemplo, à OSLN: a contraposição entre modernos e atrasados, entre industrializados e agrícolas. A relevância de salientarmos esse caráter de diferenciação entre países situa-se no fato de que ele vai permear as ações da FAO ao longo de todo o período estudado, e também se fazer presente no discurso de especialistas brasileiros de nutrição da época. Isto trouxe implicações sobre os discursos nos quais a questão alimentar foi politizada, uma vez que alimento e condição nacional foram, nesse esteio de diferença entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, estreitamente ligados.

A ênfase no desenvolvimento deu o tom das atividades de assistência técnica do período, tanto àquelas executadas por instituições bilaterais quanto às empreendidas por organismos multilaterais. Naquela época, na opinião do antropólogo Arturo Escobar, o desenvolvimento, como modo de pensar e fonte de práticas, tornou-se uma realidade onipresente; os países pobres converteram-se em alvo de programas e intervenções que pareciam “inescapáveis” (ESCOBAR, 1988, p. 430). A preocupação com o desenvolvimento se converteu em um processo de ordenamento do mundo:

Tudo o que era importante na vida social e econômica desses países (sua população, processos de acumulação de capital, recursos naturais, agricultura e comércio, administração, valores culturais, etc.) se tornou objeto de cálculos explícitos por parte de especialistas formados em novas ciências desenvolvidas para esse fim, e as intervenções eram planejadas por uma vasta gama de instituições recentemente formadas. Em poucos anos, essa estratégia sem precedentes alcançou todos os aspectos do organismo social. (ESCOBAR, 1988, p. 430).

O discurso do desenvolvimento dispersou-se pelos campos de prática e se relacionou com intervenções concretas que organizaram a produção de tipos de conhecimento e formas de poder, relacionando-os (*id.*, 1994, p. 104). Durante a Guerra Fria, os novos significados e interesses inscritos na associação saúde-desenvolvimento passaram a marcar os espaços institucionais no campo da saúde pública (HOCHMAN, 2008b, p. 68) e da nutrição (THOMAS, 2005). Dentre as 'novas ciências' a que alude Escobar, podem-se citar a economia pró-desenvolvimento e a agricultura pró-desenvolvimento ou economia agrícola (SCHUH e BRANDÃO, 1992). Isto sem falar nas modulações no interior de campos de conhecimento já instituídos.

A realidade social estava “colonizada” pelo discurso do desenvolvimento, com a meta universal de se instituírem, nos países subdesenvolvidos, as características das nações desenvolvidas: avanço técnico na agricultura; alta industrialização e urbanização; crescimento da produção e dos padrões de vida; educação moderna. Os ingredientes primordiais para isso seriam capital, ciência e tecnologia (*id.*, 1994, p. 94), pois, como observa Pires-Alves, a ênfase no desenvolvimento, especialmente como programa orientador das relações norte-sul, também se configurou em “uma vasta operação de gestão de ciência e tecnologia” (PIRES-ALVES, 2008, p. 901).

A imersão no ideário pró-desenvolvimento foi generalizada no mundo, sendo esse discurso incorporado tanto por ‘desenvolvidos’ quanto por ‘subdesenvolvidos’. Nos países ‘desenvolvidos’ reinava a interpretação de que a pobreza era algo externo a eles, um signo do ‘Terceiro Mundo’ (THOMAS, 2005). Por seu turno, nota-se um espraiamento, no próprio universo ‘subdesenvolvido’, de um discurso em que ‘subdesenvolvidos’ falam de si mesmos como ‘subdesenvolvidos’. Dessa maneira, o mesmo discurso usado pelos prestadores de assistência técnica foi acionado, na mão contrária, pelos receptores, para defesa e legitimação de interesses, de ideias e de políticas, no sentido inclusive de se angariar ajuda técnica e, se possível, econômica.

Apesar da assimetria nas relações entre agências, governos e especialistas, avançando na compreensão dessa interação nota-se que as agências envolvidas na ‘cruzada’ pela promoção do desenvolvimento não implementavam ‘pacotes fechados’ nas esferas locais. Havia um jogo no qual interesses e cultura dos países e das agências eram acomodados na conformação dos projetos, tornando essas agências internacionais verdadeiras “arenas de negociação” (STERN, 1998). Segundo Hochman (2008, p. 77), esses espaços de negociação são “arenas dinâmicas, nas quais atores locais, profissionais transnacionais e agências internacionais interagem, modelam-se e remodelam-se uns aos outros”. Se, por um lado, em suas operações de campo, em geral as agências mostravam-se “sensivelmente permeáveis às aspirações locais” (PIRES-ALVES, 2008), por outro lado as negociações também podiam ensejar limites estruturantes da ação e da interação humanas, no sentido apontado por Pierson (2004) sobre histórias institucionais. Por seu turno, muitos países, como por exemplo os latino-americanos, não só adaptaram criativamente os programas internacionais às necessidades locais, como contribuíram para o surgimento de inovações no sistema de saúde internacional (BIRN e HOCHMAN, 2006).

Dadas as suas características propositivas, normativas e de negociação política, as organizações internacionais afiguraram-se como poderosos centros promotores de mudanças, a partir de suas esferas discursivas e práticas de campo (PIRES-ALVES, 2008). Esse poder não foi exercido só nas atividades de campo da assistência técnica e nas ideias que estas carregavam. Um discurso de recomendação de distintas ações públicas - adoção de políticas nacionais de alimentação e de agricultura, criação de órgãos para planejamento e combate à fome, disseminação do ensino especializado, políticas agrícolas visando a alimentação pública, meios para se aumentar o acesso do povo aos alimentos, educação popular em alimentação – foi uma tônica tanto na OSLN quanto na FAO. Nesse sentido, essas instituições preocuparam-se em conduzir ou facilitar o estabelecimento e padronização de métodos de pesquisa e referências de normalidade humana, em apoio às ações recomendadas. Dessa forma, nesses organismos internacionais também foram tratadas questões nacionais, pois era às populações que eram aplicáveis tais conhecimentos – conhecimentos que só seriam implementados sob a forma de linhas de ação oficiais se isto interessasse às esferas nacionais. Tal ‘avanço’, controlado, na esfera nacional, não nasceu apenas de quem o exerceu, mas também de quem concedeu espaço para isso, ou mesmo demandou isso. O que torna a análise muito mais interessante é justamente o fato de que essas agências não tinham autoridade coercitiva, e, portanto tratava-se de construção e reconfiguração de agendas nacionais e internacionais. Assim, é impossível simplificar-se a questão falando-se só de uma faceta desse processo – como, por exemplo, de uma hegemonia americana inspirando tendências nas agências. Havia, sim, um jogo ‘sendo jogado’, uma dinâmica interativa de interesses. Ainda que a capacidade de ação dos jogadores envolvidos fosse desigual.

Segundo Thomas (2005), no pós-guerra a pobreza passou a ser relacionada a condições de inserção no mercado dependentes do desenvolvimento compreendido predominantemente, nos governos e nas agências multilaterais, como problema econômico. Indicadores econômicos nacionais estiveram entre os parâmetros usados para medir e avaliar as sociedades. O desenvolvimento foi majoritariamente – embora não exclusivamente - compreendido como crescimento econômico, e tornou-se a meta primordial do combate à pobreza. Essa compreensão foi favorecida pelas crenças prevalentes no âmbito de muitos governos e agências multilaterais (THOMAS, 2005, p. 647-9).

Em geral, o 'desenvolvimento' não foi precisamente definido ou conceituado (ESCOBAR, 1994, p. 4). Ele foi tomado como uma ideia programática geral para significar melhoria da

oportunidade econômica pelo aumento da produção de forma duradoura, mediante formação de capital - através da provisão de infra-estrutura - ou aumento de produtividade (*id.*, 1988, p. 433); “em resumo, foi associado com crescimento econômico. Assumiu-se (...) que o crescimento econômico melhoraria a nutrição, reduziria a morbidade e a mortalidade, prolongaria a longevidade e elevaria os padrões de vida”³³ (COOPER, 2004, p. 4). Dessa forma, segundo Escobar a economia foi chamada a liderar esforços de reforma das sociedades 'subdesenvolvidas' (ESCOBAR, 1988, p. 433). Nesse sentido, veremos que o discurso internacional de nutrição praticado pela OSLN, que concebeu a nutrição de uma maneira ampla, que se apropriou da economia, agricultura, ciências sociais, estatística, na explicação e na proposição de soluções para a questão alimentar internacional, vai ser reconfigurado no interior da FAO. Muitas das mesmas premissas serão retomadas, mas com outra valoração, em uma explícita 'colonização' da nutrição pelos interesses no desenvolvimento. Assim, embora nem o aspecto social, nem o sanitário, nem o humanitário da promoção da alimentação dos povos deixem de existir, eles não serão a nota mais marcante do discurso e das ações. O predomínio verificado - relativo mas importante - da economia, na nutrição, nos termos do desenvolvimento, em parte foi um sinal da participação americana sobre a forma cultural que a alimentação no plano internacional assumiu, sob a égide do desenvolvimento e da assistência técnica. Na FAO, por exemplo, vai predominar uma visão de nutrição que enfatiza a economia e a agricultura como meios de se atingir uma melhor alimentação dos povos através e para aumento da produtividade e prosperidade. A partir dali, na assistência técnica, especialmente a agricultura vai prevalecer sobre a nutrição³⁴.

Para atender ao clima geral de preocupação com o desenvolvimento e às necessidades das atividades de campo das diversas agências envolvidas com agricultura e alimentação à época, no pensamento internacional sobre agricultura e desenvolvimento elaboraram-se complexas teorias, com tendências distintas (SCHUH E BRANDÃO, 1992). Os programas de

³³ Ao longo da história, o termo 'desenvolvimento' vem assumindo diversos significados. Bielschowsky o define como “o projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e decidido apoio estatal” (2000, p. 33). Embora o significado central na época do estudo tivesse o sentido de um igualamento aos países industrializados avançados mediante crescimento econômico, as ideias de modernização administrativa e produtiva, mecanização, industrialização, *nation-building* e estímulo ao empresariado estiveram comumente presentes na ideia geral (PIETERSE, 2010). Nas fontes analisadas no presente estudo, havia carência de definições a respeito. O que é um dado. Talvez definições formais não fossem sequer necessárias.

³⁴ Estamos usando e continuaremos usando o termo “agricultura” como um termo guarda-chuva para significar produção de alimentos e outros produtos básicos (seja agrícola, pecuária, pesqueira ou florestal). Faremos isto não apenas a título de simplificação meramente operacional do texto, mas sobretudo porque na FAO esse termo foi muitas vezes usado nesse sentido e porque a área de agricultura predominou nos interesses e no prestígio interno na FAO, condição que desejamos manter marcada.

desenvolvimento agrícola dos anos 1950 enfatizaram o “modelo de difusão” - configurado pela disseminação de informações sobre técnicas de produção agrícola dos países desenvolvidos e ensino de métodos de racionalidade e eficiência na gestão da produção - bem como o modelo americano de extensão agrícola – operado através do desenvolvimento de comunidade, no qual agricultores, estimulados pelos especialistas, expressariam suas “necessidades sentidas” (EICHER e STAATZ, 1998, p. 12). O relativo insucesso de ambos em muitos países, no sentido do rápido aumento da produção e da solução da falta de alimentos básicos (efeitos, portanto, pontuais), levou alguns teóricos a considerar que os reais entraves estariam em barreiras estruturais (ou seja, em âmbitos amplos) – notadamente na concentração do poder político e dos recursos econômicos - e que os agricultores, baseados na experiência e nas possibilidades, já usavam seus recursos racionalmente. Seria preciso, então, democratizar o acesso aos fatores de produção, a novas tecnologias e a treinamento - elementos de complexa resolução.

Os resultados positivos do fomento à pesquisa agrícola nos anos 1960, por instituições como as fundações Rockefeller e Ford, posteriormente, em período posterior a nosso estudo, estimulou a substituição da linha difusão/desenvolvimento de comunidade, como modelo dominante de desenvolvimento agrícola, pelo da “Revolução Verde” (*ibid.*, p. 13). Mas, como afirma James Vernon, “a modernidade pode ter prometido que a fome seria banida, mas sua persistência produziu uma constante reinvenção do problema” (VERNON, 2007, p. 9). Ressalte-se que também havia, nos anos 1950, modelos de desenvolvimento agrícola inspirados em escritos de Lênin sobre imperialismo e de Kautsky sobre agricultura, especialmente os de Paul Baran e outros economistas marxistas. Baran, em *On the political economy of backwardness* (1952) argumentou que na maioria dos países pobres o desenvolvimento agrícola seria impossível sem violentas mudanças nas instituições sociais e políticas, e que a agricultura de pequena escala era inapropriada para o crescimento econômico; defendeu que seriam mais adequadas grandes propriedades produtivas e o acesso dos agricultores a possibilidades industrializantes (EICHER e STAATZ, 1998, p. 14). Nos anos 1950-1960 a análise marxista da agricultura e do desenvolvimento rural contribuiu para reflexões de alguns estudiosos latino-americanos e franceses, que rotularam certas análises marxistas como ‘teorias da dependência’ (*ibid.*). Diversas visões de ‘dependência’ foram produzidas, mas antes mesmo delas destacaram-se, a partir de 1950, teorias correlatas desenvolvidas por Raúl Prebisch e difundidas na Comissão Econômica da ONU para a América Latina (CEPAL). Tais teorias em geral afirmaram que os países de baixa renda

estavam pauperizados em consequência dos interesses do mundo industrializado, tornando-se uma ‘periferia’ explorada e dependente desse ‘centro’ (EICHER e STAATZ, 1998, p. 14).

Acionado por agências multi e bilaterais - como a FAO, o BIRD, a USAID e suas predecessoras, a Fundação Ford e a Fundação Rockefeller - o desenvolvimentismo agrícola nos países ‘em desenvolvimento’ tornou-se importante área de economia aplicada, e muitos economistas agrícolas que participaram dessas esferas internacionais como especialistas ou pesquisadores também atuaram na ciência e na formulação de decisões e políticas em seus países (*ibid.*, p. 1008)³⁵. Um *corpus* teórico (economia e agricultura voltados para o desenvolvimento) e uma diversidade de práticas (assistência técnica, planejamento, políticas) se configuraram e se articularam com eventos e interesses políticos (ESCOBAR, 1994, p. 433). Essa conjuntura viria a ocupar um importante espaço na FAO, sob o emblema do estímulo ao aumento da produção de bens agrícolas permitindo a elevação dos níveis de vida nacionais e, por tabela, o aumento do poder aquisitivo pessoal em relação a alimentos.

Para Escobar, “nenhum aspecto do desenvolvimento parece ser tão direto quanto a fome” (*id.*, 1988, p. 102). Em que pese o papel do problema alimentar nos debates acerca do avanço nacional, a noção de interdependência entre países também foi um elemento importante presente. Se, por um lado, nem todos os atores envolvidos na causa alimentar partilharam dos mesmos interesses, de outro havia em comum a interdependência para obtenção de alimentos (PANNENBORG, 1979, p. 255), a interdependência quanto ao fluxo de comércio (STAPLES, 2006) e a interdependência no tocante à paz mundial, pois a fome seria um risco político. Risco porque poderia ensejar rebeliões sociais e disseminação do comunismo; em 1948, membros do Departamento de Estado americano teriam chegado a apontá-la como “um dos maiores sócios da tirania moderna” (*apud* CAMPOS, 2006, p. 203).

Com impulso desse conjunto de fatores, “a fome gerou sua própria história” e se tornou uma categoria de reflexão sobre o mundo (VERNON, 2007, p. 8). A partir dela foram definidas redes de poder, elementos políticos, ideias sobre responsabilidades dos governos e formas de se administrar o problema (*ibid.*, p. 8). Referindo-se a projetos de políticas e planejamento em alimentação e nutrição como aparelhos do desenvolvimento em períodos posteriores ao do

³⁵ Além da FAO, no Brasil as fundações Ford e Rockefeller, assim como a USAID, também deram apoio a pesquisa em economia agrícola, a partir do final dos anos 1950, inclusive com convênio com universidades americanas (RUNGE, 2006).

presente estudo, Escobar menciona a persistência dos problemas de desnutrição e fome, apesar da “miríade de programas realizados em seu nome”, e diz suspeitar que o que estava em jogo podia não ser exatamente a supressão da fome, “embora os planejadores o desejassem sinceramente”, mas sim a dispersão dessa ideia. E acrescenta:

E como a falha [*dos projetos de desenvolvimento*] é mais norma do que exceção, é de central relevância examinar-se em que níveis e de que maneiras projetos como os de nutrição, saúde e desenvolvimento rural produzem seus efeitos. Essa questão nos leva mais fundo na dinâmica da criação e implementação dessas estratégias. (ESCOBAR, 1988, p. 117-8).

Assim, podemos concluir que condições históricas, sociais e econômicas internacionais levaram à configuração da alimentação como um tema da agenda de debates e ações políticas internacionais. O protagonismo desse processo coube, inicialmente, aos especialistas da OSLN, e redundou na conformação de uma agenda de debates e estímulo à adoção de políticas nacionais que eliminassem os problemas concernentes à carência de alimentos. Entendeu-se que tal eliminação dependeria de uma conjunção de ações nas áreas de agricultura, economia, indústria, de saúde e social. Com a perda de poder político daquela agência e o recrudescimento do poderio americano, o protagonismo do referido processo foi tomado pelos americanos, cujo discurso de libertação dos povos europeus oprimidos pela marcha nazista incorporou o tema da libertação em relação à fome. O alimento se sedimentou como um recurso estratégico da política internacional. Partindo da pauta da reconstrução europeia no pós-guerra e com influxo da nova realidade da Guerra Fria, a FAO foi criada, para elevar os padrões de vida e alimentação das populações do mundo. Dada a nova cultura mundial de ênfase no desenvolvimento dos países considerados pobres e atrasados, o tema alimentar foi compreendido dentro dessa moldura, tendo lugar medidas bi e multilaterais massivas de doação de alimentos e de acionamento do conhecimento científico para prestação de assistência técnica - uma etapa da qual a FAO participou ativamente, o que se refletiu em sua agenda e na forma como nela o alimento se tornou via de interpretações de questões nacionais e internacionais no período.

Capítulo 2 - A FAO e o desenvolvimento: concepções, *modus operandi* e assistência técnica

No âmbito da FAO, algumas ideias anteriormente presentes na OSLN foram reconfiguradas. Como primeira agência multilateral dedicada à questão alimentar, a FAO desenvolveu uma agenda própria, a qual sofreu influxos gerados pela busca do desenvolvimento, pela dinâmica político-administrativa interna da agência, pelas posturas assumidas por lideranças institucionais e por eventos históricos internacionais. Nesse contexto, a nutrição assumiu um lugar específico no conjunto das áreas de ação da agência.

2.1. Ideias e lideranças institucionais na FAO

A criação da FAO ocorreu no âmbito do processo de configuração e permanência da alimentação como tema de debates na pauta internacional. A agência estruturou-se sob condições históricas que lhe propiciaram destacado papel na proposição de políticas e ações aplicadas à situação alimentar em contextos nacionais e internacionais, com uma agenda técnico-científica de ação em torno da promoção do desenvolvimento, uma temática de implicações políticas, econômicas e sociais. Assim, estando a questão do desenvolvimento intrinsecamente ligada à condição nacional e ao cenário internacional, na agenda da instituição o alimento esteve inscrito para além de sua acepção biológica, sob uma interpretação politizada que incluiu dimensões econômicas, sociais e sanitárias específicas e emolduradas por determinadas crenças em relação, especificamente, ao desenvolvimento.

Da construção dessa agenda participaram, em caráter temporário ou permanente, destacados cientistas. Analisando-se as práticas na agência, observa-se uma imbricação entre alimentação, relações internacionais e políticas nacionais, orbitando em torno da questão do desenvolvimento e com forte politização da temática alimentar. Na área de nutrição, a agenda construída na FAO ganhou muitos adeptos pelo mundo. Porém a construção e a operacionalização dessa agenda se deram de forma complexa, com participação decisiva de tendências e constructos ligados à temática do desenvolvimento. Uma narrativa descritiva – e,

na medida do possível, cronológica – de aspectos relevantes desse percurso é apresentada a seguir.

Pode-se dizer que, no intervalo estudado, quatro momentos específicos caracterizaram a FAO. Uma primeira fase, que se estendeu de 1945 a 1948, foi permeada por tentativas frustradas de se reeditar na FAO a agenda de nutrição da OSLN; mas de uma maneira que, desta feita, permitisse ações práticas diretas de combate à fome - entendida como um flagelo biológico-econômico-social -, ações essas que incluíam uma política alimentar mundial. Um segundo momento, compreendido entre 1949 e 1953, correspondeu às últimas tentativas do período de se estabelecerem intervenções, na disponibilidade mundial de alimentos, que favorecessem populações sob fome crônica ou emergencial, tentativas igualmente frustradas. Parte desse período também correspondeu a uma fase da agência caracterizada pela prestação de assistência técnica, mediante construção e difusão de conhecimento científico, para promoção do desenvolvimento dos países considerados ‘subdesenvolvidos’, processo que se iniciou em 1950 mas teve seu auge a partir de 1952, continuando por todo o período estudado. Um quarto período foi marcado pelo recrudescimento da representatividade e influência dos países ‘subdesenvolvidos’ na agência, bem como por uma maior participação da sociedade civil nas políticas da agência; essa fase teve início em 1956 e perdurou para além do período analisado.

Ao longo de todos esses momentos, a FAO manteve uma agenda que sofreu distintas inflexões provocadas por eventos tanto internos quanto externos a ela.

Dentre os fatores internos, merecem destaque o advento da preocupação com o desenvolvimento dos países mais pobres, a necessidade de se construir/organizar conhecimento científico, a influência dos principais países doadores de verbas e alimentos para distribuição pela agência, a insuficiência de verbas para uma maior atividade da agência, a desigual representatividade dos países-membros no *staff* permanente e as intenções de políticas dos diretores-gerais da FAO.

Dentre os fatores externos estiveram a Guerra Fria, a busca do desenvolvimento – em especial pela tendência mundial de prestação de assistência técnica a partir do lançamento do programa americano Ponto Quatro –, as relações com cientistas e administradores dos diversos países, as características da produção e comércio mundial de alimentos, as demandas

de países e a vontade política das esferas governantes dos Estados, em adotar ou não ações governamentais recomendadas pela FAO.

Muito embora agências como a FAO tenham sua missão, diretrizes e objetivos definidos de uma maneira complexa que envolve a participação de delegados dos países-membros, as inclinações de suas Divisões técnicas e as condições de ação determinadas pela conjuntura externa à agência, a liderança exercida por seus diretores-gerais tem papel importante nas tendências de ação. Na FAO, posturas assumidas por seus diretores-gerais foram relevantes na construção da agenda da instituição, razão pela qual traçaremos uma exposição das inclinações predominantes nos três mandatos de diretores-gerais compreendidos no período em análise.

Na FAO, temas e objetos problematizados na área de nutrição da OSLN foram retomados. Duas importantes lideranças da FAO e que haviam atuado na OSLN perceberam o trabalho da FAO como uma continuidade do trabalho de nutrição da OSLN - John Boyd Orr (ORR, 1966, p. 194) e Wallace Aykroyd¹. Interpretação semelhante foi conferida por autoridades da ONU, como o ex-secretário geral U Thant (THANT, U. *apud* CORDIER e HARRELSON, 1977, p. 545), bem como pela historiografia (GILLESPIE, 2003, p. 116). De fato houve uma retomada de temas e objetos, ressignificados na FAO.

O primeiro diretor-geral da FAO foi John Boyd Orr. Como assinalado, Orr tivera um papel importante na OSLN em termos de nutrição, e desde 1934 já tinha publicações que ligavam a questão alimentar com a condição nacional e o cenário internacional, tratando o tema como questão política. Orr encabeçou a agência entre 1945 e 1948. Ele tinha uma compreensão de nutrição - e, conseqüentemente, da missão da FAO - que se baseava na crença em medidas de amplo espectro, tanto nacionais quanto internacionais, bem como em mudanças profundas nas sociedades, de forma a se realizar em sentido pleno uma alimentação que representasse uma elevação da condição humana, em termos de saúde, sociais e econômicos. Para ele, medidas paliativas seriam um engodo. Tanto na Conferência de Hot Springs quanto na FAO, Orr procurou retomar as marcas fundamentais do ideário de nutrição da OSLN. Ele denominou todo o seu esforço inicial na FAO de “reviver o movimento da Liga das Nações” (ORR, 1966, p. 194). Na etapa dos debates iniciais que traçaram e detalharam a missão da agência, o

¹ Memorando de Wallace Aykroyd, diretor da Divisão de Nutrição, a Frank Lidgett McDougall, oficial de ligação da FAO com a ONU. Washington, 22 out 1947. RG 57.1 Series C2. FAOA.

britânico demonstrava almejar uma FAO com poderes efetivos contra a fome – por exemplo, com jurisdição sobre a distribuição mundial de *commodities* agrícolas. Isto estava em coerência com sua própria produção escrita. Mas nem os delegados de seu país apoiaram tais propostas - inclusive por causa das ideias reformistas e críticas de Orr a governo. Ele afirmava, por exemplo, que a riqueza britânica resultara “da importação de alimentos baratos e matérias-primas produzidas por nativos com salários tão baixos que viviam em pobreza abissal, [mas] que pagavam caro por produtos industrializados” (*ibid.*, p. 193), era um britânico criticando a política colonialista de seu país. Tampouco os americanos apoiaram a proposta de Orr, pois acabaria dando à FAO um caráter interventivo na economia mundial que, como ressaltamos, jamais foi obtido por agência alguma ao longo da história. Como resultado, Orr assumiu a direção da agência sem muitas esperanças (*ibid.*, p. 79), afirmando: “se essa Organização der certo, vai ser um milagre” (*apud* STAPLES, 2006, p. 80). Apesar desse seu insucesso inicial, os aspectos mais marcantes da gestão Orr foram suas recorrentes tentativas de criar uma política alimentar mundial gerida pela FAO.

Logo no início de seu mandato, em 1945, em vista da carência de alimentos na Europa do pós-guerra, Orr propôs e obteve a continuidade da distribuição de alimentos aos países daquele continente, ajuda que já era dada através da UNRRA e do *Combined Food Board* (como mencionado, composto por EUA, Grã-Bretanha e Canadá). Mas queria que o sistema de ajuda fosse além dessas atribuições de socorro, configurando-se, na verdade, em um mecanismo mundial que exercesse vigilância, controle e cooperação, em termos de comércio de alimentos. Denominada de *International Emergency Fund* (IEF), a proposta era que esse sistema acompanhasse a disponibilidade de *commodities* no mercado mundial, fixasse preços de exportação e alocasse alimentos dentre países, guiado principalmente por interesses nutricionais ligados à saúde. Mas esse caráter mais amplo e direto do combate à problemática alimentar não foi aprovado. Efetivamente, o IEF, que começou a funcionar em maio de 1946 e perdurou até junho de 1949, não teve as abrangentes atribuições desejadas por Orr, e englobou apenas doação de alimentos.

Mesmo assim, a FAO intermediou alguns acordos entre países; e, é de se destacar, alguns deles se deram entre países posicionados em lados divergentes na Guerra Fria. A tentativa de reunir sob a FAO países então politicamente oponentes fez parte dos esforços de Orr por uma

política alimentar mundial, pois tal política seria impossível em um mundo profundamente dividido. A respeito desses acordos, Orr salientou:

Em continuidade aos planos de ajuda internacional, consegui que a FAO cooperasse estreitamente com a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, que tinha Gunnar Myrdal como chefe. Com eles trabalhamos em íntima associação, através de vários comitês de países ocidentais e orientais, e conseguimos acordos comerciais satisfatórios (ORR, 1966, p. 184).

Outra investida do período Orr no sentido da ampliação da atuação da FAO aliada à tentativa de redução da dissidência política internacional, se deu quando Orr soube que o Plano Marshall estava por ser criado. Ele pediu ao governo americano que a ajuda alimentar do Plano fosse dada através da FAO. Isto poderia atrair os países da chamada Cortina de Ferro, como a União Soviética, então muito necessitada de alimentos. Mas os EUA não aceitaram. Segundo ele, “essa limitação da ajuda americana (...) derrubou as chances de colaboração entre o Ocidente e o Oriente iniciada por Myrdal (...), e a influência da FAO na Europa declinou rapidamente” (*ibid.*, p. 185). Orr também afirmou que a Guerra Fria teria tornado a condução política de propostas no interior da FAO muito delicada: iniciativas e apoios a ações da FAO, por parte de um dos blocos políticos, poderiam desencadear reações negativas no bloco oponente (*ibid.*, p. 206). Mesmo anos depois de sua saída da FAO - no décimo aniversário da agência, em 1955, quando a Guerra Fria ainda estava longe de acabar - em discurso na FAO Orr voltou à carga com a ideia de uma aproximação entre países politicamente adversários, para um enfrentamento unívoco da fome mundial, dizendo que, ao invés de ficarem discutindo comunismo, socialismo e capitalismo, os países deveriam se unir na formação de um governo mundial de superação da fome e da pobreza (*id.*, 1955). Essas ações da parte de Orr denotam como a questão da Guerra Fria marcou profundamente as relações entre países mediadas pela questão alimentar – em especial as possibilidades internacionais de comércio e disponibilidade de alimentos - e como o clima e as ações institucionais na FAO foram cerceados e modulados pelos interesses em conflito que caracterizaram a Guerra Fria.

Outra proposta de implementação na FAO de um programa amplo e permanente para combate à fome no período Orr se deu em 1947. Consistiu na tentativa de Orr de criação de um *World Food Program*. Coerentemente com as crenças de Orr, a ideia era tão abrangente que a proposta era de se “lidar com os problemas alimentares do mundo como um todo” (BOERMA, 1975, p. 146). Em parte, o programa se inspirava em funções do CFB, e

englobava três medidas básicas. A primeira, distribuição de alimentos como socorro a países necessitados - mesmo que cronicamente, e não temporariamente, necessitados. Isto tornava o escopo de abrangência do programa imenso. A segunda, a formação de estoques-tampão mundiais de gêneros alimentícios, ou seja, reservas de alimentos para serem distribuídos a tais países, e para serem lançados no mercado para controle de preços mundiais. A última medida seria de ordem financeira, com formação de um banco que concederia crédito a países, especificamente para aquisição de alimentos. Eram medidas que, mais do que metas de recuperação econômica, tinham bases nos interesses da nutrição em vista da saúde pública e da justiça social. Representavam, ainda, uma visão de Orr ligada à perspectiva da construção de uma certa unicidade no mundo, uma superação dos muros políticos e comerciais que impediam o livre acesso da humanidade a uma alimentação saudável e digna. Mas eram medidas que claramente trariam consequências indesejadas para países que lideravam o comércio mundial de alimentos.

Orr avaliava que, se um esquema como o CFB tinha funcionado durante a guerra, tanto mais funcionaria na paz ². No documento de defesa da proposta desse *World Food Plan*, observa-se um tipo de visão da nutrição muito ligado ao clima dos trabalhos da OSLN:

O futuro estado de nutrição da população, a prosperidade na agricultura e o volume de comércio são interdependentes. Uma política agrícola e alimentar de longo prazo deve conciliar os interesses de consumidores e produtores [*bem como*] os interesses entre agricultura e comércio. (...). O comércio pode ser feito como um fim em si mesmo, e o alimento ser tratado como um *commodity* comercial qualquer. Nesse caso, a saúde da população flutuará com as flutuações da atividade comercial. Mas o alimento é mais do que um *commodity* comercial; é um requisito à vida, e a provisão de alimento para a população não deveria depender do sucesso ou falha de medidas promovidas apenas por interesses comerciais. Pelo contrário, o comércio deveria ser considerado meio de prover suficiente alimento (...), e dentro do alcance do povo. (...). Se o bem-estar da população for o objetivo, então a provisão de alimento, primeiro requisito à vida, tem de ser o objetivo número um (FAO, 1976, p. 5).

A aprovação da proposta, contudo, foi obstruída por EUA e Grã-Bretanha; a ideia do *World Food Program* teria soado irrealística mesmo dentre setores internos da FAO (RUXIN, 1996, p. 103). Segundo Orr, EUA e Grã-Bretanha não queriam que a FAO tivesse tantos poderes (ORR, 1966, p. 192). Addeke Hendrik Boerma, um futuro diretor-geral da agência, afirmou que a rejeição do programa prendeu-se a “razões políticas e ideológicas” (BOERMA, 1975, p. 29). Em estudo recente, Staples observa que o presidente americano Harry Truman

² E promoveria, segundo ele, vida, ao invés de morte e destruição; Orr perdera um filho em combate em 1942, o que influenciara suas ideias (ORR, 1966).

considerou a proposta “inimiga da política comercial internacional norte-americana”; e enviou um emissário, ligado à criação da Organização Internacional do Comércio, para tentar demover Orr de apresentá-la publicamente (STAPLES, 2006, p. 88). Na reunião da Conferência da FAO que decidiria a matéria, o chefe da delegação americana, Norris Dodd – que seria diretor-geral da FAO logo após Orr –, embora concordando com a necessidade de ação internacional contra a fome, afirmou ser o plano complicado, caro e inviável, pois, para se resguardarem, os governos adotariam medidas que prejudicariam o suprimento e a demanda agrícolas mundiais (KIRCHWEY, 1946).

Para os EUA, só a Organização Internacional do Comércio deveria tratar de questões comerciais, não a FAO (*ibid.*, p. 92). Orr atribuiu a resistência americana em parte ao fato de Roosevelt não estar mais no poder; e ao fato de Truman, que seria de direita, estar dominado pelos membros do “*big business*”, que haviam se oposto ao *New Deal* de seu antecessor. Adicionalmente, como país mais rico do mundo, de acordo com Orr em qualquer plano alimentar internacional os EUA seriam chamados a prover pelo menos metade do orçamento (ORR, 1966, p. 194). Londres, por seu turno, também era contra, e, na Embaixada Britânica em Washington, temia-se que o programa se configurasse em socorro permanente aos países necessitados. O governo britânico estaria irritado com a forma “alegre, beirando a frivolidade” com a qual julgava que Orr teria encarado os aspectos financeiros da proposta (STAPLES, 2006, p. 89). Os delegados britânicos bloquearam os trabalhos da Comissão encarregada de detalhar o *World Food Plan*, encabeçada por lorde Stanley Bruce de Melbourne – o do ‘casamento entre economia e agricultura’ dos tempos da OSLN e propositor da criação do *Economic and Social Council* (ECOSOC) da ONU.

Vencido, Orr afirmou:

Senti que, como diretor-geral, falhei em levar adiante o grande esquema que se tinha originado na Liga das Nações e sido aprovado por Roosevelt e seus ministros quando convocaram a Conferência de Hot Springs. Fiquei profundamente desapontado com a América (ORR, p. 202).

Para Orr, os britânicos “sentiam que podiam ser arrogantes e pisar na FAO porque tinham por trás deles o Escritório Britânico de Assuntos Estrangeiros, que se opunha a qualquer tipo de cooperação internacional, e a América” (*ibid.*, p. 193). O que nos interessa salientar é a violenta reação contrária que a proposta gerou. Ela deixava claros os contornos até onde a FAO poderia ou não estender sua ação, bem como o peso que os interesses nacionais

exerceriam em coibir políticas supranacionais amplas e profundas de combate à fome, que contrariassem pretensões de Estados influentes na esfera político-econômica mundial. Nunca mais, na FAO, se tentou algo desse porte.

Com a derrota da proposta, houve algumas modificações internas na agência. Ao invés de um *World Food Board*, que iria coordenar as atividades do *World Food Program* caso este fosse aprovado, decidiu-se instituir um *World Food Council*, ou Conselho da FAO, e que também substituiria o Comitê Executivo da agência (HAMBIDGE, 1955, p. 70). Essa instância teria apenas um papel analítico-propositivo em relação à situação alimentar mundial, além de atribuições administrativas concernentes ao funcionamento interno da FAO³. Orr se empenhara pela criação da FAO e ficou desapontado com as limitações de ação impostas à mesma:

O fato de uma Organização internacional ter sido criada parecia um final vitorioso para a longa luta pela cooperação internacional em torno de uma política alimentar, mas a mim parecia ser uma vitória estéril, porque a Organização não tinha autoridade nem fundos para iniciar uma política que atingisse os resultados esperados (ORR, 1966, p. 166).

Orr então se direcionou para a assistência técnica e a organização de estatísticas mundiais (STAPLES, 2006, p. 94). A assistência técnica principiou em 1946, mas era feita em proporções muito inferiores às que futuramente teriam lugar a partir da criação do programa da ONU de assistência técnica, em 1950. O período Orr também foi marcado pela proximidade com o USDA. O fato de a sede da FAO estar situada em Washington⁴, bem como o Escritório da FAO para as Américas, segundo Orr teriam contribuído para “uma estreita cooperação” com o USDA (ORR, 1966, p. 167). Mas, adicionalmente, na opinião de Orr essa aproximação também teria sido fortalecida pelo fato de que, no âmbito interno norte-americano, não era incomum que membros do USDA se manifestassem favoráveis à implantação, pela FAO, de políticas menos restritivas de socorro alimentar e assistência técnica; tais posicionamentos, contudo, seriam, segundo Orr, sistematicamente anulados pelo governo norte-americano (*ibid.*). Isto denotava a contínua política americana de se opor a um caráter mais abrangente e efetivo da FAO no enfrentamento da fome. De outra parte, o USDA se caracterizava por um forte cunho de construção e difusão de conhecimento científico, e se tornou uma entidade muito importante na prestação de assistência técnica em agricultura no

³ Trataremos com mais vagar das funções do Conselho ao abordarmos a atuação brasileira na FAO, já que Josué de Castro foi o segundo presidente dessa instância.

⁴ A sede foi transferida para Roma em 1951.

mundo, como parte das políticas bilaterais norte-americanas. Como a trajetória da FAO no período esteve marcada por ambas essas frentes, é possível que a proximidade que Orr afirma ter havido entre ambas as instâncias tenha sido um fator adicional de estímulo ao progresso da agência na assistência técnica.

Frustrado com os rumos da ação internacional da FAO, Orr renunciou, em abril de 1948. Para Ruxin, sua saída significou “uma mudança abrangente; as rédeas nutricionais e organizacionais que Orr manteve (...) foram passadas a outros menos inclinados para a nutrição e menos idealisticamente inspirados” (*ibid.*, p. 58). O período Orr ficou marcado por sua tentativa de dar uma continuidade, agora em bases práticas, à agenda de nutrição da OSLN, na qual defenderam-se medidas abrangentes e frontais contra a fome, e onde se praticou uma compreensão de nutrição mais ligada à saúde e à questão social. Nas gestões subseqüentes, entretanto, o recrudescimento da preocupação internacional com o desenvolvimento propiciaria uma reconfiguração da agenda e da atuação da FAO.

Após a gestão de Orr, dois americanos se sucederam na direção-geral da agência. O discurso dessas lideranças foi substancialmente diverso daquele praticado por Orr, que tanta importância dedicara ao legado da agenda da OSLN. O espectro da ação prática presumida para a agência deixaria de ser amplo e seria dominado por ações majoritariamente pontuais.

Em seguida a Orr, assumiu a direção-geral da agência, no período 1948-1953, o americano Norris Dodd. Sua assunção ao cargo mudava muita coisa na agência, pois tratava-se de um americano, ex-fazendeiro, descrito como um tipo “rústico e pé-no-chão” (HAMBIDGE, 1955, p. 80), e com uma atividade pregressa já ligada à assistência técnica. Norris Dodd dirigira o Setor de Serviços de Campo, da Administração de Mercado e Produção do USDA, dentre os anos de 1945 e 1946. De 1946 a 1948 fora subsecretário norte-americano de Agricultura. Quando Dodd assumiu a direção-geral da FAO, já existia uma cultura de assistência técnica em seu país, da qual ele mesmo fizera parte; as tendências de internacionalização da assistência técnica que seriam expressas principalmente a partir do lançamento do programa Ponto Quatro pouco tempo após Dodd assumir a direção da FAO já estavam em incubação. Assim, um caráter mais aplicado, centrado em medidas pontuais que caracterizariam as ações de assistência técnica da FAO por todo o período estudado, se instalou na agência durante o período Dodd. O clima interno na agência também teria se modificado, pois, ao contrário do estilo austero e de cobranças severas que Orr fazia ao *staff*, Dodd teria estreitado a

comunicação com seus diretores de Divisão (STAPLES, 2006, p. 102). Ele também ampliaria as visitas a países, pois a FAO ainda se encontrava em uma fase de legitimação junto à opinião pública mundial, por ser uma agência nova e porque em determinados setores de sua área de atuação ela estava em 'competição' com outras agências internacionais por um reconhecimento de sua *expertise*.

Nada disso impediu, contudo, que Dodd tentasse implantar políticas internacionais geridas pela FAO que representassem uma alternativa mais 'moderada' em comparação com o que seu antecessor propusera, mas que ainda assim tivessem um certo caráter de cobertura a países em situação alimentar mais crítica, e que dessem à FAO algum poder de manobra sobre a comercialização mundial de alimentos para propiciar tais medidas. O processo de delineamento das tendências de ação que a FAO teria sofrera uma inflexão importante com a derrota dos intentos de Orr, mas permanecia em curso, e ainda não estavam fechadas as possibilidades de um papel regulador internacional da FAO que oportunizasse mais alimentos para países deles carentes. Assim, em 1949, reeditando dissabores experimentados por seu antecessor no cargo, Dodd tentou, mas não conseguiu, a criação de uma *International Commodity Clearing House (ICCH)*, com funções interventivas diretas no comércio mundial de alimentos ⁵. Suas funções seriam várias (FAO, 1976). A primeira, comprar, de acordo com as provisões disponíveis, estoques de *commodities* excedentes. Ou seja, diferentemente da proposta de Orr, o caráter de ser excedente e não o caráter do valor nutricional seria a diretriz; e os alimentos seriam comprados, e não doados pelos países produtores. Essa proposta era menos 'agressiva' aos interesses de seu próprio país, pois este vinha tendo superávit de produção alimentar há tempos (para o qual nem sempre se achava colocação no mercado mundial), e o fato de os alimentos serem adquiridos e não obtidos por doação, representava um prejuízo a menos. A ICCH intermediaria, ainda, a negociação de compras de alimentos em moedas à época inconvertíveis, assim auxiliando na manutenção do fluxo de comércio mundial em períodos de desequilíbrio de câmbio, sendo que tais pagamentos seriam garantidos pelos países compradores contra perdas decorrentes de depreciação cambial ⁶.

Dessa forma, a proposta ampliaria o mercado de aquisição de alimentos no mundo (um interesse, que os EUA vinham expressando há tempos), além de trazer mais segurança contra

⁵ Animado com a proposição do ICCH, Orr teria até cogitado voltar para a FAO (correspondência de Josué de Castro a John Boyd Orr. Rio de Janeiro, 17 fev 1954. CJC).

⁶ Ressalte-se que o FMI fora originalmente criado nesse sentido, para auxiliar nas interconversões de moedas em um período em que havia carência de dólares para aquisição da produção americana.

perdas cambiais aos países vendedores. Outra finalidade da ICCH seria a de vender os *commodities* a preços especiais a países em necessidades, a fim de serem usados em programas nutricionais, em projetos de desenvolvimento e como forma de socorro alimentar em situações emergenciais. Esse era o aspecto principal em termos de política de ajuda alimentar de promoção da saúde, mas veja-se como, em parte, ela vem condicionada a programas de desenvolvimento.

Além disso, a ICCH teria por fim manter estoques de reserva, adquiridos em períodos de excedentes alimentares, para proteger os interesses de consumidores em períodos de escassez; uma vez mais, não era a composição nutricional dos alimentos que sobressaía, mas a disponibilidade ocasionada por excedentes. A ICCH deveria, ainda, negociar acordos bi ou multilaterais de permuta de *commodities*, e coordenar a negociação e administração de acordos internacionais de *commodities* - até que mecanismos internacionais decisórios fossem criados para esses fins. Ou seja, esses acordos, de caráter comercial, tanto poderiam ser baseados em alimentos de interesse para a saúde das populações dos países compradores, como poderiam ser acordos comerciais não dirigidos por interesses nutricionais. Por fim, a ICCH estaria encarregada de organizar consultas entre governos e outras instituições sobre políticas e acordos de *commodities* e sobre os usos da terra e de outros recursos nacionais, de forma a ir ao encontro das demandas mundiais de suprimentos (*ibid.*). Dessa forma, os cenários nacionais poderiam sofrer inflexões em função de interesses internacionais.

Seria bastante simplista, e até mesmo incorreto, afirmar-se que, ao lançar sua proposta, Dodd estaria meramente a serviço dos interesses de seu país. O que acreditamos que tenha ocorrido é que ele tenha tentado estabelecer um programa internacional de caráter pragmático contra a fome, mas de uma maneira que, desenhada de forma a não ter um espectro negativo tão radical nos interesses de determinadas nações quanto haviam tido os intentos de Orr - e que inclusive beneficiasse tais interesses - fosse mais palatável ao conjunto dos países, inclusive os mais influentes política e economicamente, e assim tivesse mais chances de aprovação. Seria absolutamente incoerente esperar-se de um ex-subsecretário norte-americano de Agricultura a proposta de um programa internacional predatório contra os interesses americanos, bem como que Dodd oferecesse uma proposta que contrariasse o principal doador de fundos da agência que dirigia. Mas, de outro lado, Dodd tinha um papel na configuração de como a FAO desempenharia sua missão de combate à fome no mundo, e ele mesmo era um homem pragmático, o que o levou a sugerir ações efetivas.

De acordo com Shaw (2007), Dodd decidiu fazer essa proposta logo após o Congresso americano rejeitar a criação da Organização Internacional do Comércio, que poderia ter poderes similares, mas que no entanto não teria a função de promoção da nutrição que fazia parte da missão da FAO. Dodd formulara a proposta em conjunto com *Sir* Herbert Broadley, então diretor-adjunto da FAO e anteriormente um alto funcionário do Ministério da Alimentação britânico; lembremos que as políticas britânicas de alimentação haviam se tornado uma referência no cenário internacional por suas medidas práticas e voltadas para o interesse coletivo. Broadley, portanto, trazia uma contribuição com essas inclinações⁷.

No entanto, os receios em relação a poderes mais amplos de natureza interventiva por parte da FAO conduziram ao malogro de mais essa proposta de programa. Sua rejeição foi orquestrada principalmente pelos países da zona do dólar que não queriam que a agência detivesse tais poderes amplos e receavam a perda de posição, para a FAO, de seus programas de ajuda (SHAW, 2007). Dessa forma, nem mesmo uma proposta que parecia conciliar interesses comerciais e de nutrição teve chances. Isto representou mais uma delimitação dos contornos de ação que os rumos da política internacional imprimiam à ação da agência.

Mas era tal a preocupação no interior da FAO com a questão do comércio de alimentos que, em lugar da *International Commodity Clearing House*, criou-se um Comitê de Problemas de *Commodities*. Este, no entanto, era puramente consultivo. Congregando exportadores e importadores, reunia-se várias vezes ao ano, tentando casar necessidades de ambas as partes e fazendo recomendações internacionais. Contudo, o Comitê enfrentou muitas limitações e, com a Guerra da Coreia – quando recrudescer a preocupação com uma terceira guerra mundial e os preços dos alimentos dispararam -, sua atuação tornou-se mais problemática (*ibid.*). Esse Comitê ainda existe e, composto por membros das delegações, está designado a acompanhar e - dentro de suas possibilidades restritas - contribuir para a solução dos problemas mundiais de *commodities*.

Frustrada essa tentativa, a gestão Dodd teria por marca principal a assistência técnica. Façamos um parêntese no relato da progressão da administração Dodd para ressaltar alguns pontos importantes concernentes à assistência técnica.

⁷ Participou ainda da formulação da proposta John B. Conliffe, professor da Universidade da Califórnia (SHAW, 2007), de quem não obtivemos informações.

Na ONU e na FAO já havia um programa de assistência técnica denominado de ‘regular’, o qual, inclusive, continuou existindo. A assistência técnica ‘regular’ havia sido sugerida na primeira sessão da Conferência da agência, em Quebec, em 1945, constituindo-se de missões técnicas a países-membros que a solicitassem; até 1949 foi financiada com recursos da UNRRA (HAMBIDGE, 1955, p. 82), mas sempre pesadamente suplementada financeiramente pelos próprios países receptores (SHAW, 2007, p. 99), já que a FAO não tinha dinheiro suficiente para isso. Porém, em seu âmbito, muito pouco foi feito, principalmente em função da escassez de verbas.

Com o lançamento do programa americano Ponto Quatro, em 1949, a assistência técnica internacional se converteu em forte tendência mundial. Sob essa inspiração, e a partir de robusto financiamento americano, em 1950 a ONU criou seu *Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA) ⁸. A partir dali, a FAO se tornou uma agência de forte atuação nesse terreno.

Assim como em outras agências pelo mundo, o objetivo basilar da assistência técnica da ONU residiu no desenvolvimento (HAMBIDGE, 1955). A adoção dessa tendência representava a culminância de uma trajetória de questões científicas, políticas e econômicas da história recente das relações internacionais. O crescente papel do conhecimento técnico-científico como via de modernização, superação do atraso e melhoria de condições em distintas áreas - produção agrícola, indústria, medicina, etc. - foi um deles. O caráter aplicado, para além de um caráter prescritivo, que esse tipo de ação poderia dar a instituições nacionais e internacionais, representava outro aspecto de peso.

Outro elemento de destaque residiu na linha dos interesses americanos sob um discurso de ajuda aos países 'subdesenvolvidos', de forma que conhecimentos se tornassem veículos de transformação de realidades locais. Parte da assistência técnica englobou ajuda material, tais como doação de alimentos, concessão de crédito e doação de verbas e insumos - com significado simbólico importante na política externa dos doadores.

⁸ Também chamado de *Expanded Technical Assistance Programme* (ETAP). Considerações mais aprofundadas sobre a assistência técnica da FAO, incluindo o *modus operandi*, os tipos de ações realizadas e as implicações do modelo adotado, serão feitas mais à frente.

Muitas vezes o objetivo final da assistência técnica foi o crescimento econômico expresso como aumento da produção e renda nacionais, a partir do qual melhorias em outros setores da vida das populações desses países seriam também alcançadas. A filosofia da assistência técnica não era exclusivamente econômica, mas os objetivos finalísticos econômicos e produtivistas tinham um peso, inclusive porque por vezes entendia-se que melhorias nas áreas social, cultural, sanitária, educativa, etc., poderiam ser atingidas como resultados indiretos consequentes ao crescimento.

Não obstante as gigantescas somas gastas com sua própria política de ajuda externa, os EUA continuaram sendo os principais doadores para a ONU. Pode-se questionar porque os EUA fizeram tão pesadas doações à FAO, ao invés de empregarem diretamente tais montantes em suas ações envolvidas com alimentação e desenvolvimento. Além da feição internacionalista e humanitária que as ações alcançavam ao serem realizadas via FAO, para Shaw os EUA “não estavam preparados para enfrentar sozinhos o problema alimentar dos países em desenvolvimento. Era necessária uma divisão internacional de encargos, para se lidar com as dimensões política e financeira” (2007, p. 98). A contenção da expansão socialista, bem como a expansão de mercados também contribuiu. A questão alimentar era tão estratégica para os americanos que eles a assumiram em mais de uma frente – na FAO, com o Plano Marshall, no programa Alimentos para a Paz e na assistência técnica da USAID, por exemplo. A esse respeito, John Boy Orr tenta dar um quadro da recepção política das ações de assistência técnica pelas populações dos países 'subdesenvolvidos'; em sua opinião, o povo americano jamais receberia um 'obrigado' pela ajuda americana, porque os receptores sabiam que o interesse era conter o comunismo. Ele diria:

[*Esses países*] não estavam preparados para derramar uma gota de sangue sequer para deter a marcha do comunismo – e nem fariam qualquer movimento para provocar o colapso do Ocidente capitalista, nos interesses da Rússia. [*Seus*] jovens achavam que a tentativa de forçar seus países a serem anticomunistas ou anticapitalistas insultava sua recém-conquistada liberdade, da qual estavam muito orgulhosos” (ORR, 1966, p. 209).

Nas esferas de governo, contudo, a situação em geral foi de importante receptividade a esse tipo de ação.

Os aportes financeiros ao EPTA proporcionariam imediata e expressiva expansão da assistência técnica da FAO. Administração Dodd teria muita atividade nessa área, tornando a agência reconhecida por sua *expertise* técnica. Dodd já tinha experiência nessa seara, oriunda

de seu período no USDA. Staples considera que o ideal de Dodd era que a FAO fosse uma espécie de USDA mundial (STAPLES, 2006, p.101). Com a instituição do EPTA, a FAO, à semelhança das demais agências da ONU, deixou de ser um organismo predominantemente prescritivo e se tornou altamente aplicado. Suas ações pulverizaram-se pelo mundo. O orçamento da ONU, a FAO sempre recebeu uma fatia expressiva, demonstrando a profunda relevância internacional que o assunto alimentação assumira. Isto deu posição estratégica à agência, possibilitando-lhe a realização de amplo programa de assistência técnica. Mas as limitações gerais do orçamento da ONU, a intensa demanda por assistência técnica da FAO, os custos envolvidos no tipo de assistência técnica prestado e o caráter pontual da esmagadora maioria dessas atividades fizeram com que mesmo essa porção mais 'generosa' do orçamento da FAO fosse insuficiente, o que se refletiu nos resultados circunscritos de boa parte do programa de assistência técnica da agência. Não obstante, nos anos 1960 a FAO continuava sendo a maior executora de assistência técnica de toda a ONU (FAO, 1985, p. 120).

Retomando a narrativa das linhas que marcaram a gestão de Norris Dodd como diretor-geral da FAO, salientamos que se optou, na FAO, por atividades de assistência técnica de pequena escala, privilegiando a agricultura e a geração de renda. Para Staples, Dodd esperava que o sucesso desses projetos aumentasse a cooperação internacional e tornasse a FAO conhecida como promotora de uma grande revolução agrícola (*ibid.*, p. 96-7). Na gestão Dodd houve expansão das realizações institucionais em diversos aspectos: incremento na disseminação de informação especializada, como por exemplo estatísticas visando auxiliar nas decisões de comercialização de *commodities* e na distribuição de excedentes; mais pesquisa agrícola; mais projetos regionais; e ampliação das atividades com outras agências (*ibid.*, p. 102).

A partir de 1950, em boa parte devido ao protagonismo científico da FAO, a área de nutrição, tanto no interior da FAO quanto externamente a ela, vivenciou um período de intensa ênfase na carência proteica entre populações dos países subdesenvolvidos ⁹, durante o qual a agência dedicou-se a atividades de determinação etiológica e dos sinais e sintomas da falta aguda de proteínas, assim como a programas de aumento da produção e consumo de alimentos proteicos, acompanhados de recomendações de que medidas contra a falta de proteínas fossem incluídas nos planos de governo (FAO, 1985, p. 72-3). A questão proteica foi fortemente incorporada à assistência técnica prestada.

⁹ Na FAO ela perdurou até 1971 (FAO, 1985).

Nesse período também teve lugar na FAO grande interesse pelo tema da reforma agrária. Questão já em debate desde a Conferência de Hot Springs (HAMBIDGE, 1955), recebeu novo estímulo quando, em 1950, no âmbito da nova realidade da assistência técnica, a ONU solicitou à FAO um relatório sobre os efeitos de condições insatisfatórias de posse de terra sobre o progresso econômico. Como resultado desse relatório, a Conferência da FAO de 1951, tendo por principal preocupação os pequenos produtores, encareceu ao diretor-geral que liderasse um esforço das agências da ONU em torno do tema. Assim, um consórcio foi formado entre FAO, Organização Internacional do Trabalho e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), executando diversas ações a respeito, inclusive seminários regionais e a publicação, também pela FAO, de um conjunto de estudos para sensibilizar os governos a criarem programas nacionais na área. Em função desse clima e das atividades desenvolvidas, na FAO teve continuidade o interesse pela reforma agrária (*ibid.*, p. 184) ¹⁰.

Ainda na gestão Dodd foi tentada outra iniciativa de estabelecimento de uma política alimentar internacional pela agência que, embora também de caráter interventivo, era menos ambiciosa do que as propostas precedentes. Por sugestão do Conselho da FAO, em 1951 a Conferência solicitou que o Conselho estudasse e explorasse pelas quais uma reserva alimentar mundial – uma *Emergency Fund Reserve* ou *Emergency Famine Relief* (EFR) - fosse criada (FAO, 1951).

É possível que tenha sido Josué de Castro o proponente da EFR; embora não tenhamos localizado, nas fontes dos Arquivos da FAO, dados nesse sentido, em carta de 1963 ao embaixador brasileiro Araújo de Castro, então secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Josué de Castro faz referência à “velha ideia e antigo projeto que defendi na FAO em nome do Brasil, da criação de uma reserva internacional de alimentos” de caráter emergencial ¹¹. Ela teria por fim o socorro alimentar em situações de escassez súbita de alimentos – como em casos de desastres naturais -, prevenindo-se, assim, fomes em massa. Contudo, no âmbito da própria Conferência já houve diferenças de opinião acerca da necessidade dessa reserva. E indicava-se que, fosse qual fosse a sua estruturação, um pré-

¹⁰ Outras instituições internacionais também se voltaram, à época, para a questão da reforma agrária. Por exemplo, em 1952 o chefe do ETAP da FAO recomendou que o governo brasileiro procurasse ajuda do BIRD, que estava interessado em financiar projetos nessa área (BROADLEY, 1952).

¹¹ Carta de Josué de Castro ao embaixador Araújo de Castro. Genebra, 17 jan 1963. CJC.

requisito à sua criação seria o compromisso dos países-membros de proverem os estoques ou dinheiro necessários à sua formação, caso contrário nem sequer caberia discutir a proposta (FAO, 1951). Isto evidenciou as dificuldades internas que propostas dessa natureza enfrentavam. Um grupo de especialistas do Comitê de Problemas de *Commodities* reuniu-se para avaliar e sugerir como essa Reserva poderia funcionar. Embora a comissão tenha avançado em sugestões operacionais, questões primordiais - tais como onde e como os alimentos seriam estocados de forma a serem rapidamente mobilizados, que alimentos seriam estocados, como compatibilizar excedentes alimentares com requerimentos nutricionais, como seriam calculadas as doações - segundo a Comissão eram de solução difícil. Os problemas operacionais, financeiros e políticos envolvidos seriam de tal monta, segundo o grupo, que a própria Comissão apenas apresentou prós e contras de diferentes formas passíveis de implementação do programa, deixando muitas questões em aberto (FAO Committee..., 1952a; FAO Committee..., 1952b). A proposta foi rejeitada pela Conferência em 1953, sob alegações principalmente de impraticabilidade operacional (HAMBIDGE, 1955, p. 72), embora o tema dos auxílios alimentares emergenciais tenha remanescido em pauta.

Após uma gestão na qual a assistência técnica tornava-se marca importante da FAO, Dodd pretendia reeleger-se. Mas seu próprio governo não autorizou (STAPLES, 2006). Afinal, Dodd propusera a *International Commodity Clearing House*, e poderia voltar a agir de forma que, direta ou indiretamente, prejudicasse interesses americanos. Vivia-se, nos EUA, um período de muita insegurança quanto a posições que pudessem ameaçar o capitalismo, desconfiança que se dava até em relação a membros de governo ¹².

No lugar de Dodd, os EUA indicaram Phillip Cardon. Eleito, dirigiu a FAO entre 1954 e 1956. Economista agrícola, de 1939 a 1945 ele trabalhara no USDA, como cientista, administrador e chefe de pesquisa (HAMBIDGE, 1955). Tinha uma longa trajetória na FAO, desde a Conferência de Hot Springs, ocasião em que foi membro do secretariado técnico. Na FAO, havia presidido o Comitê Consultivo Permanente de Agricultura. Mas ele não havia sido a primeira escolha do Departamento de Estado americano. O suíço Friedrich Traugott Wahlen, então diretor da Divisão de Agricultura da FAO (e futuro diretor-adjunto da agência), em carta ao brasileiro Josué de Castro mencionou que a opção inicial recaíra em outro nome;

¹² A título ilustrativo, mencione-se que, em 1953, o escritor brasileiro Alceu Amoroso Lima faria referência, em uma carta a Josué de Castro, à “mentalidade *witch-hunting* que neste momento domina certos meios de Washington” (correspondência de Alceu Amoroso Lima a Josué de Castro. Petrópolis, 16 set 1953. CJC).

porém, “o secretário [*de Agricultura, Ezra Taft*] Benson, que é virtualmente o governo norte-americano” o trocara por Cardon (WAHLEN, 1953). Cardon parecia ser uma escolha conveniente do ponto de vista dos interesses americanos. Uma demonstração nesse sentido pode ser auferida do fato de que, apesar de ao longo do governo Eisenhower Cardon ter administrado o sistema de políticas de preços e ajuda aos produtores, ele se opunha a tais políticas, por considerá-las socialistas (SHAPSMEIER e SHAPSMEIER, 1970) ¹³. Portanto parecia, e provou ser, alguém que não suscitaria medidas 'extremas'. Em seu mandato não houve tentativas de programas de caráter mais interventivo para arrostar a fome. Assim como na administração anterior, a marca da gestão Cardon residiu na assistência técnica, cujas missões e projetos se multiplicaram, pois agora, a configuração e operacionalização do EPTA melhor se assentaram. Cardon, assim como seu antecessor e patrício, tinha vivência em políticas de assistência técnica, dado seu período na USDA, o que corroborou para a sedimentação da assistência técnica como marca importante de sua gestão, além da ênfase em iniciativas regionais, treinamento e parcerias com outras agências, especialmente outros organismos da ONU (STAPLES, 2006, p. 103).

No contexto internacional, agudizou-se no período Cardon a superprodução de alimentos americana. Já citamos como esses superávits de produção agrícola vinham sendo constantes há algumas décadas. Uma vez no mercado, tais excedentes desencadeavam perdas nos ganhos de produtores de diversas partes do mundo, por fazerem despencar os preços, atuando como desestímulo à produção futura (HAMBIDGE, 1955, p. 86). Como agência dedicada à questão agrícola e alimentar, ficava difícil para a FAO não se pronunciar sobre a questão, razão pela qual em todos os volumes publicados, no período, do relatório anual da FAO intitulado *Situação Mundial da Alimentação*, consta uma análise do problema e de suas imbricações. Além disso, criou-se um Subcomitê Permanente para Excedentes, para vigiar e recomendar diretivas, incluindo um 'código de conduta' sem poder coercitivo: *Disposal of agricultural surpluses: principles recommended by FAO* (BLAU, 1954) oficialmente aceito por 46 países. Continha três diretrizes gerais. A primeira: a solução do problema de excedentes deveria ser buscada, sempre que possível, em esforços para se aumentar o consumo, e não na restrição ao suprimento. A segunda: a colocação dos excedentes deveria seguir uma sistemática que evitasse quedas bruscas nos preços internacionais. A terceira recomendava que, quando se desse comercialização a preços mais baixos do que os praticados na mercado, a transação não

¹³ Eisenhower teria, segundo a opinião de John Boyd Orr, “uma obsessão com comunismo, como tantos outros americanos (...). [*Para ele*] nada poderia ser feito até o comunismo ser destruído” (ORR, 1966, p. 205).

deveria prejudicar os padrões normais de produção e comércio internacionais. Esse documento, que não apresentou sugestões para a contenção da continuidade de produção de excedentes e sua colocação no mercado, foi relativamente brando em relação à situação real. Na prática, os membros da agência não produziram algo frontalmente contrário à colocação de excedentes por parte do país que mais substancialmente a subsidiava, e que inclusive usava parte desses mesmos excedentes em programas de ajuda alimentar. O documento ficou, portanto, mais como uma sinalização de que a situação estava ultrapassando até mesmo os costumeiramente já altos níveis de colocação de excedentes no mercado pelos EUA. Mas, concretamente, nada mudou. Esse episódio denotava o complexo e problemático equilíbrio de interesses na agência e a forma como este atuava na esfera dos posicionamentos oficiais da FAO. Nessa linha, a política de ação da agência sofria constrangimentos ligados a interesses comerciais e políticos em jogo na cena mundial.

O período Cardon se encerrou por sua renúncia. Pressionado por críticas à sua falta de proposição de inovações, bem como por um clima institucional pouco favorável ¹⁴, Cardon acabou deixando a direção-geral da FAO (STAPLES, 2006). O mandato seguinte traria consigo importantes mudanças no perfil de atuação da agência, embora não nas mesmas linhas defendidas no período Orr.

Em sucessão a Cardon, pela primeira vez na história da ONU foi eleito alguém oriundo de um país 'subdesenvolvido' para a direção de uma das agências. A escolha de alguém dessas origens, em uma agência na qual a voz dos países 'desenvolvidos' tinha peso importante, não era fortuita. Ela expressava concretização de parte dos anseios do bloco dos países mais pobres em ter uma voz mais ativa na gestão e destinos da agência. Desde a OSLN que os principais protagonistas do conhecimento gerado e da gestão institucional não eram indivíduos oriundos desses países. Um primeiro movimento muito importante em direção contrária a essas tendências sedimentadas residira na escolha, em 1951, ainda no período Dodd, de um membro de um país 'subdesenvolvido' para a presidência do Conselho da FAO, o brasileiro Josué de Castro. Castro foi, inclusive, reeleito para um mandato subsequente. De uma maneira geral, uma pressão crescente para que os países considerados não-desenvolvidos tivessem mais espaço nas agências da ONU vinha se avolumando; expressão disso é inferida da afirmação, formulada em 1954 por um analista da época, de que, na eventualidade de que

¹⁴ Na opinião de Staples, a personalidade de Cardon teria desestimulado parte do *staff* (2006, p. 102).

se criasse na ONU uma agência só para desenvolvimento, esta “tenderia a ser dominada pelas próprias nações subdesenvolvidas” (BINGHAM, 1954, p. 190). A temática do ‘subdesenvolvimento’ já estava antes no ar e agora a ela juntava-se a da condição colonial: em virtude de mudanças na Constituição da FAO em 1955, as colônias passaram a poder fazer parte da agência, embora sem direito a voto nem a solicitação independente de assistência técnica. Mas sua presença ajudou a impulsionar a candidatura Sen.

Portanto uma nova conjuntura representativa nos cargos de poder político era buscada e, tendo sido conquistada, trouxe uma inflexão que se traduziu em mudanças na forma de ação da FAO no período.

O indiano Binay Ranjan Sen administraria a FAO de 1956 a 1967, no mais longo mandato de um diretor-geral até então. Educado em Oxford, fôra ministro da Agricultura e responsável pela Administração Alimentar na Índia durante a guerra. Em seu lugar os EUA pretendiam emplacar na direção-geral da FAO um terceiro americano, John Davis, ex-secretário-assistente de Agricultura do governo Eisenhower. No decorrer do escrutínio, não obstante, Davis retirou sua candidatura, ao perceber que não teria chances (A Smile..., 1956)¹⁵.

Comprometendo-se a lançar um ataque frontal aos problemas de fome e desnutrição e mudando feições importantes da atuação da agência, Sen agregou novos grupos governamentais e da sociedade ao trabalho da FAO, conseguindo melhorias orçamentárias, maior visibilidade e prestígio para a mesma e uma redefinição do papel da FAO nas questões internacionais (BUNCH, 2007). Sen se considerava um advogado das áreas pobres do mundo, particularmente das colônias (SEN, 1982).

No âmbito da reorganização da agência, em 1957, um nome bastante expressivo foi escolhido para dar às mudanças pretendidas por Sen. Hernán Santa Cruz, chefe da delegação chilena na ONU, consultor da FAO para assuntos de bem-estar social, um dos fundadores da CEPAL e membro redator da Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi designado para uma análise interna dos propósitos e realizações da FAO. Retomando os ideais originalmente previstos para a agência, o Relatório Santa Cruz recomendou uma luta mais efetiva contra a

¹⁵ Sen então teria dito “as palavras mais gentis sobre os EUA já saídas, em muito tempo, dos lábios de um indiano: 'a saída dos EUA quando a vitória estava à vista mostrou grande coragem (...). Cremos que os EUA notaram o crescente desejo, por parte das áreas menos desenvolvidas, de assumir a direção da FAO por um tempo. Só uma grande nação, com um grande coração, tem esse tipo de compreensão' ” (A Smile..., 1956).

fome, além de uma maior ação da FAO na manutenção da paz e segurança do mundo - através da promoção do desenvolvimento (BUNCH, 2007). O relatório deu fundamento para as reformas que Sen conduziria na FAO ¹⁶, a mais importante das quais seria uma ampla campanha mundial contra a fome.

Pensando nessa campanha, antes mesmo da publicação do Relatório Santa Cruz, em 1959, Sen criou o *Ad Hoc Committee for a Free the World From Hunger Year*. Ele também organizou inquéritos, incitou à formação de Comitês Nacionais para a campanha e iniciou trocas de ideias com membros de entidades não-governamentais e outros atores para estabelecer o formato e os objetivos da campanha.

Assim como nas administrações anteriores, na gestão Sen algumas tendências centrais se mantiveram, especialmente a ênfase na assistência técnica e nos alimentos proteicos. Estrategicamente, Sen reapropriou-se do discurso das 'liberdades' formulado em 1941 por Roosevelt, discurso esse que dera um tom importante em Hot Springs. A ideia era retomar o espírito que reinara naquela Conferência em termos da importância do enfrentamento da fome e da contribuição de uma alimentação adequada para a manutenção da paz mundial. Ele afirmaria que “a fome e a necessidade de um homem são a fome e a necessidade de todos os homens. A libertação de um homem (...) não é (...) verdadeira nem segura até que todos os homens estejam livres da fome e da necessidade” (SEN, 1961a, p. 29). Esse discurso foi usado como chamariz para a mudança mais significativa que Sen imprimiu na agência, a *Freedom from Hunger Campaign* (FFHC).

O que teria inspirado Sen a criar a *Freedom from Hunger Campaign* teria sido: sua percepção de um crescente sentimento ativista e humanitário no mundo (IRIYE, 2002, p. 9); o exemplo do Ano Internacional da Geofísica, de 1957, um movimento de cooperação reunindo entidades nacionais e internacionais sob causas comuns (BUNCH, 2007, p. 46); e a troca de ideias com diversas personalidades (*ibid.*, p. 45). Sen propôs a FFHC à FAO em 1959; a Conferência a aprovou e a Campanha perdurou de 1960 até a década de 1980.

O cerne da FFHC residiu no reforço à premissa de que o desenvolvimento acarretaria melhorias de padrão de vida e de consumo alimentar, especialmente no meio rural, mediante

¹⁶ Em relação à área interna da agência, Sen manteve as equipes informadas das atividades e ampliou medidas de bem-estar dos funcionários (STAPLES, 2006; SEN, 1982).

avanços na agricultura ligados ao aumento da produção/produktividade, bem como à expansão da comercialização e industrialização de gêneros alimentícios (STAPLES, 2006, p. 78). Muitas atividades enfocaram a questão do desenvolvimento, como por exemplo a produção de uma literatura técnico-científica de apoio foram editados 23 estudos técnicos relacionando economia, nutrição e educação, com o desenvolvimento.

Diante dos bloqueios às investidas interventivas rejeitadas nas gestões precedentes, Sen decidira descentralizar a ação contra o problema alimentar, incorporando à FFHC o ativismo de uma gama de entidades ao redor do mundo. Informação, educação, pesquisa e ação em campo compuseram o rol de medidas da campanha. O objetivo essencial foi sensibilizar a opinião pública, incrementar atividades contra a fome em todos os países e estimular as populações a pressionarem seus governantes a adotarem medidas efetivas no tocante às causas do problema. Também se reafirmavam os ideais da FAO e convocavam segmentos da sociedade a realizarem ações práticas: governos, instituições filantrópicas e religiosas, outras agências da ONU, indústrias, instituições como a Fundação Rockefeller, entidades não-governamentais e a sociedade civil.

O centro decisório da campanha estava em Roma, mas o grosso do trabalho foi feito pelos Comitês Nacionais da FAO – as representações locais dos governos, que faziam a ligação com a FAO - e suas entidades coligadas, incluindo as inúmeras instituições não-governamentais acreditadas como parceiras da FAO na FFHC (STAPLES, 2006, p. 116). Um dos objetivos da campanha foi o de aumentar a participação dessas entidades no desenvolvimento (BUNCH, 2007, p. 27). Em seus primeiros anos a FFHC atingiu objetivos satisfatórios em termos de arrecadação financeira da FAO, disseminação na sociedade da ideia de combate à fome, inauguração de uma política da FAO de maior parceria com a sociedade, multiplicação de projetos de combate à fome e interlocução com agências, governos, movimentos sociais e outras entidades.

A FFHC não teve apoio financeiro americano, apenas um apoio meramente formal. O governo Eisenhower ainda tentou desencorajar a realização da Campanha, e convertê-la em uma política de fomento ao comércio. Temia-se que a Campanha assumisse feições interventivas; segundo Sen, a principal preocupação dos países geradores de excedentes, no fim dos anos 1950, era evitar que as agências internacionais tivessem ingerência sobre os canais de comércio (SEN, 1982, p. 198–9). Quando da criação da FFHC, o representante

americano no ECOSOC tentou retirar, do texto, apoios à mesma (STAPLES, 2006, p. 109). Os EUA almejavam a primazia no uso político mundial do alimento, a tal ponto que a Guerra Fria teria feito com que, na política externa americana, as tendências de veiculação de alimentos passassem de “*trade, not aid*” para “*trade and aid*” (*ibid.*, p. 109). Em 1961 o país instituiu o programa Alimentos para a Paz; Sen pleiteou junto ao presidente Kennedy que esse programa fosse incorporado à FFHC. A solicitação foi negada, porém a maneira diplomática como o indiano se conduziu, além, segundo Sem, do entusiasmo pessoal de Kennedy pela campanha, levou o presidente a oferecer que o lançamento da FFHC se desse nos EUA, o que ocorreu em julho de 1960, com discurso de Kennedy (SEN, 1982, p. 144-5), que afirmou que o combate à fome era “a grande aventura da humanidade”, manifestando pleno apoio ao trabalho da FAO (KENNEDY, 1961) ¹⁷.

A FFHC, foi apoiada por diversas personalidades políticas e científicas. Sen registrou em suas memórias que o líder político francês Charles de Gaulle que a luta contra a fome era “a única batalha que valia a pena”, um dever das nações ricas (SEN, 1982, p. 144-5). O presidente brasileiro Jânio Quadros também deu público apoio à FFHC ¹⁸ (WEITZ, 1961), assim como o sacerdote Dom Hélder Câmara (STAPLES, 2006, p. 105). Em março de 1963, 28 vencedores de prêmios Nobel e outros líderes intelectuais prestigiaram uma assembleia levada a cabo por Sen para debater o direito humano de libertar-se da fome (STAPLES, 2006, p. 118).

As realizações dos Comitês Nacionais da FFHC atestavam o apoio que a mesma angariara, através de parcerias com um copioso quantitativo de instituições de voluntariado, órgãos de governo e entidades privadas. Em muitos países, a FFHC aumentou a consciência pública sobre a fome (*ibid.*, p. 106). Mas a campanha também teve problemas. Apesar do aumento do orçamento em virtude das doações - de sete milhões de dólares em 1958 para 83,5 milhões ao final da gestão Sen, em 1967 (STAPLES, 2006) - as verbas foram insuficientes a demanda. O aporte também não era regular; em 1960, por exemplo, como não havia dinheiro suficiente, a FAO publicou um catálogo com sugestões de projetos que poderiam ser efetuados, ao invés de executar as ações.

¹⁷ Em suas memórias, John Boyd Orr afirma ter a convicção de que, pessoalmente, Kennedy teria apoiado uma política alimentar mundial; assim como o primeiro-ministro soviético Nikita Krushchev. Constrangimentos políticos teriam impedido que eles assim agissem (ORR, 1966, p. 205).

¹⁸ Memorando de Charles H. Weitz, coordenador da FFHC, a René Gachot. Roma, 18 jul 1961. RG 12, Series B15. FAOA.

Também houve dificuldades políticas. Em 1963 Sen enviou correspondência aos países-membros relatando as dificuldades de se cumprirem os objetivos da FFHC, pois “torna-se claro que o mundo ainda não está suficientemente consciente para se comprometer com a energia e os recursos requeridos” para o combate à fome (SEN, 1963). Nesse mesmo ano a Grã-Bretanha manobrou no ECOSOC para reduzir o poder de Sen e da FAO na FFHC, embora não logrando sucesso (*id.*, 1982, p. 104).

Parte importante da campanha, o I Congresso Mundial de Alimentação, realizado em Roma em junho de 1963, marcou os vinte anos desde Hot Springs. Reuniu especialistas proeminentes e representantes de governos – todos convidados pelo diretor-geral, em um total de 1.300 pessoas, de mais de cem países (FAO, 1965a) - para debater o desenvolvimento em conexão com a agricultura e a produção de alimentos. Pretendia-se ainda manter a sensibilização mundial para a FFHC e avaliar as ações já efetuadas no âmbito da campanha. Abrindo o evento, Kennedy rememorou o discurso de Roosevelt de associação do tema alimentar ao ‘quatro liberdades’ – que tanto marcara Hot Springs - e ressaltou o potencial da assistência técnica e ação da sociedade:

A libertação da privação e a libertação do medo caminham de mãos dadas. (...) enquanto a libertação da fome for parcial, enquanto dois terços das nações estiverem em déficit alimentar, nenhum cidadão, nenhuma nação podem se dar ao luxo de estar satisfeitos. (...). Temos os meios, temos a capacidade de eliminar a fome da face da terra (...). É só querermos (FAO, 1965b, p. 63).

Gunnar Myrdal fez outro dos discursos, e nele inseriu a nutrição em sua ideia de círculo vicioso entre doença, pobreza e subdesenvolvimento. Apesar de todos os esforços da assistência técnica, a diferença entre ricos e pobres se aprofundara e, para ele,

A causa da lacuna entre necessidade e disponibilidade alimentar nos países subdesenvolvidos é (...) a produtividade extremamente baixa da sua força de trabalho engajada na agricultura. Esta se encontra em um círculo vicioso relacionado a todos os outros elementos de sua (...) pobreza: ignorância e analfabetismo (...); apatia; velhas instituições e atitudes, herdadas de eras passadas e inimigas do progresso; falta de capital, de pessoal administrativo e empresarial, etc. A nutrição inadequada entra (...) como uma força poderosa nesse círculo vicioso, uma vez que causa doença e invalidez e diminui a produtividade, ao impedir as pessoas de trabalharem - ou de trabalharem eficientemente - e de emergirem da apatia de uma sociedade estagnada. (...) a maioria dos países subdesenvolvidos herdou uma ordem social e econômica desigual, difícil de se quebrar, mas que pode ser removida (...), pelos esforços do progresso econômico.

Ele também ressaltou que “a FAO nunca caiu na tentação de olhar para o problema agrícola como uma questão isolada, mas sempre (...) como parte integrante do problema geral do desenvolvimento econômico” (UNITED NATIONS, 1963).

As resoluções finais da Conferência sublinharam o planejamento nacional, esforços conjuntos internacionais e o desenvolvimento agrícola, apontando a fome como moral e socialmente inaceitável, incompatível com a dignidade humana e uma ameaça à paz (FAO, 1965a).

Após o Congresso, houve, no âmbito do combate à fome, recrudescimento na cooperação entre governos, agências, entidades não-governamentais e indústrias, ao lado de aumento da ajuda em dinheiro e do número de projetos de desenvolvimento (BUNCH, 2007, p. 133) ¹⁹.

A FFHC, apesar dos avanços que representou, teve resultados práticos aquém do esperado. Para Charles Weitz, coordenador da campanha, os resultados mais positivos foram a educação dos governos e do público acerca das desigualdades entre produção de alimentos e crescimento populacional ²⁰ – mas não melhorias efetivas na área da nutrição (WEITZ, 1968). John Boyd Orr faria afirmar, que principal mérito foi o de elevar a consciência das pessoas em geral sobre a fome, mas que a campanha foi mais um capítulo da “falha das Nações Unidas em lidar com a pobreza em meio à abundância (...), em levar os governos a entenderem o perigo do crescente fosso entre as nações ricas e as pobres” (ORR, 1966, p. 209).

Em face da FFHC, a figura de Sen ficou muito fortalecida. Em decisão sem precedentes, na contramão da Constituição da FAO, ele foi reeleito para mais quatro, ao invés de dois anos, como diretor-geral.

¹⁹ Em parte como resultado da FFHC, hoje há duas outras agências da ONU lidando com alimentação; foram criadas após o período estudado. O *World Food Programme* (WFP) dá assistência alimentar direta em situações de emergência e foi criado em 1965. Funcionava com doações voluntárias, das quais os EUA participavam fortemente. O *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) foi instituído em 1977 como resultado da Conferência Mundial de Alimentação de 1974. Financia projetos de desenvolvimento agrícola visando a erradicação da pobreza rural em países 'em desenvolvimento' (About... 2011).

²⁰ Na FAO não se praticava uma visão neomaltusiana, pois, embora se fizesse permanente cotejamento entre crescimento da população mundial e aumento da produção alimentar. Cultivava-se a crença de que o conhecimento e a tecnologia podiam ajudar a prover alimento para toda a humanidade, ou seja, de que havia uma saída, pela agricultura.

Essa descrição geral do posicionamento das lideranças da FAO sobre os caminhos trilhados pela agência e em reflexos nas oportunidades e constrangimentos internos e externos buscou evidenciar as mudanças sucedidas em relação ao que se pretendia quando da criação da agência. O alimento tinha também uma função de mercadoria, o que acabou ditando dos constrangimentos. Os EUA também barraram a concretização de ações mais abrangentes e pragmáticas contra a fome. Após o fim da gestão Orr, a racionalização em torno de variáveis ligadas ao papel compreendido para o alimento e a produção agrícola mundial no âmbito da agência foi vista sob a preocupação com o crescimento dos países mais.

Por sua importância nesse quadro, a questão do desenvolvimento merece ser descrita e analisada de maneira detida.

Na FAO o desenvolvimento era compreendido primordialmente como um processo linear e cumulativo, configurado em estágios de transição. O estado de 'desenvolvido' seria o estado completo ou normal, sendo os demais estágios prévios e imperfeitos; e, embora o desenvolvimento se desse em fases, elas não seriam 'naturais', mas deveriam ser ativadas, aceleradas ²¹. Um texto da agência publicado em 1966, embora cronologicamente posterior ao do presente estudo, oferece uma amostra quase conceitual sobre diferenças entre desenvolvidos e subdesenvolvidos:

²¹ Nesse sentido, é interessante notar que tendências futuras norte-americanas apresentariam alguns pontos de similaridade com essas concepções de desenvolvimento, indicando uma certa sintonia de ideias nesse âmbito. Uma das mais disseminadas delas foi a formulada por Walt Whitman Rostow. Ele foi um destacado membro do governo americano nas áreas de economia, segurança e política externa dentre as décadas de 1940 e 1960, tendo inclusive colaborado na formulação do Plano Marshall. Em seu livro *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*, de 1960, a partir de uma avaliação acerca da história da 'evolução' econômica de algumas sociedades, afirmou que o desenvolvimento econômico ocorreria em cinco estágios sequenciais, ao longo das quais passar-se-ia de de uma 'sociedade tradicional' a uma 'sociedade de massa de alto consumo'. Nessa passagem, evoluir-se-ia de uma sociedade basicamente calcada na agricultura e caracterizada por baixas produtividade e renda per capita, na qual o centro de poder político e econômico estaria fundamentalmente nas camadas proprietárias de terras, para uma sociedade altamente industrializada, com elevada aplicação da ciência e tecnologia, um Estado político nacional bem estruturado, mudanças nas estruturas institucionais vigentes, modificações culturais de consumo e um padrão de vida confortável para a população. Uma etapa crucial seria a da 'decolagem' (*take-off*), impulso caracterizado por importantes investimentos que redundariam em alto crescimento da indústria e das rendas nacional e pessoal. Ao longo de todo esse processo evolutivo, haveria uma substituição de importações e marcado incremento das exportações, tornando-se o crescimento auto-sustentado. Segundo as concepções de Rostow, o progresso seria um processo incremental e relacionado com o esforço econômico, político e social advindo do interior da sociedade; contudo, a influência de sociedades mais 'adiantadas' – ainda que movidas por interesses próprios – aceleraria esse desenvolvimento. O modelo de Rostow converteu-se em um dos mais importantes dentre as teorias da modernização no evolucionismo social (ROSTOW, 1960).

No século passado, a economia mundial - em termos da totalidade do produto da atividade econômica - cresceu constantemente, a taxas (...) mais elevadas do que antes. Porém, como bem sabido, de forma alguma todos os países do mundo experimentaram esse crescimento constante. Este esteve restrito aos países nos quais um sistema industrial moderno havia crescido e ao período no qual o setor industrial foi parte importante da economia desses países. Para esses países desenvolvidos (...) o crescimento na produção muitas vezes superou taxas de 20% por década - [o que] significa um acréscimo da produção de mais de seis vezes no século e 40 vezes em dois séculos. No passado mais recente e, particularmente, no período pós-guerra, deu-se crescente atenção às formas e meios de se sustentar esse crescimento e de se iniciar um crescimento econômico constante nos países ainda em um estágio inicial de desenvolvimento. Isso deu grande ímpeto à necessidade de se avaliar e compreender o funcionamento da economia e de se determinar que ação é necessária para se conseguir um crescimento ótimo. A distinção entre regiões do mundo 'desenvolvidas' e 'em desenvolvimento' (...) é uma distinção ampla entre dois grupos de países que estão, na verdade, em estágios diferentes de desenvolvimento, e que vão se desenvolver (...) a taxas diferentes. Não obstante, (...) a diferença no nível de desenvolvimento entre os mais desenvolvidos e os mais em desenvolvimento é tão gritante e tem tal implicação para o futuro, que requer que essa diferença seja reconhecida (FORESTRY..., 1966).

Por conseguinte, há uma mudança de discurso, no pós-guerra, determinada pela generalização da preocupação com o desenvolvimento. No período em análise, a ONU e suas agências incorporaram essa preocupação e inclusive produziram vasta literatura - especialmente relatórios - cobrindo problemas econômicos. Tais relatórios evidenciaram “as divergentes filosofias econômicas de centenas de técnicos e membros de comitês”; por conseguinte, em termos da ONU, “não se está lidando com um corpo consistente de doutrina ou com modelos logicamente consistentes de operação da economia mundial” (MIKESELL, 1954, p. 570). Mas precisava haver linhas-mestras básicas. Por vários fatores: a abordagem eclética tinha de resultar em consensos para se tornar oficial e operacional; as atividades já vinham com as digitais dos Termos de Referência (descrição dos objetivos e métodos) impostos aos programas e grupos de trabalho, emoldurando seu foco. Adicionalmente, para algumas atividades urgentes e de caráter prático.

Não era perguntado até que ponto [os especialistas] acreditavam em [determinadas] ações governamentais para agilizar a taxa de desenvolvimento econômico ou para manter o pleno emprego. (...) era-lhes pedido para formular um plano de ação governamental para cumprir um objetivo já definido (*ibid.*, p. 570).

O principal documento considerado na FAO como base das linhas de ação da agência em termos de promoção do desenvolvimento foi *Formulation and economic appraisal of development projects*, de 1951. Era um manual em dois volumes reproduzindo as principais aulas de um treinamento internacional encabeçado pela agência, denominado *Economic appraisal of development projects*. Ministrado em conjunto pela FAO, ONU, BIRD e governo

paquistanês, teve lugar no Centro Asiático de Projetos Agrícolas e Afins, em Lahore, Paquistão, entre outubro e dezembro de 1950. Os editores do manual foram Kemal Vaner, diretor-adjunto da ONU, Mordecai Ezequiel, pela FAO, J. Thomsen Lund pelo BIRD e um membro do governo paquistanês. O americano Ezequiel tinha sido importante economista da administração Roosevelt e chefiava a Seção de Análise Econômica da Divisão de Economia e Estatística da FAO. Quanto aos instrutores do curso, eram da FAO, OMS, Departamento Norte-Americano do Interior, BIRD, USDA, Departamento de Assuntos Econômicos da ONU e da *Technical Assistance Administration* (TCA) dos EUA, bem como autoridades de países asiáticos (*ibid.*, p. iv).

Embora nele se afirme que os instrutores seriam os responsáveis pelas afirmações contidas na publicação, o material foi explicitamente apresentado como um manual e uma referência internacional (*ibid.*, p. ii). Tendo em vista, entretanto, a chancela por um conjunto de entidades de alto peso internacional, além do fato de que um curso dessa natureza não seria ministrado sem prévio planejamento e controle dos conteúdos, bem como os tipos de órgão de onde os instrutores se originavam e a posterior legitimação dessa publicação na FAO como um documento-chave, não é possível interpretá-lo como um conjunto inorgânico e não-institucional de opiniões.

Esse material basicamente tratava da construção de projetos de desenvolvimento nacional. Visava servir como referência para funcionários de governo, para futuros treinamentos nacionais e internacionais e na formação de estudantes de graduação. Economia, agricultura, industrialização e desenvolvimento se imbricavam nos conteúdos. O manual foi ativamente disseminado pela FAO e reconhecido como documento importante do ideário internacional do desenvolvimento. De acordo com Pedrão (2001), na década de 1950 predominou a visão de projeto de desenvolvimento como instrumento estratégico do planejamento, “a linguagem objetiva por excelência das opções do capital industrial, que procurava equivalências entre aplicações de capital na agricultura, na indústria e na infra-estrutura”; “o projeto representa o investimento em sua máxima racionalidade, buscando-se a plena comparabilidade entre projetos” (*ibid.*, p. 135). Ele destaca *Formulation and economic appraisal of development projects* como uma das obras mais importantes nessa concepção.

Nas mais de 900 páginas da publicação não há nenhuma definição formal de desenvolvimento. O material também não 'fecha' as opções para se alcançar o

desenvolvimento; procura mostrar, complexa e detalhadamente, diversas possibilidades, com seus prós e contras. Nesse sentido, estava em consonância com os relatórios da ONU em geral, os quais igualmente não costumavam oferecer uma 'receita fechada' (MIKESELL, 1954, p. 577).

Em termos de conteúdos, a obra trata abrangentemente de projetos de desenvolvimento como parte de programas nacionais: organização e administração dos programas; elaboração dos projetos; aspectos financeiros do desenvolvimento; métodos de previsão econômica; fontes de obtenção de empréstimos; estudos de caso nacionais; mensuração de demandas; debate de medidas relacionadas a diversos aspectos interpolados na relação entre agricultura, indústria e desenvolvimento - tais como tecnologia agrícola, irrigação, pesca, crédito agrícola, assentamento de terras, extensão agrícola, combate ao desemprego e outros -; bem como cálculos e avaliação de custos e benefícios.

Na publicação, o subdesenvolvimento era mostrado como um sistema, de engrenagens interdependentes - como a relação entre a pobreza e o subdesenvolvimento - ou como relações mútuas complexas - a dependência da agricultura em relação à indústria para obter insumos como fertilizantes e maquinário, a necessidade da indústria de conseguir da agricultura matérias-primas e mercado para seus produtos, etc. Adicionalmente, não bastaria produzir mais, seria preciso criar toda uma condição de riqueza, pois uma agricultura mal remunerada restringiria o avanço tecnológico agrícola e a expansão de mercados. A indústria dependeria de formação de capital para se instalar e crescer.

A relação entre agricultura e indústria é um dos pontos centrais da publicação, pela compreensão de que trabalhadores com mais renda e melhor alimentados seriam mais saudáveis e produtivos, e que uma agricultura com ganhos suficientes representaria expansão do mercado interno. Se os relatórios das agências da ONU contribuíram para o corpus analítico acerca de obstáculos e potencializadores do desenvolvimento (MIKESELL, 1954), houve certas divergências entre tal literatura e a literatura tradicional de economia, destacando-se a tensão entre agricultura e indústria nos planos nacionais de desenvolvimento. Embora a maioria das recomendações pró-desenvolvimento na ONU pregasse o simultâneo desenvolvimento de agricultura e indústria (mesmo que nem sempre com a mesma prioridade ou velocidade), havia diferenças de posição acerca do equilíbrio ou não nas condições de comércio de *commodities* agrícolas entre países tidos como subdesenvolvidos e desenvolvidos

(*ibid.*, p. 579). Na FAO, obviamente o papel da agricultura foi muito valorizado, mas como uma agricultura moderna, industrializada. E isto não substituiu a crença de que a industrialização seria vital.

O documento afirmando ainda que o desenvolvimento seria uma vantagem internacional, favorecendo a expansão dos mercados compradores (*ibid.*, p. 6). Nos países desenvolvidos, o estágio de acumulação de capital já alcançado permitiria um crescimento automático; não se dependeria necessariamente de um plano ou programação nacional (*ibid.*, p. 7). Já nas nações subdesenvolvidas, a situação seria diversa. Sua instabilidade política poderia prejudicar os projetos (*ibid.*, p. 31) e a má administração pública se tornar um gargalo (*ibid.*, p. 41). Determinados contextos de 'desorganização' social e/ou política apenas apareciam em tais documentos como pertencentes ao mundo subdesenvolvido. A publicação aponta ainda que seria preciso avaliar os aspectos que envolvessem serviços públicos pouco eficientes, gerando problemas (*ibid.*, 22), e que seria importante induzir a iniciativa privada a ter um papel no desenvolvimento (*ibid.*, p. 21). Recomendava-se a integração público-privada, porém avaliando áreas muito estratégicas deveriam ficar sob a esfera privada. O Estado era apontado como principal ente organizador do desenvolvimento, mas criticava-se a ênfase muito maior, nos planos de desenvolvimento, no setor público do que no privado - pois este seria importante na produção de alimentos e na produtividade (*ibid.*, p. 107) -, assim como se criticavam alguns controles estatais geradores de atritos entre público e privado (*ibid.*, p. 108). A insuficiência de capital para instalações que favorecessem maior produtividade era considerada entrave altamente preocupante.

Outro requisito fundamental ao desenvolvimento residiria na pesquisa científica, apoiando o diagnóstico de condições locais e a previsão de conjunturas operacionais, como na inovação em métodos agrícolas e industriais.

Mas seria preciso, sobretudo, dar início à acumulação de capital, regida por um planejamento. Um típico projeto de sucesso alcançaria suas metas em cinco a dez anos (*ibid.*, p. 24). O insuficiente estudo prévio das necessidades, a não-priorização de objetivos, a falta de objetivos de curto prazo, a incoerência entre o programa e os recursos disponíveis - com projetos espetaculares que demandassem muito capital - constavam dentre os aspectos mais criticados dos programas de governo. Como, habitualmente, muito seria começado e pouco terminado, recomendava-se trabalhar com menos projetos; afinal, afirmava-se, “se você

pudesse realizar um programa de desenvolvimento baseado na totalidade das suas necessidades, você não seria subdesenvolvido” (*ibid.*, p. 42).

A obra, tipologicamente mais característica de um manual do que dos documentos tradicionais da ONU, possui uma preocupação no eixo economia/industrialização/produção. Mas segundo a publicação, um bom programa de desenvolvimento não deixaria de lado o “capital intangível” - educação, saúde, ciência, etc, citados como importantes elementos do desenvolvimento (*ibid.*, p. 2) – e criticava-se a concentração de esforços na criação de capital material (*ibid.*, p. 108). Mesmo melhorias sociais e de saúde - por exemplo, a cura da malária (*ibid.*, p. 38) - eram vistas como favoráveis à atividade produtiva. Na prática, contudo, esses elementos não estavam ali problematizados tão a fundo, em termos de suas imbricações com o desenvolvimento, e nem metodologicamente suficientemente explorados quanto a sua inserção em planos e programas de desenvolvimento. Outros sistemas e serviços não diretamente produtivos, especialmente os infra-estruturais – como transportes, irrigação, etc. – ganharam na publicação um enfoque maior. O documento indicava ainda que o grau de participação desses fatores não-diretamente produtivos nos projetos de desenvolvimento industrial e agrícola seria “matéria de julgamento político das autoridades”, cabendo ao técnico formulador de projetos “suprir as autoridades com as informações, para que elas decidam” (*ibid.*, p. 10).

O documento traz ainda a ideia de que, internamente, um país subdesenvolvido poderia não ser uniformemente subdesenvolvido; um exemplo dado era o do Brasil, subdesenvolvido porque seu interior era totalmente subdesenvolvido (*ibid.*, p. 27). Além disso, haveria graus diferenciados de desenvolvimento entre países; alguns países seriam tão subdesenvolvidos que seria impossível qualquer formação de capital sem influxo financeiro externo (*ibid.*, p. 102).

Analisando-se os temas dessa obra mais referencial para as ações da agência voltadas para o desenvolvimento, em particular a assistência técnica, nota-se que ela tratou de muitos assuntos que estavam circulando em distintos meios técnicos, científicos e políticos ao redor do mundo, em virtude da disseminação da ideia de busca do desenvolvimento e dos debates em torno da forma como este poderia ser alcançado de maneira mais rápida e eficiente. Um dos aspectos essenciais no âmbito da FAO foi a defesa de que haveria um papel fundamental para a agricultura na tarefa do desenvolvimento, crença da qual muitos especialistas, gestores

e intelectuais pelo mundo não compartilhavam. Essa agricultura defendida pela FAO teria as feições de uma agricultura tecnologicamente moderna, apartada da agricultura tradicional.

Este posicionamento estava em congruência com a missão da FAO, composta de dois grandes objetivos. O primeiro, o compromisso com a melhoria da situação alimentar no mundo, para a qual a agricultura seria basilar. O segundo ligava-se à elevação dos níveis de vida das populações. Se ambas as posições já representavam continuidades relativas em relação ao trabalho de nutrição da OSLN, agora assumiam uma roupagem diferenciada. Se na OSLN já havia um componente econômico importante na configuração da nutrição, esse componente fazia parte, de uma visão geral bem ligada à questão sanitária e social. Na FAO, haveria uma inflexão nisso, motivada pela preocupação com o desenvolvimento.

Na prática a FAO se perfilou majoritariamente com as correntes internacionais então mais prevalentes, que miravam na renda e produção nacionais, visão também congruente com as tendências na ONU. Mas houve crítica à tendência das agências da ONU de trabalhar com dados como o produto nacional bruto, os saldos das balanças comerciais e os índices gerais de produção como guias privilegiados dos planejamentos de governo (MIKESELL, 1954, p. 571).

Adicionalmente ao que encontramos em *Formulation and economic appraisal of development projects*, praticamente toda a documentação tornada pública pela FAO no período traziam aconselhamento, debate ou menção à questão de como se promover o desenvolvimento.

2.2. Assistência técnica da FAO – princípios e forma de ação

Fruto de uma tendência internacional e de políticas instauradas na ONU, a assistência técnica da FAO veio ao encontro de anseios que já se faziam presentes desde o trabalho de nutrição executado na OSLN. Podemos mencionar a existência de uma inclinação pragmática em certas lideranças, como o fato de que Wallace Aykroyd, oriundo da OSLN e que viria a dirigir a Divisão de Nutrição da FAO dentre 1945 e 1960, considerava necessário que a pesquisa fosse útil à ação concreta de campo contra os problemas alimentares. Se, todo um esforço de construção e organização de conhecimento representara uma tônica do labor empreendido na

FAO, via-se agora a oportunidade de, por meio da assistência técnica, ele ser disseminado, ensinado, testado e - esperava-se - servir de passo inicial para a institucionalização de políticas, pesquisa e formação.

A assistência técnica tem uma especificidade. É uma atividade de campo, aplicada, conduzida em um contexto diferente daquele em que tão-somente se forjam recomendações sendo altamente complexificada pelos aspectos políticos, técnicos, financeiros e operacionais que a sublinham como uma atividade efetuada já dentro de espaços nacionais, na dinâmica das realidades locais. A análise da assistência técnica praticada permite que vejamos a forma como ideias gerais ensejaram ou não ações específicas, e fornece um dado sobre as crenças que se achavam por trás de sua realização. É parte da agenda institucional e contribui para inflexões na agenda, porque, como campo de experiência, traz novas informações, demandas, disputas, dificuldades e avanços.

Até 1950 a agência oferecia a assistência técnica 'regular'. A partir da criação do EPTA pela ONU, o volume e diversidade da assistência técnica ampliaram-se exponencialmente. Instituído por proposta dos EUA (HAMBIDGE, 1955, p. 83), o EPTA era financiado por doações à ONU, 60% das quais americanas (BINGHAM, 1954, p.189). Dado o volume de contribuições e influência dos EUA na agência, algumas lideranças daquele país pareciam perceber a FAO como um espaço sobre o qual tinham uma predominância. Consideramos uma fala bastante ilustrativa nesse escopo; em 1951, época quando Norris Dodd dirigia a FAO, o presidente Truman aborda o programa de assistência técnica como um programa do Ponto Quatro; e, ao mencionar a ação da FAO, fala em “nós”:

Falei ontem com o Dr. Dodd (...), que agora está nas Nações Unidas e trabalha na implementação do Ponto Quatro, sobre o qual tanto se tem falado. E a ideia do Ponto Quatro (...) é ajudar as pessoas a se ajudarem, dar-lhes o *know-how* para produzirem mais alimentos, superar as pragas agrícolas e melhorar o padrão de vida dos países que estejam interessados. E acho que quase todos estão. Ele me disse que tinha uma equipe das Nações Unidas em quase todos os países do hemisfério ocidental e do oriental. Nós eliminamos uma praga agrícola para o Irã. Tudo o que precisamos fazer foi pegar dois pequenos aviões e borrifar bastante inseticida no espaço atacado pelos insetos – e eles se foram. Os iranianos salvaram as colheitas e conheceram o pessoal que faz este trabalho nos EUA. Quando eles virem que o nosso interesse é o interesse deles, não o nosso próprio, se no final o mundo inteiro se tornar próspero, isto vai ajudar a nos manter prósperos; este é o único interesse egoístico que temos na coisa. Não creio que haja um único país aqui (México), ou lá em cima (Canadá), ou nessa parte do mundo (América Central), ou nesta parte do mundo (América do Sul) que receie que os EUA vão tentar causar-lhes qualquer dificuldade. Estamos simplesmente tentando ser um bom vizinho. Queria que o mesmo pudesse ser dito sobre aquela parte do mundo lá em cima (Rússia e Ásia). Mas não pode, porque por lá eles estão com medo. Queremos eliminar esse medo do mundo, se pudermos. (...). Essas equipes das Nações Unidas não são feitas só de

experts americanos. Por exemplo, um país desta parte do mundo (Brasil) queria saber o melhor modo de se cultivarem tâmaras. E o Dr. Dodd foi ao Iraque, a Damasco, e achou dois *experts* que agora estão trabalhando nisso. Temos pessoal [*do mundo todo*] nessas equipes, trabalhando no mundo inteiro, na América do Sul, na África, até no Alasca, tentando achar a melhor forma de se fazer uso dos recursos de todos aqueles países. Só quero que fique perfeitamente claro que isso é um esforço das Nações Unidas, que estamos dando toda a contribuição que podemos, e que temos *experts*, informação e tudo o que é útil para fazer do mundo um lugar melhor para se viver (TRUMAN, 1951).

A posição ocupada pela FAO dentro da dotação orçamentária da ONU denota a relevância que os temas e projetos realizados pela agência alcançava em relação às demais. A FAO recebia a maior fatia da assistência técnica da ONU, cerca de 29% aproximadamente 5 milhões de dólares anuais (HAMBIDGE, 1955, p. 99). A distribuição do orçamento do ETAP dentre as agências dependia do julgamento do *Technical Assistance Committee* (TAC) do ECOSOC, composto de representantes diplomáticos dos países doadores. Mas, como eram diplomatas e não técnicos, a instância que efetivamente decidia era o *Technical Assistance Board* (TAB), formado pelos diretores das oito agências da ONU (*ibid.*, p. 87).

Como atividades principais da assistência técnica, a FAO coletou e disseminou dados de produção, estratégicos para os países negociarem seus produtos; reuniu e difundiu conhecimento técnico de distintas áreas; participou na construção de conceitos, métodos e padrões científicos de alta relevância; implementou localmente projetos e atividades de produção; promoveu projetos de pesquisa e estatística, nos níveis locais; assessorou planos governamentais; e deu bases técnicas à distribuição de excedentes alimentares pelo UNICEF.

A assistência técnica da FAO se relaciona diretamente com forma como os níveis nacionais eram problematizados na agência. Ela se incrusta no movimento internacional pelo desenvolvimento, uma proposta de mudanças nas conjunturas nacionais; e representa ingresso e ação em territórios nacionais. Traz, a ideia de elevação de categoria dos países e oferece . Esses fatores representam esforços de análise e modificação de condições nacionais vistas como entraves da questão alimentar ligada ao desenvolvimento.

A configuração geral do campo científico no período estudado facilitou a associação entre conhecimento e desenvolvimento, face ao volume, diversidade e grau de especificidade do conhecimento produzido no pós-guerra (PIRES-ALVES, 2008, p. 901); convinha a muitas agências internacionais, inclusive à FAO, aproveitar e disseminar esse conhecimento como um instrumento útil ao desenvolvimento. De maneira geral, na FAO a assistência técnica

seguiu um modelo assemelhado ao do USDA em termos de conexões locais, estabelecendo ligações e diálogo com faculdades, estações experimentais e órgãos ligados à pesquisa e produção alimentar (STAPLES, 2006, p. 104)²². A procura de assistência técnica da FAO foi sempre significativa, superior às capacidades de execução. Só nos primeiros dois anos a FAO executou 163 missões, em 49 países, com mais de 200 especialistas e quase 500 bolsas para estudo em 27 países (*ibid.*, p. 99), mas a demanda era maior. O diretor da Divisão de Agricultura, setor da FAO mais procurado, assinalou que, por falta de fundos, em 1954 a Divisão só poderia implementar 21% dos pedidos²³. No período Sen, mesmo com o aumento orçamentário propiciado pela FFHC não se cobriu a demanda.

Assistência técnica da agência teve diversos desdobramentos. Um deles foi a disseminação do conhecimento científico e a correlata contribuição na formação de novas gerações de técnicos, pela disseminação de conhecimento na assistência em campo e pelas bolsas de estudos. Muitos profissionais formados com essas bolsas ou que tomavam contato com esse conhecimento ocupariam, em seus países, permitindo circulação daquelas ideias.

Outro aspecto essencial residiu no apoio à institucionalização científica, uma vez que, na FAO considerava-se que a pesquisa era um suporte indispensável às ações de campo, por descortinar formas mais aprimoradas de se atacarem os problemas atinentes. A agência esteve presente no apoio simbólico ou material na criação, expansão e aprimoramento de instituições de pesquisa.

Outro elemento foi a troca de ideias e o fomento do aspecto organizativo entre produtores, a partir do diálogo e aproximação com associações, visando compreenderem-se os entraves à ampliação da produção e padrão de vida e alimentar das populações rurais, majoritárias no mundo de então. Em alguns casos, com apoio de atividades de extensão, foram lançadas bases a cooperação entre produtores.

Houve ainda uma apropriação de parte do discurso imperante na FAO, por parte de cientistas e autoridades administrativas, no âmbito de seus países, como forma de legitimação da defesa de práticas e da institucionalização no terreno científico e de políticas. As ideias básicas em

²² Mas o orçamento da FAO corresponderia a cerca de um décimo do da USDA (STAPLES, 2006, p. 104).

²³ Memorando confidencial de Friedrich T. Wahlen, diretor da Divisão de Agricultura da FAO, a Josué de Castro. Roma, 23 set 1953. CJC.

torno da assistência técnica, relacionando alimentação, agricultura e desenvolvimento, foram acionadas por tais atores e em alguns chegou-se à implementação de uma agenda nesse eixo. Ruxin (1996) afirma que, dos anos 1940 aos 1970, o conhecimento mundial em nutrição teria sido liderado por um número de especialistas reduzido, mas salienta o papel crucial da FAO para a conformação e foco das políticas de nutrição nos países e avanços científicos; conclui que o discurso praticado na FAO reforçou o exercício de um olhar multidisciplinar envolvendo saúde, economia e agricultura, na interpretação e construção de saídas para os impasses do desenvolvimento e da fome no mundo. Além disso, como todas as agências da ONU, a FAO também teve um papel na construção do tema humanitário (*ibid*).

Outro aspecto a ressaltar foi o da assessoria a planos e projetos de governo – enfatizando a inserção da agricultura e da alimentação -, e que visou orientar e acompanhar o processo do desenvolvimento. Isto também propiciou a inserção de novas áreas na burocracia estatal, o que redundou em alta demanda por pessoal capacitado a ser incorporado pelo Estado. Gerou, ainda, ênfase na continuidade da formação e pesquisa, inclusive - mas não só – em apoio ao desenvolvimento econômico.

Saliente-se ainda o aspecto pragmático das demonstrações e treinamentos de campo. Se poucos deles vieram a redundar em mudanças permanentes e amplas nas condições de produção e alimentação, por outro lado ensejaram contato com novas técnicas e conhecimentos, passível de suscitar a continuidade de atividades de acordo com adaptações e viabilidade locais, ou reforçar a argumentação, apropriada por alguns cientistas, técnicos, administradores e políticos, de defesa da instituição de condições tecnologicamente mais modernas de produção.

Um outro aspecto a destacar residiu na, expansão e modulação do tema da alimentação como questão política da agenda internacional. O apoio ao aumento da produção de alimentos, à reforma agrária e a políticas ao produtor, assim como o relevo dado à correlação agricultura/desenvolvimento, ao lado de uma mensagem de fundo acerca da importância da nutrição para a economia e saúde, foram importantes para a atenção internacional para a temática no pós-guerra. Em termos da sociedade, a educação alimentar de populações foi incorporada à assistência técnica, mas, embora se acreditasse haver erros alimentares dentre todas as classes sociais e em todos os países, o problema fulcral era tido como de limitação de renda, secundado pela falta de alimento.

Se esses foram os principais aspectos a se destacar quanto aos efeitos da assistência técnica, por outro lado, cultural, política e tecnicamente essas atividades interpuseram desafios à agência. Um deles repousou na diversidade e dificuldades das realidades locais como condições sociais e econômicas, contextos políticos, institucionalização da ciência, hábitos de produção e costumes alimentares, além de limitações de verbas. Outro elemento consistiu na estrutura de comando da FAO, com muito poder para a sede em Roma, e pouco poder executivo do pessoal local, com a reduzida flexibilidade para mudanças imediatas nas atividades de campo.

Sem olvidarmos o papel das decisões de governo em torno do desenvolvimento, bem como entraves impingidos pela conjuntura internacional a iniciativas de desenvolvimento (para citar apenas uma, as dificuldades para aquisição de maquinário agrícola, face a seus preços geralmente em dólar), o fato de a vasta maioria das atividades da FAO ter sido de caráter pontual, aliado à falta de ajuda da FAO em dinheiro aos países, podem ser apontados como parte dos limitantes do sucesso da assistência técnica em contribuir decisivamente para o desenvolvimento. Raymond Mikesell (1954), importante assessor econômico do governo americano desde Bretton Woods e que atuaria junto à ONU e à OEA, questiona a ênfase internacional do período na assistência técnica, em contraste com os benefícios que uma maior ajuda em dinheiro poderia ter. Cita, por exemplo, que, na década de 1950, programas nacionais de desenvolvimento como o brasileiro eram financiados por medidas inflacionárias, situação que poderia ser diferente mediante ajuda externa palpável (MIKESELL, 1954, p. 580). A falta de poder regulador internacional por parte da FAO, e de maiores fundos na agência, também limitaram ações.

Quanto à relação intrínseca entre aspectos sociais e econômicos, Pierre Terver, que foi representante regional da FAO para a América Latina no início dos anos 1950, afirmaria:

Em países subdesenvolvidos geralmente temos dois grandes objetivos: pleno desenvolvimento econômico e melhoria das condições de vida e de bem-estar da população. Esses dois objetivos estão, de fato, muito ligados um ao outro, e na verdade deveriam ser fundidos em um só; mas é comum a tendência de se avançar para eles por caminhos às vezes paralelos, que, infelizmente, com frequência se afastam (TERVER, 1960, p. 2).

Se, por um lado, no contexto mundial de então estava estabelecido um papel internacional na tarefa do desenvolvimento (*ibid.*, p. 2), por outro pressões sobre os países pobres eram exercida em vários níveis.

Na esfera simbólica, consubstanciava-se nas prescrições e cobranças culturais enraizadas na ideia de que o processo de desenvolvimento era etapista, e portanto o subdesenvolvimento seria um retardo, uma condição de algo ou alguém que ainda não deu certo. Uma noção de diferença entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos ficava clara. Ainda no âmbito cultural, em boa parte o que a assistência técnica visava era a formação de novos hábitos. Como nas formas de produção, na ação dos governantes e nos alimentos consumidos; um exemplo deste último estaria na consolidação de novos hábitos alimentares, como o de leite, no âmbito das doações do UNICEF a que a FAO prestava assessoria técnica.

Através da assistência técnica, o conhecimento foi mostrado como poderosa ferramenta internacional de promoção do desenvolvimento, inclusive porque ajuda financeira internacional, embora existente, não era sobeja, e porque muitas das agências internacionais, incluindo as do sistema ONU, não teriam condições de dá-la. A assistência técnica então se conformou também em um campo de pressão, na medida em que as ações envolvidas na difusão desse conhecimento, embora contassem com o aspecto positivo de serem negociadas, contavam também com os elementos restritivos atinentes às negociações. Adicionalmente, as ações da assistência técnica eram exercidas pela agência como uma demonstração, algo pedagógico - que caberia ao país tornar, sistemático, promotor de mudanças e publicamente legítimo. Em outras palavras, institucionalizada, com suas políticas, lugares e atores. A assistência técnica era vista na FAO como um ‘compromisso de intenções’ do país em lhe dar continuidade.

Ainda no campo das pressões sobre as esferas nacionais, recomendações da agência diziam respeito ao âmago dos planos e macropolíticas nacionais. Além do discurso de desenvolvimento, nas agências da ONU existia a tendência de se considerar que, dada a interdependência entre países, o desequilíbrio econômico mundial do pós-guerra só poderia ser corrigido pela conjugação de medidas externas e internas (MIKESELL, 1954, p. 573). Assim, além de se falar no benefício para os países, mencionava-se que certas diretrizes internas poderiam ser de interesse internacional, sob o argumento da redução das tensões internacionais e promoção do livre comércio (*ibid.*, p. 572). Dentre muitos exemplos, pode-se

apontar a premissa de que inflação e desenvolvimento seriam incompatíveis, demandando políticas nacionais, e que inflação nos países teria influência indireta sobre preços de mercadorias internacionais (FAO..., 1951, p. 44). Note-se que a temática geral do desenvolvimento era de tal relevância que inclusive persistiu na FAO ²⁴.

Como decorrência da análise desse conjunto de pressões, é interessante questionar quem exercia o controle simbólico do processo de desenvolvimento. A posição dos subdesenvolvidos aparecia como carente de aconselhamento, e a posição da agência como de detentora ou mediadora dos constructos, técnicas e métodos que, em sua área de abrangência, poderiam ajudar a ensejar o desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que o discurso prevalente na FAO rezava que a agência só ajudaria quem pedisse – através da assistência técnica – e que as bases dessa ajuda seriam negociadas, havia um desnível entre o lado que saberia desenvolver e o que precisaria de orientação para tanto. Como não poderia deixar de ser, a ação dos técnicos das agências da ONU não foi neutra, influenciando nos rumos das ações pró-desenvolvimento nelas praticadas; o economista Raymond Mykesell defendeu, por exemplo, o fim do Banco Mundial e a reforma do FMI, afirmando: “os secretariados das várias agências das Nações Unidas (...) podem responder a interesses de delegados dos órgãos da ONU que os empregam (MIKESELL, 1954, p. 570).

2.3. Nutrição e desenvolvimento no contexto da FAO

Logo no início do funcionamento da FAO, Wallace Aykroyd, diretor da Divisão de Nutrição de 1945 a 1960, afirmou que “a desnutrição só pode ser eliminada pela criação de prosperidade mundial” (AYKROYD, 1946, p. 4). Porém, dadas as tendências globais do pós-

²⁴ As ações em prol do desenvolvimento continuaram na agência, para além do período estudado. A partir de fins de 1964, portanto após o período abrangido pelo presente estudo, a FAO intensificou as atividades conjuntas com o BIRD, de apoio ao desenvolvimento agrícola, inclusive com inserção de membros da FAO no setor de análise de crédito do banco (STAPLES, 2006, p. 120). Em 1965, com a instituição do *United Nations Development Program* (UNDP), que incorporou o ETAP, ampliou-se a assistência técnica da agência, com grande injeção de fundos para projetos (RUXIN, 1996, p. 208). Se a administração de Addeke Hendrik Boerma como diretor-geral da FAO, iniciada em 1967, coincidiu com a Revolução Verde e a perda de liderança da FAO no desenvolvimento agrícola (STAPLES, 2006, p. 121), ainda assim, entre 1969 e 1971 - a partir de conferências realizadas em Bellagio, na Itália, a FAO, em conjunto com o UNDP, o Banco Mundial e as Fundações Rockefeller e Ford - conseguiu persuadir doadores privados a contribuir com verbas expressivas para pesquisas em desenvolvimento agrícola ao redor do mundo (RUXIN, 1996, p. 199). Mas o comércio internacional de *commodities* agrícolas e o direito humano à alimentação permaneceram, no cenário mundial, difíceis de serem conciliados entre si (KAUFMANN e HENRI, 2007, p. 1068).

guerra, de preocupação com o desenvolvimento, a nutrição como um núcleo organizador de outras disciplinas, conforme era vista, por exemplo, na OSLN, na FAO foi reposicionada. Comparativamente ao que ocorrera no âmbito da OSLN, na FAO a nutrição foi rebaixada na hierarquia tanto das ideias quanto das prioridades de ação, vindo, especialmente após o período Orr, a ser compreendida mais sob a ótica do desenvolvimento, para o qual sua contribuição direta não parecia ser tão atraente como a de outras áreas da FAO, como a agricultura. Dessa maneira, a ideia de desenvolvimento foi decisiva para a posição ocupada pela nutrição no interior da agência. Aliás, tal posição era similar à da nutrição em outras agências da ONU. Um dos reflexos mais nítidos disso foi que, tal como na OMS e no UNICEF (UNITED NATIONS, 1958, p. 437), na FAO a distribuição interna dos fundos na agência não privilegiou a nutrição. Os orçamentos dessas organizações expandiram-se exponencialmente nos primeiros anos, mas as alocações de verbas para nutrição mantiveram-se baixas. A Divisão de Nutrição da FAO auferia sempre o menor aporte dentre as cinco Divisões da agência - só 5-6% dos fundos (FAO, 1956b, p.114). Quinze anos após a criação da FAO, a Divisão de Nutrição tinha apenas 18 pessoas em Roma, um assessor no UNICEF e sete membros em equipes regionais (RUXIN, 1996, p. 111). Em 1957, de 15,5 milhões do orçamento da FAO, menos de um milhão foram para a nutrição (*ibid.*, p. 437). Isto foi determinante em termos do quantitativo de atividades de assistência técnica prestadas pela Divisão, bem como para que esta se engajasse em participar em uma ação como a do programa do UNICEF de distribuição de leite, programa em relação ao qual tinha reservas.

Em detrimento de ações nutricionais, a política de assistência técnica da FAO acabou se voltando muito mais para a promoção da produção em termos de agricultura, pecuária e exploração de recursos florestais e pesqueiros. Tal tendência repousou sobre o discurso de que a melhoria do estado de nutrição das populações do mundo dar-se-ia como um resultado do desenvolvimento e seus efeitos no aumento da produção, incremento da produtividade e em melhores preços ao produtor. Essa tendência, se cristalizou na FAO. Por exemplo, em um documento da FAO de 1985 afirmava-se que “o desenvolvimento de políticas de alimentação e nutrição é, em grande parte, questão de se orientarem atividades setoriais para terem impacto na nutrição” (FAO, 1985, p. 73).

As Divisões de Agricultura e de Economia eram as que tinham mais apoio e influência (RUXIN, 1996, p. 81). A Divisão de Agricultura rapidamente assumiu o comando de metade dos recursos da organização. Em 1953, enquanto a Divisão de Nutrição executaria só 25

projetos no mundo todo, a Divisão de Agricultura estava com 500 especialistas em missões de campo (AYKROYD, 1953). Ela executava entre 70 e 80% da assistência técnica da FAO, enfatizando produção animal, controle de doenças animais, desenvolvimento agrícola e uso de terras e água, que Ruxin avalia que representariam “necessidades muito mais tangíveis para os Ministérios de Agricultura e de Saúde dos países em desenvolvimento do que a nutrição isoladamente” (RUXIN, 1996, p. 81). Já a Divisão de Economia se concentrava na compilação de estatísticas e na interpretação de indicadores usados por outras Divisões, e dava assistência técnica na formulação de planos econômicos de desenvolvimento, comércio, estruturas de preços, inquéritos e estatísticas agrícolas; além de prover cursos e bolsas de estudos (FAO, 1952). As outras duas Divisões da FAO eram a de Pesca, voltada para todos os aspectos da pesca e seus produtos, e a de Florestas, dedicada a métodos racionais de manejo e uso dos recursos florestais, pautadas por uma ênfase industrializante.

Aykroyd manteve a crença de que a função mais importante da Divisão de nutrição era a de "assegurar que a FAO não esquecesse sua própria genitora", a nutrição, e "mantivesse as outras Divisões e os governos-membros conscientes disto e de suas implicações" (AYKROYD, 1953, p. 238). Um pronunciamento dele em 1956 permite inferir isso; na ocasião, ele ‘justificou’ a existência da nutrição na FAO assinalando que, dos objetivos da Constituição da FAO, “elevar os níveis de nutrição” era o primeiro, e que a nutrição fora importante para a criação da agência, sendo “portanto” apropriado que a FAO tivesse uma Divisão de Nutrição (*id.*, 1956, p. 4). E acrescentou:

A Divisão de Nutrição é a menor das Divisões, empregando 19 profissionais, 13 dos quais na sede em Roma e o restante em escritórios regionais em Washington, Santiago, Cairo e Bangcoc. Uma de suas principais responsabilidades é a de tentar assegurar que os princípios nutricionais sublinhem as outras atividades da FAO, todas as quais tem, ou deveriam ter, um objetivo básico, o de que as pessoas tenham o suficiente dos tipos adequados de alimentos para comer. Nós, na Divisão de Nutrição, tentamos manter tanto nossos colegas profissionais da FAO quanto nossos governos-membros conscientes desse conceito e de suas implicações (*ibid.*, p. 5).

Dadas as restrições financeiras da Divisão, o repasse de fundos do UNICEF para a área de nutrição da FAO, em função da ação conjunta no programa do leite, representou, por bastante tempo, um oxigênio para o poder de ação do setor. Quando, em 1967, na última reunião do Comitê FAO/UNICEF de Política Conjunta, o UNICEF anunciou o fim dos repasses para os especialistas da FAO alocados em programas de nutrição aplicada (como o do leite e de

merenda escolar), foi um baque para o pessoal da nutrição, pois cerca de 60% das atividades de campo haviam se originado desse trabalho (LUNVEN, 1996, *apud* RUXIN, 1996, p. 223).

A menor importância da Divisão de Nutrição em relação às demais não estava adstrita só a visões internas à FAO, mas também fora dela. A despeito do compromisso constitucional da FAO de melhorar o estado de nutrição de populações do mundo, a Divisão de Nutrição “foi simplesmente mantida, enquanto outros setores da organização cresceram e se expandiram”, segundo Ralph Phillips (1981, p. 42). Phillips chefiara a Seção de Produção Animal da FAO entre 1946 e 1949, fora vice-diretor da Divisão de Agricultura de 1949 a 1957 e, após retornar por um tempo ao USDA, onde já atuara, entre 1978 e 1981 assumiria a vice-diretoria-geral da FAO (PHILLIPS, 1981). Ele considerava que a inflexão na posição institucional da nutrição também devia ao baixo interesse dos países ‘subdesenvolvidos’:

Embora o nome da organização fosse Organização de Agricultura e Alimentação (...), a nutrição sempre ficou meio escondida, como uma das menores unidades (...). Nos primeiros tempos do programa de campo, o pessoal da nutrição estava sempre se queixando de só ser trazido quando os projetos estavam no final, o que ocorria porque os próprios países não tinham motivação nem interesse de por a nutrição em seus planejamentos agrícolas (PHILLIPS, 1995, *apud* RUXIN, 1996, p. 43).

Corroborando essa interpretação, em 1955 o brasileiro Josué de Castro, então presidente do Conselho da agência, escreveu a Herbert Broadley, vice-diretor e chefe da assistência técnica na FAO, assinalando:

Um (...) ponto que (...) o Comitê de Coordenação [*do Conselho*] deve considerar cuidadosamente é o da posição secundária do trabalho em nutrição nos programas de assistência técnica. Essa situação foi claramente explanada no último encontro do Conselho, e entendo que resulta não de uma iniciativa da FAO, mas do fato de que países-membros não demonstraram qualquer desejo de assistência de grande escala no campo da nutrição. Entretanto, como estamos profundamente cientes da importância decisiva de se melhorarem os padrões nutricionais, devemos compensar isto intensificando o trabalho de rotina da Divisão de Nutrição. A ênfase bem poderia ser no campo educacional, de forma que as nações-membros compreendessem melhor o problema e, assim, dessem maior prioridade a essa questão em seus programas de assistência técnica ²⁵.

Assim, a assistência técnica em áreas como agricultura, pesca, etc, teria sido muito mais atrativa. A baixa demanda, por assistência em nutrição, por parte dos países, também poderia estar ligada ao fato de que a nutrição em seu sentido pleno (ou seja, incluindo o objetivo da supressão da fome), como opção do Estado envolveria um custo político para os governos,

²⁵ Correspondência de Josué de Castro a *Sir* Herbert Broadley, vice-diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 28 jan 1955. CJC.

razão que poderia ter 'afugentado' algumas lideranças governantes. Requereria dos Estados uma opção pelo exercício do poder protetor no âmbito da saúde e do bem-estar, representaria investimentos em setores não-diretamente lucrativos da economia, contrariaria interesses privados ligados à produção, distribuição e comércio de alimentos, e talvez acarretasse a necessidade de intervenções do Estado em áreas sensíveis da economia e da sociedade. Além disso, é possível que em diversos países o peso político de segmentos famintos das populações não fosse expressivo ²⁶, bem como que o grau de organização técnico-administrativa de muitos Estados fosse um limitante operacional a ações por uma melhor alimentação geral da população. Por sua vez, havia um discurso de fundo, na FAO, de que uma melhor alimentação dos trabalhadores rurais poderia favorecer que eles se tornassem mais produtivos, mas essa argumentação parece não ter tido força suficiente junto aos governos.

Limitado pelo baixo orçamento e prestígio da Divisão, e fiel a seu tipo de perfil como cientista, Aykroyd imprimiu ênfase nas análises científicas que poderiam fundamentar e instrumentalizar o trabalho de campo e a implantação de políticas públicas nos países (STAPLES, 2006, p. 82), logrando a realização de atividades importantes para a ciência da nutrição. Aykroyd afirmaria que:

Inquestionavelmente, é preciso pesquisa fundamental sobre problemas de nutrição dos países subdesenvolvidos. Programas práticos satisfatórios têm de se basear em conhecimento científico adequado. Sem ativa pesquisa, o pessoal de campo corre o risco de adotar abordagens cientificamente (...) obsoletas dos problemas práticos ²⁷.

Apesar das extensas dificuldades, a Divisão de Nutrição da FAO realizou muitos projetos de assistência técnica, abrangendo de inquéritos a educação em nutrição. A assistência técnica consistiu principalmente em criação de serviços consultivos de nutrição, administração de serviços dietéticos e treinamento de pessoal local para conduzi-los, educação alimentar, estabelecimento de laboratórios de análise de alimentos, bem como organização/desenvolvimento de programas de suplementação alimentar - em particular

²⁶ Isto apesar de na FAO se apontar que teria havido nos países mais pobres um aumento da consciência popular acerca da fome e de suas imbricações políticas, o que parece não ter sido suficiente para sensibilizar as esferas governamentais no sentido de criação de políticas: "muitos povos que vivem de forma miserável aperceberam-se do contraste entre suas condições e as dos países em melhor situação. Isto torna psicologicamente imprudente e politicamente perigoso não se fazer todo o possível para melhorar seus padrões de vida" (FAO, 1954, p. 2).

²⁷ Memorando de Wallace Aykroyd a Emma Reh, da Divisão de Nutrição. Washington, 30 out 1950. RG 57. 1, Series A5. FAOA.

merenda escolar - para grupos vulneráveis, com ênfase no uso de alimentos locais. Alguns desses projetos foram feitos em cooperação com agências bi e multilaterais, e nesses casos geralmente a FAO provia os especialistas e a outra agência equipamentos e insumos (FAO, 1952).

Em parte mediante ações conjuntas com a OMS e convocação de reuniões de especialistas, o trabalho de nutrição da FAO no período se notabilizou pelo estabelecimento de parâmetros técnico-científicos internacionais imprescindíveis à avaliação da situação nutricional de indivíduos e populações - como recomendações sobre necessidades fisiológicas quanto a calorias e nutrientes e tabelas de composição química de alimentos -, bem como de padronização e recomendações sobre métodos laboratoriais, estatísticos e de educação alimentar. Esses elementos também possibilitaram a conformação e/ou uniformização de conceitos, a comparabilidade internacional de dados e metodologias e, ainda, explicações etiológicas e de sinais e sintomas de doenças nutricionais, especialmente do *kwashiorkor* - uma deficiência proteica aguda. Os especialistas da agência igualmente defenderam a formação de pessoal e a pesquisa, como apoio a programas nacionais de nutrição. Em graus diversos, esses feitos representaram instrumentalização útil à inserção e à construção de linhas de ação, em termos de nutrição, no âmbito de políticas públicas nacionais. A recomendação mais forte do setor de nutrição da FAO era a da implementação de políticas públicas de nutrição, planejadas por um órgão central de governo especializado na matéria e que gerenciasse a execução das políticas. Nesse bojo, a institucionalização do ensino e da pesquisa seriam também fundamentais.

Em relação ao *kwashiorkor*, a FAO, juntamente com a OMS, foi importante protagonista no processo de clarificação das causas, sintomatologia e sinais da enfermidade. O *kwashiorkor* fora inicialmente descrito pela pediatra Cecily Williams, em 1935 (WILLIAMS, 1935), e por muito tempo persistiram controvérsias acerca de sua etiologia. As dúvidas em relação à doença eram tantas que a patologia possuía mais de 70 denominações ao redor do mundo (WATERLOW, 1955)²⁸. A FAO, conjuntamente com a OMS, contribuiu para esclarecer a

²⁸ Uma das razões principais para as dúvidas residia na falta de uniformidade nas manifestações interindividuais, problema que desencadearia controvérsias científicas por décadas, acerca da distinção entre *kwashiorkor*, marasmo e *kwashiorkor* marasmático. Hoje as diferenças de manifestação são atribuídas a diferenças na dieta e na interação orgânica com agentes oxidantes, inflamatórios e tóxicos (OSORIO, 2011). O *kwashiorkor* resulta de dietas com baixo conteúdo proteico (especialmente em proteínas de origem animal, que são de maior valor biológico) e teor de carboidratos superior ao recomendado. O termo *kwashiorkor* é de origem africana e refere-se

etiologia, unificou os critérios diagnósticos e impulsionou novas investigações (VEGA-FRANCO, 1999; WATERLOW, 1994). No âmbito da FAO, o *kwashiorkor*, um problema geralmente encontrado em regiões paupérrimas, foi imediatamente identificado como uma marca dos 'subdesenvolvidos'. O interesse da comunidade científica por essa enfermidade cresceu notavelmente, e o *kwashiorkor* passou a integrar a pauta das investigações em nutrição da época. Segundo Bengoa, fotografias de crianças com *kwashiorkor* “invadiram as revistas e periódicos de todo o mundo durante as décadas de 1950 e 1960” (BENGOA, 2003, p. 90). Dessa forma, a FAO deu uma contribuição para que o foco principal das pesquisas em nutrição, que nas décadas de 1930 e 1940 se centrara mais em calorias, vitaminas e minerais (décadas de 1930-1940), passasse, nas décadas de 1950-1960, para proteínas.

Uma das etapas mais relevantes desse processo teve lugar em uma Conferência FAO/OMS de especialistas convocada em 1953 para discutir a moléstia. Representando o Brasil, participaram os médicos Walter Joaquim dos Santos e José João Barbosa (WATERLOW, 1955), mas eles não eram especialistas no assunto e não se destacaram nos debates. A FAO apoiou iniciativas de avanço científico nessa questão também como suporte a suas linhas de assistência técnica e de posicionamentos oficiais acerca de males da nutrição. Em campo, o principal resultado da ênfase proteica consistiu na orientação técnica do programa de distribuição de leite do UNICEF. No entanto, os formuladores de políticas de nutrição da FAO – assim como os da OMS e os do UNICEF - reconheciam as limitações desse programa e a impossibilidade de o leite deter a desnutrição proteica infantil; esta foi uma das razões pelas quais tais agências estimularam o desenvolvimento de alimentos proteicos alternativos (RUXIN, 1996, p. 194), muito embora considerassem que estas eram apenas medidas adicionais paliativas em relação ao combate à fome. Outro resultado da ênfase proteica foi a criação do Grupo Consultivo FAO/OMS/UNICEF sobre Proteínas, em 1955, cuja ação repousou na segurança biológica, na qualidade e na adequação de novos alimentos proteicos para humanos (ALLEN, 2003). Um efeito extramuros da ênfase proteica foi a instituição, em 1956, de um fundo internacional de pesquisas sobre alimentos ricos em proteína - farinha de peixe, leguminosas e outros - constituído a partir de doações da Fundação Rockefeller e

à chegada do 'segundo filho', pois a doença muitas vezes decorre de a mãe desmamar um filho para amamentar outro. Em geral, o mais velho passa a ser alimentado predominantemente com mingaus de cereais.

administrado pelo Comitê de Proteínas do Conselho Nacional de Pesquisas norte-americano, com assessoria da FAO, OMS e UNICEF (ANDERSON *et al*, 1959)²⁹.

Em termos dos planos nacionais, na década de 1960 as políticas de nutrição da FAO continuavam incisivas no estímulo à incorporação da nutrição (SEN, 1961b. Nesse escopo, nos anos 1950 e 1960 o paradigma proteico da desnutrição dominou a assistência técnica ao planejamento de programas nacionais por (RUXIN, 1996, p. 205). Adicionalmente, parte da lógica da ajuda alimentar internacional da época residia na compreensão de que os países em desenvolvimento precisavam de capital, e que alimento doado representava economia de um capital que poderia ajudar a apressar o desenvolvimento (SHAW, 2007, p. 53). Na ONU, um dos principais critérios de distribuição de verbas às agências, para execução da assistência técnica, era o grau de contribuição que se considerava que seus projetos trariam para o desenvolvimento dos países (MIKESELL, 1954). No âmbito da FFHC, para serem considerados efetivos, os projetos tinham que se incorporar às estratégias de desenvolvimento e medidas nacionais de estímulo à produção de alimentos (FAO, 1985, p. 80).

Cabe um parêntese acerca da atuação do setor de nutrição da FAO em conjunto com outras agências. Desde 1948 a FAO colaborou com outras organizações da ONU, em especial com o UNICEF e a OMS. Em relação ao UNICEF, Aykroyd afirmaria: “nós na FAO achamos que onde quer e quando quer que o UNICEF esteja realizando um programa no campo da nutrição materna e infantil, tal programa deve estar ligado às atividades da FAO naquele país”³⁰. Na Divisão de Nutrição da FAO considerava-se que só ela possuiria *expertise* para dar consistência e científica aos programas do UNICEF. A maior parte dos fundos iniciais do UNICEF fora direcionada para ações de conservação de leite, recomendadas pela FAO, em continuação às políticas da UNRRA (AYKROYD, 1953, p. 237). Ludwik Rajchmann, ex-diretor da OSLN e primeiro dirigente do UNICEF, defendeu a aprovação desses programas, assim como programas posteriores, de distribuição de leite (RUXIN, 1996, p. 88). O UNICEF pôde promover a distribuição devido à oferta do governo americano de toneladas de leite em

²⁹ Em meados dos anos 1970 a tese proteica seria duramente atacada e taxada de “um grande fiasco” em célebre artigo, na revista *Lancet*, redigido pelo médico Donald McLaren, do Laboratório de Pesquisas Nutricionais da Universidade Americana de Beirute (MCLAREN, 1974). A partir de meados dos anos 1960, já após nosso período de estudo, os especialistas da FAO começaram a se voltar para problemas nutricionais urbanos e peri-urbanos, dadas as modificações na estrutura das cidades em muitos países (RUXIN, 1996, p. 214). Nessa época, a interrelação nutrição-infecção passou a ocupar lugar mais relevante nas atenções da agência, especialmente por influência da OMS (*ibid.*).

³⁰ Wallace Aykroyd. *Statement to the Executive Board*, UNICEF. p. 5. Washington, 28 nov 1950. RG 57.1, Series H1. FAOA.

pó desnatado, oriundas de excedentes. O leite dos programas do UNICEF viria a corresponder a 15% do volume da exportação anual de leite em pó (UNICEF..., 1956). Wallace Aykroyd e outros membros da FAO eram críticos em relação a esse programa, pela forma como era gerenciado pelo UNICEF e pelo fato de que o leite um dia esgotar-se-ia ³¹. Em termos de disponibilidade de alimentos para as populações, na área de nutrição da FAO só se recomendou a modificação de alimentos (por enriquecimento químico) ou doação (suplementação alimentar) como medidas emergenciais, e não como soluções de problemas alimentares. A parceria da FAO com o UNICEF foi, portanto, motivada sobretudo por questões estratégica; sempre um tanto turbulenta, a parceria interessava à Divisão de Nutrição da FAO pela oportunidade de atuação técnica, visibilidade e aporte de recursos ³². Sem estrutura técnica interna de nutrição, o UNICEF contava só com seu pessoal de campo e com os especialistas da FAO e da OMS para as questões de nutrição (RUXIN, 1996, p. 99). A FAO participava atuando na pecuária e nos aspectos técnicos da produção e distribuição do leite, e o UNICEF lidava com o processamento do leite e o estabelecimento de indústrias (*ibid.*, p. 116). Em conjunto com o UNICEF e a OMS, a FAO também conduziu inquéritos em vários países acerca de suprimentos, conservação, e uso do leite. O leite do UNICEF foi distribuído a milhões de crianças e o programa teve forte conexão com a formação ou expansão de programas de merenda escolar em distintos países (SCOTT, 1954, p. 33). Contudo, a Divisão de Nutrição da FAO insistia que a provisão desse leite fosse provisória e que, a longo prazo, fosse substituída por alimentos localmente produzidos, incluindo leite fresco onde a criação de uma indústria laticínica para processá-lo fosse viável. Também defendia a associação de educação alimentar aos programas de alimentação suplementar (AYKROYD, 1956).

Em relação à OMS, embora menos atividades conjuntas tenham sido realizadas (FAO, 1959a, p. 52), envolveu constante fluxo de informações e participação em comitês técnicos, conferências regionais e cursos. As esferas de responsabilidade das agências foram definidas em 1951 pelo Comitê Conjunto FAO/OMS de Nutrição: “na FAO a ênfase é na nutrição em relação à produção, distribuição e consumo de alimentos; na OMS, relaciona-se com a manutenção da saúde e prevenção de doenças” (WHO, 1951). Na prática, no período em análise esses limites nunca funcionaram muito, e, na opinião de Ruxin, “as perspectivas de

³¹ Correspondência de Wallace Aykroyd a Josué de Castro. Washington, 28 jun 1950. RG 57.1, Series A3. FAOA.

³² Memorando de Wallace Aykroyd ao diretor-geral em exercício. Washington, 14 out 1948. RG 57.1, Series C1. FAOA.

nutrição da OMS e da FAO não eram fundamentalmente diferentes” (RUXIN, 1996, p. 105). Efetivamente, tanto trabalhos isolados quanto missões FAO/OMS tiveram marcadas imprecisões de fronteiras. A Seção de Nutrição da OMS durante um bom tempo foi constituída por apenas uma ou duas pessoas. Dentre seus focos principais no período estudado estiveram as doenças carenciais (bócio, *kwashiorkor*, pelagra, anemias) e os substitutos proteicos vegetais (BURGESS, 1956). Embora muito do trabalho conjunto haja sido conduzido “sob relutante parceria” (RUXIN, 1996, p. 74), as relações entre FAO e OMS em nutrição nunca foi tão turbulenta quanto a FAO/UNICEF (*ibid.*, 1996, p. 142). A FAO também colaborou com a OPAS na organização de algumas conferências regionais, bem como com o INCAP, especialmente em termos de intercâmbio de informações (SCRIMSHAW, 2010).

As crenças e propensões internas de ação no setor de nutrição da FAO, podem ser caracterizadas em duas fases.

A primeira fase, a de sua configuração inicial, no período 1945-1948, pendeu para uma aposta em uma consolidação e corporificação e propostas de nutrição em moldes similares aos que a OSLN defendera. Com a renúncia de Orr e a derrota de seu *World Food Plan*, ficou claro que o ambiente institucional seria restritivo a uma agenda mais ampla de nutrição, o que contribuiu para redirecionamentos de foco e ação.

Um segundo momento deu-se a partir do recrudescimento do tema do desenvolvimento, o qual, pondo sob lentes de aumento a pobreza, fez com que, a partir de 1950, uma doença considerada típica da pobreza passasse a predominar nos interesses, da Divisão, ocupando espaço nas pesquisas e na assistência técnica – o que justificou atenção voltada para o *kwashiorkor*, o apoio a um programa de distribuição de alimento proteico como o leite e o interesse em alimentos enriquecidos. Essa fase continuou no restante do período estudado e se fez acompanhar de uma perscrutação de condições alimentares de bolsões ‘subdesenvolvidos’ do mundo, com inquéritos e estudos laboratoriais com ênfase na questão proteica.

A Divisão de Nutrição da FAO foi dirigida até 1960 por Aykroyd, cujas posições individuais foram decisivas para o trabalho da Divisão de Nutrição, não só por seu papel de líder mas porque a escolha do *staff* da Divisão passava por seu crivo, sendo escolhidos os mais afinados com suas tendências (RUXIN, 1996). Aykroyd foi para a FAO a convite de Orr, e apoiou a

ideia do *World Food Plan*. Aykroyd manteve algumas crenças importantes dos tempos da OSLN, como a da importância da relação entre nutrição e saúde pública; mas incorporou a seu discurso a temática do desenvolvimento. Conservou a fala sobre a importância da alimentação das populações rurais para seu desempenho produtivo, mas essa argumentação já não tinha lugar para ecoar tanto porque a força das soluções tecnológicas tomara mais espaço. Porém Aykroyd continuou propagando a idéia de que, embora realmente se precisasse aumentar a produção mundial de alimentos, só uma elevação das condições socioeconômicas resolveria em definitivo a problemática alimentar ³³. Em termos de disponibilidade alimentar para as populações, segundo ele a ordem de relevância residiria primeiro no aumento da renda, depois no da produção de mais alimentos acoplada a um melhor uso de alimentos já existentes localmente, e só em último lugar uma modificação química de alimentos – como o acréscimo de proteínas, vitaminas ou minerais a alimentos já constantes dos hábitos alimentares da população - e/ou doação de alimentos. Não obstante, as possibilidades concretas levaram a Divisão a ter forte atuação em programas que não considerava ³⁴ terem muito poder supressor da fome. Contudo, a nutrição continuaria, na visão de Aykroyd, tendo um papel insubstituível como área de conhecimento especializado norteadora de programas e de iniciativas governamentais, inclusive apontando quais seriam os tipos e quantidades certos de alimentos a serem privilegiados nas dietas das populações.

Sob o importante influxo da preocupação com o desenvolvimento, a Divisão de Nutrição tornou-se voz minoritária nos desígnios da agência. Não se nota uma iniciativa forte, uma manifestação contracorrente e enérgica do setor de nutrição, que desafie a uma reinvenção de premissas amplas de nutrição.

A agenda da FAO foi entrecortada de momentos em que se enfatizaram soluções mais amplas - como por exemplo as de caráter interventivo na disponibilidade mundial de alimentos e a proposta de uma política supranacional de alimentos – e outros, que predominaram, nos quais ações pontuais mais voltadas para a produção, bem como para a compreensão de um tipo de fome específico do ‘subdesenvolvimento’, deram o tom. Assim, essa agenda, com influxo da complexidade do ambiente político interno e da conjuntura internacional, não foi se

³³ Wallace Aykroyd. Nutrition and poverty: a brief world survey. 17 de outubro de 1946. RG 57.1 Series D1. FAOA.

³⁴ Wallace Aykroyd. Statement to the Executive Board, UNICEF. Washington, 28 nov 1950. RG 57.1, Series H1. 1950b. FAOA.

configurando segundo uma linearidade triunfante, mas sofreu modulações ao longo do período estudado.

Aykroyd considerava ser fundamental que se tivesse uma melhor compreensão dos problemas nutricionais que afetavam as distintas regiões do mundo, através da pesquisa. Os interesses primordiais de Aykroyd repousaram na pesquisa nutricional – tanto de laboratório como de campo - e em “programas práticos de nutrição”³⁵, ou seja, ações que se aplicassem de forma específica aos problemas característicos de uma dada região, com contribuições úteis. Para ele a pesquisa teria uma função pragmática, concepção que trouxera de sua experiência de pesquisa em ambientes de pobreza, onde concluíra que lacunas de conhecimento entravavam soluções práticas contra problemas prevalentes. Para ele a pesquisa teria uma finalidade transformadora, pois poderiam sensibilizar governos, influenciar políticas e contribuir para hábitos alimentares mais saudáveis³⁶. Seria muito importante, segundo ele, que se promovesse uma disseminação dos princípios e práticas da nutrição; não só para formação de pessoal especializado, que pudesse dar conta da construção de soluções técnicas aplicadas, do avanço das pesquisas e da inserção sob diretrizes científicas da nutrição nos planos de governo, mas, também, para educação do público. A crença na necessidade de união entre políticas, pesquisa e ensino era também fruto de seu conhecimento de contextos nutricionais em ambientes pauperizados, pois dirigia o centro de pesquisas governamentais de Coonoor, na Índia (1935-1945), constatando sérias deficiências nutricionais. Essa experiência favoreceu que ele tivesse um olhar para os ‘subdesenvolvidos’ e estimulou sua proposição de a FAO e a OMS se dedicarem ao estudo e combate ao *kwashiorkor*³⁷.

Sucedeu Aykroyd o farmacêutico e químico francês Marcel Autret. Na gestão de Autret não houve exatamente uma solução de continuidade, pois ele já era um importante colaborador e vice de Aykroyd. Na França, Autret participara da elaboração de alguns planos de governo. Após chefiar por vários anos o Serviço de Química dos Institutos Pasteur da Indochina, em 1949 ingressou na FAO. Na Divisão de Nutrição da FAO foi responsável, ainda em 1949, pela supervisão geral das atividades para a África, e desde 1950 foi o segundo nome da Divisão, ano em que conduziu, com o médico sul-africano John Fleming Brock, o primeiro

³⁵ Wallace Aykroyd. Nutrition and poverty: a brief world survey. p. 3. 17 de outubro de 1946. RG 57.1 Series D1. p. 3. FAOA.

³⁶ *Ibid.*, p. 3.

³⁷ Wallace Aykroyd. Statement to the Executive Board, UNICEF. 28 novembro 1950. RG 57.1 Series H1, FAOA.

inquérito FAO/OMS sobre *kwashiorkor*, na África, etapa importante do esclarecimento da origem nutricional da síndrome (BROCK e AUTRET, 1952). De 1950 a 1952 chefiou o programa de assistência técnica da Divisão e, a partir de 1952, a assistência técnica para a África e a América Latina. Em 1954 conduziu, com Moisés Behár (consultor de nutrição da OMS e membro do INCAP), um inquérito sobre *kwashiorkor*, na América Central. Dirigiu a Divisão de Nutrição de 1961 a 1971, período no qual a Divisão foi organizada nas seções de Nutrição Aplicada, Tecnologia Alimentar e Economia Doméstica e teve sua composição aumentada para 30 membros em Roma, quinze nos escritórios regionais e 150 especialistas da assistência técnica em campo. Autret tentou criar um programa de distribuição de alimentos para pré-escolares de áreas pobres, mas seus planos foram frustrados ainda na etapa de conversações internas a respeito, havidas na FAO, OMS e UNICEF (RUXIN, 1996, p. 196-7). Em 1973 expressaria sua decepção com a posição da nutrição não apenas na agência como de maneira geral: no artigo *Nutrition et Planification* (AUTRET, 1973) afirmou que nem todos estavam convencidos da necessidade do casamento entre agricultura e saúde proposto na OSLN, mas que agora “o casamento acabou”, transmutando-se em associação entre agricultura, economia, educação e saúde (*ibid.*, p. 121) e que esta associação era de difícil concretização, dadas as incompreensões entre os especialistas dessas áreas.

Autret afirmaria que “os economistas ignoram os nutricionistas” (*ibid.*, p. 122). Essas incompreensões, para ele, impediam a incorporação da nutrição nos planos nacionais e internacionais. Assinalou que só a partir de 1958-1960 se conseguiu a inserção de nutricionistas nas equipes de missões envolvidas em desenvolvimento na FAO, compostas majoritariamente por economistas e agrônomos. E que só a partir do plano mundial de desenvolvimento da agricultura elaborado pela FAO em 1969 – posteriormente a nosso estudo - a nutrição passaria a ser considerada efetiva ferramenta de planejamento da produção de alimentos nas planificações nacionais, sendo a criação de uma seção de nutrição no BIRD demonstrativa disso (FAO, 1969). Joshua Ruxin, tomando o depoimento de Autret quando este contava 87 anos de idade, afirmou que ele conservava “a arrogância, a inflexibilidade e o vigor que o caracterizaram em sua carreira” (RUXIN, 1996, p. 21). Ruxin considera que Autret afinava-se com a concepção de que só melhorias socioeconômicas melhorariam permanentemente a alimentação dos mais pobres, mas que se deveria, até que isso se concretizasse, saciar a fome dos famintos; e que ele se frustrara com as limitações nos progressos da FAO (*ibid.*, p. 195-6).

Não obstante as importantes limitações de fundos que cercearam uma maior ação da FAO no terreno da assistência técnica em nutrição, essa atividade foi de fundamental relevância por colaborar para a configuração de nutrição praticada no período, e, nesse âmbito, em sua adaptação e incorporação a agendas em construção nos países, voltadas para a institucionalização da nutrição como ciência, políticas e ensino.

Finalizando, embora se tratem de instituições de natureza bastante distinta – mas que guardaram em comum a participação de lideranças-chave de nutrição, bem como a participação de diversos especialistas em suas comissões e trabalhos - comparando-se a agenda de nutrição da OSLN com a da FAO, observa-se a presença de alguns pontos em comum, bem como o desaparecimento ou surgimento de outros.

Dentre os pontos em comum, podemos destacar a ênfase na recomendação de que fossem criadas políticas públicas nos países, incluindo a nutrição nos planos nacionais e atribuindo-se ao Estado um papel na liderança, planejamento e implementação de medidas amplas de promoção de uma adequada alimentação. Instituições centrais fortes de nutrição deveriam ser criadas, para realizar a formulação técnico-científica de tais políticas e acompanhar sua realização.

Outro ponto comum situou-se na defesa de que ciência, políticas e formação especializada em nutrição deveriam compor um tripé inseparável, com cada uma delas realimentando o planejamento e execução das demais. Verifica-se, ainda, uma visão multifacetada da nutrição, compreendida como reunião de uma amplitude de áreas, como biologia, economia, sociologia e agricultura. Também se observa uma ênfase na necessidade de diagnóstico de condições locais de alimentação, estado de nutrição da população e composição química dos alimentos.

A FAO também se empenhou na construção e estímulo de novos conhecimentos, e de uma linguagem e arsenal científico próprios da nutrição. Do ponto de vista da alimentação das populações, a FAO também considerou que a maioria dos povos do mundo estaria sob níveis dietéticos inadequados. A educação alimentar foi igualmente vista como instrumento de promoção de melhores níveis de nutrição. Esteve também presente a concepção de que a produção e disponibilidade de alimentos no mundo deveriam melhorar, com adequado aproveitamento de alimentos locais, expansão da produção de alimentos básicos e melhoria das condições de produção (avanços tecnológicos, aprimoramento do transporte e

comercialização, industrialização de gêneros alimentícios e políticas de estímulos ao produtor). Outro ponto em comum foi a percepção de que combater a fome preveniria revoltas sociais, e que a cooperação internacional em nutrição seria importante para o enfrentamento da fome no mundo.

Não obstante, o discurso sobre os ‘alimentos protetores’ gradativamente desapareceu. Se na OSLN a nutrição aparecia como organizadora de outras áreas – da agricultura, saúde pública, etc. – na FAO a posição se subverte através do maior prestígio da economia, agricultura e industrialização; o aumento da produção por esses meios se torna elemento bem presente. A defesa da melhoria da nutrição do agricultor como forma de aumento da produtividade agrícola perde força diante do argumento da tecnologia e industrialização da agricultura.

Observa-se, ainda, a segmentação de países em blocos, segundo aspectos de seu desenvolvimento; a descrição passa de ‘países agrícolas versus países industriais’ para ‘desenvolvidos x subdesenvolvidos’. Se na OSLN se falava em modernização³⁸ na FAO a tônica é no desenvolvimento.

Se a preocupação com o coletivo, com os níveis populacionais, está presente em ambas as esferas, na FAO, uma lente de aumento é posta sobre as populações ‘subdesenvolvidas’, revelando inclusive uma doença típica do ‘subdesenvolvimento’, o *kwashiorkor*. Se a pobreza continua sendo vista como causa de fome, as condições práticas na FAO fazem com que a ação da nutrição se foque em medidas emergenciais e pontuais, sem intervenção na produção e comércio mundial de alimentos.

Assim, praticamente desaparecem da pauta a idéia da nutrição indicando o que e quanto se deveria cultivar, a possibilidade de um plano unificado mundial de combate à fome, a fala constante enaltecendo um ‘casamento entre saúde e agricultura’, bem como a idéia de que, graças à ciência da nutrição, mudanças comerciais definitivas ocorreriam, inclusive internacionais, no interesse da saúde pública. Surgem como inovações a ênfase nas proteínas, a nutrição no contexto do desenvolvimento e todo o discurso pragmático da assistência técnica.

³⁸ Essa modernização, especialmente de produção, era buscada inclusive nas colônias (LEAGUE OF NATIONS, 1936).

Ao contrário de uma rota linear e áurea, a agenda da FAO foi trilhando um caminho tortuoso, complicado por condições institucionais e de política internacional. Dessa forma, embora a politização do tema alimentar tenha persistido, ela passou a ser praticada em novas bases; e isso trouxe implicações sobre a forma como a nutrição segundo praticada na FAO ressoou nos níveis nacionais. No âmbito de grupos de especialistas de nutrição, contudo, o ideário de nutrição da FAO foi por vezes reapropriado na politização da temática alimentar e em propostas institucionalizantes no âmbito de ciências, ensino e políticas públicas.

Capítulo 3 - Assistência técnica da FAO no Brasil

No âmbito de seu programa de assistência técnica, a FAO realizou muitas atividades no Brasil. Esse programa esteve fortemente ligado à preocupação com o desenvolvimento e teve caráter bastante aplicado. A nutrição não esteve entre as áreas prioritárias dessas ações, mas os projetos levados a cabo nessa esfera tiveram alta representatividade para a nutrição brasileira.

3.1. Características gerais da assistência técnica da FAO no Brasil

Há sete marcas fundamentais, na assistência técnica prestada pela FAO, que relembremos antes de analisarmos as ações empreendidas pela agência no Brasil. Todas expressam tendências internacionais e ligam-se ao desenvolvimento. A primeira é que a assistência técnica era um movimento, em plena ebulição mundial, traduzindo mudanças na configuração de políticas internacionais resultantes da Guerra Fria. A segunda é o caráter aplicado que ela, inserindo elementos e artefatos estrangeiros no interior de países, como vias de solução para problemas nacionais, problemas que, em grande parte, se tratavam de permanências históricas, já ‘viradas do avesso’ de tão debatidas nos campos técnico, administrativo e político nacionais. Outra característica é que a agência precisou acionar, organizar e/ou construir um monumental acervo de conhecimento, parte do qual localmente produzido. A quinta marca reside na ligação da assistência técnica com a produtividade e o mercado. A sexta é a novidade; dela decorrem os aprendizados, adaptações, avanços e recuos que, de parte a parte, tiveram de ser exercitados, corroborando para a conformação de novas culturas científicas, burocráticas e de relações internacionais. A última é seu baixo grau de resolutividade, pois elas tiveram pouco ou nenhum impacto sobre os problemas que objetivaram ajudar a solucionar.

Entre a criação da FAO, em 1945, até 1947, nenhuma atividade de campo da agência foi realizada no país. Nesse período, a importância da FAO para o Brasil esteve mais centrada na repercussão das recomendações técnicas/de políticas feitas pela agência em suas distintas áreas de atuação, bem como na voz dos delegados brasileiros no concerto dos países reunidos

naquele organismo. A nova cultura de debates possibilitada pela FAO, uma organização especialmente voltada para a temática alimentar, representou uma oportunidade de intercâmbio especializado de ideias e uma exposição à agenda de recomendações da agência, aspecto importante e que continuou quando as ações de campo passaram a ocorrer.

Parte da estratégia de construção das relações da agência com os Estados-membros e da negociação da assistência técnica residiu na aproximação dos próprios dirigentes da FAO em relação aos níveis nacionais, através de visitas aos países. Orr, em 1947, veio, com comitiva, inteirar-se das potencialidades brasileiras de produção alimentar (ORR, 1966, p. 188) ¹. Foi recebido por altas autoridades federais, visitou o Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil (INUB) – dirigido por Josué de Castro - e concluiu que, no Brasil, estavam sendo acolhidas várias recomendações da FAO, inclusive quanto à criação de órgãos e programas; mas opinou que a posição desses órgãos no cenário brasileiro precisava ser robustecida (Visita..., 1947, p. 68).

Posteriormente, em 1950, deu-se uma visita de Dodd e assessores. Foram recebidos por diversos ministros, em viagem dirigida a obter uma impressão direta das condições da agricultura, alimentação e desenvolvimento agrícola no Brasil. Dodd afirmou esperar fazer muito pelo incremento da produção de alimentos nas regiões pouco desenvolvidas, introduzindo meios e técnicas simples mas de maior rendimento; ressaltou que chegara em boa hora ao Brasil, país que seria o membro da FAO de maior importância na América Latina, face ao volume de sua produção agropecuária, ao avanço de seus serviços técnicos e a seu enorme potencial de desenvolvimento – e dedicou mais tempo em visita ao país do que a outros da região (Noticiário, 1950a). Na ocasião, Dodd manteve entendimentos com várias autoridades e visitou algumas organizações científicas e zonas de produção agrícola e pecuária. Esteve em São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás, Bahia e Pernambuco (HAMBIDGE, 1955, p. 85).

Em 1952 houve visita de nova comitiva, que, embora não tenha contado com a presença do diretor-geral, foi por ele enviada para acompanhar o andamento das primeiras atividades de assistência técnica no país. A comitiva visitou plantações, estações experimentais, indústrias,

¹ Nessa viagem, ele ficou impressionado com a pobreza brasileira: “com a possível exceção de Sidney, o Rio de Janeiro tem o porto mais bonito do mundo, mas lá vimos o maior contraste entre ricos e pobres” (ORR, 1966, p. 187).

fazendas, centros de estatística e a instituição que hoje corresponde à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; debateu a questão dos silos com o ministro da Agricultura; e foi à Amazônia, em companhia de governadores e autoridades, para ver a produção de fibras, borracha e gado ². Da parte dos brasileiros, foi ressaltada a expectativa positiva quanto à assistência técnica, que poderia ser de alta importância para os países 'subdesenvolvidos' ³.

As visitas dos diretores-gerais propiciavam um novo nível de comprometimento entre a agência e a esfera de governo, esfera à qual a agência procurava sensibilizar para as mudanças de rumos de políticas em sua área de ação, em conformidade com as recomendações praticadas pela agência e que se integravam ao trabalho aplicado da assistência técnica. Assim, aspectos de problemas nacionais eram vistos e debatidos nessas ocasiões, e parte das estratégias de negociação na direção dessas mudanças (ainda que mudanças em uma microescala) pregadas pela agência eram encaminhadas.

Em 1951 o governo brasileiro assinou com a FAO o Acordo Básico de Assistência Técnica ⁴. O Escritório da América Latina para Produtos Florestais, já existente no Rio de Janeiro, à Rua Jardim Botânico, 1008, foi convertido em Escritório Regional da FAO para o leste da América Latina, sendo inaugurado em solenidade com a presença do presidente Getúlio Vargas e de diversas autoridades brasileiras ⁵. Vargas compareceu a pedido de Josué de Castro ⁶, que dirigia o Comitê Nacional da FAO, pois a instituição que exercia a função desse Comitê era a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), encabeçada por Castro. A presença do próprio presidente demonstra o grau de relevância e receptividade à agência no âmbito governamental à época.

Esse Escritório Regional foi cedido e mantido pelo governo brasileiro ⁷. Nos meses antecedentes à sua inauguração oficial e à assinatura do acordo de assistência técnica, o Escritório já lidara com assuntos de silvicultura em toda a América Latina e com questões

² Minuta, redigida por João Batista Pinheiro, de uma correspondência em que Josué de Castro, como presidente do Comitê Nacional da FAO, agradecia a *Sir* Herbert Broadley, diretor-geral da FAO em exercício, pela visita de Joseph Orr e comitiva. Rio de Janeiro, 26 mar 1952. CJC.

³ *Ibid.*

⁴ Pierre Terver, representante regional da FAO. Progress Report n. 1 (confidential), ao diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 16 jul 1951. RG 79.4, Series A1. FAOA.

⁵ *Ibid.*

⁶ Correspondência de Josué de Castro ao diretor-geral da FAO, Norris Dodd. Rio de Janeiro, 27 set 1951. CJC.

⁷ Tradução em português de correspondência de Pierre Terver, representante regional da FAO, a Josué de Castro. ?, 05 mai 1952. CJC.

incidentais de outras Divisões da FAO. Vários especialistas já haviam sido enviados ao Brasil, no bojo dessas demandas anteriores. Uma vez criado o Escritório, seu *staff* participou do planejamento e concretização de todos os projetos de assistência técnica, inclusive orientando e acompanhando a atuação dos inúmeros especialistas estrangeiros das missões⁸. Houve também estreita convivência entre seus membros e autoridades de alto e médio escalão dos setores de agricultura, nutrição, saúde, economia e relações exteriores. Tornaram-se intensas a atividade e a interação dos membros do Escritório Regional, bem como dos especialistas enviados ao Brasil no bojo das missões, com técnicos das instituições locais. Isto deu lugar a uma espécie de integração desses membros à conjuntura técnico-administrativa local.

Tal penetração e incrustação nos níveis locais assegurou uma nova perspectiva à ação da agência, pois na OSLN e antes de um maciço ingresso da FAO nessas conjunturas da realidade local os vetores das mudanças propugnadas situavam-se pesadamente em uma fala prescritiva; agora davam-se um conhecimento *in loco* e uma co-participação nesses esforços de mudança, sob a égide de um grande programa de transformação caracterizado pela busca do desenvolvimento. Era, em parte, uma materialização do discurso prescritivo, sob uma feição aplicada, o que fora ensejado pelo clima, imperante na agência e no país, de uma pauta de mudanças nacionais ditada pelos esforços na direção da superação do 'subdesenvolvimento'. Essa linguagem comum de mudanças nacionais, a qual carregava um significado não apenas técnico mas também político, é que permitiu a concretização da assistência técnica em solo nacional. Dessa maneira, ciência, técnica e questões nacionais amalgamaram-se nesse projeto, o que acrescentou uma nova camada à forma como a problemática alimentar era relacionada à conjuntura nacional.

Até 1952 o Escritório Regional ficou responsável apenas pela parte leste da América Latina (Brasil, Argentina, Guiana, Paraguai e Uruguai). De 1952 a 1956 sua área de abrangência foi ampliada para toda a América Latina. Em 1956 tornou a ter jurisdição apenas sobre a parte leste, e o Escritório Geral foi transferido para Santiago. Dadas as dimensões do Brasil, em 1971 o Escritório Regional tornou-se exclusivo para o país, permanecendo no Rio até 1973, quando foi transferido para Brasília, onde hoje se encontra (FAO, 2011). Antes da criação do

⁸ Correspondência de Josué de Castro ao diretor-geral da FAO, Norris Dodd. Rio de Janeiro, 27 set 1951. CJC.

Escritório, havia um funcionário de ligação entre a FAO e a América Latina - G. Sandoval -, que ficava baseado em Roma.

De 1950 a 1952, o silvicultor francês Pierre Terver, membro da Divisão de Florestas, chefiou a área de assuntos florestais para a América Latina (Noticiário, 1950a). Nessa condição encabeçou, em 1950, análises na Amazônia que antecederam um amplo inquérito florestal que seria conduzido pela FAO na região em anos seguintes (HEINSDJIK, 1963). Também dentre 1950 e 1952 Terver foi o representante regional para a parte leste da América Latina. Ao deixar a função, ele retornou a Roma, posteriormente assumindo a representação regional para a África e dirigindo a área de Programa e Orçamento da FAO; seria também diretor-geral adjunto da agência por um curto período (PHILLIPS, 1981). Quando deixou o escritório do Rio foi substituído pelo costa-riquenho William Gómez Cásseres. Acerca da saída de Terver, João Cleófas de Oliveira, ministro da Agricultura, escreveu ao diretor-geral da FAO, Norris Dodd, que ela significava “uma perda para o Brasil. Ele é uma pessoa esclarecida e devotada, que se adaptou perfeitamente entre nós, dedicando capacidade técnica e personalidade agradável no cumprimento de sua missão. O Brasil lamenta vê-lo partir”. Na mesma correspondência, o ministro aprovou com satisfação a escolha do sucessor de Terver, William Cásseres, já conhecido das autoridades e técnicos e considerado competente⁹. Da parte do Ministério das Relações Exteriores avaliou-se que Pierre Terver prestara “serviços inestimáveis” ao Brasil, sendo boa a receptividade a Cásseres, “um nome bem conhecido na América Latina”¹⁰.

Cásseres, que estudara nos EUA, havia sido diretor de agricultura de uma missão da UNRRA à Iugoslávia entre 1946 e 1947, e desde 1947 já atuava junto à Seção Regional da FAO para a América Latina (*ibid.*). Em 1956 ele foi transferido para o Escritório Geral da FAO para a América Latina, em Santiago, assumindo em seu lugar no Brasil o francês René Gachot, que já assessorava o governo brasileiro na área de florestas desde 1951 e fora um dos líderes do inventário florestal amazônico conduzido pela agência. A forma como autoridades brasileiras se referiram a esses funcionários da FAO demonstra que, como parte do programa de assistência técnica, havia um componente não apenas de conhecimento especializado e capacidade técnica a ser demonstrado por tais funcionários, mas de relações diplomáticas a

⁹ Ofício de João Cleófas de Oliveira, ministro da Agricultura, ao diretor-geral da FAO, Norris Dodd. Rio de Janeiro, 22 ago 1952. RG 1.2, Series B3. FAOA.

¹⁰ Ofício da parte do Ministério das Relações Exteriores (assinatura ilegível) ao diretor-geral da FAO, Norris Dodd. Rio de Janeiro, 27 ago 1952. RG 1.2, Series B3. FAOA.

serem estabelecidas que permitissem a aproximação almejada pela agência em relação às estruturas e autoridades locais. Por sua vez, denotava a receptividade que se abria no país a esse tipo de assistência.

De acordo com os termos do Acordo de Assistência Técnica FAO/governo brasileiro, a FAO deveria, e realmente o fez, desenvolver no Brasil as seguintes atividades: aconselhamento técnico a autoridades do governo; suprimento regular de publicações técnicas, como monografias, relatórios, revisões especializadas e estatísticas; realização de encontros técnicos, seminários, conferências e congressos; concessão de bolsas de estudos; assistência técnica no desenvolvimento da agricultura, nutrição, produção animal, silvicultura e pesca (BORGES, 1967). O acordo, portanto, abriu várias frentes de ação, envolvendo pesquisa, ensino especializado, treinamento técnico, assessoria a planos de governo e ações assistenciais. A interpretação e os esforços de melhoria da questão alimentar corporificavam-se por meio da ação e reflexão envolvidas nas atividades locais.

Entre 1951 e 1971 o Brasil recebeu mais de 80 missões de assistência técnica da FAO (FAO, 2011). Foram distintas as contribuições que a assistência técnica ensejou no âmbito do país em relação a questões e conjunturas nacionais objetivas. Elas envolveram uma grande gama de aspectos: maior conhecimento de elementos da natureza brasileira ligados às potencialidades nacionais de produção, bem como de entraves à expansão dessas potencialidades; contato com técnicas novas de produção; aconselhamento sobre fatores de produção em novas áreas, como a área de economia agrícola internacional; assessoria em aspectos ligados à melhoria das condições de produção e renda para o produtor, como crédito e política de terras; experimentação prática de métodos de produção, e análise de sua adequação à realidade local; aconselhamento acerca de elementos ligados à ocupação de novas áreas territoriais para fins de maior produção; aprofundamento do conhecimento relativo à incidência de algumas doenças nutricionais; tipificação de hábitos alimentares de algumas comunidades; aumento, em pequena escala, de determinados tipos de produção local; estímulo e apoio concretos à institucionalização e/ou expansão de determinadas entidades técnicas, de pesquisa e administrativas, bem como à formulação de políticas regionais e nacionais ligadas direta ou indiretamente à produção e consumo de alimentos.

Por sua vez, as bolsas de estudos permitiram a formação no exterior de técnicos brasileiros; os candidatos, escolhidos pelo governo, tinham seus nomes submetidos à FAO. Em geral o

treinamento ocorria em países denominados 'desenvolvidos', em particular EUA e Grã-Bretanha. Em relação a cursos, oficinas técnicas (ou “centros de treinamento”) temáticas eram realizados, como fruto de solicitações regionais conjugadas a tendências na FAO. De curta duração, eram sediadas em determinado país da região e recebiam treinandos de diversas procedências. As aulas, de conteúdo teórico e prático, eram ministradas por técnicos da própria FAO ou por ela contratados. Alguns treinamentos foram realizados no Brasil, como por exemplo um sobre estatística (BERSHAD, 1951) e outro sobre métodos de realização de inquéritos dietéticos (REH, 1961).

Para melhor caracterizarmos como se dava, em escala dos projetos, a dinâmica da assistência técnica, descereamos a alguns detalhes acerca do planejamento e operacionalização dos mesmos.

Como parte integrante da penetração desejada nos níveis locais no âmbito da estratégia de realização da assistência técnica, os especialistas das missões nunca trabalhavam sozinhos, mas em parceria com técnicos de órgãos locais. Esses especialistas eram indicados pelo governo ou sugeridos pela FAO, mas, alegando-se que era o nome da FAO que estava em jogo, a palavra final era sempre da agência. Por sua vez, a assistência técnica não era gratuita; em relação aos especialistas, a FAO geralmente arcava com a viagem de ida e volta e o governo com a estadia.

Adicionalmente, em termos da dinâmica de realização dos projetos em campo, havia alguns percalços. Não é difícil imaginar-se a quantidade de empecilhos que poderia obstaculizar um projeto de assistência técnica, de sua concepção à sua conclusão. No caso brasileiro, dentre eles estavam: falta de estrutura e organização local em termos de equipamentos e da composição e qualidade técnica de equipes; infraestrutura de transporte e comunicação deficiente; projetos que 'dormiam' nas mesas de decisores; soluções de continuidade de serviços face a instabilidades políticas e trocas de governo e de diretoria de órgãos; não-cumprimento de parte das contrapartidas do governo; retardos no pagamento de transporte e diárias aos *experts*.

Estes eram alguns dos obstáculos locais; mas, além das questões afeitas à negociação local, havia Roma, cujos administradores detinham grande poder decisório, em comparação com os oficiais locais, de pouco poder. Eles podiam coletar informações, fazer a diplomacia local,

estimular ações, interagir com autoridades e equipes do país, dar publicidade à FAO, conduzir rodadas de negociação. Mas não mais do que isto. Calcule-se a situação quando era preciso mudar estratégias de campo de projetos em andamento. A falta de autoridade executiva também influenciou o prestígio local dos oficiais da FAO. Não obstante, a assistência técnica seria impossível sem eles. Havia ainda todas as questões ligadas ao especialista propriamente dito. Em sua permanência - de três meses a um ano, às vezes renovada – muitos enfrentavam problemas com o idioma, sofriam com a distância do ambiente científico e institucional a que estavam habituados, sentiam solidão, experimentavam frustração quando os resultados não eram alcançados, às vezes tinham problemas na interlocução com o pessoal local e conviviam com o alto custo de vida local.

Além desses aspectos, merece ainda consideração a maneira geral como as negociações entre a FAO e o país receptor eram pautadas. Essas características gerais mostraram-se plenamente presentes no caso das relações FAO/Brasil no âmbito da assistência técnica. Aginam (2002) caracteriza como *soft-law* os regimes adotados pela FAO e outras organizações multilaterais de autoridade não-coercitiva; no tipo de relação aqui tratado, se uma assimetria 'dura' nas relações entre a FAO e os países foi uma impossibilidade, a simetria total também o foi. Isto porque, genericamente falando-se, há sempre algum grau de assimetria “nas relações entre agências, governos, comunidades de especialistas e personalidades individuais” (HOCHMAN, 2008a).

Essas diferenças normalmente advêm de elementos como poder simbólico, tipos de ações propostas e interesses em jogo. Para Stern (1998), as instituições internacionais do denominado “sistema mundial” não são entidades homogêneas e monolíticas, e sim arenas de poder e disputa cultural. Elas “não impõem simplesmente suas normas e procedimentos à ‘periferia’, mas interagem com as realidades locais, o que faz com que suas ações sejam moldadas/negociadas pelos interesses dos países onde atuam” (STERN, 1998, p. 33). Isto se dá mesmo nas relações em que uma das partes poderia se sentir autorizada a efetuar decisões puramente unilaterais ¹¹.

¹¹ No caso do SESP estudado por Campos, por exemplo, as políticas de saúde adotadas “nunca constituíram uma via de mão única”, confirmando a “relação entre as diretrizes internacionais e as expectativas locais” (CAMPOS, 2006, p. 21).

Tal comportamento ocorre também no sentido inverso; estudo de Hochman aponta a mudança da posição brasileira na adoção de diretrizes internacionais para malária, transição tipificada como indo “da autonomia ao alinhamento parcial” (HOCHMAN, 2008a, p. 201). Falando-se de uma maneira geral, sem negociações a FAO poderia restar esvaziada e perder poder, e os países participantes se sentirem suscetibilizados. Convencer governantes era objetivo permanente e nada seria lucrado com uma retórica ou atuação técnica que contrariassem premissas locais importantes.

Por outro lado, a assistência técnica se configurava em um atrativo para os países em termos da agenda voltada para o desenvolvimento. Assim, conformou-se uma arena dinâmica de negociação, construindo-se um canal comum na esfera das áreas em que a FAO atuava - onde antes da Guerra não havia nada de mesma monta quanto a atividades de campo e grau de participação dos países em ações em prol da alimentação. Foram modelados objetivos, conhecimentos, métodos e ações. Este processo retroalimentou o próprio sistema e também provocou modificações nos agentes singulares envolvidos. Mas a dinâmica relacional não foi simétrica. Mecanismos de dupla direção nos quais as negociações ocorrem não apenas pela perspectiva da instituição internacional, mas por estímulo dos interesses do país, estão caracteristicamente presentes no caso em estudo. No processo de construção de políticas da agência, os diretores-gerais eram autocráticos com a burocracia da FAO e diplomáticos com os delegados e atores dos Estados-membros (TALBOT, 1994). As demandas de governo eram valorizadas e os administradores da agência atentavam para as recomendações das conferências e comitês regionais, frequentemente levando a cabo ações congruentes com elas (RUXIN, 1996, p. 80).

No Brasil, foi copioso o quantitativo de ações de assistência técnica levadas a cabo. O *modus operandi* quanto às solicitações de assistência técnica à FAO assumiu o formato utilizado nos pedidos de todos os países. Os pleitos eram formulados anualmente e compreendiam majoritariamente missões técnicas ao país, bolsas de estudos e cursos. Uma vez aprovados, assinava-se o respectivo acordo suplementar. O processo de elaboração, aprovação e implementação dos pedidos não era simples. As solicitações só podiam partir oficialmente dos próprios países receptores. Os projetos, nascidos de sugestão da FAO ou de órgãos/setores do país, eram gestados com antecedência mínima de seis meses e envolviam detalhada negociação entre a agência e as instituições locais interessadas.

Os diversos projetos realizados no país foram fruto de esforços técnicos e de muita negociação. O pessoal da FAO estimulava determinados projetos ou ações, ou sugeria formas de serem contempladas demandas locais, ajudando na concepção, redação e (diversas) correções por que o texto passava. Nada era feito sem o 'sinal verde' e a minuciosa orientação dos *headquarters* da FAO. Os detalhes não eram discutidos apenas com diretores de Divisões, mas frequentemente também com o próprio diretor-geral e com o diretor de Assistência Técnica (cargo em geral ocupado pelo vice-diretor-geral da agência). Montada a proposta, esta era submetida a uma 'competição interna' no Brasil, junto à Comissão Nacional de Assistência Técnica (BRASIL, 1950), instância de escrutínio dos projetos submetidos à ONU e à OEA. Uma vez aprovada, ela seguia para o *Technical Assistance Board* da ONU e, posteriormente, para a FAO, onde o grau de contribuição para o desenvolvimento econômico e os efeitos continuados que a assistência técnica poderia trazer estavam dentre os mais fortes critérios de valoração dos projetos ¹².

Os aspectos administrativos do programa de assistência técnica eram executados por um pequeno secretariado central no escritório do diretor-geral da FAO; já a supervisão técnica, a análise de pedidos e a administração dos especialistas de campo eram consideravelmente descentralizadas dentre as Divisões técnicas da agência. No interior destas, as questões técnicas eram supervisionadas por funcionários especializados, havendo estreito contato com o pessoal de campo (FAO, 1952).

Foi primordialmente o pensamento voltado para o desenvolvimento que viabilizou uma boa interseção de interesses entre a FAO e o Brasil no terreno da assistência técnica. Isto é da mais alta relevância, pois envolveu o tratamento de questões e características nacionais, em esfera técnico-governamental. Assim, as áreas e tipos de ação eleitos refletiram uma combinação das ênfases técnicas, políticas e culturais adotadas nos *headquarters* da agência, com as adotadas pelo governo brasileiro, com seus técnicos, cientistas e administradores; a amplitude, tipo e duração das atividades fizeram-se permear pelos ideais de superação do 'subdesenvolvimento' então prevalentes na agência e no país. O acordo FAO/Brasil de assistência técnica foi celebrado em 1951, ainda dentro de um período caracterizado pelas primeiras tentativas brasileiras de planificação dentro das novas bases desenvolvimentistas

¹² William Cásseres, representante regional da FAO. Memorandum of the meetings with the country representatives in Latin America, Santiago, 21-26 April 1958. Santiago, 30 abr 1958. RG 79.4, Series A1. FAOA.

(BIELSCHOWSKY, 2000). A regência das relações entre FAO e Brasil pela via do desenvolvimento permitiu uma linguagem comum facilitadora de negociações, e ficou explícita desde o começo do acordo, como se verifica em uma publicação da agência:

O Brasil está realizando um programa de desenvolvimento econômico e social, em parte como efeito do Plano SALTE (...). Para auxiliar a elaborar esse programa de desenvolvimento, ações da FAO estão sendo providas ou propostas, nas áreas de florestas, tecnologia agrícola, pesca, bem-estar rural, nutrição e tecnologia alimentar (FORESTRY..., 1951c).

No encaminhamento do primeiro pedido de assistência técnica assinalava-se ser ele necessário para “levar adiante os planos formulados pelo governo brasileiro de promover o desenvolvimento econômico e melhorar os níveis de bem-estar econômico de seu povo”¹³. As atividades efetuadas tiveram cunho bastante aplicado, refletindo forte preocupação com a produção, um interesse comum. Do lado brasileiro, necessidades de negociações surgiram permanentemente, em várias frentes. As demandas brasileiras a respeito situavam-se especialmente na linha de manter a identidade das instituições locais e seus objetivos, incorporar inovações que se coadunassem com o projeto de desenvolvimento cultivado nas esferas de governo e angariar condições para institucionalização em novas frentes de interesse. Em relação às missões, os aspectos de maior ruído situavam-se em especial em: tipo, local e duração de atividades; composição qualitativa e quantitativa das equipes; e demandas por itens financeiramente mais custosos para a FAO, especialmente equipamentos. O pessoal da agência argumentava justificando-se em duas esferas, a das limitações de ação e verba da agência, e as condições locais – argumento possível a partir do já referido esforço de permanente acompanhamento da conjuntura política e institucional brasileiras, por parte da agência.

O brasileiro Josué de Castro foi um dos diversos envolvidos no planejamento e negociação das requisições brasileiras de assistência técnica. Houve ocasiões em que se deram certas divergências de opinião entre ele e membros da FAO envolvidos no planejamento da assistência – especialmente quanto aos recursos a serem alocados e à administração das ações. Podemos ilustrar com as referências contidas em um memorando de 1951, ocasião logo após a assinatura do Acordo de Assistência Técnica FAO/Brasil. Nele, embora sem dar detalhes dos problemas específicos de que tratava, Wallace Aykroyd, diretor da Divisão de Nutrição da

¹³ Ofício de João Gonçalves de Souza ao diretor-geral da FAO, Norris E. Dodd. Washington, 06 nov 1950. RG 1.2, Series B3. FAOA.

FAO, escreve a L. E. Campbell, chefe de uma missão de assistência técnica da agência no Equador:

Observamos que você planeja ir ao Rio para discussões com Castro (...). O [*representante regional da FAO, Pierre*] Terver vem tratando dessa matéria (...). Está bem claro que não vai ser fácil resolver a questão das ideias de Castro e iniciar projetos de assistência técnica no Brasil de uma maneira viável e prática. Contudo, creio que devemos fazer todo o esforço para ajudar Castro, que é um bom amigo da FAO, mesmo se, como diz o Terver, ele não entender completamente a natureza do ETAP¹⁴.

Castro escreveu ao diretor-geral, Norris Dodd e a Aykroyd¹⁵, acerca desse encontro, do qual também Terver participou. Nessa correspondência, nota-se que Castro procura se mostrar aberto para com as propostas da FAO, afirmando terem sido discutidos “vários problemas relacionados a nosso programa de trabalho em colaboração com a FAO”, e formulado um documento conjunto dele e de Campbell ao qual Castro se refere como “nossas ideias mútuas”¹⁶. Essas ‘ideias’ incluíram um inquérito sobre possibilidades de novas fontes vegetais de alimentos proteicos, bem como uma área de demonstração alimentar na Baixada Fluminense¹⁷.

O documento foi levado em mãos por Terver a Dodd e Castro pediu diretamente a Dodd sua opinião a respeito¹⁸. O processo denota a existência de ruídos, disputas e ajustes de intenções no complexo processo que sublinhava a formulação dos projetos.

Houve também problemas com questões técnicas afeitas a necessidades de maior detalhamento dos projetos ou de cortes nas solicitações, face às limitações do programa de assistência técnica¹⁹. Igualmente impasses de gestão se fizeram presentes. Em uma ocasião, houve divergências no âmbito de um amplo projeto da CNA/SPVEA, o Programa de Pesquisa sobre os Recursos Alimentares da Região Amazônica. Ele deveria ser dirigido pela CNA e levado a cabo pelo INUB, SESP e Instituto Agrônômico do Norte, com colaboração da FAO, OMS e IIAA. A Fundação Kellogg forneceria equipamentos e reagentes para dois laboratórios

¹⁴ Memorando de Wallace Aykroyd a L. E. Campbell, chefe de missão de assistência técnica da FAO no Equador. Roma, 05 jun 1951. RG 57.1, Series A19. FAOA.

¹⁵ Correspondência de Josué de Castro a Wallace R. Aykroyd. Rio de Janeiro, 02 jul 1951. CJC.

¹⁶ Correspondência de Josué de Castro ao diretor-geral da FAO, Norris Dodd. Rio de Janeiro, 03 jul 1951. CJC.

¹⁷ Ideias não realizadas mas futuramente retomadas por Castro.

¹⁸ Correspondência de Josué de Castro ao diretor-geral da FAO, Norris Dodd. Rio de Janeiro, 03 jul 1951. CJC.

¹⁹ Correspondência de Josué de Castro a Wallace R. Aykroyd. Rio de Janeiro, 02 jul 1951. CJC.

(localizados no Rio de Janeiro e em Belém), mas queria dirigir a análise de alimentos. Castro rejeitou esse comando, pretendendo a chefia para o Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil. Aykroyd então encaminhou correspondência confidencial a respeito a R. C. Burgess, chefe da Seção de Nutrição da OMS, questionando se o pessoal da OPAS em Washington estava sabendo dessas diferenças de opinião, que poderiam comprometer o projeto ²⁰. Como se vê, os meandros das inter-relações pessoais e institucionais no âmbito da construção dos projetos eram agitados e tortuosos.

Diferenças de visão e de possibilidades eram inevitáveis de ambas as partes. Correspondência de Cásseres para o diretor-geral, em 1954, trata de um pedido brasileiro em construção, e referindo-se à Comissão que precedeu a SPVEA e ao pedido que esta almejava encaminhar, Cásseres opina que a Comissão "ainda não estava pronta para operar em escala tão ambiciosa", sendo mais indicado liberar apenas "um bom consultor agrícola que a assessore sobre a eventual utilização dos *experts* que deseja" ²¹. Para 1956, diante da redução de fundos da ONU para assistência técnica, seria necessário reajustar pedidos; Cásseres iria sugerir uma ordem de prioridade alternativa à proposta brasileira, regida pelas percepções do pessoal da agência, e assim configurada: grupo florestal da Amazônia; crédito regional (incluindo um seminário, em Recife); solos; pesca marinha; grupo de agricultura da Amazônia; pesca na Amazônia, colonização (INIC); comercialização e suprimento alimentar da Amazônia, um convênio SPVEA/CNA (*ibid.*). O *staff* local da agência, especialmente o do Escritório Regional, mantinha-se em comunicação com o pessoal da sede, para elaboração de diretrizes, caso a caso, sobre como proceder quanto às demandas locais - inclusive tentando conciliá-las com a filosofia e práticas de ação da agência, e cuidando de manter demarcados um espaço de especificidade e uma imagem de excelência quanto à atuação da FAO.

Houve desafios para a agência na concretização desse intento, afeitos aos mais distintos setores: desde uma escala macro situada nas condições administrativas locais desfavoráveis - chegando-se a falar em serviços civis "fossilizados" ²² - descendo a dificuldades no trato com técnicos e autoridades. Um exemplo desse último caso é referido em correspondência de Cásseres ao chefe da assistência técnica na FAO. Quando Arthur César Ferreira Reis deixou a

²⁰ Ofício confidencial de Wallace Aykroyd a R. C. Burgess, chefe da Seção de Nutrição da OMS. Roma, 15 mai 1952. RG 57.1, Series A2. FAOA.

²¹ Memorando de William Cásseres, representante regional da FAO, ao vice-diretor-geral da FAO, Sir Herbert Broadley. p. 2. Rio de Janeiro, 14 abr 1954. RG 79.4, Series A1. FAOA.

²² William Cásseres, representante regional da FAO. Progress Report n. 4 (confidential), ao diretor-geral da FAO, Norris Dodd. Caracas, 29 mar 1952. RG 79.4, Series G1. FAOA.

superintendência da SPVEA, em 1955, Cásseres escreveu: “Embora tenha vindo dar um alô a mim e ao Gachot no hotel, após dois anos de íntima colaboração diária ele não disse uma única palavra de agradecimento, de pesar, ou mesmo um tchau para o Gachot. Isso é fruto da ignorância, da vaidade e do orgulho ferido”²³.

Nos estudos e ações locais, em geral o aproveitamento e valorização do conhecimento nacional foi instrumental. Comparativamente com o conhecimento gerado nos países tidos por desenvolvidos, o conhecimento local foi bem menos incorporado às grandes chaves epistemológicas da agência. Ele foi, sim, ativamente buscado na fundamentação, planejamento e implementação de ações locais. Previamente e durante a realização das missões, seus especialistas debruçavam-se sobre a literatura brasileira técnica e científica já existente a respeito, para melhor instrumentalizarem-se sobre os problemas e soluções a serem enfrentados. Na mesma linha, o conhecimento prático do pessoal das instituições brasileiras era assaz valorizado. Isto se relacionava menos com políticas de geração de um ‘acervo FAO’ de conhecimento legitimado e mais com a preocupação de se fazer um trabalho de campo tecnicamente consistente. Já nos consensos e recomendações internacionais, prevaleciam os valores e a produção científica dos chamados países desenvolvidos. Ocorria, por conseguinte, uma hierarquização do conhecimento.

Alguns projetos foram executados ou instrumentalizados em parceria com outras agências. No desenvolvimento das atividades no país, o pessoal da FAO manteve diálogo - troca de informações e sugestões, realização de encontros - e, em alguns casos, trabalho conjunto, com outras agências, tanto da ONU (OMS, UNICEF, UNESCO, CEPAL e ECOSOC, principalmente), como regionais (OEA, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura da OEA, OPAS, IA-ECOSOC), quanto bilaterais (IIAA, Escritório de Relações Agrícolas Internacionais do USDA, Departamento de Estado norte-americano, TCA norte-americana). A maioria dos contatos era para troca informal de opiniões. Quanto a projetos conjuntos no Brasil, houve parcerias especialmente com UNICEF, UNESCO, OMS e CEPAL, sempre com o cunho de combate ao subdesenvolvimento. O pessoal da FAO procurava demarcar sua área de competência, protegendo-se continuamente de ‘invasões’ de outras agências. Também era constantemente analisada, geralmente em documentos confidenciais, a contrapartida e qualidade de atuação da agência parceira (semelhantemente, a

²³ Memorando confidencial de William Cásseres ao vice-diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 29 dez 1955. RG 79.4, Series A1. FAOA.

FAO sempre buscou saber que avaliação essas agências, o governo e a opinião pública tinham em relação à sua atuação). Durante o período estudado, houve estreito diálogo entre os técnicos da FAO e os de outras agências, como por exemplo os do IIAA, braço do programa Ponto Quatro. Havia reuniões costumeiras com a Divisão de Agricultura e Recursos Naturais do IIAA, para troca de ideias e informações ²⁴. O representante regional da FAO na América Latina afirmaria que as relações com o pessoal do Ponto Quatro eram “muito cordiais e muito frequentemente baseadas em uma colaboração franca e útil” ²⁵.

Por razões de estratégia diplomática e técnico-operacional, os representantes da FAO baseados no país procuravam manter-se inteirados da realidade brasileira, valendo-se do conhecimento de aspectos da dinâmica dos setores científico, burocrático e político para guiar o planejamento e execução dos projetos. O pessoal local da agência relatava sistematicamente à sede aspectos dessa conjuntura; retratarei dois exemplos. Um técnico da FAO, Arturo Vergara, visitando países latino-americanos para colher informações preparatórias a uma viagem de Orr à região, escreveu ao britânico sobre o Brasil, afirmando haver um “cansaço” do povo com a ditadura de Vargas e relatou a deposição do presidente e a eleição de Dutra. Salientando feitos administrativos de Vargas, considerou que os efeitos da guerra no país acarretaram aumento do custo de vida e migração para as áreas urbanas, importantes causas da deposição do mandatário. Acrescentou haver no Brasil “muita inquietude política; o Partido Comunista parece estar crescendo em adeptos e Vargas está trabalhando nos bastidores para usar os comunistas e tirar Dutra. A situação no Brasil parece fazer parte do negro quadro político geral de quase todos os países latino-americanos” ²⁶. Um outro exemplo demonstra as repercussões do cenário político nas condições operacionais dos projetos. Em 1954, com o conflituoso clima político após o suicídio de Vargas, as atividades da FAO na área de colonização tiveram de ser paralisadas até a posse de novo presidente. O pessoal da agência torcia para que novas diretrizes na presidência, bem como a recente criação do INIC – cujo presidente seria João Gonçalves de Souza, tido como muito capaz no âmbito da agência – ensejassem no novo governo uma “conscienciosa revisão e reorganização” dos projetos de assentamento, e que para tanto fossem levados em conta os estudos e recomendações da FAO

²⁴ Memorando de William Cásseres ao vice-diretor-geral da FAO, Herbert Broadley. Cidade do México, 02 fev 1952. RG 79.4, Series A1. FAOA; memorando de Pierre Terver a Herbert Broadley, vice-diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 09 out 1952. RG 79.4, Series A1. FAOA.

²⁵ Memorando de William Cásseres ao vice-diretor-geral da FAO, Herbert Broadley. Cidade do México, 02 fev 1952. RG 79.4, Series A1. FAOA.

²⁶ Memorando de Arturo Vergara, da Divisão de Nutrição, ao diretor-geral da FAO, John Boyd Orr. Cidade da Guatemala, 06 abr 1947. RG 57.0, Series A1. FAOA.

para o Brasil ²⁷. Também aspectos culturais da relação entre a agência e o país eram observados: “o Brasil é muito sensível a especialistas do estrangeiro. É importante que quaisquer especialistas indicados (...) falem português” ²⁸.

Por sua vez, as autoridades brasileiras precisaram se organizar e estabelecer estratégias para lidar com o novo movimento internacional de assistência técnica. Uma Comissão Nacional de Assistência Técnica foi criada para escrutinar projetos a serem submetidos à ONU e à OEA, e de sua ação fazia parte o esclarecimento de tendências e oportunidades de assistência técnica, com palestras de atores que detinham conhecimento estratégico a respeito, como Josué de Castro ²⁹.

Finalizada essa descrição e análise do *modus operandi* adstrito ao planejamento e operacionalização da assistência técnica da FAO ao Brasil, voltemo-nos para os projetos realizados, dos quais vão nos interessar de perto os levados a cabo na área de nutrição.

As missões de assistência técnica concretizadas no Brasil no período abrangeram as áreas de nutrição, silvicultura, agricultura, pesca, pecuária e terras/colonização. Um dado significativo, contudo, reside na reduzida participação que as atividades de nutrição tiveram no conjunto. Até 1967, o Brasil recebeu 173 especialistas da FAO, sendo 30,5% para atuação na área de florestas, 23% para agricultura, 14,5 % para pesca, 10% para pecuária, 8,5% para solos, 7% para hidrologia, 5% para nutrição e 1,5% para sociologia rural (BORGES, 1967) ³⁰. Diversas dessas atividades eram consideradas de extensão rural, mas estavam alocadas, segundo a lógica técnico-administrativa adotada na FAO, por temas correspondentes às Divisões técnicas às quais estavam apenas (GAVITO, 1952).

Faremos rápida apresentação da assistência técnica prestada pela FAO ao Brasil em áreas diferentes da nutrição, com vistas a uma melhor caracterização geral do programa e do

²⁷ Memorando de William Cásseres ao diretor da Divisão de Agricultura da FAO. Rio de Janeiro, 26 jan 1954. RG 79.4, Series A1. FAOA.

²⁸ Marcel Autret. Notes on discussions with Dr. Davée, March 8th and 10th, 1960. Roma, 17 mar 1960. RG 12, Series B3. FAOA.

²⁹ Correspondência de Renato de Mendonça, diretor executivo da Comissão Nacional de Assistência Técnica, a Josué de Castro. Rio de Janeiro, 18 ago 1953. CJC.

³⁰ O Anexo 2 apresenta um rol das principais atividades de assistência técnica realizadas no país no período examinado; tem por finalidade melhor ilustrar a tipologia, geografia e distribuição por área técnica dessas atividades, permitindo ainda maior compreensão do espaço dado à nutrição nesse conjunto.

predomínio da assistência técnica nessas outras áreas, o qual foi sublinhado por interesses mais relacionados à produtividade.

As vastas florestas brasileiras como mananciais de recursos inexplorados deram o tom da ênfase da assistência técnica da FAO no Brasil na área de silvicultura. Essa atenção resultou de convergência de interesses, entre agência e governo, no desenvolvimento de recursos e indústrias florestais, particularmente no Vale da Amazônia (FORESTRY..., 1951b). Evidência disso esteve no fato de que, em sua primeira mensagem ao Congresso Nacional após voltar ao poder, Vargas apresentou um plano de desenvolvimento da Amazônia para “sólida exploração” da região mediante uma “operação econômica organizada em bases técnicas” (VARGAS, 1951). O crescimento econômico, da industrialização e do comércio fundamentou as tentativas de otimização da exploração natural (FORESTRY..., 1948), discurso praticado tanto na agência (FORESTRY..., 1951b) quanto pela administração local. O diretor do Serviço Brasileiro de Florestas, João de Vasconcelos Sobrinho, por exemplo, afirmou que a assistência técnica da FAO seria fundamental porque “a indústria no Brasil ainda está em uma fase subdesenvolvida, e é necessário intensificar o estudo do uso mais vantajoso e econômico de suas florestas” (VASCONCELOS SOBRINHO, 1950).

Além desse estudo, que efetivamente se processou, houve conferências, criação de comissões regionais e de um Escritório Regional Florestal, que impulsionaram a comunicação e cooperação mútuas na região e ensejaram demandas por ações da agência mais voltadas para a realidade local. A pedido de países da região, em fins dos anos 1940 foi iniciada uma parceria FAO/CEPAL conjugando desenvolvimento e silvicultura, a qual encareceu aos governos locais a inserção do desenvolvimento de indústrias florestais em programas econômicos, face, inclusive, a interesses de exportação (FORESTRY..., 1949).

Exprimindo tanto uma vertente pragmática de avaliação do potencial econômico dos 'subdesenvolvidos', quanto uma simbologia de como tais países eram vistos, um discurso de superação de métodos florestais retrógrados imperou na agência; considerou-se que o Brasil estaria muito atrasado, tanto em conhecimento de seus recursos, quanto em métodos e infraestrutura para explorá-los (McGRATH, GACHOT E GALLANT, 1953). Seria prioritário o desvendamento das características da floresta brasileira. Assim, efetuou-se um trabalho bastante aplicado, tendo por carro-chefe vastos inventários florestais (FORESTRY..., 1952a; FORESTRY..., 1952b; SCHOLZ, 2001). O levantamento florestal da Amazônia, conjugado a

uma avaliação das possibilidades agrícolas e pecuárias, foi um dos primeiros projetos de campo da FAO no Brasil. Iniciado oficialmente em 1955, perdurou por 16 anos, cobrindo quase 20 milhões de hectares de floresta. Em sete volumes, abrangeu uma vastidão de assuntos, dentre eles a identificação de 400 espécies de 47 famílias botânicas, e se configurou como relevante acervo de informações sobre a região. As atividades de cunho agropecuário que o acompanharam, por seu turno, foram ínfimas.

Este inventário inscreveu-se no bojo de projetos nacionais de fomento ao desenvolvimento econômico. Teve sua realização atrelada ao âmbito da Superintendência do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (SPVEA)³¹ e foi efetuado em cooperação entre especialistas da agência e do corpo técnico de distintos órgãos - como o IBGE (HAMBIDGE, 1955, p. 195) e o Comitê de Recursos Florestais da Comissão de Desenvolvimento do Vale da Amazônia (HEINSDIJK, 1958a; HEINSDIJK, 1958b; GLERUM e SMIT, 1960). Um indicativo do entusiasmo brasileiro por tal atividade repousou na intenção da diretoria da SPVEA de requerer à agência, para 1955, 25 técnicos de diversas áreas, pedido posteriormente revisto face aos custos que representaria para o governo³².

Além das atividades na Amazônia, foi feito um inventário no Vale do Rio São Francisco e região nordestina, no âmbito de entidade congênere à SPVEA, a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CVSF)³³. Iniciado em 1954 e com duração de

³¹ A Constituição de 1946 estabeleceu um programa e um fundo, a partir de 3% da arrecadação tributária nacional captada por 20 anos, que custeou projetos de desenvolvimento da Amazônia. Em 1953 foi criada a SPVEA, ligada diretamente à presidência da República, para estimular o desenvolvimento da produção e a integração da região à economia nacional, mediante atividades nas áreas extrativa, agrícola, pecuária, mineral e industrial. A prioridade seria a agricultura, para tornar a região auto-suficiente em alimentos e favorecer exportação e consumo interno, o que seria atingido com auxílio de pesquisa, colonização e incentivos à produção. Tecnicamente, apesar dos esforços do pessoal da SPVEA pelo desenvolvimento regional, seu *staff* foi premido por carências de pessoal qualificado e de recursos adequados, o que levou a resultados modestos. O órgão foi criticado por inoperância, má aplicação e malversação de verbas, além de insuficiente investimento em infra-estrutura e em necessidades sociais, sendo em 1966 substituído pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (MAHAR, 1978; HALL, 1989). Quando da criação da SPVEA, os especialistas da FAO consideraram a notícia alvissareira, em vista da possibilidade do provimento de maior estrutura para o desenvolvimento da região; para eles, se bem desenvolvido, o Vale da Amazônia seria economicamente auto-suficiente, com novas indústrias florestais convertendo a região “de um fardo fiscal para o Sul do Brasil a um florescente mercado interno para produtos fabricados no país” (McGRATH, GACHOT E GALLANT, 1953, p. 42).

³² Memorando de William Cásseres ao vice-diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 14 abr 1954. RG 79.4, Series A1. FAOA.

³³ Criada em 1948 para formular e executar os programas de desenvolvimento da região do Vale do São Francisco. Suas verbas advinham de contribuições relativas a 1% da renda tributária nacional. A CVSF se concentrou nos principais problemas da região ligados ao desenvolvimento, mas, face a dificuldades técnicas e operacionais e ao controle por políticos locais, Roberto Lima (2002) afirma que seu sucesso foi restrito.

18 anos, centrou-se majoritariamente em questões florestais, agrícolas e pecuárias – estas duas últimas, com ênfase bem maior comparativamente ao inventário amazônico. Englobando vasta extensão de assuntos, foi chefiado pelo francês René Gachot, especialista em políticas de industrialização florestal ³⁴, assessor do governo brasileiro na área de florestas dentre 1951 e 1956, vice-representante regional da FAO entre 1956 e 1962 e representante titular a partir de 1962 (FORESTRY..., 1968).

A aplicação econômica dos conhecimentos contidos nesses extensos inventários, como o amazônico (SCHOLZ, 2001), foi limitada. Para isso contribuiu de forma importante o fato de que suas informações foram consideradas estratégicas e de cunho reservado pelo governo brasileiro, restringindo-se sua circulação. Técnicos e burocratas de governo eram praticamente os únicos a ter acesso aos inventários, cujos relatórios eram diretamente repassados da FAO para o governo. Em reunião do Conselho Florestal Federal de 1957, por exemplo, à qual compareceu René Gachot, a zoóloga Berta Lutz, membro daquela instância, solicitou cópia das informações, por considerá-las de alta relevância. O presidente da Comissão, Vítor Abdennur Farah, embora prometendo esforçar-se por atender à cientista, referiu que “os aludidos relatórios pertenciam exclusivamente ao governo brasileiro e que somente este poderia dar-lhes o destino que melhor julgasse conveniente” (CONSELHO..., 1957).

Além das atividades de levantamento de informações, em campo testou-se a viabilidade de métodos experimentais e de métodos já convencionais nos países considerados desenvolvidos (PITT, 1961). Houve, nesse âmbito, interação e apoio ao desenvolvimento de centros de pesquisa, sendo as primeiras instituições de silvicultura brasileiras estabelecidas e mantidas com assistência da FAO (FAO, 1985, p. 58). Foram também realizados cursos e atividades demonstrativas, com alguma integração com ações em agricultura, pecuária, pesca e até infraestrutura: por exemplo, a FAO investiu 44 mil dólares (HAMBIDGE, 1955, p. 196) na criação do Centro Demonstrativo de Silvicultura de Curuá-Uma, no Pará, que dava treinamento em confecção de dormentes ferroviários ³⁵, contribuindo para a construção de vias férreas nas cercanias (HEINSDIJK, 1958a).

³⁴ Memorando de William Cásseres ao vice-diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 14 dez 1954. RG 79.4, Series A1. FAOA.

³⁵ Memorando de William Cásseres ao vice-diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 23 jan 1956. RG 79.4, Series A1. FAOA.

Havia, da parte da agência, a expectativa de que as autoridades brasileiras mantivessem e ampliassem as atividades empreendidas na assistência técnica; recorrentemente salientava-se que tais ações deveriam ser o núcleo para a conformação de amplas políticas públicas permanentes (FORESTRY..., 1966). Nesse âmbito, por exemplo, em 1958 um especialista da agência foi para o Rio, ajudar na organização de um serviço federal de inventários florestais (HEINSDIJK, 1958a). Em outro exemplo, no caso amazônico medidas não só técnicas mas também políticas foram sugeridas, como uma “atitude oficial” que atraísse investimentos e uma tributação “justa” dos produtos (McGRATH, GACHOT E GALLANT, 1953, p.33).

Resultado da interseção entre interesses da agência e do governo, os projetos de assistência técnica voltados para itens não-alimentares não trariam resultados mais diretamente aplicados à melhoria do consumo alimentar; embora circunscritos na linha da ‘elevação dos níveis de vida’, acabavam se localizando sobretudo no terreno de interesses governamentais mais imediatos na produtividade e crescimento econômico do país. Já as atividades na área de agricultura, segundo maior foco da assistência técnica da agência no país, poderiam dar resultados mais pertinentes diretamente à saúde, através do aumento da disponibilidade de alimentos; contudo, não chegaram a ter impacto nesse sentido. Marcados pela linha produtivista, compreenderam várias viagens e missões, majoritariamente integradas a programas de desenvolvimento, inclusive conjugando-se a atividades de silvicultura e outras. Na sede da FAO, conhecimentos estratégicos sobre a dinâmica comercial agrícola nacional e mundial foram gerados, através da coleta, consolidação e análise de dados, com avaliação da suficiência da produção em comparação com as necessidades alimentares globais. Quanto à análise, pelas missões, de nossa produção, abrangeu informações sobre condições de cultivo, infra-estrutura de produção, produtividade e condições comerciais (DE BARROS, 1953; BIARD e WAGENAAR, 1960). Folhas de Balanço nacionais, com dados de produção, exportação e importação, foram instituídas e ainda são presentemente utilizadas para estimar a disponibilidade nacional de alimentos. A FAO continua publicando *Situação Mundial da Agricultura e Alimentação*, relatório analítico anual a respeito da conjuntura alimentar global e regional. Os trabalhos do Comitê de Problemas de *Commodities* até hoje permitem acompanhamento das tendências de comercialização. Também os censos agrícolas mundiais decenais, efetuados a partir de 1950, foram importantes, bem como a assessoria da FAO na coleta e sistematização de estatísticas agrícolas. No Brasil, a agência deu um curso de censo e tabulação agrícola no IBGE, em 1950, para diversos países latino-americanos (GAVITO, 1952).

Nas missões da FAO no Brasil considerou-se que a economia agrícola nacional tinha problemas em diversas esferas, ocasionados por uma plêiade de fatores, que iam da falta de políticas ³⁶ a métodos atrasados e baixa produtividade - limitações que afetavam mais quem concretamente produzia os alimentos básicos, os pequenos produtores. Alguns desses entraves seriam comuns a toda a América Latina. Em 1952, a FAO assinalava que as condições de produção de alimentos na região seriam muito adversas: uso de instrumentos manuais e força animal, tratores cobrindo apenas 13% da pouca área cultivada e 90% do maquinário agrícola sendo importado dos EUA, em dólar (GAVITO, 1952). Comparativamente com países mais ‘desenvolvidos’, o uso da terra seria menos racional (FORESTRY..., 1966). As saídas estariam na modernização, mecanização e industrialização. Sublinhe-se, portanto, que o que se recomendava não era uma expansão qualquer da agricultura, mas a passagem de uma agricultura tradicional para uma mecanizada, produtiva e com maior nível de processamento industrial dos produtos.

Em campo, foram efetivadas ações de melhoria da produção e produtividade agrícolas e experimentos de irrigação (HAMMON, 1955; BORGES, 1967). Foi ainda prestada assessoria na administração de colônias agrícolas (BRANTJES, 1955). Os projetos de assistência técnica agrícola da FAO ao Brasil englobaram ações no Nordeste (principalmente), Sul e Amazônia, e recuperação de antigas áreas cafeeiras do Sudeste – escolhas econômica e geograficamente mais interessantes quanto aos propósitos de desenvolvimento brasileiros (DI PALMA e GOREUX, 1960) ³⁷. No Nordeste, foram importantes as parcerias com CVSF, Operação Nordeste (OPENO), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Banco do Nordeste ³⁸. A ênfase da agência na visão da agricultura como uma saída para o subdesenvolvimento fez com que também na área agrícola uma cooperação FAO/CEPAL ³⁹ fosse instituída ⁴⁰, reforçando a legitimidade das recomendações da FAO concernentes ao desenvolvimento econômico.

³⁶ William Cásseres. Progress Report n. 7 (confidential), ao diretor-geral da FAO. Caracas, 1-2 abr 1952. RG 79.4, Series A1. FAOA.

³⁷ Memorando de William Cásseres ao diretor da Divisão de Agricultura da FAO. Rio de Janeiro, 26 jan 1954. RG 79.4, Series A1. FAOA.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ William Cásseres. Progress Report n. 2 (confidential), ao diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 24 mar 1952. RG 79.4, Series G1. FAOA.

⁴⁰ Em 1951, encontros FAO/CEPAL e um seminário CEPAL/BIRD redundaram no estabelecimento de uma Seção Agrícola FAO/CEPAL, para planejar e gerenciar um programa comum de trabalho. À CEPAL caberia a área econômica e à FAO os dados e assessoria em política agrícola e florestal. Encabeçada por George W. Barr, economista regional da FAO para a América Latina, gerou estudos, debates e treinamentos (Pierre Terver. Progress Report n. 1 (confidential), ao diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 16 jul 1951. RG 79.4, Series

Os técnicos enviados atuaram conjuntamente com profissionais de órgãos locais, inclusive de instituições experimentais, sendo a pesquisa nacional na área agrícola considerada de qualidade ⁴¹. Demonstrações técnicas e experimentais e estímulos à consolidação de políticas públicas foram efetuados, como: assessoria na elaboração de uma proposta de sistema nacional de entrepostos ⁴²; um estudo recomendando uma política de águas para o Nordeste, incluindo políticas agrícolas e de direito à água (DE FARGUES, 1957); um treinamento em crédito agrícola, para países latino-americanos, sob a ótica do planejamento nacional (RURAL..., 1958).

Se, por um lado, a assistência técnica em agricultura executada pela FAO no Brasil, e suas repercussões, não foram suficientes para modificar de forma consistente o contexto e os resultados produtivos, por outro ensejaram um conhecimento mais aprofundado da conjuntura nacional nessa área. A demanda por tal tipo de assessoria representou um claro sinal das intenções do governo do país, país que ainda era eminentemente rural e que se desejava modernizar. Não obstante, a maior valorização da indústria, comparativamente com a valorização da agricultura, pelos governos brasileiros do período, contribuiu para limitações da conversão do trabalho focal da FAO em ações e políticas mais contínuas e estruturadas.

Na área de pesca, diagnósticos de recursos e métodos foram conduzidos, além de experimentos de captura e criação em cativeiro, sob a perspectiva de seu potencial para o desenvolvimento econômico e estímulo a políticas nacionais. A exemplo das outras áreas, os meios e instrumentos de pesca e processamento brasileiros foram tidos como rudimentares (FISHERIES DIVISION, 1953). Atividades de assistência técnica foram desenvolvidas no Sul (CARPAS, 1964), Nordeste (REKD, 1957), Sudeste (FRIDTHJOF, 1959; RICHARDSON, 1961) e Amazônia (MESCHKAT, 1961), com ampla cobertura geográfica, e se intensificaram a partir da consolidação do paradigma proteico no interior da FAO e do estudo FAO/OMS de 1953 sobre *kwashiorkor* no Brasil. Na Ásia e África, a Divisão de Pesca da FAO assessorou o desenvolvimento e produção de farinhas de peixe para enriquecimento proteico, mas no Brasil não se chegou a distribuir tais complementos por dificuldades técnicas

A1. FAOA). Na região, a FAO tinha, ainda, boa interação com o já citado Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, da OEA, localizado em Turrialba, na Costa Rica, e dedicado a pesquisa e treinamento, inclusive em extensão. A FAO estimulava que os países da região se aproximassem do Instituto (William Cásseres. Progress Report n. 7 (confidential), ao diretor-geral da FAO. Caracas, 1-2 abr 1952. RG 79.4, Series A1. FAOA).

⁴¹ William Cásseres. Progress Report n. 7 (confidential), ao diretor-geral da FAO. Caracas, 1-2 abr 1952. RG 79.4, Series A1. FAOA.

⁴² *Ibid.*

de obtenção de um produto desodorizado aceitável (GARCIA, 1992). A assistência técnica em pesca incluiu pesquisa e treinamento, e a cooperação regional foi fomentada com projetos conjuntos (WISE, 1964) e criação da CARPAS, Comissão Assessora Regional de Pesca para o Atlântico Sul-Occidental, em 1962 (FISHERIES DIVISION, 1963). No caso brasileiro, as extensas recomendações da FAO quanto à pesca foram pouco adotadas, devido à baixa valorização da mesma nos objetivos oficiais, como denota o caráter um tanto inercial da legislação brasileira a respeito, na época (ABDALLAH e BACHA, 2003).

No terreno da pecuária, estudos e recomendações seguiram a linha da modernização produtiva, aliada à saúde animal e à saúde humana relacionada ao consumo de carnes, bem como à geração de renda (ANIMAL..., 1953). Geograficamente, a ênfase centrou-se na Amazônia⁴³. Como nas demais áreas, muitas foram as recomendações de pesquisa, formação especializada e formulação de políticas e planejamento - recomendações expressas no correr de ações diagnósticas, de encontros técnico-científicos e de treinamentos (BORGES, 1967). Face à relevância da questão proteica no interior da agência, tanto a produção de carnes quanto a leiteira foram tidas como relevantes. Esta última foi fomentada em conexão com o programa do leite UNICEF/FAO, com a FAO participando do planejamento e implementação de fábricas e técnicas de pasteurização ou secagem de leite, prestando também assessoria em higiene e processamento do leite, tecnologia alimentar, métodos analíticos de controle e treinamento de pessoal (MARTY, 1961; SCOTT, 1954).

A FAO também desenvolveu no Brasil atividades de assistência técnica ligadas à área de colonização e reforma agrária. Essas atividades ligaram-se com a busca de possibilidades de expansão para a agricultura, a pecuária e a exploração florestal (FORESTRY..., 1951a). O governo brasileiro tinha interesse especialmente na colonização imigrante, considerando-a um fomento à produtividade, por propiciar disseminação de métodos considerados superiores (VASCONCELOS SOBRINHO, 1950). A FAO assessorou o governo em aspectos técnicos, econômicos, financeiros e de mão-de-obra relacionados com imigração e colonização, em itens como planejamento, formação de cooperativas agrícolas, formulação de legislações, técnicas de administração, orientação à infra-estrutura, e processamento e industrialização de matérias-primas (BRANTJES, 1955).

⁴³ Memorando e William Cásseres ao vice-diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 23 jan 1956. RG 79.4, Series A1. FAOA.

Pessoal da FAO especializado em colonização e reforma agrária atuou junto a instâncias especializadas brasileiras (HAMBIDGE, 1955, p. 196). Pierre Terver - representante regional e funcionário de ligação da FAO com outras agências internacionais para questões de imigração e reforma agrária - deu consultoria ao governo, no âmbito da relação entre desenvolvimento econômico, imigração e colonização agrícola, defendendo um programa de planejamento. Ele participava de reuniões em órgãos como a Comissão Nacional de Política Agrária (CNPA) ⁴⁴ e o Comitê de Imigração da Comissão de Desenvolvimento do Vale da Amazônia, e recebeu o título de membro honorário do INIC ⁴⁵.

A FAO deu apoio em projetos de assentamento reunindo posse de terra e desenvolvimento agrícola, para imigrantes (SCAVENIUS, 1951) e brasileiros (BIARD e WAGENAAR, 1960) ⁴⁶.

Um ponto alto da assistência técnica na área foi o Seminário Latino-Americano sobre Problemas de Terra, realizado em Campinas, em 1953 (FAO, 1953), no qual, segundo o representante regional, o interesse brasileiro fora “realmente muito forte” ⁴⁷. O primeiro dos encontros regionais foi realizado em Campinas em 1953, sob a presidência de João Gonçalves de Souza, membro das delegações brasileiras na FAO e futuro diretor do INIC. Esse seminário tratou de posse de terras, estrutura e administração agrícolas, uso de solos e água, e das possibilidades de implementação de políticas (CARROLL *et al*, 1953). Segundo especialistas da FAO, os brasileiros almejavam assistência não só em aspectos como classificação de solos e uso da terra, mas também em fatores sociais e econômicos da questão, o que denotaria um ponto de confluência com ideias na agência que percebiam haver essas “duas alas dos (...) problemas de terra” ⁴⁸. De acordo com Bielschowsky (2000), o seminário contribuiu para o debate de ideias da época acerca da reforma agrária. Mas as ações em torno

⁴⁴ Terver considerava esta Comissão, presidida por Josué de Castro, muito importante para o país, inclusive por representar interesses regionais, mas “um pouco perdida em termos de doutrinas” e métodos de abordagem da questão. Em 1952, seus membros decidiram fazer um inquérito para saber a opinião de autoridades sobre o que deveria ser feito em termos de reforma agrária, o que Terver desaconselhou por considerar politicamente contraindicado (William Cásseres. Progress Report n. 4 (confidential), ao diretor-geral da FAO. Caracas, 29 mar 1952. RG 79.4, Series G1. FAOA.).

⁴⁵ Pierre Terver. Progress Report n. 1 (confidential), ao diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 16 jul 1951. RG 79.4, Series A1. FAOA.

⁴⁶ Memorando de William Cásseres ao diretor da Divisão de Agricultura da FAO. Rio de Janeiro, 26 jan 1954. RG 79.4, Series A1. FAOA.

⁴⁷ William Cásseres. Progress Report n. 7 (confidential), ao diretor-geral da FAO. p. 3. Caracas, 1-2 abr 1952. RG 79.4, Series A1. FAOA.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 3.

de colonização e reforma agrária desenvolvidas a partir das atividades de assistência técnica da FAO não ganharam uma maior expansão no terreno das ações públicas.

Assim, por sua feição pontual, limitação financeira e de abrangência, e pelas tendências de governo na implementação de políticas, as atividades de assistência técnica da FAO no Brasil não-diretamente relacionadas com a nutrição contribuíram para alguns avanços, mas com pouco ou nenhum impacto sobre os problemas centrais que pretendiam modificar. Essa conjuntura foi percebida por alguns nomes nacionais ligados à política externa brasileira; a adequação da ação da FAO, e mesmo da ONU, não era uma unanimidade no cenário brasileiro, havendo críticas à possibilidade de participação brasileira, a certos aspectos do *modus operandi* e à resolutividade em termos do subdesenvolvimento. O embaixador Otávio Augusto Dias Carneiro, ex-chefe do Departamento Econômico do BNDE e ministro da Indústria e Comércio do período João Goulart, por exemplo, afirmou que a FAO teria

A incumbência de incentivar a adoção de métodos agrícolas mais produtivos, promover maior prosperidade à mão-de-obra rural, assim como níveis dietéticos mais elevados, lançando mão, entre outros meios, da ação internacional na colocação de excedentes agrícolas. Essa Organização, entretanto, não atingiu até agora qualquer solução prática para estes problemas. A única atividade em que tem surtido certo efeito, embora em escala reduzida, é no seu programa de assistência técnica para a racionalização dos métodos agropecuários (CARNEIRO, 1967).

Na mesma linha pronunciou-se o embaixador Henrique de Souza Gomes, em discurso como chefe da delegação brasileira na 24a. sessão do ECOSOC, em julho de 1957:

Os movimentos de capital e mão-de-obra, o comércio e a assistência financeira e técnica internacionais, são necessários ao desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. Em muitos casos, porém, não são suficientes; ajudam a realizar a tarefa, mas essa realização não pode ser esperada totalmente dessa ajuda. A solução do problema (...) é muito mais profunda do que o simples provimento do mecanismo de promoção do desenvolvimento, como se as condições de bom êxito já existissem, lá onde justamente carecem. (...) [o desafio] reside muito mais em criar as condições políticas, sociais e tecnológicas receptivas à norma do desenvolvimento, do que em prover os países subdesenvolvidos com os meios que, supondo fossem suficientes, não poderiam realizar mais do que propagar um processo já em andamento. O ECOSOC, entretanto, se deteve a pique de ensinar essa lição aos países subdesenvolvidos: como criar as condições do desenvolvimento econômico. Após reconstruir os países já industrializados, evitou o ECOSOC rever e readaptar o mecanismo pelo qual se facultariam aos países subdesenvolvidos os meios financeiros indispensáveis à manutenção de uma taxa de crescimento excedente da taxa de aumento demográfico. O ECOSOC permitiu, omitindo-se, que se alargasse o abismo que separa, na economia internacional, os ricos dos pobres. E se esse abismo não é mais largo hoje do que o que poderia ter-se tornado, não se deve a nenhuma ação especial do ECOSOC, mas tão-somente ao fato de que os países subdesenvolvidos muito aprenderam para seu próprio bem em

duras lides com o GATT, o FMI, o BIRD, a FAO, e, por esforço próprio, nas comissões regionais (GOMES, 1958).

Portanto, a ação da FAO foi também objeto de críticas no nível nacional, relacionadas especialmente à questão da colaboração na resolução de problemas locais.

3.2. Assistência técnica da FAO ao Brasil na área de nutrição

Enquanto no período o Brasil foi o principal receptor latino-americano de assistência técnica da FAO na área de florestas (FORESTRY..., 1953), as atividades em nutrição foram muito mais limitadas. Isto refletiu não só a posição da nutrição na agência, conforme já debatido, como também seu lugar nos interesses oficiais brasileiros. Para se ter uma ideia da conjuntura na qual as perspectivas desses interesses na nutrição se inseriam em termos do cenário local, ressalte-se que, nas prioridades de determinadas áreas de governo, questões de saúde situavam-se abaixo do interesse por florestas e agricultura, por sua vez menos priorizados do que interesses industrializantes.

Ainda assim, mesmo tendo sido efetuada no Brasil em grau muito menor do que as ações das demais áreas da FAO, a assistência técnica em nutrição foi extremamente importante em sua colaboração para a configuração de uma agenda local de nutrição. Isto porque ela complementou, ampliou e deu especificidade a um acervo de conhecimento e de inclinação analítico-propositiva das esferas nacionais em relação à alimentação já presente nas recomendações e estudos realizados pelo nível central da agência.

Na área de nutrição as modalidades de ação seguiram as mesmas linhas-mestras adotadas para as demais áreas técnicas. Uma das principais delas centrou-se na esfera do estímulo a políticas públicas. Como já salientado, a agência sempre insistiu na criação de políticas nacionais abrangentes em nutrição, recomendando a instituição de órgãos com efetivo poder de planejamento e execução. Esse ponto forte das relações entre a agência e o Brasil na área de nutrição mostrou-se de alta relevância no contexto da nutrição local, por envolver em seu bojo a análise de condições nacionais quanto ao problema alimentar, e o fomento à construção de saídas para o mesmo, aspectos bastante presentes na produção científico-intelectual nacional dos especialistas da área.

A agência promoveu simpósios, dos quais o Brasil tomou parte, focalizando os mais distintos temas da nutrição. Três deles deram-se no Brasil. Dentre os quatro encontros latino-americanos de nutrição, o segundo foi realizado em Petrópolis, no Rio de Janeiro, em 1950. Depois do encontro chancelado pela OSLN em 1939 em Buenos Aires - o I Seminário Latino-Americano de Nutrição, presidido por Pedro Escudero - só em 1948 foi se realizar outro encontro regional na área, a I Conferência Latino-Americana da FAO em Nutrição, em Montevideú. Esse encontro foi muito relevante por representar uma retomada do debate regional em torno da nutrição, em um mundo agora profundamente modificado pelo conflito bélico e marcado pela realidade da Guerra Fria. Após aquele certame, a FAO acompanhou detidamente, em conjunto com os governos locais, o cumprimento das recomendações dele derivadas, sendo que o encontro de Petrópolis foi importante não só pelos temas tratados mas por ter se configurado em uma ocasião de análise conjunta desse cumprimento e dos aspectos a ele atinentes.

Em relação às recomendações de Montevideú, em Petrópolis foram especialmente enfatizados os temas da merenda escolar, da composição química de alimentos locais e do treinamento especializado (particularmente para supervisão de programas e de pesquisas laboratoriais). O encontro foi bem abrangente e também englobou pesquisas, tecnologia de alimentos, consumo alimentar e inquéritos, nutrição em saúde pública, deficiências nutricionais, educação alimentar e extensão. Todos os temas foram tratados sob o prisma de sua institucionalização como políticas públicas. Foi sublinhada a necessidade de criação de organizações adequadas para a formulação e acompanhamento das políticas nacionais, bem como a de implementação de áreas demonstrativas, assim como de concatenação entre os requerimentos nutricionais da população e as políticas de produção, importação, subsídios e preços de alimentos (NUTRITION DIVISION, 1950). Atendendo a apelo mundial da FAO para criação de Comitês Nacionais de Nutrição, por ato do presidente Dutra a CNA, presidida por Castro, tornou-se, em 1950, Comitê Nacional da FAO. Castro teria afirmado que a repercussão do Seminário em Petrópolis contribuíra para isso ⁴⁹. Dessa forma, aspectos da realidade nacional ligados à problemática alimentar da população foram escrutinados e debatidos, e reforçada a ideia de criação de políticas nacionais a respeito.

⁴⁹ Correspondência de Wallace Aykroyd a Josué de Castro. Washington, 25 abr 1951. RG 57.1, Series A3. FAOA.

Em junho de 1960 a agência conduziu, também em Petrópolis, um Seminário sobre Educação Nutricional na América do Sul. Esse evento foi um dos resultados de uma diretriz institucional da FAO voltada para a educação alimentar. A educação alimentar ligava-se diretamente à proposta de massificação dos benefícios da ciência da nutrição para as coletividades nacionais. Em 1949, o Comitê FAO/OMS de Nutrição recomendara enfaticamente a implementação pelo países de programas de educação alimentar (UNESCO, 1965). Nos países “tecnicamente menos desenvolvidos”, tal educação permitiria “ter vidas mais felizes, mais saudáveis e mais produtivas”; o planejamento nacional deveria dar as bases para que essa educação se processasse em todos os níveis, da comunidade às escolas e à formação profissional (*ibid.*, p. 4). Assim, a FAO, por vezes em colaboração com o UNICEF, promoveu diversos seminários e cursos regionais nesse tema, dentre os quais este no Brasil em 1960, que Josué de Castro auxiliou a formatar e organizar, e que abordou a educação nutricional na merenda escolar, na saúde pública e nas ações de extensão, bem como no treinamento de pessoal e na educação do público leigo (NUTRITION DIVISION, 1961).

Em 1964 deu-se o I Seminário Latino-americano da FAO sobre Tecnologia de Alimentos, em Campinas. Esse seminário veio no bojo da busca de novos métodos industriais de produção de alimentos, em época na qual a tecnologia de alimentos era vista na agência especialmente sob o prisma da produção e consumo de alimentos proteicos nos países 'subdesenvolvidos' (LATHAM, 1997, p. 6). Portanto, a tecnologia de alimentos era vista como uma ponte entre o avanço técnico-industrializante e a superação da condição 'subdesenvolvida'. Dentre as tônicas do evento esteve o debate da formulação de tais alimentos, em particular: extração e concentração de proteínas para enriquecimento de outros alimentos, a partir de fontes vegetais inaproveitadas pela indústria; fabricação de farinhas de peixe; produção de substitutos do leite, especialmente a partir da soja. Tratou-se ainda de treinamento de pessoal e legislação alimentar, além de aspectos como preservação, embalagem, estocagem e controle de qualidade de alimentos industrializados (NUTRITION DIVISION, 1965).

Os eventos dos quais o Brasil participou propiciaram compartilhamento de saberes e maior integração regional, com um debate enriquecido pela ótica das realidades locais, reforço à comunicação interpaíses e conformação de redes e sociabilidades na esfera regional. Nesses âmbitos, problemas e peculiaridades nacionais ligados à alimentação foram discutidos. Eles também contribuíram para reforçar e sedimentar o que hoje se denomina de feição 'generalista' da nutrição, ou seja, a compreensão da nutrição como multifacetada, reunindo diversas áreas

de conhecimento e aplicação. Isto ensejava que uma análise multifatorial da realidade nacional relacionada à alimentação fosse vislumbrada.

O conhecimento científico e a capacitação de pessoal igualmente ganharam destaque nas recomendações e atividades de assistência técnica da FAO em nutrição, especialmente por serem relacionados à ideia de que deveriam dar suporte a políticas públicas na área de alimentação. No terreno dos inquéritos dietéticos, por exemplo, em 1960 foi ministrado no Rio de Janeiro um treinamento (REH, 1961), por uma experiente especialista da FAO em consumo alimentar, Emma Reh. Antes de seu ingresso na FAO como técnica regional da Divisão de Nutrição, Reh tivera expressiva carreira como arqueóloga e antropóloga (SMITHSONIAN..., 2011). Seus estudos de hábitos alimentares principiaram no IIAA e continuaram na FAO. Nesta, teve profícua atuação: elaborou tabelas de composição química de alimentos; redigiu um manual de inquéritos alimentares que se tornou guia obrigatório na área; treinou profissionais; e executou inquéritos alimentares em países latino-americanos. Foi temporariamente cedida ao INCAP para encabeçar inquéritos e treinar pessoal ⁵⁰. As bases teóricas e metodológicas então ensinadas guiaram diversas atividades contemporâneas e posteriores, disseminando-se para além das instituições de nutrição. A denominada Missão Emma Reh englobou alguns inquéritos locais sobre hábitos alimentares (MINISTÉRIO..., 1959a; MINISTÉRIO..., 1959b; MINISTÉRIO..., 1961) e um plano de educação alimentar (GOUVEIA, 1960). Reuniu quatorze entidades públicas brasileiras. Foi organizada pela Comissão Nacional de Alimentação (órgão máximo de políticas de nutrição no período), tendo por presidente executivo Jair de Matos Montedônio, que dela fazia parte. Também participaram SAPS, CNME, ABCAR, SUDENE, Departamento Nacional de Saúde (DNS), Departamento Nacional da Criança (DNCr), Departamento Nacional de Endemias Rurais

⁵⁰ Diversas passagens do aludido manual denotam a aplicação da cosmovisão antropológica de Reh ao mundo da nutrição, uma preocupação que se tornou tradicional na área. Ao orientar sobre como se deveria explicar um inquérito aos locais, assinalou: “não há lugar para explicações tolas ou infantilizadas, baseadas na suposição de que pessoas analfabetas, em um ambiente atrasado, não tem capacidade de entendimento. A capacidade intelectual inata não difere entre culturas ou grupos raciais” (REH, 1962, p. 9). Recomendou conhecimento prévio do local, se possível incluindo relatos antropológicos (*ibid.*, p. 8) e apontou que sub-grupos como os imigrantes do Brasil rural poderiam ter hábitos diferenciados do restante da população (*ibid.*, p. 30). Salientou ainda: “culturas e costumes (...) nunca são *per se* certos ou errados, normais ou anormais. A história e o ambiente produziram numerosas culturas, todas elas variantes normais. O pesquisador deve, portanto, aprender a nunca considerar estranho ou curioso outro jeito de se viver. Quem trabalha em outra cultura está na casa do outro” (*ibid.*, p. 8). No prefácio do manual, escrito por Aykroyd, o tema dos inquéritos é enquadrado na perspectiva dos planos nacionais; ele afirma: “países que estão elaborando ou reorientando seus programas de produção de alimentos estão cada vez mais conscientes da necessidade de se estabelecerem metas de produção correlacionadas aos requerimentos nutricionais da população. O estudo do consumo alimentar mediante inquéritos pode prover bases consistentes [para a formulação de] políticas alimentares nacionais” (AYKROYD, 1962, p. v).

(DNERu), SESP, Serviço Nacional de Educação Sanitária, Serviço de Informação Agrícola, Serviço Social Rural, Instituto Nacional do Cinema Educativo, Campanha Nacional de Educação Rural e entidades de governos estaduais, além de OMS e UNICEF (GOUVEIA, 1960; BRASIL, 1960; MESQUITA e VALVERDE, 1961). Os inquéritos permitiam uma análise cientificamente orientada de realidades alimentares nacionais específicas, e eram feitos principalmente para darem embasamento à formulação de novas políticas públicas.

Em termos de inquéritos, destaca-se o realizado na Amazônia, do qual a FAO foi uma das entidades participantes. Já evidenciamos a relevância que a região amazônica assumiu nos objetivos de governo da época. Embora já houvesse algumas atividades antes, em 1954 foi assinado convênio entre a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), o Serviço Nacional de Pesquisas Agrônomicas, Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil (INUB) e o SESP – com a colaboração da FAO (assessoria em métodos de inquérito), OMS e IAA - para um Plano de Estudos e Pesquisa sobre o Estado Nutritivo, Hábitos e Recursos Alimentares das Populações da Região Amazônica, conjugado a um Plano de Política Alimentar da Amazônia. Caberia à CNA planejar e dirigir a execução das atividades, e ao INUB “colaborar na realização de pesquisas sobre alimentos e estado de nutrição (...); estabelecer as dietas-padrões para a região (...); realizar pesquisas complementares (...) de interesse de política alimentar da região” (COMISSÃO..., 1954). Também se fez distribuição de alimentos, a partir das doações do programa UNICEF/FAO, complementadas pela SPVEA com mais gêneros, que em 1954 custaram 5,9 milhões de cruzeiros; houve ainda planos de criação de escolas agrícolas (SUPERINTENDÊNCIA..., 1954).

Em 1959 foi publicado o inquérito que fazia parte do plano de estudos visando efetuarem-se programas alimentares regionais. No inquérito foram avaliados consumo alimentar, ingestão de nutrientes, estado nutritivo orgânico e despesas com alimentação, “a fim de aplicar corretamente a planificação traçada por órgãos interessados no desenvolvimento daquela região, como a SPVEA, a CNA, a CNME, o SESP e o Conselho Coordenador de Abastecimento” (MINISTÉRIO..., 1959a, p. 2). Walter Joaquim dos Santos, da CNA e do INUB, coordenou a atividade. Uma pequena equipe de técnicos do SESP e da CNA levantou "montanhas de dados para elaborar o Plano, que não chegou a ser formulado" (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 230). Realizado em 1954, 1955 e 1956, abrangeu Pará, Amazonas, Acre, Rio Branco, Rondônia e Amapá, cobrindo 36 cidades e 2.145 famílias, nas zonas urbana e suburbana; porém só foram tratados os dados de 15 cidades e 734 famílias,

correspondendo a 4.293 indivíduos, de distintas idades, entrevistadas em seus domicílios por nutricionistas e médicos.

Concluiu-se que os alimentos consumidos eram variados mas quantitativamente insuficientes. O grau de adequação médio encontrado no consumo de nutrientes foi: para cálcio, 29%; riboflavina, 58%; vitamina A e tiamina, 74%; niacina, 89%; ferro, 90%; calorias, 91%; proteínas, 121%; vitamina C, 145%. O consumo de leite mostrou-se baixíssimo, mas havia suficiente carne bovina, peixe e charque. Os principais problemas do estado nutritivo de 1.444 escolares e 2.715 adultos foram: cáries, encurvamento de membros, palidez, hipotrofia muscular e redução do panículo adiposo; só foi encontrada uma criança com *kwashiorkor*, mas 23% dos indivíduos apresentavam carência proteica frusta (uma forma marginal da doença), 8% hipovitaminose A acentuada e 2,8% raquitismo. Dentre as crianças, alta incidência de diarreia, baixa taxa de aleitamento materno e inadequação na alimentação de desmame. Cinquenta por cento dos indivíduos analisados estavam em “mau estado físico”. As despesas com alimentação consumiam 49-99% da renda. Mesmo estudando-se só áreas não-extrativistas, verificou-se que apenas reduzida parte da população se dedicava à agricultura e à pecuária.

O relatório final recomendou aumento do poder aquisitivo e da produção de alimentos, industrialização de alimentos de alto teor nutritivo (como a castanha-do-pará) e educação em higiene e alimentação (MINISTÉRIO..., 1959a). Ao detalharmos os resultados desse tipo de levantamento, chamamos a atenção para o fato de que ele descortinava uma pormenorização, uma sintonia fina do olhar sobre as condições alimentares e nutricionais no país, evidenciando as particularidades regionais que o compunham, assim como suas possíveis causas.

A institucionalização científica e do ensino, segundo as recomendações da agência, seria imprescindível à criação de políticas públicas, que demandava pessoal qualificado para formular e implementar planos e ações; uma vez instituídas, as ações oficiais exigiriam permanente apoio da pesquisa e do ensino. Nesses moldes, seria ainda fundamental, para a concretização, pertinência e eficácia das políticas, um profundo conhecimento da realidade alimentar da população e das condições da natureza - como a composição química dos alimentos brasileiros - afeitos ao universo alimentar.

Similarmente, novas tecnologias de combate aos problemas detectados necessitariam ser desenvolvidas. Portanto, a agência foi fonte de legitimação do caráter essencial da formação e da pesquisa científica para a dimensão das políticas e, mais do que isso, para a integração entre ensino, pesquisa e ação pública como um tripé inseparável em nutrição, no sentido de uma estratégia unificada, em nutrição, de modificação da realidade brasileira afeita à alimentação. Essa visão integrada, já ressaltamos, existiu na OSLN, no modelo japonês, no modelo britânico, na escola de Pedro Escudero. Ela contribuiria para que, no Brasil, professores e cientistas frequentemente opinassem ou tentassem influenciar/instituir políticas.

Foi marcante a contribuição da FAO na configuração e sistematização de conhecimentos em nutrição incorporados ao manancial teórico de ensino, pesquisa e ações de campo no Brasil, destacando-se: requerimentos e recomendações nutricionais; teores químicos de alimentos; métodos analíticos laboratoriais; meios de enriquecimento de alimentos; métodos de estimativa da disponibilidade de alimentos; etiologia e incidência de doenças nutricionais; princípios da operacionalização de programas de alimentação complementar; e técnicas de inquérito dietético. Eram elementos para perscrutação científica das realidades locais. Para assinalar a profunda inserção desses conhecimentos na esfera da ciência local, citem-se dois exemplos. O primeiro, o registro de Hélio Vecchio Maurício, professor do INUB, em 1951, no âmbito dos planos de ação em nutrição no Brasil: “A FAO já nos habituou à sua técnica internacional de planejamento (...): 1º. planos de emergência; 2º. planos a curto prazo; 3º. planos a longo prazo” (MAURÍCIO, 1951, p. 98). O segundo, a instituição das primeiras disciplinas de inquéritos alimentares em cursos brasileiros de nutrição - no curso do SAPS, hoje Escola de Nutrição da Universidade do Rio de Janeiro (GOUVEIA, 1960) – e no curso de nutrição de Recife, a partir da Missão Emma Reh. Além disso, uma análise dos núcleos de conteúdo dos programas dos cursos de nutrição da época e posteriores denota (MINISTÉRIO..., 1983) a incorporação de conteúdos-chaves da plataforma de conhecimento e ação instituída na FAO.

Não se pretende afirmar que o conteúdo dos cursos tenha sido construído 'à imagem e semelhança' dos formulados na FAO, pois, além dos conteúdos originados da agência terem sofrido readaptações, a FAO não era, logicamente, a fonte exclusiva, tendo sido relevantes muitas outras agências, universidades, grupos científicos e instituições locais. O que se pretende marcar em termos do conhecimento irradiado a partir da agência são os seguintes aspectos: a FAO reconfigurou importantes constructos originados desde a tradição da OSLN,

especialmente os relativos à reunião entre nutrição, saúde, agricultura, economia e questões sociais; diversas inovações de alta repercussão formuladas no interior da agência foram incorporadas, como requerimentos e recomendações de ingestão de nutrientes, e bases para trabalhos de laboratório e de campo; a FAO sistematizou e organizou conhecimentos antes dispersos e carentes de uniformidade para fins comparativos, tornando-os aplicáveis e difundindo-os; a FAO se preocupou com a dimensão coletiva da nutrição (diferentemente de instâncias mais voltadas para nutrição clínica e individual), que se firmou como norte importante para a nutrição; a FAO ensinou conhecimento aplicado a realidades locais, decorrente de eventos e grupos de trabalho regionais; a defesa das políticas públicas estimulou a organização e produção de conhecimento por novos grupos.

Todos esses aspectos tiveram uma implicação nos objetivos, forma e profundidade com a qual cientistas nacionais de nutrição buscaram perscrutar características nacionais.

Afora os treinamentos, os conhecimentos também circularam a partir de instâncias como os Comitês de especialistas compostos da FAO, a Conferência da FAO, os seminários e as missões. Nas missões, foi relevante o papel dos especialistas, especialmente os que se incorporaram a equipes técnicas de instituições brasileiras – como, logo na primeira leva de assistência técnica ao Brasil, os dois técnicos em nutrição que vieram para colaborar no INUB, instituição de ensino e pesquisa⁵¹. Parte desses conhecimentos foi disseminada através de materiais escritos – livros, manuais, relatórios aos governos, documentos com posições e recomendações oficiais e correspondência com especialistas locais. Mas foi crucial e decisivo o papel de delegados e cientistas brasileiros atuando junto à FAO, destacando-se Josué de Castro. Ele contribuiu para uma substancial penetração no Brasil das ideias da FAO, divulgando-as em seus livros, artigos, entrevistas e discursos parlamentares, além de em *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, revista na qual foram reproduzidas, ao longo das décadas de 1940 a 1960, notícias e documentos da agência (Relatório..., 1950; O Estado..., 1960). A incorporação, ressignificada, dos conhecimentos gerados na FAO, à tradição científica brasileira de nutrição, resultou de um movimento de interação entre atores da agência e atores locais, e do interesse comum de um olhar sobre as condições locais.

⁵¹ Correspondência de Josué de Castro a Wallace Aykroyd. Rio de Janeiro, 7 abr 1951. CJC.

O estímulo à instituição de políticas nacionais foi constante em todo o período. Por exemplo, eleito Vargas, Aykroyd ficou bem impressionado com os relatos de Castro sobre o interesse do presidente no estabelecimento de ações oficiais voltadas para a alimentação da população; escreveu a Castro: “é bom saber que o presidente eleito está interessado no problema de alimentar o povo e lhe deu a tarefa de trabalhar em um plano geral para uma política nacional de nutrição. Posso assegurar-lhe que a FAO estaria pronta a dar-lhe toda a ajuda e cooperação possíveis”⁵².

A FAO emitiu recomendações sobre o estabelecimento de políticas assistenciais, de ensino e de pesquisa, mas o interesse em sua institucionalização era tão forte na agência que suscitou que a FAO também observasse essa institucionalização. Nesse escopo, sobressai a Missão FAO/OMS/UNICEF que, dentre outubro e novembro de 1960, avaliou amplamente o programa nutricional brasileiro (BENGOA, RIQUELME e TRULSON, 1961). Essa missão traçou um amplo retrato de condições nacionais relacionadas à institucionalização da nutrição, o qual se constitui em uma autêntica peça de demonstração do papel fundamental que a institucionalização assumiu no conjunto das premissas que compunham a agenda da FAO. Para melhor dimensionarmos essa relevância, apresentamos alguns pontos destacados pelo Relatório.

Conduzida pelos especialistas Martha Trulson, José Bengoa e Alfredo Riquelme⁵³, a missão investigou desde condições alimentares até institucionais, analisando as “32 a 38 agências (...) interessadas na nutrição” com vistas à melhoria da situação alimentar no Brasil (*ibid.*, p. 8). Segundo o Relatório, os problemas alimentares nacionais, face ao tamanho do país, seriam diferentes nas regiões e variariam também em função da situação econômica. Coerentemente com a visão da problemática alimentar nos países 'subdesenvolvidos' que se praticava na FAO, são apontados como principais problemas prevalentes aqueles ligados à falta de proteínas - *kwashiorkor* e marasmo (este, um outro tipo de desnutrição proteica, com maior participação de falta de calorias do que o *kwashiorkor*). Conforme o Relatório, particularmente no Nordeste a gravidade dos problemas nutricionais estaria exigindo uma

⁵² Correspondência de Wallace Aykroyd a Josué de Castro. Washington, 31 out 1950. RG 57.1, Series A3. FAOA.

⁵³ Martha Trulson, do Departamento de Nutrição da Escola de Saúde Pública da Universidade de Harvard, representava a FAO; José Maria Bengoa pertencia ao Instituto de Nutrição de Caracas e à Divisão de Nutrição da OMS; Alfredo Riquelme, um dos mais destacados nutricionistas chilenos, também representava a OMS (BENGOA, RIQUELME e TRULSON, 1961, p. 7).

“concentração de esforços internacionais” (*ibid.*, p. 65) ⁵⁴. Em relação à alimentação brasileira, problemas nos hábitos e no acesso a alimentos, especialmente os proteicos, foram sublinhados. Com base nas Folhas de Balanço da FAO, os autores estimaram que a disponibilidade de calorias e proteínas para o país como um todo seria suficiente, mas a distribuição desigual, em virtude de limitações do poder de compra, bem como de condições como estocagem e transporte. Para avaliação do consumo alimentar os autores valeram-se ainda de outros estudos prévios. O relatório Gongora-Bengoa sobre alimentação na região, de 1959, apontaria a seca no sertão e agreste como explicativa da precariedade da situação alimentar nordestina, coadjuvada pela erosão do solo, por técnicas arcaicas de produção e pela disseminação da monocultura agrícola. Isto seria agravado por transporte deficiente, meios de estocagem/conservação “quase inexistentes” (*ibid.*, p. 11) e ausência de um sistema economicamente adequado de distribuição.

Os autores também se valeram de investigações feitas no âmbito do desenvolvimento nordestino por instâncias lideradas pelo economista Celso Furtado. Estimativas feitas em 1958 pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, depois incorporado ao Conselho para o Desenvolvimento do Nordeste, CODENO) com dados dos triênios 1948-1950 e 1954-1956, apontaram: baixa disponibilidade de leite, carne, ovos e legumes no Nordeste; disponibilidade de calorias e de proteínas respectivamente 20% e 40% abaixo dos requerimentos, com reduzida participação de proteína animal; e expressiva diferença na disponibilidade de alimentos e nutrientes entre o Nordeste e o resto do país (CODENO, 1959).

⁵⁴ Com base na realidade observada e em análises de outros autores: um estudo de 1959 de José Gongora (diretor do Instituto Nacional de Nutrição de Bogotá, na Colômbia, e atuando pela FAO) e José Maria Bengoa (pela OMS), discutindo problemas de alimentação e nutrição no Brasil com ênfase no Nordeste; estudos de Orlando Paraim também no Nordeste (PARAIM, 1955); investigações de Frank Lowenstein, do IIAA (em 1967 publicadas como *Report on nutrition surveys in 11 Brazilian communities between 1955 and 1957*); conteúdos de livros de Josué de Castro; e dados do SESP (referência não citada). Deles concluíam-se pela ocorrência de pelagra, avitaminose A, arriboflavínose, anemia ferropriva e “desnutrição” na população materno-infantil nordestina, além da maior taxa de mortalidade infantil da América Latina, para a qual desmame precoce e diarreias contribuiriam. A mortalidade pré-escolar seria “bem alta em comparação com as taxas atuais em áreas tecnicamente desenvolvidas” (*ibid.*, p.11). Cerca de metade das crianças atendidas em postos do SESP em Pernambuco teria baixo peso. A diferença de consumo calórico entre Recife e São Paulo seria de mais de 50%. A equipe teria visto muitos casos de desnutrição severa nos hospitais do Recife, especialmente de “tipo intermediário entre *kwashiorkor* e marasmo, o qual pode ser chamado de ‘deficiência proteico-calórica’” (*ibid.*, p. 18). A sugestão de concentração de ações no Nordeste não se prendia só à severidade do quadro, mas às condições logísticas favoráveis face à presença da SUDENE e de numerosas organizações atuando em extensão agrícola, saúde pública e educação.

O relatório Trulson-Bengoa-Riquelme salienta que em anos de seca – como foram os de 1951-1953 e 1958 - a produção decaía violentamente. Quanto ao padrão dietético nordestino, seria diferente segundo sub-regiões. Na zona da cana-de-açúcar, composto de farinha de mandioca, feijão, mandioca, charque, café e açúcar. No sertão, de milho, feijão, rapadura, carne de boi, arroz e toucinho. E, na área urbana, em períodos de seca, farinha de mandioca, feijão, açúcar, milho, café e charque. Ainda de acordo com o relatório, secas e más condições econômicas teriam forte impacto negativo na disponibilidade de leite, queijo, carne, legumes e frutas, como constatado em áreas favelizadas de Recife e Natal (BENGOA, RIQUELME e TRULSON, 1961).

No âmbito das ações de combate à deficiência proteica, no relatório são citadas sobretudo iniciativas de Josué de Castro no âmbito de uma entidade não-governamental por ele criada, a Associação Mundial de Luta contra a Fome (ASCOFAM):

A produção de alimentos proteicos baratos e de fácil obtenção tem sido há muito tempo um objetivo dos nutricionistas brasileiros. O Dr. Josué de Castro tem sido influente nessa iniciativa. As proteínas de folhas, castanhas, soja e sementes de algodão estão dentre as que foram combinadas com farinha de mandioca para se fazer um produto com escore proteico satisfatório (*ibid.*, p. 28).

Na análise do conteúdo do Relatório, chama atenção o fato de a preconizada institucionalização nos campos assistencial, científico e de formação ser percebida como um degrau rumo à correção de uma gama de ausências e vazios na área de nutrição no Brasil. Recomendava-se um abrangente planejamento que viabilizasse grande expansão da institucionalização: “uma planificação nacional de programas e de treinamento em nutrição é (...) urgentemente necessária” (*ibid.*, p. 65)⁵⁵.

Na coleta de dados sobre instituições lidando com nutrição foram enfocadas diversas entidades, como CNA, SAPS, CNME, INUB, Instituto Municipal de Nutrição do Rio de Janeiro, Escola de Dietistas de São Paulo, Escola de Nutrição do Recife, DNERu, SESP, ABCAR, escolas de medicina e enfermagem e instituições tecnológicas. A equipe “tentou falar com os diretores e chefes com maior esfera de influência no país” (*ibid.*, p. 7). Embora no documento seja desuniforme a profundidade analítica na avaliação de programas e instituições, em geral o ensino ganhou mais ênfase, assim como a saúde pública, apontando-se

⁵⁵ Cita-se haver uma expectativa quanto às prioridades do novo governo, de João Goulart, e a manutenção ou não de ministros e dirigentes de instituições, aspectos que poderiam modificar tendências de ação pública (BENGOA, RIQUELME e TRULSON, 1961, p. 66).

que haveria uma premência por expansão e melhorias nesses setores. Na esfera da formação, um leque de problemas foi identificado. Em algumas escolas o foco principal residiria em atividades hospitalares e urbanas; a formação social prática seria fraca: “embora se ensine aos estudantes o básico sobre aspectos sociais da nutrição, eles só aprendem teoria” (*ibid.*, p. 62). Uma solução seria a criação de um centro de treinamento em campo, para programas de nutrição, talvez no Departamento de Saúde do estado de São Paulo (*ibid.*, p. 59). A duração dos cursos foi julgada insuficiente. Havia similaridade entre os currículos; contudo, um caráter personalístico, exercido pelas lideranças das instituições, tolheria a integração de programas para a população:

Os indivíduos que se engajam no ensino de nutrição, em cada uma das instituições no Brasil, põem nessa atividade suas próprias marcas distintivas de personalidade. Este fato, não peculiar só ao Brasil, explica porque a forma pela qual a nutrição ensinada no Brasil é inevitavelmente identificada pelo nome de um indivíduo, seja ele um diretor, um chefe técnico de um programa ou meramente um consultor. Essa qualidade ‘personalizada’ da nutrição no Brasil torna um tanto difícil se atingir uma adequada conjugação de programas, uma vez que cada um deles tem de ser claramente identificado por sua personalidade particular (...). (...) Este é um problema básico nas atividades de nutrição no Brasil. (...) Seria necessário, portanto, fortalecer as instituições, à base de cooperação, deixando, ao mesmo tempo, as pessoas encarregadas dos programas manterem sua força; assim, todos ganhariam em eficiência e ninguém perderia. Isto seria conseguido no Brasil se os atuais responsáveis pelos programas cooperassem uns com os outros (*ibid.*, p. 61).

Também são mencionadas instituições que, embora não especializadas em nutrição, desenvolviam algumas ações na área ⁵⁶. O relatório prossegue indicando que muito mais nutricionistas, altamente qualificados, seriam necessários, pois os “poucos especialistas” de alto nível dividiriam seu tempo entre diversas organizações; e os salários seriam “extremamente baixos” (*ibid.*, p. 64). A grande demanda urbana por nutricionistas no Sudeste,

⁵⁶ Segundo o relatório, embora o SESP executasse muitas ações de educação em saúde – incluindo educação alimentar - e algumas de capacitação em serviço de profissionais de saúde, além de formação de visitadoras sanitárias, teria apenas uma nutricionista, treinada por Emma Reh. Já o DNERu formaria educadoras em saúde cujas “atribuições (...) parecem ser uma combinação de extensionista em economia doméstica com educadora em saúde” (*ibid.*, p. 8) fornecendo-lhes alguns conteúdos de nutrição embora elas atuassem em desenvolvimento de comunidade, implantação de hortas escolares e inquéritos dietéticos. O Instituto Nacional de Endemias Rurais, em Recife, tinha apenas uma educadora em saúde, treinada por Reh. No âmbito da extensão agrícola, embora ressaltado o programa de conservação de alimentos da ABCAR junto a famílias, aponta-se falta de treinamento adequado dos técnicos de campo acerca de nutrição aplicada a áreas rurais. As principais dentre as 27 escolas de medicina ministrariam conteúdos de nutrição, mas poucos e com ênfases variadas e insuficientes. Em termos de processamento industrial de alimentos, ao menos 16 instituições atuavam na área, como o Instituto Nacional de Tecnologia e o Instituto Agrônomo de Campinas, mas nenhuma em condições ponta. Várias tentativas de se criar um Instituto de Tecnologia Alimentar já teriam sido feitas, em diversas partes do país, no âmbito governamental, privado e de universidades, destacando-se a da CNA e as de algumas universidades; excetuando-se a do Instituto Agrônomo de Campinas - onde se planejava grande expansão -, as demais teriam sido abandonadas ou postergadas (*ibid.*).

aliada à precariedade das condições de trabalho no meio rural, desincentivaria a ida de profissionais para estas zonas.

Afora ações como a referente a essa missão de avaliação, as atividades efetuadas no Brasil marcharam em forte consonância com a temática proteica. A assistência técnica em nutrição repercutiu na configuração de paradigmas como o da carência proteica dos subdesenvolvidos, o qual deu força à distribuição de leite de procedência americana e canadense no país mediante programa do UNICEF ao qual a FAO prestava apoio técnico. Essas ações foram levadas a cabo sob a justificativa de que contribuiriam para debelar os problemas alimentares característicos do subdesenvolvimento do país. No âmbito dessa temática, a FAO realizou: diagnósticos; apoio técnico à distribuição de alimento proteico; iniciativas em tecnologia alimentar e gestão industrial; e recomendações, que iam da pesquisa laboratorial à educação alimentar.

Em termos diagnósticos - e como parte do já aludido processo de construção da etiologia e sintomatologia do *kwashiorkor* - realizou-se um inquérito cujas conclusões apontaram ser preocupante o quadro brasileiro relativo ao problema, mas de forma delimitada (VERGARA e WATERLOW, 1953). Na década de 1950, a agência, juntamente com a OMS, conduziu inquéritos sobre desnutrição proteica na África (BROCK e AUTRET, 1952), no Brasil (VERGARA e WATERLOW, 1953) e na América Central (AUTRET e BEHAR, 1954), os quais tiveram alta repercussão internacional nos meios científicos. Esses estudos seriam decisivos no processo de construção da ideia da síndrome no interior da agência. Em parte do relatório sobre o Brasil os autores usam a terminologia local “distrofia pluricarencial” para se referir à síndrome, salientando que a enfermidade “é basicamente a mesma doença conhecida como *kwashiorkor* na África” (VERGARA e WATERLOW, 1953, p. 37). Mencionam ainda a falta de uniformidade interindividual das manifestações – problema que daria vezo a controvérsias científicas por décadas (OSORIO, 2011).

O inquérito brasileiro foi realizado pelos especialistas Arturo Vergara (pela FAO) e John Conrad Waterlow (pela OMS), de maio a junho de 1953, em Belém, Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. Josué de Castro e Wallace Aykroyd contribuíram no planejamento e organização, e Walter Joaquim dos Santos e Jair de Matos Montedônio, pela CNA, acompanharam os especialistas em campo (VERGARA e WATERLOW, 1953). Estudos prévios brasileiros sobre alimentação deficiente e desnutrição foram levados em

conta. O inquérito compôs-se de dados clínicos, dietéticos, exames patológicos (biópsias hepáticas) e questionários com 80 pediatras de várias regiões do país. O questionário foi elaborado por Josué de Castro, Clementino Fraga Filho e alguns auxiliares, e depois adaptado na Divisão de Nutrição; apenas 30 foram respondidos. Os especialistas visitaram hospitais, escolas e residências. Embora sem poder apresentar um quadro geral da incidência devido ao limitado quantitativo de dados recolhidos, Vergara e Waterlow consideraram preocupante a ocorrência do problema entre crianças hospitalizadas e de áreas pobres. Nos hospitais do Rio e de Belo Horizonte, 20 a 60% das crianças internadas estavam acometidas. A maioria dos desnutridos hospitalizados provinha de favelas e mocambos. No Recife o problema seria “prevalente e severo”; em uma localidade próxima à cidade, em certas ocasiões do ano crianças com edema abdominal – um dos sinais do *kwashiorkor* - “amontoavam-se no cemitério” (*ibid.*, p. 24). Em Belém e Porto Alegre a condição seria rara entre crianças pequenas em geral, mas na cidade sulina até 70% dos menores de um ano hospitalizados estariam severamente acometidos. Não obstante, os casos moderados seriam muito mais frequentes do que os severos no país. As causas alimentares do problema seriam o desmame precoce, a falta de alimentos proteicos e o uso desproporcional de alimentos amiláceos.

O estudo recomendou o incremento da produção de alimentos proteicos, especialmente de leite, peixe e leguminosas (como a soja). Mas apontou que também haveria carência de alimentos calóricos. Havia, ainda, toda a questão da estrutura de disponibilização e preços de alimentos, que estaria prejudicada pela falta de condições logísticas - como estabelecimentos com estocagem a frio na Amazônia e em outras regiões. Quanto a possibilidades de enriquecimento proteico de outros alimentos, cita-se a farinha de peixe como uma alternativa a ser explorada, e ressalta-se que já há vários anos o UNICEF distribuía leite, margarina e cápsulas vitamínicas no Nordeste, para mães, bebês e crianças pequenas. O leite distribuído teria tido efeito positivo nas tendências de crescimento físico entre crianças recifenses. Embora se saliente já se fazer educação alimentar no país – pelo Serviço de Alimentação a Previdência Social (SAPS), pelo Serviço de Saúde Pública Cooperativo Interamericano e pelo Serviço Interamericano de Extensão Agrícola - recomenda-se que esta seja expandida para postos de saúde e de bem-estar, escolas e ações do Ministério da Agricultura (*ibid.*, p. 30). Afirma-se que, embora aspectos sociais e econômicos estivessem “um tanto fora do escopo” da pesquisa do relatório (*ibid.*, p. 32), sua importância na ocorrência do problema seria muito alta, sendo aconselhadas medidas nesse campo. São recomendadas políticas alimentares e de expansão do ensino, da pesquisa e da assistência em nutrição.

O suporte técnico da FAO à disponibilização de alimento proteico - assessoria no programa de distribuição de leite pelo UNICEF ⁵⁷, o qual, acrescente-se, concorreu decisivamente para o estabelecimento da merenda escolar no Brasil (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982) – foi a principal e mais longa atividade de assistência técnica em nutrição conduzida pela agência no país. Complementarmente, como mencionado a FAO participou, com estímulo, procedimentos demonstrativos e consultoria técnica, da concretização de fábricas de secagem e pasteurização de leite. Em 1954, com ajuda da FAO estavam-se estabelecendo duas fábricas de pasteurização de leite, em João Pessoa e em Fortaleza, para processamento do leite do UNICEF e produzido localmente (MARTY, 1961), as quais em 1954 beneficiavam nove mil crianças por ano (SCOTT, 1954). Como resultado dessas ações, a industrialização de leite produzido no local teria subido de sete para 40 mil toneladas por ano (LUTZ, 1985).

Outros intentos de acréscimo do consumo proteico da população se deram, por iniciativa brasileira, mas foram infrutíferos ⁵⁸. Uma parceria com a entidade não-governamental criada

⁵⁷ A distribuição de leite desnatado proveniente de excedentes americanos e, em menor escala, canadenses, pelo UNICEF, com suporte técnico da FAO, teve como primeiro grupo-alvo no Brasil crianças de áreas pobres nordestinas (SCOTT, 1954). A iniciativa de atuação do UNICEF no Brasil e na América Latina partiu de um pedido da delegação brasileira na ONU em fevereiro de 1949 (LUTZ, 1985). As atividades se iniciaram em 1950 – quando instalado em João Pessoa o primeiro escritório do UNICEF - na Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, estendendo-se em 1951 para Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Mato Grosso, Goiás, Acre, Rondônia, Rio Branco, Amapá e Fernando de Noronha. Entre bebês, pré-escolares e mães, eram 70 mil os beneficiados no início, quantitativo que ao fim do período estudado atingiu mais de 600.000. O programa teve importância na criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), em 1955, através de assessoria técnica e da oferta de leite para 300.000 escolares por dia. A cobertura total do programa do leite do UNICEF no Brasil teria sido de 15-20% das crianças e mães pobres do país e teria ajudado a reduzir a mortalidade infantil nordestina (*ibid.*). Segundo a representante regional do UNICEF no Brasil entre 1951 e 1964, Gertrude Lutz, em casos de emergência – como nas secas - os suprimentos vindos dos EUA chegavam ao Nordeste e à Amazônia mais rápido do que os carregamentos desembarcados no Rio, o que ela atribuía ao interesse dos doadores e às dificuldades logísticas de transporte no país (*ibid.*).

⁵⁸ Uma delas deu-se no Programa FAO/OMS/UNICEF de Nutrição Aplicada, criado face ao receio de uma eventual suspensão das doações americanas de leite via UNICEF. Lançado em 1958-1959 e consistindo de projetos-pilotos, dentre final dos anos 1950 e início dos 1970 propiciou educação de famílias rurais (especialmente mães e crianças) para melhoria alimentar, pela via do cultivo e uso de alimentos adequados. Em 1961 estendia-se por 26 regiões subdesenvolvidas; em 1966, por 56. Os projetos passavam a integrar os programas de complementação alimentar infantil do UNICEF e valiam-se da ação em comunidade nas áreas de agricultura, saúde ou educação. Mas cada projeto enfocava apenas um desses três setores. O governo escolhia o setor e a agência correspondente (FAO, OMS ou UNICEF) o assumia. Da parte da FAO, as atividades principais eram: treinamento agrícola para aumento da produção, com plantio comunitário e nas escolas; criação doméstica de peixe, aves e pequenos animais; alguma concessão de ferramentas, sementes e fertilizantes; educação alimentar. Seus resultados circunscreviam-se ao entorno do ponto de implementação, sendo difícil separá-los de outros aspectos da realidade local; mesmo em áreas de sucesso na produção agrícola e animal por vezes não havia melhora tangível da nutrição do grupo-alvo. Em 1995 especialistas da FAO assim avaliaram retrospectivamente os entraves do programa: falta de efetiva integração aos planos de desenvolvimento nacionais/locais; limitações de financiamento local e internacional; problemas na integração entre as agências e entre estas e governos; insuficiente priorização da extensão agrícola; e impasses na educação, com episódios nos quais a educação alimentar teria sido inadequada ou pouco prática. Mas teriam sido positivos o estímulo dos governos pela nutrição, a maior incorporação da nutrição no desenvolvimento rural e o maior compromisso dos *staffs* nacionais

por Josué de Castro, a ASCOFAM, entidade que foi associada à FFHC ⁵⁹, consistiu na única iniciativa brasileira, no período, de distribuição de alimento enriquecido com proteínas – farinha de mandioca ⁶⁰.

As atividades de assistência técnica em nutrição no Brasil foram levadas a efeito com parâmetros característicos da área da saúde, em termos da forma de se objetivarem conteúdos para adequá-los à atuação em campo, do instrumental metodológico e da linguagem – enfim, dentro do estilo técnico-científico que, desde a OSLN, se tornava típico da área de nutrição. A assistência técnica intensificou a defesa do foco em saúde de populações e não de indivíduos, reforçando lógicas preventivo-resolutivas coletivas – ou seja, políticas públicas. Recordemos que, na década de 1930, a categoria 'alimentação popular', uma preocupação analítica e programática que olhava para o coletivo, se espalhou pelo mundo, impelida por ventos soprados da OSLN e da OIT, e vindo ao encontro das propensões racionalizantes trabalhistas, de *welfare* e de reforço do 'capital povo' para fortalecimento dos Estados, em suas conexões com a ótica modernizante capitalista. Nas práticas em nutrição efetuadas no Brasil pela FAO, há uma visão voltada para os povos, irradiada a partir do âmago da missão central da agência: elevar as condições de vida e alimentação de coletivos humanos. Na FAO, contudo, o discurso e o instrumental da saúde foram emoldurados, em termos gerais da agência, pela cultura de preocupação com o desenvolvimento ⁶¹.

com a nutrição aplicada (MUEHLHOFF *et al.*, 1995). No âmbito brasileiro, o programa estava sendo desenvolvido no Rio Grande do Norte, a cargo do UNICEF. Em 1961 e 1962 foi reforçado por um nutricionista de assistência técnica da FAO. Em 1960 Josué de Castro teria afirmado que o governo brasileiro, assessorado por pessoal internacional e com ajuda do UNICEF e de fundos locais, tentava estender o projeto a Paraíba e Pernambuco e incorporá-lo à FFHC. “Castro e o governo” (Marcel Autret. Minutes of a meeting with Dr. Josué de Castro. ?, 13 mai 1960. RG12, Dr. M. Autret Subject Files. FAOA) ficariam responsáveis por levantar tais fundos. As pretensões situavam-se no bojo da questão proteica, com extração de proteínas de vegetais usados para o gado, a serem disponibilizadas para a população a preços acessíveis; e obtenção de proteínas de oleaginosas, das frações inaproveitadas na obtenção de óleos. Certas firmas canadenses desejariam financiar os custos da fábrica, mas Castro só iria em frente se o valor biológico e o custo compensassem. Como, no processamento, parte da proteína poderia ser perdida, a FAO poderia ajudar propiciando a criação de uma unidade de análise de proteínas no INUB, criado por Josué de Castro (*ibid.*). Mas a proposta acabou não se processando.

⁵⁹ O Comitê Nacional da FFHC compôs-se de ASCOFAM, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, MEC, Ministério da Indústria e Comércio, Banco do Brasil, BNDE, INUB, SAPS, SUDENE, SPVEA, INIC, Serviço Social Rural, Conselho de Desenvolvimento da Pesca, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Indústria e Confederação Rural Brasileira (BRASIL, 1961).

⁶⁰ Correspondência de Josué de Castro a Jean Claude Arès, funcionário da ASCOFAM no Canadá. Rio de Janeiro, 24 fev 1959. CJC.

⁶¹ Não obstante, as recomendações acerca de nutrição e desenvolvimento persistiram para além do período estudado. Isto demonstra que era tal o poder do argumento, que se escolheu mantê-lo vivo. Um documento da FAO de 1997 contém uma afirmação que pareceria perfeitamente cabível nas décadas aqui estudadas: “a prevalência de desnutrição em um país é uma clara evidência de desenvolvimento deficiente, e desenvolvimento deficiente é também uma causa de desnutrição e fome. Crescimento e desenvolvimento econômicos que não levem a reduções substanciais na desnutrição são crescimento e desenvolvimento

Se recomendações de políticas alimentares nacionais haviam sido colocadas desde a OSLN, em uma posição qualificada, na FAO elas foram individuadas, inclusive com certa ajuda da assistência técnica, que ampliou, a base de conhecimento que tornou mais nítidos componentes do quê, exatamente, poderia ser feito em cada realidade local. Outros aspectos dessa foram refinados em elaborações conceituais, analíticas e de procedimentos no âmbito de conferências, comitês e grupos de trabalho. A troca de pontos de vista entre gestores de países também representou ativo campo de construção de saberes e sentidos. Tudo isto melhorou a possibilidade potencial de incorporação da nutrição ao Estado, ao ensejar maior ordenamento de um campo até então alienado dessa autoridade, por falta inclusive de um *corpus* que viabilizasse o desenho de diretrizes e formatos operacionais. Nesse sentido, tais saberes e sentidos foram, conforme discutido mais à frente, reapropriados por muitos cientistas de nutrição na legitimação científica, assistencial e formativa na área.

erroneamente concebidos”. Mas, logicamente, as bases interpretativas e operacionais já não eram as mesmas. Por exemplo, afirma-se que um desenvolvimento lento – com conseqüente lenta correção dos problemas nutricionais - seria inaceitável; há uma carga maior para o social e para um “desenvolvimento com uma face humana”; uma maior ligação com prevenção de doenças e serviços estruturados de saúde; e a equidade é indicada como única estratégia “moral” de crescimento de um país (LATHAM, 1997, p. 443). Continua a ênfase nos planos nacionais, mas agora se considera que “todos os esforços deveriam ser empreendidos para reduzir a desnutrição, independentemente da taxa de crescimento econômico” (*ibid.*, 443). Termos como 'participação popular' e 'empoderamento' tornam-se frequentes e há uma distinção clara nas terminologias concernentes a fome e desnutrição (*ibid.*).

Capítulo 4 – Alimentação e desenvolvimento como tema da agenda nacional de nutrição

A alimentação foi um tema relevante da pauta intelectual e científica brasileira dentre os anos 1930 e 1960. Ela foi muitas vezes relacionada a debates importantes sobre questões nacionais. Na configuração da agenda brasileira de nutrição, a questão do progresso/desenvolvimento foi das mais centrais. Josué de Castro teve um importante papel na construção dessa agenda.

4.1. Pensamento sobre alimentação no contexto médico-intelectual brasileiro

Até este ponto, viemos procuramos evidenciar o fato de que na agenda da OSLN e da FAO a questão alimentar foi vista para além de um tema apenas biológico - ou seja, o fato de a questão alimentar ter sido analisada como uma questão com imbricações políticas, econômicas, sanitárias e sociais. Ao fazê-lo, buscamos apontar que o tema da alimentação foi objeto de uma politização naquelas esferas, que incluiu dois aspectos fundamentais.

O primeiro, a maneira como avaliações e proposições relativas à temática alimentar, naquelas instâncias, se voltaram para perscrutar distintos aspectos dos níveis nacionais. Esses aspectos incluíram desde as agendas políticas em áreas ligadas à alimentação, até o padrão alimentar das populações e a composição dos alimentos nacionais. Corroborando para esse olhar sobre os níveis nacionais, grandes chaves gerais de mudanças nos países estiveram presentes em ambas as instituições: na OSLN, elas estiveram mais conectadas com as ideias de progresso/modernização; na FAO, com a busca do desenvolvimento.

O segundo aspecto dessa politização da temática alimentar envolveu a posição ocupada pela nutrição nessas agências, e as formas como se pensava aplicar a nutrição como elemento de modificação das sociedades - uma nutrição concebida em perspectivas e ações mais amplas, ou mais pontuais. O fato de as agendas de ambas as instâncias haver sido marcada por profundas inflexões - entre continuidades, descontinuidades, mudanças de perspectivas e de prioridades, e fatores afeitos à complexidade das dinâmicas das relações internas e externas dessas instituições - mudaram o valor e o lugar da nutrição sob sua perspectiva sanitária,

social e econômica, que contribuíram para provocar movimentos pendulares entre propostas de ação amplas e propostas mais pontuais em nutrição.

Após analisarmos tais aspectos no âmbito da OSLN e da FAO, a fim de traçarmos uma compreensão de como esses planos externos tiveram relevância ou foram postos em interação com ideias presentes no plano nacional, passamos a abordar o cenário de condições e ideias sobre alimentação na esfera brasileira.

Historicamente, sempre houve, em distintas esferas da conjuntura nacional, problemas afetando a questão alimentar. A falta de abastecimento de alimentos básicos era "tão antiga como o Brasil" (COIMBRA, MEIRA e STARLING, p. 165), e na literatura havia muita referência a ela desde o período colonial (*ibid.*, p. 164). Já na Velha República as políticas de abastecimento eram ditadas por interesses de produtores e comerciantes, em virtude de falta de base institucional e de "legitimação teórico-ideológica" no Estado (*ibid.*, p. 173). O Comissariado de Alimentação Pública foi o primeiro órgão de controle de estoques e tabelamento de preços, visando baratear alguns gêneros. Criado em 1918 como "uma das respostas do Estado oligárquico à longa e penosa sucessão de movimentos sociais contra a carestia" que culminou nas greves de 1917 (*ibid.*, p. 169), foi tachado de "socialista" pelos deputados das bancadas agrária e do açúcar (*ibid.*, p. 172) e sofreu pressão de produtores e comerciantes (*ibid.*, p. 170). Em 1920 ele foi convertido em Superintendência de Abastecimento e passou a adquirir alimentos para distribuir a parte da população pobre, promovendo ainda a formação de cooperativas agrícolas nas capitais.

Na década de 1930, novas crises de abastecimento ocorreram; o Estado tinha instrumentos administrativos para intervir no abastecimento, mas não o fez por debilidade política (*ibid.*, p. 174). Em 1939, criada a Comissão de Abastecimento para regular a produção e comércio de alimentos e outros produtos, foi fechada em poucos meses, alegando-se que seus objetivos já estavam cumpridos (L'ABBATE, 1988). A guerra traria mudanças de cenário, com a necessidade de racionamento e estabelecimento de estratégias na precificação e distribuição de gêneros, o que feito pela Coordenação de Mobilização Econômica, encarregada de regular e supervisionar o esforço de guerra. A partir de 1942, Postos de Subsistência do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) vendiam alimentos a preço praticamente de custo, para trabalhadores segurados da Previdência Social (BRASIL, 1942). Só dentre 1946 e 1953,

133 postos desses postos foram criados, mas gradualmente o SAPS foi sendo acometido de problemas administrativos e malversação de verbas (L'ABBATE, 1988).

Em 1951 foi instituída uma lei de crimes contra a economia popular, prevendo tabelamentos, e criada a COFAP - Comissão Federal de Abastecimento e Preços - para fixar preços e garantir a livre distribuição dos gêneros; não obstante o “poderoso instrumento legal” de que o Estado podia se valer, e que redundou inclusive com episódios esparsos de prisão e fechamento de estabelecimentos nos anos 1960, a ação da COFAP esteve “longe de ser considerada um sucesso. Sua extinção em 1962 não representou maior prejuízo para a massa de consumidores” (MATA, 1980, p. 915). No final de 1962 foram aprovadas novas leis, mas com pouca mudança em relação às de 1951, sendo a COFAP substituída pela SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento, de funções semelhantes (*ibid.*, p. 916). Os poderes eram amplos, mas, a atuação, falha (*ibid.*). Assim, todas as medidas de abastecimento implementadas no período se mostraram fracas, pontuais e/ou insuficientes.

É verdade que, no contexto do período estudado, a partir da década de 1930 a produção agrícola nacional, tanto para destino interno quanto externo, foi crescendo consideravelmente, embora não de forma ininterrupta (SZMRECSÁNYI, 1986). Dentre 1939 e 1952 os produtos agrícolas responderam por 80% das exportações (BESKOW, 1999) e de 1939 e 1955 a produção para o mercado interno aumentou (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 382). Tais incrementos se deram principalmente por acréscimo de área cultivada; maior produtividade em função de mecanização e melhores técnicas foi bem menos significativa (SZMRECSÁNYI, 1986; BESKOW, 1999). Na década de 1950, embora só 3% do território brasileiro fossem cultivados (HAMBIDGE, 1955, p. 197), o aumento de área de cultivo contribuiu em 70% para o aumento da produção, enquanto o aumento de produtividade nos restantes 30% (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 622). Mas a produção de alimentos básicos continuou sendo um problema. Em muitos dos países mais pobres não houve estímulo à produção de alimentos de subsistência no pós-guerra, face aos baixos preços e à ênfase nas culturas de exportação (THOMAS, 2005, p. 665).

As medidas governamentais brasileiras de modernização de métodos e criação de serviços, especialmente com difusão de técnicas, foram insuficientes e estiveram direcionadas principalmente para a exportação (BESKOW, 1999). Dentre as ações exercidas elencaram-se melhorias na infra-estrutura - especialmente com rodovias e silos, crédito agrícola, algumas

políticas de preços mínimos, subsídios para importação de insumos –, extensão rural e assistência técnica (*ibid.*). Mas houve erros estratégicos na localização de silos; a garantia de preços, efetivada a partir de 1951, não elevou suficientemente o rendimento agrícola; os subsídios à importação de insumos só beneficiaram algumas culturas; o crédito não cresceu o suficiente e privilegiou lavouras de exportação; a configuração da posse de terras não favoreceu a expansão da produção; o número de técnicos em assistência técnica foi diminuto frente à extensão do território; e as medidas para aumento da produtividade foram mais direcionadas para benefício de grandes agricultores (*ibid.*; BIELSCHOWSKY, 2000).

No conjunto, foram privilegiadas as culturas de exportação, destacando-se o café - inclusive como uma ‘compensação’ às taxas de câmbio desfavoráveis à exportação (*ibid.*). Sérios problemas no transporte, armazenagem e distribuição geraram enormes desperdícios (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 365). Em 1953, o próprio ministro da Agricultura, João Cleófas de Oliveira, diria que "o Brasil pode não ser um país essencialmente agrícola, mas é um país essencialmente longe" (1953 *apud* BIELSCHOWSKY, 2000, p. 365). Apesar do aumento global da produção, no período houve substancial elevação de preços, com alta inflação e investimento insuficiente no aumento da produção e distribuição de alimentos básicos para a população (BESKOW, 1999). Nos países tidos como avançados, a situação desde o fim da guerra fora bem diversa. Nos EUA e Europa ocidental a produção para o mercado doméstico encontrou condições altamente favoráveis, com garantia de preços, crédito, pesquisa e extensão, favorecendo a incorporação de tecnologia e redundando em melhores preços ao consumidor (REDCLIFT e GOODMAN, 1991, p. 50) ¹.

Em relação ao consumo brasileiro no período estudado, embora faltem dados nacionais diretos e sistemáticos acerca de sua adequação nutricional, há indicações de que a ingestão média de calorias esteve abaixo, embora não dramaticamente, das recomendações. Antes da II Guerra Mundial, o consumo calórico médio estimado brasileiro seria de 2.150 calorias diárias, mas, dentre 1953 e 1961, teria variado entre 2.215 e 2.540 calorias por dia (HAMBIDGE, 1955; AYKROYD e DOUGHTY, 1964, p. 91; FAO, 2001). As recomendações da época giravam em torno de 2.500 calorias/dia (FAO, 1950). No triênio 1957-1959, nosso consumo calórico estimado seria o 12º. pior dentre os de 43 países (AYKROYD e DOUGHTY, 1964, p. 91). Para se ter uma ideia comparativa, a situação da Índia no período foi mais severa, com

¹ Uma maior diversificação da produção agrícola brasileira só ocorreria nos anos 1970 (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 744).

o pior consumo calórico médio do mundo em 1953 – 1.620 calorias –, época em que EUA, Dinamarca e Austrália consumiam algo como 3.200 calorias diárias (HAMBIDGE, 1955, p. 243), uma dieta hipercalórica. Mas é imprescindível salientar que os dados de ingestão calórica média brasileira, que não eram tão gritantes, na verdade não refletiam as discrepâncias entre diferentes grupos populacionais, os mais pobres dos quais consumiam muito menos calorias, além de praticamente só ingerirem proteínas de origem vegetal, de menor valor biológico (OLIVEIRA, 1997) ².

Em finais do século XIX e princípios do século XX a questão da fome já era debatida em distintos círculos brasileiros. Por essa época, por exemplo, a imprensa e as fotografias nela veiculadas ajudaram a configurar uma representação e uma iconografia do faminto do sertão, associando o sertanejo a fome, doenças, atraso e barbárie (BARBOSA, 2004). No contexto de movimentos na sociedade, as manifestações contra a fome foram uma constante na história brasileira, e se exacerbaram especialmente a partir de fins do século XIX (GOHN, 1995). Do ponto de vista de movimentos na sociedade, manifestações contra a fome foram uma constante na história brasileira, e se exacerbaram especialmente a partir de fins do século XIX – como na Guerra de Canudos –, redundando em ações como a criação de Comitês de Combate à Fome, no Rio de Janeiro, em 1918, Movimento do Cangaço (1925-38), no Nordeste e na ocorrência, em 1931, da Marcha da Fome, caracterizada por atos públicos e passeatas convocados em nível nacional pelo Partido Comunista do Brasil (*ibid.*). Em 1946 teve lugar a Campanha Popular contra a Fome, com publicação de listas dos comerciantes que vendiam a preços considerados extorsivos; em 1951 e 1953, um Movimento contra a Carestia tomou diversos pontos do Brasil; em 1963 organizou-se o Dia Nacional de Protesto contra a Carestia (LEVINE, 2001).

Na década de 1930, quando os trabalhos sobre nutrição no interior da OSLN e a obra escrita de Pedro Escudero sobre a mesma temática se desenvolveram, a discussão sobre alimentação e fome no Brasil já tinha longa trajetória na produção escrita de diversos autores. Ainda no século XVII o Padre Antônio Vieira descrevia as grandes dificuldades dos habitantes de certas

² Em meados dos anos 1970, no primeiro estudo de abrangência nacional a respeito, feito com assessoria da FAO, embora os dados indiretos - de Folhas de Balanço Alimentar, ou seja, cálculo da produção nacional de alimentos dividida pelo número de habitantes - evidenciassem níveis médios de consumo suficientes, de acordo com os dados antropométricos mais da metade da população infantil estaria desnutrida. A renda era um dos principais determinantes do consumo e as compras de alimentos respondiam rapidamente a mudanças de preços (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 689).

regiões do país para obter alimentação para consumo diário ³. No século XIX, os viajantes naturalistas registravam crises alimentares por carência de gêneros, como nos relatos de viagens feitas entre 1816 a 1822 por Auguste de Saint-Hilaire; na *Memória sobre a viagem do porto de Santos à cidade de Cuiabá*, de Luís D'Alincourt (1818); na *Viagem no interior do Brasil empreendida nos anos de 1817 a 1821*, de Johann Emanuel Pohl (1832); na *Expedição às regiões centrais da América do Sul*, de Francis Castelnau (1840); e na *Viagem ao interior do Brasil*, de George Gardner (1846).

Até a década de 1960, ainda que não tomando a fome como seu objeto central, diversos autores do pensamento social tocaram na questão da alimentação do brasileiro. A via de debate privilegiada para tal foi a da agricultura, especialmente em torno do modelo monocultor latifundiário e da necessidade de auto-suficiência alimentar do país, temas recorrentes.

A identidade de Brasil como país agrícola foi assunto sempre em debate no pensamento social. Alberto Torres era favorável a um Brasil agrícola:

Nosso país tem de ser, em primeiro lugar, um país agrícola. Fora ridículo contestar-lhe esse destino, diante de seu vasto território (...). O Brasil, exatamente porque é um país tropical e equatorial, pobre em muitas regiões, e onde a terra e o clima carecem, quase geralmente, de elementos necessários às culturas europeias, deve ser um país agrícola, não no sentido ianque, de país de vastas propriedades e fazendas-modelo, mas no de nação de pequenos proprietários remediados, vivendo da infinidade de produtos da nossa terra, de excelente valor nutritivo para seu clima (1914, p. 207).

Já Hélio Jaguaribe era contrário:

Portugal explorava o Brasil e, para garantir uma exploração fácil e completa, determinou que a colônia fosse exclusivamente agrícola; assim foi, e a tradição ficou. Um dia, um estadista retórico, cujas ideias políticas eram essas mesmas – do Estado colonial – formulou: 'o Brasil é uma nação essencialmente agrícola'. Foi o bastante, e ficou assim consagrada a rotina econômica; ninguém teve coragem de tomar esta inépcia e mostrar quanto é idiota e irracional o conservar-se um país, qualquer que ele seja, como puramente agrícola (JAGUARIBE, 1958, p. 174).

³ Em 1680, afirmaria: “em todo o Estado [*do Maranhão*] não há açougue, nem ribeira, nem horta, nem tenda onde se vendam as coisas usuais para o comer ordinário, nem ainda um arrátel de açúcar, com que se fazer na terra. E, (...) no Pará (...), para um homem ter o pão da terra, há de ter roça; para comer carne, há de ter caçador; para comer peixe, pescador (...). Na ilha do Maranhão responde muito mal a terra com o pão natural daquelas partes, que é a mandioca, e, no Pará, por serem as terras todas alagadas, são tão poucos os lugares capazes da planta da dita mandioca, que é necessário aos moradores mudarem muitas vezes suas casas e fazendas, deixando perdidas e despovoadas as que tinham, e ir fabricar outras de novo dali a muitas léguas, com excessivos trabalhos e despesa” (*apud* SIMONSEN, 1937, p. 396-7).

Ainda segundo Jaguaribe, a monocultura ameaçava a nacionalidade: “Tal regime será o de uma nação? (...) Uma nação é um organismo completo, bastando-se a si mesmo. Só os povos que chegam à emancipação econômica e industrial podem dizer que possuem independência política” (1958, p. 175).

Afora o tema da vocação agrária, diversos outros exemplos podem ser enumerados. Alberto Torres (1914) criticou os obstáculos econômicos e sociais historicamente impingidos pelo latifúndio à pequena propriedade. Para ele, um país que não produzisse alimentos suficientes e não alimentasse bem o seu povo não teria vida própria, o que deveria ser sanado com uma política racionalizando a produção de alimentos, medida “vital para a nossa nacionalidade” (*ibid.*, p. 209).

Gilberto Freire (1933) creditou ao latifúndio a longa carência brasileira em alimentos básicos, e apontou que a aristocracia colonial experimentou, “nos dias comuns, alimentação deficiente, muito lorde falso passando até fome”, situação “que se prolongou pelo tempo do Império e da República” (1933, p. 477).

Roberto Simonsen (1937) considerou que, desde o período colonial, a questão agrícola retardara a evolução social e econômica do país; a agricultura latifundiária de exportação, feita à revelia das necessidades econômicas e sociais coletivas, a seu ver contrapunha uma produção supérflua rica e sobeja, a uma produção básica pobre e insuficiente. Ele salientou as recorrentes crises de fome nos quatro primeiros séculos de Brasil. Para Simonsen, o estadiamento social segundo a posse de terra revelava que a grande maioria da população não tinha valor político ou humano algum, e, portanto, nada havia de estranho em não se investir no coletivo, o que repercutia na falta de políticas de garantia de alimentação suficiente para todos (*ibid.*).

Inácio Rangel (RANGEL, 1953) considerou que o capital comercial, ao adquirir a produção agrícola a preços aviltantes e repassá-los com ágio, elevava os preços ao consumidor; substancial parcela da renda da população seria comprometida com alimentos. Os baixos preços pagos ao agricultor causariam queda da produção, reduzindo a oferta e realimentando o alto custo para as massas. Para ele, no mundo agrícola seria necessária a formação de um capital mercantil capaz de romper o sistema feudal da agricultura, o que solucionaria o suprimento alimentar das cidades.

Já Celso Furtado afirmou que a agricultura brasileira teria sempre visado lucros rápidos, sendo o Brasil o único país das Américas desde o começo organizado como uma empresa agro-mercantil. Isto, para ele, teria marcado a estrutura agrária do país e explicaria a pobre modernização da agricultura e a falta de acesso à terra, condições praticamente inalteradas com o passar do tempo. Essa histórica exploração no universo agrícola, na visão de Furtado, seria um gargalo ao desenvolvimento; por isso, no Nordeste seria necessária uma intensificação da produção alimentar, a partir dos recursos naturais à região e com técnicas agrícolas adaptadas às condições locais, além de reforma agrária e deslocamento da fronteira agrícola (FURTADO, 1961, p. 160).

Dessa forma, autores de variadas tendências vinham tratando de questões relacionadas à alimentação, correlacionando-as a condições políticas, econômicas e sociais. Mesmo sob posições e propostas as mais diversificadas, a temática alimentar, especialmente através da via da agricultura, estava no ar no debate intelectual brasileiro, de forma altamente politizada. Isto é de grande relevância para o presente estudo, uma vez que demonstra a existência, de longa data, de um interesse acerca do mundo alimentar e agrícola no pensamento social brasileiro, conectando esses temas entre si, bem como estendendo-os a análises e proposições para o Brasil.

Quanto a debates sobre essa temática especificamente no campo médico, um antecedente importante se configurou no movimento sanitarista do início do século XX. Não por haver se concentrado em questões alimentares, mas por ter definido a doença como uma característica distintiva do país e, nesse bojo, ter traçado um retrato do país e proposto soluções biológico-sociais para superação da doença e do atraso brasileiros. Sob a afirmação de ser o Brasil um país doente - um 'imenso hospital' (SÁ, 2009) - politizou-se a questão sanitária (CASTRO-SANTOS, 1985), tomando-se a doença como categoria social de compreensão do país (LIMA, 1999). Planos e intervenções, guiados pela ciência, deveriam, nessa linha, ser efetuados, para corrigir os problemas de saúde nacionais (CASTRO-SANTOS, 1985; LIMA e HOCHMAN, 1996; FONSECA, 2005). O ideário sanitarista dialogou e inseriu-se no pensamento social que escrutinava as causas e soluções, no nível dos governos e da sociedade, dos problemas brasileiros. A partir do movimento sanitarista, determinadas questões tornaram-se parte de uma agenda obrigatória na área médica. A nutrição veio a se inscrever nessa matriz, ao definir, a partir da década de 1930, a má alimentação como um grave mal nacional e principal obstáculo ao progresso.

No terreno das discussões médico-biológicas tratando do tema alimentar, já havia, igualmente, uma tradição estabelecida. O higienista francês José Francisco Xavier Sigaud, por exemplo, em 1838, registrara casos de escorbuto no Pará, na Bahia e no Rio de Janeiro, e, ao publicar, em 1844, *Sobre o clima e as doenças do Brasil*, fez um esforço de interpretação da situação sanitária brasileira analisando as relações entre doença, natureza e sociedade; neste livro, apontou o regime alimentar das populações como causa de doenças (FERREIRA, 1998). Distintas foram, ainda, as teses defendidas nas faculdades de medicina brasileiras, em período anterior ou coetâneo ao focado no presente estudo, que tangeram o tema da alimentação. Embora muitas tenham tratado da questão de forma subjacente a outros temas de saúde, enfocando o problema alimentar como um componente de causa ou favorecimento de enfermidades, outras fizeram da alimentação seu tema principal⁴. Por sua vez, por terem sido registrados em fontes anteriores diversas, eram lembrados, pela comunidade médica contemporânea ao período estudado no presente trabalho - como pelo médico pernambucano Orlando Paraim, companheiro de Josué de Castro em algumas de suas empreitadas - antigos problemas de fundo alimentar do homem brasileiro:

Já de há muito, já nos tempos da Colônia, no tempo dos vice-reis, nos tempos das casas grandes e das senzalas, ao tempo do Império e, ainda atualmente, nas favelas e nos mocambos e um pouco por todas as classes, mesmo as abastadas, os erros de alimentação se têm acumulado perniciosamente, provocando múltiplas manifestações carenciais. Recordaremos apenas aquelas que, por mais temíveis, no momento nos acodem à memória: úlceras corneanas por má nutrição, diagnosticadas em filhos de escravos por Gama Lobo e Hilário de Gouvea; beribéri, que assolou a marinha ao tempo do Segundo Império e que era um dos flagelos da Amazônia, imputado caluniosamente ao clima; hemeralopia nos sertanejos nordestinos, constatada por Euclides da Cunha (...); anemias por falta de ferro alimentar (PARAIM, 1944).

Em relação, especificamente, à correlação entre fome e contexto político, econômico e social brasileiro, em edição de 1939 de *O problema alimentar brasileiro* Josué de Castro cita a obra de alguns autores como importantes subsídios na linha que ele, Castro, abraçava. A obra do farmacêutico baiano Rodolfo Marcos Teófilo é uma das mais relevantes. Teófilo perscrutaria

⁴ Dentre estas, podem-se arrolar muitas teses médicas: *Qual a alimentação de que usa a classe pobre do Rio de Janeiro e sua influência sobre essa mesma classe*, de Antônio Corrêa de Souza Costa (1865); *Considerações sobre a alimentação no Brasil*, de Hernani da Silva Pereira (1887); *Questões de higiene e alimentação*, de Pedro Soares Caldeira (1889); *Alimentação do povo, abastecimento de carnes verdes e as classes menos favorecidas*, de Fernando Francisco de Castro Ferraz (1891); *A alimentação no Brasil*, de David Correa Rabelo (1909); *Do aleitamento materno sob o ponto de vista médico-social*, de Alexandre dos Santos Selva Junior (1910); *Alimentação na Bahia: suas consequências*, de Francisco Antônio dos Santos Souza (1910); *A alimentação do soldado*, de Virgílio Pereira da Silva (1910); *Peso e estatura das crianças no Rio de Janeiro*, de Joaquim Aimbiré de Siqueira (1912); *Da inanição e da hipo-alimentação*, de João Batista de Almeida (1913); e *Estudo geral das avitaminoses*, de Oswaldo Lacourt Muylaert (1926).

o tema da fome sertaneja nas secas de finais do século XIX e princípios do século XX, especialmente nos livros *História da seca do Ceará – 1877-1880* (1884), *A fome: cenas da seca do Ceará* (1890) e *A seca de 1915* (1919). Nesses livros, ele analisou a sociedade a partir da desestruturação social que, a um só tempo, seria causadora e decorrente da fome. Situou a fome do sertão como fruto não de um determinismo natural, mas de condições da sociedade, da falta de proteção por parte do Estado, do modelo coronelista oligárquico, dos atos oficiais que exacerbavam a fome e do ambiente de crimes e desmandos que esta propiciava. Nesse contexto, analisou a fome como expressão biológica e social, valendo-se das categorias da irracionalidade do Estado, do abandono do povo, dos interesses privados sobrepujando interesses públicos e das condições alimentares degradantes. Teófilo buscou contar uma história dos lances políticos ocorridos, no contexto local e no governo imperial, durante o processo de construção da visibilidade política do problema da fome do sertanejo no período, bem como da tomada de decisões, da implementação e do controle de ações públicas a respeito. Falando em fome aguda e fome crônica, tocou ainda na questão das deficiências alimentares específicas (como a hemeralopia e a pelagra). Diversas passagens de seus livros acentuaram a degradação física, social e moral que a fome impingiria no sertão⁵.

Em outra publicação referida por Josué de Castro como relevante no sentido da análise biológica, social e política da questão alimentar, *Amazônia, a terra e o homem: introdução à antropogeografia*, o médico José Francisco de Araújo Lima realizou um estudo dos tipos humanos amazonenses, analisando as causas sociais de seus problemas de saúde (ARAÚJO, 1933). Detalhando aspectos da falta de civilização, do abandono do homem e das iniquidades econômico-sociais observadas na região como parte dessas causas, apontou a alimentação deficiente como fator de inferiorização do amazonense. Concluiu que o caboclo amazonense

⁵ Podem-se destacar: “o povo, vitimado pela usura do governo, não ousava levantar o braço para fazer valer os seus direitos, não invadia os depósitos de víveres para saciar a fome; resignado, emigrava para terras estranhas, enquanto em sua província os gêneros ficavam mofados nos celeiros públicos” (TEÓFILO, 1922, p. 133); “era a emigração a última desgraça reservada ao cearense; e a emigração forçada, porque não queriam sair, e o governo da província a isso os obrigava diminuindo todos os dias os socorros” (*ibid.*, p. 202); “no leito da estrada encontravam-se, a cada passo, ossos humanos, cuja pele seca e colada os conservava articulados” (*ibid.*, p. 47); “[Ele] deve o lugar de comissário [*de socorros alimentares*] à política. É partidário exaltado, bom cabo de eleições, reúne capangas e não há quem grite mais nos conflitos eleitorais. A sua nomeação não foi muito fácil. O lugar era ambicionado como se fosse um rendoso emprego.” (*ibid.*, p.159); o primeiro presidente da República a governar sob uma seca “mostrou logo o seu pensar sobre socorros públicos. (...) consentiu na abertura de um crédito de 10 mil contos para a assistência aos famintos. Antes de votado o crédito, mandou uma mensagem ao Congresso pedindo que a verba fosse exclusivamente para passagens aos retirantes para fora do Ceará!” (*ibid.*, p. 15). Ressalta ainda a exigência do governo local de os debilitados famintos carregarem, de Mucuripe à capital, pedras para construção, em troca de uma ínfima razão de farinha e charque (*ibid.*, p. 132).

era um “anormalizado” (*ibid.*, p. 115) pelo meio social, em função da insuficiência alimentar, que redundava em inferiorização física, intelectual e social (*ibid.*, p. 244).

Castro também destaca a obra do médico Afrânio Peixoto. Em *Clima e saúde: introdução biogeográfica à civilização brasileira* (1938), Peixoto atribuiu as doenças à falta de civilização, à má condição social e à deficiente alimentação do brasileiro – esta, fruto do modelo colonial herdado, que determinava baixa produção alimentar. Considerou que “a crise política e moral do mundo é uma doença de nutrição” (*ibid.*, p. 235). Apontando a questão das condições de vida e do meio circundante ao homem brasileiro, afirmou que “esse meio é criação, é alimentação, é cultura, é saúde, são hábitos: biologia vem a ser sociologia” (*ibid.*, p. 46). Se, para ele, o trabalhador nacional era um sub-alimentado (*ibid.*, p. 234), por outro lado

Esta questão alimentar não é só de trabalho, é de subsistência. Demonstrou-se que há uma antropologia de ricos e pobres, isto é, de supernutridos e desnutridos (...). Como há uma antropologia, há uma fisiologia de classe (...). A conclusão sumária é que a crise política e moral do mundo é uma doença de nutrição. Supernutridos violentos e atemorizados; subnutridos irritáveis e pervertidos (*ibid.*, p. 235).

Assim, o tema da alimentação já estava presente de longa data no pensamento social e no pensamento médico brasileiros, sob enfoques distintos, muitos dos quais privilegiando aspectos da relação entre saúde e sociedade, na análise das causas, consequências e soluções do problema alimentar nacional. O mundo médico se apropriou e ressignificou muitas das questões do debate nacional para interpretar a problemática alimentar brasileira de uma maneira conjugada à interpretação do Brasil – dos atrasos, dos problemas, das doenças, das carências da sociedade brasileira.

Nas décadas de 1930 e 1940, distintos autores médicos militando em nutrição se debruçaram nesse sentido sobre o tema da alimentação, revisitando e relacionando com a nutrição várias das discussões políticas presentes nessas tradições de pensamento. A década de 1930, como já referido, foi considerada tanto pela comunidade médica internacional quanto pela nacional como a do ‘surgimento da ciência da nutrição’. Para isso, como procuramos apontar, contribuiu substancialmente o trabalho da OSLN. Assim, com favorecimento tanto no ambiente internacional como no nacional, deu-se, no Brasil, na década de 1930, a conformação de uma comunidade médica de nutrição (LIMA, 1998), aliando ciência com temas nacionais e políticos e interpretando a nutrição como uma questão biológico-econômico-social. Desde meados da década de 1930 esses médicos atuaram em um

movimento pela institucionalização da nutrição, defendendo um amplo plano nacional de política alimentar (*ibid.*).

Dentre os médicos especialistas que conformaram esse grupo, podem-se elencar: Alexandre Moscoso (representante brasileiro, como já citado, na Conferência de Alimentação de 1939, presidida por Pedro Escudero, bem como na Conferência de Hot Springs, em 1943); Josué de Castro; Pedro Borges (especialista nos problemas alimentares do Norte e Nordeste); José Messias do Carmo (um dos fundadores da Sociedade Brasileira de Nutrição); Rui Coutinho (cujo livro *Valor social da alimentação* foi prefaciado por Gilberto Freire); Dante Nascimento Costa (destacado membro do SAPS); Rubens de Siqueira (coordenador do curso de graduação de nutricionistas do Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil); Orlando Paraim (secretário de Saúde de Pernambuco); Antônio da Silva Melo (catedrático da Faculdade Nacional de Medicina); Franklin de Moura Campos (catedrático da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo); Talino Botelho (médico do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários e um dos delegados brasileiros na II Conferência Latino-Americana de Alimentação, promovida em 1948 pela FAO); Jamesson Ferreira Lima (estudioso da subnutrição nordestina); Walter Santos (idealizador e primeiro coordenador da Merenda Escolar no Brasil); Walter Silva (chefe da Seção de Nutrição do Departamento Nacional de Saúde); Néelson Chaves (fundador do curso de nutrição do Recife) e outros ⁶.

A partir de meados da década de 1930, a produção contendo uma análise social e política da questão alimentar brasileira por parte dos médicos que se dedicaram à temática da nutrição foi crescente. Desde então "a ciência da nutrição expande sua esfera de influência" (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982 p. 155); no intervalo 1935-1940 "publica-se como nunca", inclusive obras de divulgação científica; só dentre 1942 e 1947, 47 títulos sobre alimentação são publicados - *Bases da alimentação racional*, de Dante Costa, esgota-se e é duas vezes reeditado, e Josué de Castro faz diversas publicações (*ibid.*).

Os médicos componentes desse grupo, citados mais acima, compartilharam uma concepção comum de má alimentação do brasileiro como sendo o grande mal nacional e causa de diversos outros problemas brasileiros, devendo os interesses da alimentação pública ser priorizados sobre outros interesses oficiais e privados - uma tarefa do Estado. A má

⁶ Não obtivemos fontes que nos permitissem traçar, como desejaríamos, um perfil individual mais pormenorizado desse conjunto de autores.

alimentação estaria ligada a fatores de longa duração da história brasileira, tendo uma crucial determinação social e econômica, em parte ligada à estrutura agrária. Eles defenderam a necessidade de aumento da produção de alimentos básicos e de criação de uma infra-estrutura para sua distribuição e comercialização, além da coibição de abusos por parte dos intermediários do comércio. Em sua concepção, a agricultura precisaria de modernização, apoio técnico, crédito e preços mínimos, particularmente para os pequenos produtores, principais responsáveis pelo cultivo de alimentos de subsistência. Seriam, segundo eles, necessárias pesquisas sobre o homem e os alimentos brasileiros, a fim de se conhecerem melhor as necessidades e as respectivas potencialidades de solução ⁷. Daí resultaram prescrições por eles formuladas sobre mudanças no país, mudanças essas que deveriam privilegiar a alimentação adequada de toda a população – pois a má alimentação seria, ao mesmo tempo, causa e consequência de sérios problemas nacionais.

A agricultura era um tema de grande destaque, pois a permanência de um modelo agrícola nas bases sociais, econômicas e políticas de então impediria a adequada alimentação da população e o progresso nacional. Uma das questões mais repisadas era a de que deveria ser exercida, pelos especialistas de nutrição, uma reorientação científica da produção agrícola – os especialistas é que deveriam definir o que e o quanto deveria ser plantado - a fim de se atender aos interesses da coletividade. Assim, teve lugar uma apropriação da temática agrícola pela nutrição. Igualmente se fez presente a ideia de descaso oficial pela agricultura como projeto. A alimentação do público deveria ser uma prioridade nacional e medidas oficiais urgentes deveriam ser tomadas nesse sentido, com a criação de políticas públicas. São bastante sugestivos os títulos de algumas das publicações dos autores em apreço, nesse âmbito ⁸.

⁷ Dentre os principais aspectos por eles problematizados constaram: a análise da questão do Brasil como país agrícola; a avaliação do latifúndio como entidade deletéria; a necessidade de correção da escassez de alimentos básicos no país; a agricultura como setor brasileiro atrasado e conservador, carente de modernização e de maior produtividade; a pobreza como causa mais relevante da fome; o intervencionismo econômico agrícola; as necessidades de transformações econômico-sociais no país; a compreensão de povo como um valor nacional e objeto de políticas; o grau de eficiência e caráter protetor do Estado brasileiro; a alimentação e a agricultura em suas correlações com o progresso do país.

⁸ Podem-se destacar: Josué de Castro – *O Problema da alimentação no Brasil*, 1932; José Messias do Carmo - *Política alimentar brasileira*, 1937; Rui Coutinho – *Valor social da alimentação*, 1937; Dante Nascimento Costa – *Bases da alimentação racional*, 1938; Alexandre Moscoso - *Alimentação do trabalhador*, 1939; Rubens de Siqueira - *Alimentação: questões brasileiras da atualidade*, 1940; Orlando Paraim – *O problema alimentar do sertão*, 1940; Cleto Seabra Veloso - *A gastrotécnica na alimentação brasileira: breve ensaio de história social, antropologia e sociologia*, 1941; João Peregrino da Rocha Fagundes Júnior – *Alimentação: problema nacional*, 1942; Antônio da Silva Melo – *A alimentação no Brasil: problemas e sugestões*, 1946; Francisco de Moura Campos – *Problemas brasileiros de alimentação*, 1949; Dante Costa – *Política nacional de alimentação*, 1954; Talino Botelho – *Acesso à alimentação racional*, 1955; Jamesson

Boa parte dessas ideias se manteve no cenário de discussões em torno de um projeto ideal de Brasil ao longo de todo o período estudado (BIZZO, 2009). Essas concepções foram absolutamente fundamentais para a sedimentação de uma forte politização da temática alimentar no meio intelectual brasileiro, a partir da década de 1930. Convergir, portanto, para a configuração do debate em nutrição como um tema qualificado nas tradições do pensamento social da época, como questão crucial na análise do país e das saídas para seu crescimento. A exemplo do ocorrido no contexto internacional, também na esfera nacional a alimentação tornou-se, por conseguinte, um tema social e político definitivo.

Esse núcleo de ideias articulou-se fortemente com as ideias de nutrição presentes na OSLN, bem como com as de Pedro Escudero, as do pensamento social e as do movimento sanitarista. Em relação à agenda da OSLN, houve extenso número de pontos de convergência. Foram decisivos para isso: a visita do japonês Tadasu Saiki ao Brasil em 1927 sob os auspícios da OSLN; a solicitação chilena, em 1932, de assessoria da OSLN para um amplo estudo da alimentação popular no país; os diversos documentos-chaves publicados pela OSLN em nutrição nos anos 1930 (já anteriormente debatidos); a Conferência Internacional do Trabalho de 1936 promovida pelo Escritório Internacional do Trabalho ⁹; e a Conferência Latino-Americana de Nutrição realizada pela OSLN e presidida por Pedro Escudero, em 1939.

O mais fundamental ponto em comum em relação às ideias praticadas na OSLN esteve na defesa da institucionalização da nutrição no Brasil - através de uma ampla política nacional de alimentação, criação de um órgão central de políticas, com o ensino e a pesquisa como atividades necessárias à implementação e continuidade dessas políticas. Para tanto, defendia-se que uma diversidade de condições biológicas, econômicas e sociais nacionais deveria ser repensada, no sentido de o Estado promover a nutrição como um elemento de saúde pública.

É de extrema relevância notar que o clima intelectual e científico de ideias já prevalente no Brasil quando do início dos trabalhos da OSLN e da conformação do grupo brasileiro de nutrição foi de fundamental importância para a aceitação das ideias internacionais em apreço e sua reapropriação pelo grupo brasileiro. Isto porque as discussões havidas naquele cenário externo acabaram, como mencionamos anteriormente, por implicar em questões nacionais. As

Ferreira Lima – *Aspectos do problema alimentar no Nordeste*, 1962; Nelson Chaves - *Trópico, nutrição e desenvolvimento*, 1964.

⁹ Entidade que, como relatamos, à época desenvolveu alguns trabalhos conjuntos em nutrição com a OSLN.

recomendações da OSLN não poderiam ser cumpridas sem um decisivo compromisso das esferas governantes no sentido das mudanças preconizadas – as quais incluíam reformas e políticas. Além disso, a imbricação temática envolvendo nutrição com todo um conjunto de áreas como economia, sociologia, agricultura, etc., levava a se repensar a situação do país nesses setores, o que ia justamente ao encontro das análises que a intelectualidade já de longa data levava a cabo em torno da temática alimentar e dessas mesmas áreas acionadas na OSLN – fator que auxiliou decisivamente na boa recepção das ideias praticadas na OSLN. A situação de crise mundial ocasionada pela I Guerra Mundial e pela recessão desencadeada em 1929, que também tiveram reflexos na economia brasileira, assim como o próprio cenário econômico, político, sanitário e social brasileiros, também ajudaram a propiciar esse clima no qual a pauta de debates da OSLN ressoou na comunidade de nutrição brasileira do período.

Os participantes desse grupo, cujos principais membros, publicações e ideias já foram anteriormente mencionados, estavam ligados ao Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, ao Serviço de Alimentação da Previdência Social, à Faculdade de Higiene de São Paulo e à Escola de Nutrição de Recife, ou seja, predominantemente a instâncias de ensino e pesquisa ¹⁰.

¹⁰ Os cursos de nutrição então existentes foram criados em: 1939, na Superintendência do Ensino Profissional de São Paulo (curso técnico); em 1939, no âmbito da Faculdade de Higiene de São Paulo; em 1943, no SAPS (hoje curso da Unirio); em 1946, no INUB; em 1956, na Universidade da Bahia; em 1956, no Instituto Municipal de Nutrição do Rio de Janeiro (hoje Instituto de Nutrição Annes Dias); e em 1957, no Instituto de Nutrição do Recife. Desde as décadas de 1930 e 1940, um esforço foi feito, nessas instituições, para mostrar a nutrição como uma área de conhecimento especializado, com uma identidade - científica, assistencial e de formação - própria. Sucederam-se alguns temas que predominaram nos interesses de seus praticantes. Na década de 1930, eles se voltaram para a 'alimentação popular', como uma necessidade de se elevar o padrão alimentar geral dos brasileiros; porém alguns grupos populacionais específicos mereceram um foco de interesse, como o dos trabalhadores (décadas de 1930 e 1940), do grupo materno-infantil e dos jovens (década de 1930 para além do período estudado). Na primeira metade da década de 1940, particularmente devido ao contexto de guerra e racionamento de alimentos, a preocupação com o estabelecimento da ração cientificamente mais adequada para o brasileiro fez-se presente. Na década de 1930 e em parte da de 1940 predominou um interesse em vitaminas e minerais, depois sobrepujado pelo tema das proteínas (décadas de 1950 e 1960). O desvendamento das condições nacionais, bem como das condições regionais (com ênfase em Norte e Nordeste) em termos de condições de acesso aos alimentos, adequação do consumo alimentar, estado de nutrição da população (incluindo valores antropométricos, sinais clínicos e sintomas), tipos de alimentos consumidos segundo a localidade, e teor químico desses alimentos, levou à realização de distintos inquéritos biológico-econômico-sociais (a partir de 1932), bem como a estudos laboratoriais com alimentos (especialmente a partir de 1939). Investigações de laboratório e ensaios biológicos com cobaias para desenvolvimento de alimentos enriquecidos com proteínas foram efetivados especialmente nos anos 1950 e 1960. Parte dos esforços voltou-se para a tecnologia de processamento e a industrialização de alimentos, os quais poderiam prolongar a vida útil destes naqueles tempos marcados por guerras e por deficiências na estrutura brasileira de armazenagem, transporte e comercialização de alimentos; os esforços tecnológicos e de industrialização se deram a partir de 1942 e perduraram no período.

Em termos de contato mais direto com personalidades envolvidas com a nutrição na OSLN, ou de contatos diretos com a OSLN, podem-se destacar três casos. O mais relevante deles foi o de Josué de Castro, que estagiou na Itália com um dos especialistas de nutrição da agência, Filippo Bottazzi, em 1933 (L'ABBATE, 1988). Além dele, Alexandre Boavista Moscoso esteve na delegação brasileira da Conferência de Buenos Aires de 1939 – assim como estaria em Hot Springs em 1943 e no início da FAO em 1945. De São Paulo, cujo curso de nutrição fora o primeiro criado no Brasil, Geraldo de Paula Souza teve uma interação mais direta com a OSLN – embora não na área de nutrição -, pois foi técnico da mesma dentre 1927 e 1929; ele manteria contato com o trabalho e o pessoal da organização ¹¹.

A aceitação e legitimação das ideias da OSLN junto ao grupo de médicos da nutrição na década de 1930 foi bastante disseminada (CARMO, 1937; COUTINHO, 1937; COSTA, 1938; MOSCOSO, 1939; SIQUEIRA, 1940). Desde a década de 1930 observa-se que o grupo compartilha um núcleo central de ideias comuns que, entendendo a nutrição como biológico-econômico-social, representa uma ‘nova ciência’ que deveria redirecionar caminhos no país (como a agricultura) em prol da alimentação da coletividade e saúde pública, nos moldes em que se defendia na OSLN. Nesse sentido, o modelo de nutrição indissociavelmente composto por ciência, políticas e ensino, modelo que fora difundido pela OSLN, é o que é adotado pelo grupo. Torna-se a principal bandeira desses médicos a veemente defesa da criação de instituições, inclusive de uma instituição central – um Ministério da Alimentação ou um Instituto Nacional de Alimentação - com forte poder decisório e executivo, encarregado de formular e implementar uma ampla política nacional de alimentação, como também era defendido na OSLN.

4.2. O papel de Josué de Castro na agenda brasileira

Josué de Castro era o maior expoente desse grupo dedicado à questão alimentar, e sua atuação em órgãos nacionais e na FAO também contribuiu para isso. Ao tratar das correntes de ação e pensamento em nutrição no Brasil, Coimbra e colaboradores denominam a principal delas de “matriz Josué de Castro”, justificando: “não há como designá-la a não ser pelo nome de uma

¹¹ Os paulistas também tiveram importante interação com a Fundação Rockefeller e a ciência americana (CANDEIAS, 1984).

pessoa, Josué de Castro, pois é precisamente ele que fornece a identidade e a singularidade dessa matriz" (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 194). O sucesso que essa matriz alcançou também estaria ligado “à consagração obtida por Castro, ao fascínio que exercia sobre seus interlocutores, à sua inquietude (que inclusive o levava a preferir sugerir uma ideia do que a executá-la) e ao fato de ser ambicioso e dotado de forte motivação para o poder”, o que possibilitou que construísse um projeto de crescente influência na vida pública brasileira, compreendendo a questão alimentar como uma questão ampla envolvendo da agricultura à cultura (*ibid.*, p. 198).

Assim, de todo o conjunto de pensadores médicos da nutrição que protagonizou, na esfera brasileira, o ingresso e permanência do tema da alimentação no âmbito do debate científico e intelectual nacional, Josué de Castro é considerado o principal.

A ideia de fome com causas biológicas, econômicas e sociais, na obra de Castro, é o constructo que guia todo o seu exame da sociedade como matriz em que essa fome se produz e mantém, influenciando as características do Brasil como país e nação. Geralmente considerado o 'inaugurador' do discurso sobre fome no Brasil (COUTINHO e LUCATELLI, 2006), de sua obra é comumente destacado o caráter 'multidisciplinar' da reunião entre biológico e social (NASCIMENTO, 2009) adstrito a sua caracterização da fome como uma categoria analítica e propositiva de cunho sociológico-político (BIZZO, 2009).

Rosana Magalhães (1997), analisando suas ideias, destaca o exercício do pensamento social e salienta que, desde a década de 1930, seus trabalhos enfatizavam o tema da identidade nacional, ao mesmo tempo defendendo a tese de que o mal do Brasil era o problema alimentar, e não as questões afeitas ao clima ou à raça. Os efeitos deletérios que Castro atribuía ao sistema de latifúndio monocultor, segundo a autora, igualmente achavam-se presentes desde então. O aspecto ao qual a autora atribui maior destaque na trajetória das ideias do pernambucano, produzidas antes e ao longo de sua atuação à frente das primeiras instâncias oficiais de nutrição criadas no país, reside no enfoque 'biológico-social', multidisciplinar, empregado por ele.

Francisco Vasconcelos (VASCONCELOS, 2001b) afirma que Josué de Castro contribuiu para a conformação de um pensamento social sobre a alimentação como uma questão coletiva, o que foi muito relevante para a construção e configuração do campo da nutrição no

Brasil. O mesmo autor aponta que, ao finalizar seu primeiro trabalho de repercussão, o inquérito de 1932 sobre as consequências da insuficiente dieta das classes operárias do Recife, Castro afirmava a 'tese do mal de fome, e não de raça' como uma forma de interlocução com os cientistas de outros campos disciplinares que se deslocavam do biológico, alguns indo para o cultural, em relação às teses sobre meio e raça concernentes ao povo brasileiro (VASCONCELOS, 2001a).

Lúcia Lippi Oliveira (2007) ressalta o empenho de diversos intelectuais brasileiros, na década de 1950, na construção de uma proposta de futuro e na dissociação em relação ao passado brasileiro, e em pensar tais bases futuras em termos de superação de estruturas econômicas coloniais e dependentes que obstaculizavam o desenvolvimento - dentre elas, o latifúndio e o abandono do interior. A autora confere papel de destaque ao livro de Josué de Castro *Geografia da fome* (1946) como marco dessa temática, ao expor, nas esferas nacional e internacional, o 'delicado e perigoso' fenômeno da fome e os males dele decorrentes no país. Nesse sentido, a autora também ressalta o lançamento, em 1951, de *Geopolítica da fome*. Lippi salienta a compreensão de fome de Castro como uma expressão biológica de males sociológicos, ligados a distorções econômicas - como a estrutura agrária feudal, o regime de posse de terras, as iníquas relações de trabalho - que teriam conduzido a um mau aproveitamento das potencialidades de riqueza nacionais. Para ela, tais distorções vão ajudar a conformar uma teoria explicativa da pobreza, da miséria e do subdesenvolvimento, que redundava na defesa da reforma agrária, conforme presente na obra de Castro.

É ainda Lúcia Lippi quem lança uma questão fundamental para a qual o presente estudo tenciona contribuir: "será que Josué de Castro não tinha também uma conexão forte com o global de seu tempo? Suas relações com a Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) ainda precisam ser melhor investigadas" (*ibid.*, p. 4). As relevantes considerações da autora no sentido de caracterizar os fundamentos básicos do pensamento social de Castro permitem melhor se compreender como as ideias do médico incorporaram uma profunda reflexão sobre o Brasil, sobre as causas de seu problema alimentar, sobre seu futuro e sobre suas possibilidades de desenvolvimento, assim configurando um projeto nacional. Os questionamentos finais por ela lançados fornecem pistas sobre terrenos inexplorados pela historiografia da trajetória de interlocução e de inserção de Castro em um cenário de ideias, nacional e internacional, e para o avanço dos quais pretendemos contribuir.

4.3. A trajetória de Josué de Castro

Nascido no Recife em 05 de setembro de 1908, Josué Apolônio de Castro formou-se médico em 1929, pela Faculdade Nacional de Medicina, no Rio de Janeiro ¹². Nessa época, embora ainda não houvesse qualquer institucionalização da nutrição no Brasil, existia, naquela faculdade, um interesse incipiente pelo tema. Em 1932 foi criada uma cátedra de nutrição na instituição, exercida pelo professor Heitor Annes Dias (um dos responsáveis pela vinda de Pedro Escudero ao Brasil em 1934), de quem se afirma que Castro foi aluno (L'ABBATE, 1988, p. 90). Após formado, Castro retornou ao Recife e passou a clinicar tratando de problemas alimentares, tendo, por principal clientela, senhoras da sociedade. Realizou estágios na Itália – com Filippo Bottazzi -, na Argentina – com Pedro Escudero - e nos EUA. Em 1932 conduziu um inquérito acerca do consumo alimentar e condições econômicas de operários do Recife, estudo esse que teve uma repercussão nacional muito alta. Insatisfeito com o tipo de trabalho que realizava em sua cidade natal, voltou ao Rio, estabelecendo em 1935 uma clínica voltada para a nutrição na qual tinha Darcy Vargas por uma das clientes. Gradualmente, Castro alcançou reconhecimento como clínico e no tratamento de problemas alimentares de senhoras da sociedade. Sentia-se, contudo, mais seduzido pela temática dos problemas alimentares da população pobre, área sobre a qual passou a escrever. Publicou cada vez mais, ao longo da década de 1930, acerca da alimentação como uma questão biológico-social.

Ele também se aproximou da esfera do poder político, através de amizade com o presidente Vargas, formada a partir de sua condição de médico da primeira-dama (SILVA, 1998). Castro se filiou e atuou como parlamentar (1955-1962) pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido que, além da forte articulação varguista, conectara-se ao movimento sindical e, mais tarde, ao movimento rural. No período Vargas, Castro conseguiu concretizar a criação das cinco instituições de nutrição consideradas as primeiras da área no Brasil. Assim, idealizou, fundou e dirigiu, a partir de 1939, todos os primeiros órgãos de política alimentar nacional: o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (criado em 1939), o Serviço de Alimentação da Previdência Social (instituído em 1940), o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (1942), o Instituto de Tecnologia Alimentar (1944)

¹² O Anexo 1 apresenta uma cronologia das principais atividades e publicações na trajetória de Castro.

e a Comissão Nacional de Alimentação (1945). Além disso, também fundou o Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, o INUB (1946).

Castro igualmente atuou em outros setores de interesse social, como nas bases de formulação do salário mínimo ¹³, na Comissão Nacional de Bem-Estar e na Comissão Nacional de Política Agrária. O segundo governo Vargas representaria 'o apogeu' de sua trajetória pública no Brasil: consolidou-se o INUB, Castro conquistou a presidência da CNA e suas publicações se expandiram (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982). Isto coincidiu com sua ascensão ao cargo de presidente do Conselho da FAO, coincidência dificilmente casual, denotando a relevância da contribuição de posições nacionais no impulso a posições internacionais, e vice-versa.

Ampliada sua interação e debate com intelectuais e homens da nutrição, e no universo político, Castro passou a integrar uma rede de nomes de destaque no conjunto qualificado de cientistas de nutrição que então – década de 1930 – se formava no país. Passou a ser considerado, pelos próprios integrantes dessa rede, assim como externamente a ela, como o líder intelectual e político desse grupo (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982; L'ABBATE, 1988; LIMA, 1998; VASCONCELOS, 2001a). Para isso foram relevantes os veículos e lugares a partir dos quais divulgou suas ideias; em todos eles, ressaltou-se, Castro ativamente divulgou e defendeu informações e posições da FAO. Dentre eles, destacaram-se: sua atuação nas instituições supracitadas; sua intensa produção escrita; a condição de professor nas áreas de nutrição, medicina e geografia; a criação e editoria do primeiro periódico científico nacional de nutrição, os *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, em 1944; sua participação em grupos de trabalho governamentais dentre as décadas de 1930 e 1950 – como o relacionado à fixação do salário mínimo, a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão Nacional de Bem-Estar, o grupo formulador do Plano SALTE; sua carreira parlamentar como deputado federal por Pernambuco (1955-1962). Internacionalmente, foi na FAO (1947-1962) - especialmente como presidente de seu Conselho (1952-1955) -, além de através de seu livro *Geography of hunger*, de 1952, que Castro deu publicidade a suas ideias.

¹³ Castro levara a cabo, em 1932, um inquérito sobre as condições de vida das classes operárias do Recife, estudando o orçamento familiar e os padrões de consumo de 500 famílias. Esse estudo foi publicado três anos depois (CASTRO, 1935). Um segundo inquérito, de 1937-1938, feito por Castro, João de Barros Barreto e Almir de Castro, na esfera do DNS, estudou 12.106 famílias do Rio de Janeiro (BARRETO, CASTRO e CASTRO, 1938) e serviu como uma das bases para a lei do salário mínimo de 1938 (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982).

Assim, a partir de meados da década de 1930 Castro tornou-se, no Brasil, o nome de referência em termos de nutrição. A partir de 1952, também passou a ser considerado uma referência internacional. Em ambos os contextos ele praticou um discurso aliando o tema da alimentação com a conjuntura econômica, política e social, tanto local quanto global, e nesse sentido tornou-se um proponente de reformas direcionadas para a elevação social e econômica dos pobres e famintos dos países tidos como atrasados e 'subdesenvolvidos' - especialmente, é claro, do Brasil. No caso brasileiro, ele defendeu uma posição de ação social pragmática por parte dos intelectuais, tendo em vista uma reconstrução nacional que tirasse o Brasil da condição de sub-nação provocada pela fome e 'subdesenvolvimento'.

Segundo Robert Levine (1978), Josué de Castro pertenceu a um grupo de médicos e intelectuais pernambucanos progressistas, que se formara desde a década de 1920 no Recife. Para Guerreiro Ramos (1983), Castro era um reformista pragmático-crítico, em virtude de sua identificação com o elemento nacional e de sua sensibilidade para com o contexto.

De acordo com Castro, a fome era uma característica distintiva e histórica dos brasileiros, o mais grave problema e a maior causa de males como a doença, a inferiorização física, a baixa vitalidade, o desânimo e a baixa produtividade do brasileiro. Esses fatores, para ele, ameaçariam a nacionalidade e o desenvolvimento, e portanto a alimentação deveria ser uma prioridade, sobrepujando inclusive interesses privados. As causas da má alimentação no país seriam sociais e econômicas, destacando-se a pobreza e o latifúndio monocultor semi-feudal. Reformas e soluções políticas, portanto, seriam urgentes, incluindo uma ampla política nacional de alimentação e a institucionalização do ensino e da ciência em nutrição. Ainda segundo suas concepções, o Estado brasileiro, irracional e ineficiente no tratamento da questão alimentar, deveria assumir a tarefa de promover a adequada alimentação pública. A obra de Castro, portanto, fez um esforço interpretativo do Brasil que se estendeu a análises sociológicas de diagnóstico e proposição de saídas para o país (CASTRO, 1935a; CASTRO, 1935b; CASTRO, 1946), alcançando repercussão nacional e internacional.

Ao longo de sua carreira, Castro publicou quinze livros. Os que alcançaram maior repercussão foram *Geografia da fome*, de 1946, e *Geopolítica da fome*, de 1951. Este último, traduzido em cerca de 25 idiomas, em comparação com os demais se caracterizou por ter uma repercussão internacional. A produção escrita de Castro na década de 1930, quando iniciou sua carreira, se compôs de oito livros e de diversos artigos científicos, publicados em revistas nacionais e

internacionais. Dentre os livros, destacam-se *O problema fisiológico da alimentação no Brasil* (1932), *Condições de vida das classes operárias do Recife e Alimentação e raça* (1935), bem como *A alimentação brasileira à luz da geografia humana* (1937). Em função deles, nos anos 1930 Castro já era citado por diversos autores, tanto da medicina quanto do pensamento social, como autoridade no tema alimentar. O primeiro dos livros, *O problema fisiológico da alimentação no Brasil*, traz forte carga de fisiologia, até porque resultou da tese que Castro defendeu para concorrer à posição de professor dessa área na Faculdade de Medicina do Recife. Entre esse livro e suas obras subsequentes, contudo, não há uma incorporação gradual da sociologia, mas um verdadeiro *turning point*. Assim, *Condições de vida das classes operárias do Recife*, publicado em 1935, bem como sua 'versão estendida', *Alimentação e raça*, de 1935, já têm enfoque sociológico; e até mesmo seu primeiro livro, que originalmente se denominava *O problema fisiológico da alimentação no Brasil*, nas edições seguintes passa a se chamar *O problema da alimentação no Brasil*, denotando um desejo do autor de rever a ponderação entre biológico e social em suas ideias. Os livros por ele redigidos desde a década de 1930 exibem aspectos que estariam presentes em toda a sua obra, como marcos conceituais e teóricos reveladores de suas ideias e propostas principais de ação. Essas categorias continuam sempre presentes nos escritos e pronunciamentos de Castro, mas vão sofrendo inflexões em função da conjuntura de sua produção. Assim, por exemplo, elas são moduladas em função do que Castro interpreta como tendências de governo, meandros das relações políticas internacionais, condições nacionais e internacionais de comércio, correntes de pensamento científico e intelectual¹⁴, etc. Seriam extensas as possibilidades analíticas

¹⁴ Os principais pontos de contato que identifico entre a obra de Castro e o pensamento social brasileiro situam-se em torno da crítica ao modelo agrícola colonial latifundiário monocultor, que em sua opinião ainda vigia no Brasil, assim como à inépcia governamental e à sobreposição de interesses privados sobre interesses públicos, que seria uma importante causa de falta de alimentos para a população. Castro, portanto, se apropria de um universo de temas e aspectos que vão estabelecer algumas interlocuções com ideias presentes no pensamento social e político brasileiro. De modo geral, na obra de Castro identifica-se forte participação de categorias já presentes de longa data no pensamento social e político brasileiro, em particular: colonialismo; agrarismo; monocultura exportadora; latifúndio; atraso técnico; irracionalidade do Estado; privatismo; intervencionismo econômico; abandono da população; indolência do trabalhador; exploração do homem pelo homem; necessidade de educação. Nesse sentido, na caracterização do pensamento social de Josué de Castro, de uma maneira geral pode-se dizer que sua obra perfila-se junto a ideias de determinadas correntes do ensaísmo brasileiro. Estas seriam especialmente as seguintes: a crítica aos erros do privatismo em detrimento da causa pública; o malefício da herança colonial; a espoliação imprevidente das riquezas do país; e a falta de nacionalidade em virtude do espírito aventureiro, do abandono do homem e da falta de cimento social em função do latifúndio e da ausência de Estado. Percebe-se ainda uma valorização dos seguintes elementos: o valor intrínseco dos elementos nacionais (homem e natureza); a ideia de que o Brasil é um país sem vida própria, sem autonomia e sem identidade positiva, que não se volta para si mesmo, mas que vive para o exterior; a condenação do Estado omissivo; a defesa do reformismo econômico-social visando à modernidade e ao progresso, em uma proposta de se refazer o Brasil; a percepção de alguns problemas do Brasil como continuidades históricas; a compreensão de que falta o elemento organizador, protetor e modernizador que conduza as ações em prol da coletividade; a defesa de mudanças amplas e não pontuais/emergenciais; a ideia de que o passado nos condena (BIZZO, 2009).

nesse sentido, mas no âmbito do que se propõe o presente trabalho o que mais interessa é como debates presentes na esfera particularmente da FAO vão ser ressignificadas por Castro na proposição de uma análise e projeto para o Brasil no escopo da alimentação. Nesse sentido, são múltiplos os pontos de debate em comum, mas ganham enorme destaque: a importância de políticas públicas amplas, estabelecidas por um órgão central especializado forte; a ligação entre ciência, ensino e políticas, em termos de nutrição; uma visão multifacetada da nutrição, como biológico-econômico-social; a posição reformista; a promoção do desenvolvimento; e o papel da agricultura e da indústria nesse desenvolvimento. Ganham destaque porque são os que maior peso vão representar na configuração de uma proposta de desenvolvimento para o Brasil construída por Castro considerando a problemática alimentar.

Esse processo se inicia, antes mesmo, com um reconhecimento por parte de Josué de Castro da OSLN como uma instância legítima, fundamental e inovadora, em termos do pensamento e ação em nutrição. Esse reconhecimento confere ainda maior solidez e anterioridade à interação de Castro com a ideia de conformação de uma agenda nacional e internacional de nutrição. Já desde a década de 1930, Castro demonstra ser bastante versado na literatura médico-científica e social internacional e na literatura ensaística político-social brasileira, conforme se depreende do alto número de citações de autores de ambos esses segmentos em seus livros. Nesse âmbito, há uma valorização, na obra de Castro, das ideias e práticas de nutrição concernentes ao trabalho no interior da OSLN (assim como haveria em termos da obra de Pedro Escudero e das ideias praticadas no seio da FAO). Castro atribui grande relevância científica e política ao trabalho de nutrição da OSLN:

O primeiro sinal (...) [do] despertar das forças políticas em face de tal problema [alimentar] encontramos no fim da Primeira Guerra Mundial e no período de pós-guerra, quando se esboçou o primeiro plano de economia alimentar dirigida, das Nações Unidas, com o fim de suprir racionalmente os seus exércitos em luta e de alimentar as populações esfomeadas no período de após-guerra. Esta política alimentar universal tomou maior relevo e corporificação dentro da falecida Liga das Nações, quando foi criado por esse organismo, dentro de sua Organização de Higiene, uma Comissão especial para estudar o problema da alimentação em seus diferentes aspectos e nas diferentes regiões do mundo. Os inquéritos realizados sob o patrocínio dessa instituição vieram evidenciar, dentro de um critério rigorosamente científico, que cerca de dois terços da humanidade vivem num estado permanente de fome (...). A partir desse momento, (...) a fome deixou de ser um tabu de nossa civilização ocidental (CASTRO, 1945, p. 780).

Castro identifica que a “fase científica” dos estudos de alimentação se iniciou no pós-I Guerra, afirmando que a OSLN foi responsável por estudos de alimentação detalhados em

diferentes países e deu publicidade a “uma série de valiosos relatórios sobre o assunto”, o que contribuiu decisivamente para a configuração científica e política internacional da nutrição (*ibid.*, p. 781). Ele identifica que “um mais profundo conhecimento da fisiologia da nutrição (...) e a intercorrência da terrível Crise econômico-social [*de 1929*], consequência da Grande Guerra, trouxeram o estudo da alimentação para o primeiro plano” (CASTRO, 1939, p. 197). Para Castro, a inserção do tema da nutrição na OSLN marcou a “aquiescência oficial” para pesquisas acerca das condições de nutrição dos povos (*id.*, 1946, p. 13). Ele dá diversas demonstrações de reconhecimento e endosso ao trabalho de nutrição realizado pela OSLN. Valoriza e situa o trabalho desenvolvido no Instituto Imperial do Japão por Tadasu Saiki – que, como já mencionado, veio ao Brasil em 1927, em missão da OSLN - como uma “belíssima colaboração” à nutrição (*id.*, 1939, p. 8). Elogia o foco da agência na racionalização da alimentação popular; ressalta a importância das conferências sobre alimentação por ela conduzidas e o desenvolvimento de pesquisas e relatórios especializados; apoia o Relatório Burnet-Aykroyd; ressalta a posição do delegado australiano naquele organismo – lorde Bruce de Melbourne, que propusera o ‘casamento entre saúde e agricultura’ - de defender que a melhoria da alimentação popular seja o primeiro objetivo da higiene pública; faz coro com as ideias principais de John Boyd Orr; e afirma que, diante de tão grandes preocupações internacionais como as da OSLN com o tema, o Brasil não mais se poderia furtar ao tema da alimentação (*ibid.*, p. 199-202). Castro igualmente utiliza, em suas pesquisas, instrumentos científicos produzidos no âmbito da OSLN, como por exemplo a escala de coeficientes de requerimentos calóricos, usada por ele e demais cientistas no primeiro Inquérito Nacional de Alimentação, de 1936, o qual só no Rio de Janeiro abrangeu mais de 60 mil pessoas (*ibid.*, p. 214). Portanto, fica nítido que Castro atribui às ideias de nutrição praticadas na OSLN uma legitimidade e um papel absolutamente fundamentais no cenário mundial científico e de políticas em nutrição.

Dentre os principais pontos em comum entre as ideias de Castro e as formuladas no âmbito da OSLN está o de proposição de amplas políticas nacionais para solução do problema alimentar. Esse ponto é de extrema relevância, pois dá uma das bases principais reapropriadas como parte da formulação de uma agenda nacional de nutrição liderada por Josué de Castro. Dessa forma, Castro defende o aumento da produção de alimentos, mediante uma apropriação do tema da agricultura pela nutrição, a qual deveria aconselhar o renorteamento da produção agrícola. Há ainda uma percepção, de sua parte, de que fome é um fenômeno coletivo. Analisando-se sua obra, depreende-se que isto traria implicações em três graus. A primeira, a

de que as causas da fome não seriam de ordem pontual, mas geral e de raízes estruturais (sendo a pobreza a principal). A segunda, a de que a esfera de enfrentamento da questão não deveria, portanto, situar-se no nível individual, mas em prevenção e em soluções políticas que abrangessem a coletividade. A terceira, a de que, sendo a fome e os problemas de produção de alimentos questões coletivas, as consequências que eles acarretam também afetariam a coletividade, contribuindo substancialmente para, por exemplo, a baixa produtividade do faminto e a renda deficiente da população rural.

Ressaltamos que a receptividade não só de Castro, como de vários dos cientistas brasileiros que a partir dos anos 1930 se especializaram em falar e atuar em nutrição, foi em grande parte favorecida pelo fato de que os temas da alimentação, da agricultura e do progresso do país já estavam em pauta, de longa data, no pensamento social e político brasileiro. Havia, então, previamente, uma tradição de sensibilização e interesse por essas questões. Portanto, a consolidação de uma agenda internacional de nutrição, a politização internacional da questão alimentar e a recomendação de mudanças e reformas nesse sentido vinham diretamente ao encontro desses temas, representando um estímulo à dinamização do debate nacional nessa esfera e, mais do que tudo, agora com uma organicidade – uma lógica, organização e refinamento científicos e políticos, por parte de organismos internacionalmente legitimados para fazê-lo. Tornava-se, pois, possível, agora, que estavam problematizados e organizados, valer-se instrumentalmente de conteúdos e de métodos afeitos a essas questões, no sentido não só do exercício crítico intelectual como da formulação de planos e projetos concretos de políticas nacionais. Dessa maneira, os médicos ligados à nutrição reconhecem na FAO uma autoridade em nutrição e incorporam a seu acervo científico, readaptando-os, conteúdos de ideias presentes na agência (COSTA, 1951; BOTELHO, 1958; MELO, 1961; PARAIM, 1961; CHAVES, 1964; MAURÍCIO, 1964). Deu-se, portanto, no cenário brasileiro, o entendimento de que bases biológicas poderiam servir como racionalidade de cálculo acerca de potencialidades nacionais, incluindo possibilidades econômicas e de progresso social do país, e estendendo o esforço interpretativo do Brasil para análises sociológicas diagnosticando a sociedade e o Estado, inclusive estabelecendo e enriquecendo pontos de diálogo com a tradição do pensamento social e político brasileiro. Isto se tornou ainda mais possível pelo fato de que a visão de nutrição praticada tanto na OSLN quanto, posteriormente, na FAO, se dava nos moldes do que hoje denominamos de interdisciplinaridade, e conectava intimamente ciência com políticas públicas.

No *Congresso Brasileiro dos Problemas Médico-Sociais de Após-Guerra*, realizado logo após o fim do segundo conflito bélico mundial, o discurso de Castro está claramente centrado em ideias de diagnóstico e reformulação nacional. Ali, antes mesmo da publicação de seus livros mais renomados, Castro apresenta um mapa indicando que todo o Brasil estava sob condição de fome; e, a partir dele, procura explicitar a premissa de uma missão da intelectualidade brasileira. Ele define a época em questão como um momento de desafogo, no qual a intelectualidade, após longo período, estaria livre de amarras que antes oprimiam sua ação social. Restaria nas mãos das elites intelectuais a tarefa de interpretar o país em termos de sua formação, evolução, potencialidades e defeitos, nos diferentes setores da vida nacional. Os médicos ali presentes, entendidos como membros dessa intelectualidade, deveriam contribuir para a reconstrução nacional, contribuindo com sua experiência de homens de ciência e de ação social (CASTRO, 1945, p. 776). Ele sublinha que a tarefa primordial seria a de se melhorar a alimentação coletiva para melhorar a nacionalidade e o país (*ibid.*, p. 807), a partir de bases racionais, guiadas pela ciência (*ibid.*, p. 801-2). Indica que o encontro dos interesses entre ciência, sociedade e Estado, no Brasil, em termos de alimentação, fora fomentado por condições conjunturais ligadas à II Guerra Mundial – como a necessidade de correta alimentação de tropas e de civis naquele período – assim oferecendo um meio no qual tornou-se possível um espaço para criação de entidades de ciência, ensino e assistência em nutrição (*ibid.*, p. 783).

Em *Geografia da fome: a fome no Brasil*, lançado logo depois, em 1946, Castro lança publicamente a ideia de que todo o Brasil está sob condição de fome, que o Brasil é um país faminto, e que isso traz graves prejuízos ao país. Para ele, a inferiorização do povo brasileiro teria bases na estrutura econômico-social do país (CASTRO, 1946, p. 254). Ele salienta, ainda, a fome como elemento de entrave à integração e progresso econômico e social brasileiro (*ibid.*, p. 249). Castro situa o desajustamento econômico e social como fruto da incapacidade do Estado para servir de poder equilibrante entre interesses privados e coletivos, desde a colonização. Acrescenta que, após quatro séculos de aposto de Brasil como país *agrícola*, somente 2% das terras estariam cultivadas de forma útil, e apenas a terça parte destas para produção de alimentos (*ibid.*, p. 247). Avalia nos seguintes termos o país: “o Brasil, como país de tipo semi-colonial, à base de processos agrícolas arcaicos e de manifesta tendência à monocultura latifundiária, apresenta um coeficiente de produção alimentar muito abaixo das necessidades biológicas de suas populações” (*ibid.*, p. 249).

No ano seguinte, 1947, Castro passa a participar de atividades da FAO. Isto propicia uma inflexão na obra de Castro. No pós-II Guerra Mundial a questão do desenvolvimento dos países considerados atrasados tornou-se uma bandeira da política internacional, o que se manifestou em toda a sua plenitude no âmbito da FAO. A partir do início da participação de Castro na agência, observa-se um recrudescimento, em sua obra, de análises que incorporam a dinâmica da política internacional à análise sobre o Brasil e o mundo ‘subdesenvolvido’. O tema do desenvolvimento entra com toda a força nas discussões de Castro, especialmente a partir da década de 1950, e não só porque este se tornara um tema obrigatório, generalizado. Isto também se deu por reflexo de outros importantes fatores: a assunção do cargo de presidente do Conselho da FAO por Castro; os debates, bem como as ações – assistência técnica - a respeito do desenvolvimento, no interior da FAO; a forma como Castro presenciou na agência o comportamento dos países tidos como ‘desenvolvidos’ e o dos ‘subdesenvolvidos’, e as inflexões políticas que isto produziu na instituição; os debates no meio intelectual e científico brasileiro e internacional; e a adoção, no Brasil, de algumas tendências de desenvolvimento das quais Castro discordava pois a seu ver não resolveriam o problema da fome e do crescimento econômico-social do país como um todo.

Se, ao longo de toda a sua trajetória intelectual, Castro analisara as ligações entre alimentação, agricultura, condições sociais e progresso nacional, sua colocação na FAO e no mundo internacional trouxe uma ampliação e complexificação dessa discussão, agora situada também no contexto da promoção do desenvolvimento e nos embates entre países ricos e países pobres, e expressa por Castro em sua percepção das saídas para os países subdesenvolvidos como um todo. Já na esfera brasileira, o principal fato político-econômico que serviu como provocação às reflexões de Castro foi a ênfase industrializante do governo Kubitschek, em contraste com a fome e a pobreza nordestinas.

Sintomaticamente, *Geografia da fome: a fome no Brasil* (1946), em 1958 é renomeado para *Geografia da fome: o dilema brasileiro - pão ou aço*. As posições de Castro sobre desenvolvimento a partir dos anos 1950 tornam-se uma das referências do pensamento social brasileiro a respeito e claramente estabelecem um diálogo com outras ideias em movimento no período. Como parte dessas posições, Castro modifica conteúdos de *Geografia da fome*. Ele mantém todas as categorias-chaves por ele anteriormente empregadas para analisar a alimentação e a sociedade brasileiras, especialmente aquelas que vinculam o deficiente acesso aos alimentos pela maior parte da população à herança colonial agrária brasileira. Contudo,

agora a questão do desenvolvimento econômico provocará uma inflexão caracterizada por um maior debate do papel da agricultura e da indústria nesse crescimento, por uma denúncia da acentuação das diferenças econômicas regionais e setoriais, e por uma avaliação das imbricações entre o desenvolvimento nacional e a conjuntura internacional. Castro, que cultivava a convicção de que a nutrição deveria, por razões biológico-econômico-sociais, direcionar macropolíticas nacionais, faz uma forte defesa da importância da agricultura para o desenvolvimento. Porém o que defende é uma agricultura praticada em novas bases agrárias – com a libertação em relação ao modelo ‘semifeudal’ de posse/poder político/técnicas de cultivo. Sua crença nas causas estruturais do problema aliava-se à adesão à ideia de planejamento, que requereria ação da administração pública. Na avaliação de Castro, o Brasil estava de fato crescendo, desde a década de 1930. Mas isso não equivalia a pleno desenvolvimento, uma vez que, pelo contrário, a distribuição das riquezas e dos modos de produção estaria cada vez mais concentrada. Teria faltado aos governos, segundo Castro, mexer nas estruturas de base causadoras dos desequilíbrios. E o progresso social não poderia ser mensurado apenas através dos números da economia. Portanto, a ideia de desenvolvimento contida no ideário de Castro extrapola os limites do desenvolvimento econômico estrito:

Mesmo industrializando-se, a nossa economia seguiu os ditames de uma economia de tipo colonial, politicamente desinteressada pela sorte da maioria, apenas ocupada em desenvolver mais o já desenvolvido e enriquecer mais os já enriquecidos pelo sistema vigente. E é nesse aspecto desequilibrante que o nosso desenvolvimento econômico não corresponde a um autêntico desenvolvimento social (CASTRO, 1958, p. 275).

Uma das principais causas da manutenção e mesmo aprofundamento de aspectos do subdesenvolvimento, segundo ele, repousaria nas diferenças regionais entre o Sul e o Norte/Nordeste. Essas diferenças regionais, na verdade, se confundiriam com o desnível setorial entre indústria e agricultura, atividades principais dessas porções respectivas do Brasil. A agricultura nos moldes político-econômicos então praticados seria um forte fator de estrangulamento do crescimento brasileiro, pois a distorção mais acentuada do nosso desenvolvimento seria a do atraso da agricultura em relação ao progresso do setor industrial - incluídas suas implicações para o baixo e inadequado consumo alimentar de grande parte da população brasileira, predominantemente rural. O desenvolvimento industrial, por si só, seria insuficiente para reformar o setor agrário. Não se poderia meramente importar do estrangeiro modelos de desenvolvimento, sem levar em conta as potencialidades e características

nacionais. Crédito, investimentos e justa remuneração das atividades agrárias seriam imprescindíveis para libertar o povo da fome e promover um desenvolvimento genuíno, uma vez que a fome seria a expressão “mais negra e trágica” do subdesenvolvimento (*ibid.*, p. 291). A liderança do processo de desenvolvimento deveria ser tomada pelo governo, inclusive para suplantando forças econômicas externas ao país, que obstaculizariam nosso desenvolvimento (*ibid.*, p. 292).

Castro identificou a fome como causa e consequência do subdesenvolvimento, em um círculo vicioso: “a fome e a pobreza, agindo e reagindo como dois fatores de ação cumulativa, fazem com que os famintos não possam comer porque não são capazes de produzir, e não produzam porque são famintos” (CASTRO, 1964a); assim, afirmava que “fome é sinônimo de subdesenvolvimento”¹⁵ e “não resulta, como se pensa, da seca [*no caso do Nordeste*], mas da estrutura de subdesenvolvimento e desemprego na cidade e no campo”¹⁶. No cerne das causas do problema alimentar brasileiro repousaria o que ele identificava como o dilema entre se optar pelo pão ou pelo aço, nomeadamente pela agricultura ou pela indústria; para Castro, a solução estaria em se desenvolverem os dois, equilibradamente:

Ao promover o desenvolvimento econômico do país, fica o governo um tanto perplexo diante do dilema do pão ou do aço, ou seja, de investir suas escassas disponibilidades na obtenção de bens de consumo ou de concentrá-las na industrialização intensiva, sacrificando durante um certo tempo as aspirações da melhoria social da coletividade. A tendência predominante entre os economistas é a de que se deve concentrar de início todo o esforço no aço. (...) [*mas*] a realidade social não se cinge apenas no economismo puro, mas sim na expressão econômico-social de um povo. A solução do dilema não está no atendimento exclusivo ao pão ou ao aço, mas simultaneamente ao pão e ao aço (CASTRO, 1958, p. 282-3).

Embora, como outros pensadores brasileiros e internacionais da época, Castro também considerasse que a agricultura era um ponto de estrangulamento do crescimento econômico – no caso brasileiro, devido a seu atraso e porque, dentre todos os aspectos estruturais ligados ao subdesenvolvimento, o mais retrógrado e resistente seria a estrutura agrária (*id.*, 1958, p. 288) – ele, ao contrário de muitos, considerava que a agricultura tinha salvação e merecia investimento, por ter solução em si mesma e por ter potencial para representar um esteio positivo para a industrialização. O pré-requisito inicial para isso residiria na reforma agrária.

¹⁵ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 10683-7. 13 dez 1961.

¹⁶ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 6733. 19 set 1961.

O atraso agrícola, para Castro, estaria ligado à falta de créditos e meios técnicos, resultando em produtividade exígua e gerando pouca e cara matéria-prima. Essa produção deficiente redundaria em falta de alimentos, e a própria baixa produção/produtividade conduziria a um encarecimento dos gêneros alimentares disponíveis, o que, associado à alta inflação vigente no país, acarretaria grande dificuldade de acesso aos alimentos pela maioria da população. Assim, não se lograva abastecer suficientemente as massas trabalhadoras urbanas e rurais. A situação seria mais crítica no Norte e no Nordeste, onde “não há alimentos para a massa operária a ser engajada na possível industrialização dessas áreas”¹⁷. Como a população rural, majoritária no país, era economicamente marginalizada, não possuía capacidade de consumo, retendo a expansão do mercado interno; “daí a importância da expansão agrícola ao lado da expansão industrial”¹⁸.

Essa postura de Castro não correspondia à defesa de uma vocação agrícola brasileira, mas, sim, de se promover um desenvolvimento equilibrado entre agricultura e indústria – ou seja, entre Sul e Norte/Nordeste –, pois em sua visão a agricultura vinha sendo severamente preterida em lugar da indústria, em termos dos esforços públicos. A questão implicaria diretamente, a seu ver, na produção/disponibilidade de alimentos e na renda da população dedicada à agricultura. Pelo aspecto da produção de alimentos, também não se tratava de uma tese malthusianista, pois, embora Castro, na mesma linha do que era feito na FAO, cotejasse aumento da produção agrícola e crescimento demográfico – no sentido de avaliar se estavam em ritmo condizentes um com o outro – havia, de sua parte, a crença de que implementos e insumos técnicos na agricultura – uma agricultura moderna, tecnologicamente equipada e, sobretudo, cuja produção fosse aconselhada pelos ditames da ciência da nutrição – anularia facilmente os riscos enunciados nas teses de Malthus.

Castro apontava, ainda, disparidades regionais no desenvolvimento: no Nordeste haveria uma reprodução da exploração colonial, e do padrão de exploração internacional, reprodução esta exercida pelo Sul; e existiria uma disparidade entre investimento na agricultura e investimento na indústria. Essa “dualidade da civilização brasileira” (*id.*, 1958, p. 289) seria causa de fome. O Nordeste seria “a parte colonial deste império, a parte colônia explorada pela metrópole”,

¹⁷ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 6747-8. 01 nov 1958.

¹⁸ *Ibid.*

reduzido a produzir matéria-prima para enriquecimento do Sul ¹⁹; estaria “dentro das fronteiras geográficas, mas fora das fronteiras econômicas” do país ²⁰.

As teses dualistas do Brasil – como a do sertão/litoral, analisada por Nísia Trindade Lima em *Um sertão chamado Brasil* (1999) - e do Nordeste, pontificaram sob diversas formas no pensamento social brasileiro, denotando separações muito mais do que geográficas: distâncias culturais, econômicas, políticas e sociais. Tais correntes também estiveram presentes no pensamento sobre desenvolvimento no período estudado, como por exemplo nas teses dualistas do isebiano Inácio Rangel (1957). Para Lahuerta (2008, p. 348), na década de 1950 a intelectualidade brasileira teria se aproximado de uma 'metodologia de contrários' formulada a partir de conceitos polarizados. Ele atribui as manifestações sobre dualismo na década de 1950 às principais tensões da época: atraso e modernidade, local e europeu/americano, antigo regime e capitalismo; e a questões regionais e atores sociais em interação (id., 2005) ²¹.

Na segunda metade da década de 1950 amplificou-se, na sociedade brasileira, o debate sobre o desenvolvimento nordestino (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 407). Mas o interesse na questão regional não foi apenas social, tendo forte componente econômico. O planejamento regional ganhara vigor desde a Constituição de 1946, com a missão de integrar as regiões mais subdesenvolvidas – Amazônia e Nordeste - à economia nacional. Em fins dos anos 1950 a crise na industrialização de substituição das importações inclusive reforçaria as propostas de integração regional (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 795). Até no cenário internacional a ideia de integração estava presente, como demonstram as políticas inter-regionais da FAO e

¹⁹ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 1948. 09 mai 1959.

²⁰ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 2124. 16 mai 1959.

²¹ Bielschowsky identifica três principais contribuições às análises econômicas das desigualdades regionais no período. A primeira, que considera pioneira, uma avaliação das causas da desigualdade regional no Brasil feita em 1953 por Hans Singer (1962). Versando sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste, destacou o atraso nordestino e fez uma série de sugestões para o desenvolvimento da região, estimando os investimentos necessários para que a renda local se equiparasse à média brasileira. Singer se mostrou otimista quanto ao potencial de desenvolvimento da região. O segundo estudo foi conduzido em 1953 pela assessoria econômica de Vargas (BANCO..., 1953), à época muito envolvida com a questão, não só porque seu chefe, Rômulo de Almeida – uma pessoa próxima a Josué de Castro -, estava incumbido da criação do Banco do Nordeste, como porque Vargas encomendara subsídios para nortear a atuação da Comissão Nacional de Planejamento para o Nordeste. A investigação considerou como principal problema o desbalanço entre a economia do Nordeste e a do restante do país, acompanhado de obstáculos cambiais que tornavam desinteressantes os preços de exportação, e do alto custo dos transportes. A terceira análise consistiu no relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, segundo o qual o crescimento das várias regiões do Brasil e dos setores que compunham suas economias fora muito desigual, com ínfimo crescimento da renda per capita nordestina em comparação com a do Sudeste. Tal desequilíbrio, segundo a Comissão, seria inevitável naquele estágio do desenvolvimento, pois a industrialização tenderia a ser mais rápida nas regiões com pré-condições favoráveis (BRASIL, 1954, p. 44). Um dos membros da Comissão, Roberto Campos, afirmaria ser muito difícil a correção dos desequilíbrios regionais, verdadeira "matéria cósmica" (CAMPOS, 1953, p. 46).

da CEPAL. Esta, na década de 1960, “tornou-se campeã da integração regional”; com sua liderança e apoio americano, houve tentativas de comércio integrado, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, em 1961 – que só deu certo para um pequeno número de *commodities* insignificantes (*ibid.*, p. 796).

Segundo Castro, residiria nas mãos do governo corrigir o cenário de desigualdades regionais, para cuja causa teria contribuído a aproximação entre Estado e oligarquias privadas de poder:

O presidente Juscelino Kubitschek, eleito em 1955 e empolgado pela ideologia desenvolvimentista, concentrou todos os esforços do governo federal na tarefa do desenvolvimento, visando à emancipação nacional. Mas confiou essa tarefa a colaboradores altamente comprometidos com a estrutura agrário-feudal amparada no capital estrangeiro. O desenvolvimento que se processou, se fez, desta forma, de maneira unilateral, limitado regionalmente ao Sul do país e setorialmente a um só grupo de atividades: a indústria. Essa política da industrialização intensiva concentrada na região do Sul acentuou ainda mais os desníveis regionais. O desnível entre o Sul e o Nordeste e o desnível social entre a agricultura e a indústria, agravando ainda mais a fome no país. Não foi casual nem politicamente desinteressada essa opção por uma política de desenvolvimento preocupada em desenvolver as áreas já desenvolvidas e em enriquecer mais os grupos já enriquecidos. O marginalismo em que foram deixados a agricultura e o Nordeste – região essencialmente agrícola – tinha suas origens nas imposições de certos grupos de que não se tocasse nas estruturas agrárias (CASTRO, 1964a, p. 33).

Para ele o ponto nevrálgico do desenvolvimento nacional seria o Nordeste, e não se poderia conceber um plano de desenvolvimento para a região “cuidando apenas da expansão da indústria e esquecendo o setor agrícola”²². Nessa conexão, foi a questão nordestina que melhor expressou, em Castro, a ponte entre alimentação e desenvolvimento.

Castro afirma que o desajustamento econômico e social resultava da incapacidade do Estado de equilibrar as forças entre interesses privados e públicos (*id.*, 1970, p. 10):

Como o economista Gunnar Myrdal muitíssimo bem evidenciou, as grandes potências, nos países subdesenvolvidos, têm sempre usado como instrumentos de sua exploração colonial 'as oligarquias nativas, elas próprias interessadas em manter o *status quo* social e político', e, portanto hostis ao genuíno desenvolvimento emancipador (*ibid.*, p. 12).

Acrescenta que:

Decidiram criar nestas terras da América a indústria do 'ficar rico depressa' para alguns, que é afinal a 'indústria da fome' para a maioria. É esta precisamente a

²² Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 2124. 16 mai 1959.

característica essencial do desenvolvimento econômico colonialista, bastante diferente do desenvolvimento econômico de tipo nacionalista. O colonialismo promoveu, aqui e ali, no mundo, um certo tipo de progresso, mas sempre ao serviço exclusivo dos interesses dos colonizadores. (...). O resultado é um crescimento anômalo, seccional, limitado a certos setores mais lucrativos (...); mas esse desenvolvimento vota outros setores básicos, essenciais ao verdadeiro progresso social, ao completo abandono. (...) por detrás dessa estrutura simuladora de progresso – um progresso de fachada (...) – persistem o latifúndio improdutivo, o sistema escravagista de grandes plantações, o atraso, a ignorância, o pauperismo, a fome (*ibid.*, p. 13-4).

Ele acrescentaria: “o subdesenvolvimento é exatamente isto: é o desequilíbrio econômico e a disparidade entre índices de produção, rendimento e consumo entre os diferentes níveis sociais e as diferentes regiões que formam a composição sociográfica de uma nação” (*ibid.*, p. 18).

Embora na maior parte do período estudado o debate acerca de uma maior igualdade na distribuição intrapopulacional de renda no Brasil não tenha, no campo econômico, sido uma preocupação predominante, esse tema não esteve ausente da pauta dos debates. Castro veio trazer a sua proposta para esse ponto interagindo com o cenário de ideias então no ar no cenário nacional. A relativa liberalização política do segundo governo Vargas gerara uma lenta recuperação do debate distributivista principiado na metade dos anos 1940 e confrangido pelo conservadorismo subsequente (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 393).

Logo após o fim da guerra, o pensamento econômico brasileiro concentrara-se na discussão de um novo pacto social, englobando justiça social e distribuição de renda e propriedade (*ibid.*, p. 301-2). Em nome da paz social, lideranças empresariais e congressistas conservadores enfatizavam a justiça social como dever de Estado (*ibid.*, p. 302); temiam a desapropriação de terras (*ibid.*, p. 303), mas viam no redistribucionismo um fortalecimento do mercado interno. O argumento do mercado também era usado pelos socialistas, mas para justificar a redistribuição de propriedade (*ibid.*, p. 304).

O termo 'reforma agrária' tinha conotações as mais distintas. Na linguagem conservadora, focava a baixa produtividade do latifúndio e do minifúndio, e não o redistribucionismo (*ibid.*, p. 305). Na literatura econômica e social não havia “tentativas sérias de aprofundamento” do tema da reforma agrária (*ibid.*, p. 305), mas sim algumas propostas superficiais por desconhecimento das complexas relações sociais de produção pelo país (*ibid.*, p. 306). O debate da reforma deixaria no pensamento econômico a marca da baixa produtividade do

campo - onde estava a maior parte da população – como sendo determinantes de limitações de mercado e desenvolvimento (*ibid.*, p. 306). Dentre 1948 e 1952, embora a questão econômica tenha preponderado, cresceu a perspectiva que compreendia a industrialização como esperança para a superação, indiretamente, da miséria brasileira (*ibid.*, p. 326), mas a questão distributivista não foi enfatizada (*ibid.*, p. 356).

Já no campo sociológico, segundo Gláucia Villas Bôas (2006) a situação era diferente: “a literatura sociológica dos anos 1940 e 1950 está repleta de histórias, observações, descrições e estatísticas que evidenciam desigualdades, injustiças e desamparo de despossuídos”; o pensamento sociológico dos anos 1950 diferenciar-se-ia de outras interpretações da pobreza e das desigualdades sociais ao pregar uma ordem moderna legal e igualitária (*ibid.*, p. 97). Nesse âmbito, afirma André Botelho que

O ideal de constituição e consolidação de uma nação política e culturalmente autônoma permanecia, [*mas*] a adoção de um paradigma universalista levou a que se explicitasse a percepção de que a nação/sociedade que se constituía era desigual e implicava divisão, hierarquia, grupos, classes e instituições associadas à ampliação do capitalismo (BOTELHO, 2008a, p. 19).

A instabilidade política dentre 1953-1955 deu clima para algumas discussões sobre distribuição de renda e propriedade, especialmente no âmbito de reajuste salarial, formação de poupanças e desigualdades regionais (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 393). Porém esse debate não se assemelhou ao dos anos 1960, quando, desta feita no campo do pensamento econômico, a distribuição de renda e propriedade teria destaque, sendo incorporada nas propostas de reformas consideradas imprescindíveis à retomada do crescimento econômico, então em crise (*ibid.*, p. 393). No início dos anos 1960 se discutia, na economia, o fracasso da industrialização em resolver os problemas sociais (*ibid.*, p. 446). Entre 1961 e 1964 houve forte instabilidade política no país; instalada desde a renúncia de Jânio Quadros, esteve marcada por severa oposição militar e conservadora à posse do vice, o trabalhista João Goulart, e culminou no golpe militar (*ibid.*, p. 411); também houve dificuldades monetárias, financeiras e cambiais e, a partir de 1962, forte queda do crescimento. Tudo isso geraria grande mobilização por reformas sociais (*ibid.*, p. 409).

Dentre 1961 e 1964 deu-se uma politização ainda maior da sociedade brasileira (*ibid.*, p. 409); o operariado se organizou politicamente, os movimentos sociais urbanos e rurais ganharam expressão e houve campanhas reivindicatórias e greves (*ibid.*, p. 412). Pela primeira vez, as

reformas sociais, principalmente a agrária, detinham posição central no debate da maioria dos economistas (*ibid.*, p. 409) - que consideravam impossível o desenvolvimento industrial solucionar o desemprego e a pobreza sem elas (*ibid.*, p. 410). Até o final da década os economistas reformistas defenderiam que a única via economicamente consistente de desenvolvimento seria a da melhoria da distribuição de renda. Nesse cenário, enquanto os economistas de extrema esquerda negavam a viabilidade de qualquer estratégia de desenvolvimento capitalista no país, os conservadores pregavam um aprofundamento do capitalismo, sem preocupações maiores com o distributivismo (*ibid.*). O que se nota em Castro é que ele mantém sua argumentação pela promoção social das populações pobres ao longo de toda a sua obra; inclusive, em todas elas esse é um dos argumentos de sustentação principais no conjunto de suas análises e propostas.

O tema social esteve presente na OSLN, nos escritos de Pedro Escudero e na FAO, assim como no pensamento de diversos autores brasileiros, e acreditamos que todas essas fontes de ideias, separadamente, foram importantes para que Castro conservasse uma constância no tema em sua trajetória. Em termos da questão social, cremos que Castro se manteve especialmente no espírito da agenda ampla que caracterizara a nutrição na OSLN.

Castro se apercebia da imersão dos debates nacionais na ideia geral de promoção do desenvolvimento ²³ e atribuía parte dos problemas brasileiros ao desconhecimento das condições concretas; assim, procurava acompanhar criticamente a realidade política brasileira e suas relações com o progresso econômico-social ²⁴.

²³ Afirmaria: “essa ideia de desenvolvimento econômico é a panaceia dos nossos tempos” (Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 8952-5, 03 dez de 1955); “nenhuma expressão tem tido mais ressonância nos cenário internacional e nas formulações de planos teóricos para a salvação do mundo do que a expressão 'desenvolvimento econômico'”, a “atividade da moda” (CASTRO, 1965, p. 468).

²⁴ Essas análises pontilharam toda a sua trajetória, acompanhando o curso político da história brasileira. Entranharam-se nas posições públicas de Castro e em suas expressões de otimismo ou frustração com a realidade nacional. Sobre a morte de Vargas, por exemplo, destacou o clima para o debate político e questões nacionalistas: “O suicídio do presidente e a sua carta de acusação provocaram um choque nas massas atordoadas e, pela primeira vez, orientaram os debates políticos do Brasil para um mais alto nível, no sentido dos problemas econômicos e do conhecimento do conjunto da realidade nacional. Pela primeira vez parecia claro que o dilema político brasileiro era consequência de um choque de interesses inerentes aos processos de emancipação econômica (o nascimento da indústria de bens de equipamento, da siderurgia e da indústria de petróleo), e que a sorte do país se jogava na defesa das relações das trocas comerciais e na expansão do nosso comércio exterior, na luta para disciplinar os capitais estrangeiros e para controlar a sua ação na política interna do país” (CASTRO, 1964a, p. 168). Acerca do período Kubitschek, seu entusiasmo inicial - quando da candidatura, o plano de desenvolvimento econômico para ele continha “metas definidas e estruturadas à base de estudos aprofundados”, que deveriam trazer “os maiores benefícios para a coletividade brasileira. [*Dele*] fazem parte, essencialmente, a expansão e a nacionalização da indústria no Brasil” (Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 12139-40. 05 dez 1956) - esvaiu-se, em virtude da opção industrializante radical do

Na análise dos riscos políticos envolvidos na questão alimentar ele englobou a questão da paz, sob a vertente da alimentação prevenindo insurreições sociais. Ele acreditava haver saídas para o Norte e Nordeste e, dentro de sua esfera individual de possibilidades, adotou iniciativas práticas, como a criação de uma entidade não-governamental contra a fome, a ASCOFAM (Associação Mundial de Luta contra a Fome).

O documento-chave de expressão da doutrina pró-desenvolvimento da FAO, *Formulation and economic appraisal of development projects*, de 1951, já analisado em páginas precedentes, despertou intenso interesse em Castro, a ponto de ele solicitar à FAO um número de cópias superior ao permitido, para melhor divulgá-lo²⁵. Esse 'tratado' sobre desenvolvimento, como vimos, embora vago em relação a alguns conceitos fundamentais, trazia propostas que não discriminavam a agricultura frente à indústria - uma prescrição-chave adotada por Castro como base do dilema 'pão ou aço' na solução do problema alimentar e do subdesenvolvimento. Atribuímos à crença predominante, no interior da FAO e segundo expressa nesse documento, na agricultura como uma saída legítima para o desenvolvimento, como um ponto importante em comum entre a agenda FAO e as ideias defendidas por Josué de Castro nesse tocante. Para Castro, a agricultura era uma via importante de solução da questão do desenvolvimento, na conjuntura da ligação entre nutrição, economia e questão social.

Castro interpretou que algumas das causas ou agravantes da problemática do 'subdesenvolvimento' brasileiro ligadas à questão alimentar e social teriam origem no cenário internacional. Segundo ele, alguns programas de ajuda externa fortaleceram ideais escusos de oligarquias locais: a Aliança para o Progresso, por exemplo, teria servido aos "industriais do anticomunismo, que [nela] farejaram uma boa pista para alcançar seus ambiciosos objetivos:

presidente: "o governo Kubitschek distorceu e desajustou ao extremo o sistema econômico nacional" (id., 1964a, p. 55), desequilíbrios que "constituem, talvez, as raízes da crise, tanto social como política, que ameaça o regime e a democracia" (Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 2679-80. 22 mai 1958). No período mais difícil do governo Jânio Quadros diria que "no subsolo dessa crise militar perdura uma grande crise social" (Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 6733. 19 set 1961). E, na época das reformas de base: "o dramático suicídio de Getúlio Vargas, a espetacular renúncia do presidente Jânio Quadros e a pressão que hoje se levanta, esmagadora, contra os desígnios do presidente João Goulart de realizar algumas dessas reformas [*agrária e econômica*] são expressões nítidas e incontestáveis da obstinação das forças mais retrógradas da sociedade brasileira, na defesa de uma estrutura econômico-social insustentável, sob a falsa alegação de que estão defendendo a civilização cristã e a democracia contra os perigos do comunismo. Como se fosse cristão e democrata matar o povo de fome para manter intocáveis os privilégios abusivos da oligarquia feudal" (id., 1964a, p. 80).

²⁵ Correspondência de Addeke H. Boerma, diretor da Divisão de Economia da FAO, a Josué de Castro. Roma, 19 jul 1951. CJC.

encher os bolsos, fortalecer suas bases e asfixiar definitivamente o povo revoltado” (*id.*, 1964a, p. 72). Estendendo sua visão reformista ao plano internacional, ele considerou necessária uma mudança mundial, a construção de “uma nova teoria da civilização”²⁶. O ‘imperialismo’ norte-americano e o desequilíbrio nas trocas comerciais com o exterior seriam fatores cruciais, face a “manobras do imperialismo internacional que, diante da fome e da miséria, põem a faca no peito dos países subdesenvolvidos, exigindo, para o seu desenvolvimento, um preço mais alto do que o preço da própria fome e da própria miséria – o preço de sua soberania”²⁷. Nesse âmbito, citava a “força despótica do imperialismo econômico e colonial, que fixa preços baixos para as matérias-primas e preços altos para os produtos industriais fabricados nos países bem desenvolvidos”²⁸. Assim, Castro defendeu a “emancipação da economia colonial de exportação de produtos primários e de matérias-primas a preços vis”, pois caso isso não se processasse os ‘subdesenvolvidos’ jamais poderiam se equiparar tecnicamente às grandes economias²⁹.

Outro aspecto ligado ao contexto internacional seriam os gastos mundiais com armamentos. Segundo Castro, tais gastos das grandes potências deveriam ser reduzidos, e tais potências deveriam ajudar financeiramente os países pobres. Nessa conexão considerou que os países mais pobres “têm necessidade de um auxílio internacional para promover os investimentos indispensáveis ao seu progresso econômico” e que em parte esse capital estava indisponível devido ao investimento bélico da Guerra Fria³⁰.

Por outro lado, ele apontaria, ainda, a necessidade de não se depender demasiadamente de investimentos estrangeiros, pois avaliava que “o desenvolvimento econômico-social depende mais das poupanças internas (...) do que do afluxo de capital estrangeiro, que, na verdade, (...) vai se tornando cada vez mais (...) exíguo para as regiões subdesenvolvidas do mundo”³¹.

²⁶ Josué de Castro. Discurso proferido ao receber o Prêmio Internacional da Paz, do Conselho Mundial da Paz. Helsinque, 15 mai 1954. CJC.

²⁷ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 3137. 17 jun 1959.

²⁸ Josué de Castro. Discurso proferido ao receber o Prêmio Internacional da Paz, do Conselho Mundial da Paz. Helsinque, 15 mai 1954. CJC.

²⁹ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 6747-8. 01 nov 1958. CJC.

³⁰ Josué de Castro. Discurso proferido ao receber o Prêmio Internacional da Paz, do Conselho Mundial da Paz. Helsinque, 15 mai 1954. CJC.

³¹ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 4707-8. 17 jun 1957.

Castro também se debruçou sobre a questão da assistência técnica - internacionalmente consagrada em muitos círculos como promotora de desenvolvimento - condenando a aceitação acrítica de assistência técnica internacional:

A administração brasileira, em toda a sua máquina estrutural, trabalha como se fôssemos um país rico, um país bem desenvolvido (...). São técnicas trazidas de países bem desenvolvidos que, sem a necessária adaptação, arriscam a criar, no Brasil, um desenvolvimento (...) monstruoso, com desequilíbrio entre cidade e campo ³².

Também apontou limitações da assistência técnica em promover o desenvolvimento, pois para ele o problema, antes de técnico, era sobretudo econômico, pois os subdesenvolvidos “não encontram os recursos e auxílios suficientes para sair de sua escravidão econômica” ³³. No contexto da análise da assistência técnica americana, afirmou:

Sempre foi uma atitude muito norte-americana (...) querer ajudar sem saber como (...), porque, não conhecendo o mundo, medem as coisas pelos padrões exclusivamente norte-americanos, que não são os padrões do mundo. Confundem cultura com técnica, chamando de subdesenvolvidos os países que não tem técnicas, mas que, muitas vezes, culturalmente, são muito mais desenvolvidos que os países ricos de técnicas. (...) quando eles ajudam o mundo, estão muitas vezes ajudando a si mesmos. Na verdade, eles não estavam ajudando, estavam sendo ajudados, como acontece muitas vezes nos casos dos planos Marshall e outros planos de assistência técnica que são (...) mais para vender os excedentes que o capitalismo cria do que para satisfazer as necessidades dos grupos humanos assistidos por esta suposta assistência técnica ³⁴.

O dilema entre pão e aço na obra de Castro relacionando alimentação e desenvolvimento é absolutamente central e está em diálogo com uma diversidade de ideias que se achavam em movimento no período. Josué de Castro enuncia a metáfora do dilema entre o pão e o aço como uma das grandes questões nacionais de seu tempo. Essa metáfora era guiada por sua compreensão da relevância da nutrição para a sociedade e posicionava sua opinião – desenvolver-se igualmente a agricultura e a indústria, em vista dos interesses da alimentação adequada da população brasileira e do desenvolvimento do país – em um cenário fervilhante de polêmicas.

³² Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 8952-5, 03 dez de 1955.

³³ Josué de Castro. Discurso proferido ao receber o Prêmio Internacional da Paz, do Conselho Mundial da Paz. Helsinque, 15 mai 1954. CJC.

³⁴ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 1658-60, 14 abr 1955.

O ‘dilema’ apontado por Castro se colocava em dissonância com a crença, então muito comum em diversos círculos brasileiros e internacionais, da superioridade da indústria sobre a agricultura, em termos de promoção do desenvolvimento.

No campo do pensamento social brasileiro, como já salientado, havia uma tradição de ferrenhas críticas aos efeitos econômicos, políticos e sociais deletérios da estrutura agrária brasileira sobre o progresso do país. O próprio Josué de Castro se perfilava com essa corrente, ao criticar a herança colonial latifundiária monocultora³⁵. A agricultura que ele defendia era uma agricultura diferente daquela, pois visaria a satisfação das necessidades alimentares públicas, e era uma ‘outra’ agricultura, praticada em bases reformadas e tecnológicas. Contudo, já estava arraigada em boa parte da intelectualidade a identificação da agricultura com o atraso, o marasmo econômico e social, a baixa produtividade, a exploração social - e todo um passado a superar, nesse sentido - fatores que criavam uma resistência à concepção de que a agricultura poderia ser um polo de desenvolvimento. A indústria, por seu turno, era muitas vezes vista como positiva face à crença em seu potencial de incorporação de inovação, à sua racionalidade tecnológica, ao seu poder multiplicador da produtividade. Assim, parecia muito mais atraente como saída para a modernização e avanço do país.

No terreno das tendências na ciência econômica, que dava suporte às políticas, em meados dos anos 1940 a tese da vocação agrária da sociedade brasileira já era posta em xeque por muitos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 270). No pensamento econômico internacional, em boa parte do pós-II Guerra a agricultura foi vista predominantemente como problema (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 611). Ainda nos anos 1920, quando a industrialização no país ainda não estava a pleno vapor, debates dentre economistas já contrapunham agrarismo e industrialismo (BIELSCHOWSKY, 2000). As políticas econômicas de apoio à industrialização consistiram no foco central dos debates dessa década e seguinte (*id.*, 2001). Em termos de macropolíticas e tendências de gestão do país, houve todo um esforço estatal no sentido da máxima

³⁵ Nos parágrafos a seguir, farei menção a elementos presentes em ideários de outros atores, elementos esses com os quais Castro concordava ou discordava. Friso que os compartilhamentos de tendências de ideias que serão apontados em absoluto significam uma mera incorporação acrítica e automática de opiniões por parte de Castro. Pelo contrário, significam uma apropriação ressignificada, pois há mudanças no sentido geral quando elementos como esses são reapropriados em um outro sistema de ideias, sendo complexificados e redinamizados em outra dimensão, como ocorreu com o pensamento de Castro. Em outros casos, nem sequer se trata de reapropriações, mas de estabelecimento de um diálogo com tais ideias. O objetivo da presente análise é, portanto, apontar e qualificar um diálogo entre as ideias de Castro concernentes ao que ele denomina de ‘dilema entre o pão e o aço’ e outras ideias em concerto no período, e, nesse sentido, inclusive escrutinar que elementos tinham ou não uma sintonia com a filosofia de desenvolvimento predominante na FAO.

industrialização do país, especialmente desde a década de 1930, mas maciçamente no governo Kubitschek. Como resultado, a implantação da industrialização brasileira deu-se entre as décadas de 1930-1950 (*id.*, 2000, p. 5). Isto foi em boa parte possibilitado pelo forte apoio político a esse projeto industrializante. Nos meios administrativos e políticos, desde o Estado Novo (1937-1945) até princípios da década de 1960 a tese do valor superior da indústria sobre a agricultura prevaleceu; os grupos políticos e gestores que apoiaram essa tese foram os mais distintos, alguns dos quais até mesmo defensores de bandeiras ideológicas francamente opostas (*ibid.*). Mas o resultado final foi a sustentação a um projeto de industrialização integral brasileira, com planejamento econômico em prol de um capitalismo industrial moderno no país.

Se desde 1948 os técnicos das principais instituições econômicas do Estado pregavam a industrialização integral (*ibid.*, p. 341), havia ainda os que não eram contra a agricultura, mas tão favoráveis à industrialização que não arquitetavam propostas específicas quanto àquela - os liberais, por exemplo, não defendiam a vocação agrária nem medidas oficiais não-conservadoras (*ibid.*, p. 272); para um dos mais importantes deles, Eugênio Gudim, agricultura não necessariamente equivalia a pobreza e nem industrialização a riqueza, pois esta dependeria muito de capacidade técnico-administrativa (BIELSCHOWSKY, 2001). E havia mesmo quem criticasse a indústria; nos meios técnicos e intelectuais, muitos falavam de uma “industrialização problemática” no país (*id.*, 2000, p. 279), ineficiente e com lucros excessivos, e até os mais entusiasmados burocratas da industrialização planejada viam mazelas no setor industrial. Nada disso, contudo, significava defender a agricultura. Os socialistas criticavam a precariedade e débil aparelhamento da indústria nacional, mas defendiam a industrialização, desde que sem lucros excessivos (*ibid.*, p. 274). Os antiliberais eram favoráveis à industrialização, em face principalmente da tese prebschiana da deterioração dos termos de troca - à qual farei referência mais à frente - e da ideia de que técnicas agrícolas modernas ainda seriam ineficientes comparativamente com as industriais (*ibid.*, p. 13); para eles, a agricultura era pouco apta à adaptação tecnológica (*ibid.*, p. 15), devendo haver um redirecionamento para a indústria dos investimentos à exportação (*ibid.*, p. 286). Nos anos 1950 e 1960, dentre alguns pensadores a agricultura era vista mais como fonte de excedente de trabalho a ser mobilizado para a indústria (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 811). O relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de 1954, por exemplo, que traçava um retrato e propostas para o desenvolvimento brasileiro, embora afirmando um papel potencialmente positivo da agricultura no desenvolvimento, apontou serem os métodos de

produção muito primitivos e espoliadores dos solos, sendo usados devido a falta de dinamismo do empresariado rural e ao domínio semi-feudal da terra (BRASIL, 1954). Assim, intencionalmente ou não, diversas visões prevalentes no período relegitimaram antigas interpretações negativas acerca do universo agrário nacional.

Parte dos problemas da agricultura brasileira estava ligada ao próprio processo de industrialização. A agricultura colaborara para o processo de industrialização no país de diversas formas: gerando excedentes de capital investidos na indústria; suprindo matérias-primas; ajudando na criação de mercado interno e externo; demandando insumos industriais; estimulando a expansão dos transportes e colaborando na balança comercial (BESKOW, 1999). Durante a guerra, a demanda por matérias-primas crescera muito, porém o capital obtido não foi investido em insumos como combustível e equipamentos devido à sua carência mundial, o que também contribuiu para uma acumulação de riquezas favorecedora da industrialização (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 570). A ênfase na industrialização teve um alto preço para a agricultura. Ao contrário do que ocorrera de meados do século XIX até 1930, durante a maior parte do pós-guerra a maioria dos países latino-americanos negligenciou ou discriminou sua agricultura (*ibid.*, p. 567); o Brasil, como muitos outros países da região, “auto-infringiu-se feridas em seu próprio comércio de commodities agrícolas” (*ibid.*, p. 628). Mesmo antes da febre industrializante do período JK isso já era severo. Dentre 1948 e 1952, por exemplo, a economia do país cresceu ininterruptamente, mas a agricultura cresceu menos da metade do que a indústria (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 318-9). Práticas oficiais de alta proteção do setor industrial, supervalorização da moeda e taxaço de exportações prejudicaram o comércio agrícola interno e externo e redundaram em altos custos sociais (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 598).

A política econômica brasileira foi pesadamente discriminatória contra a agricultura na maior parte do pós-guerra, desestimulando o plantio; a elevada inflação criou incerteza de preços, desincentivando os produtores a assumirem riscos tecnológicos; um maior uso de tecnologia praticamente só foi empregado por grandes produtores (*ibid.*, p. 616). As diferenças regionais de produtividade foram marcantes; enquanto em São Paulo ela cresceu, nos anos 1950, à mesma taxa que a americana, praticamente inexistiu aumento na produtividade agrícola nordestina no mesmo período (*ibid.*, p. 623). Em 1953, 58% dos trabalhadores brasileiros atuavam na lavoura, contra 11% nos EUA (HAMBIDGE, 1955, p. 245). As políticas industrializantes brasileiras, com “um viés anti-emprego”, e o crescimento populacional,

facilitaram a permanência da força de trabalho na agricultura e representaram um desincentivo à mecanização (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 621). Como grande parte do setor industrial situava-se fora do Nordeste, o alto favorecimento desse setor e as políticas discriminatórias contra a agricultura tornaram as condições domésticas de comércio desfavoráveis à agricultura e prejudicaram a região Nordeste (*ibid.*, p. 722).

Ao colocar o seu 'dilema', Castro vinha representar uma voz dissonante contra o grande conjunto de atores que se afiliava na tendência predominante massivamente industrializante e não-defensora da agricultura. Ele interpretava que o projeto de industrialização integral acabava por minar as possibilidades de crescimento da agricultura, subtraindo recursos e esforços que poderiam recuperá-la. Ele não era, como já apontado, contrário à industrialização, mas sim ao que, segundo sua avaliação, representava um investimento na indústria que desequilibrava o crescimento simultâneo de agricultura e indústria por ele defendido, nos interesses da alimentação pública e desenvolvimento do país. Sua argumentação não vinha tentar anular as alegações a favor de potenciais qualidades da industrialização, mas representava uma crítica a esse estado de ideias e ações oficiais, e um apelo de mudança no sentido de uma agricultura reformulada e de uma indústria que não prejudicasse a agricultura, que não fosse a única via de tentativa de crescimento, que não fosse superdimensionada.

Essa opção intelectual transparece como claramente vinculada à agenda de nutrição praticada na FAO. A FAO era das poucas entidades mundiais que defendiam um papel relevante para a agricultura nos projetos de desenvolvimento, conforme pudemos debater anteriormente. Essa defesa em parte se ligava ao movimento internacional de assistência técnica na área agrícola, setor no qual a agência, em consonância, empreendeu seus principais esforços de campo. Nesse sentido, tal qual defendido nas ideias de Castro, a agricultura recomendada pela FAO era uma agricultura moderna e industrializada, incorporadora de tecnologia. Ao fazer defesa semelhante, por um lado Castro faz uma clara opção no mesmo sentido apontado pela agenda da FAO. A agência era uma das únicas instâncias mundiais a defender um papel muito relevante para a agricultura nos projetos de desenvolvimento dos países. Portanto há uma convergência entre essas tendências prescritivas na FAO e o projeto nacional vislumbrado por Castro, na defesa do crescimento concomitante de agricultura e indústria, denotando uma reapropriação daquelas tendências por Castro. Nesse aspecto, tanto na FAO quanto na perspectiva de Castro a agricultura defendida é uma agricultura moderna, utilizando-se de

técnicas agrícolas avançadas, partindo de maquinário/insumos/infra-estrutura que permitam alta produtividade e maior eficiência na distribuição dos gêneros agrícolas, e com maior industrialização e beneficiamento de seus produtos.

É, assim, uma agricultura tecnológica, industrializada e com uma infra-estrutura adequada. Mas ao repisarmos que no interior da agência a defesa da técnica e do crescimento da indústria era de alta importância, lembremos que essa agricultura segundo compreendida na FAO já tem diferenças em relação ao que se pensava anteriormente, no interior da OSLN. E Castro não deixa de se mostrar partidário de certos elementos presentes naquele contexto da OSLN.

A concepção de agricultura que se encontra presente na FAO vem no bojo do desenvolvimento e das ideias que sustentam a assistência técnica como atividade programática, como um tipo de instrumentalização para o desenvolvimento que se assemelha com as premissas do Programa Ponto Quatro norte-americano. Na passagem do ideário de nutrição OSLN/FAO, deu-se um reducionismo na agenda em termos do valor da nutrição como hierarquizadora de demais áreas de mudança e avanço nas sociedades, em prol da saúde humana. O principal documento considerado na FAO como base para sua doutrina sobre desenvolvimento, *Formulation and economic appraisal of development projects*, de 1951, valoriza a agricultura – assim como a indústria – mas nesse aspecto com mais proximidade com os moldes do pensamento sobre desenvolvimento nos quais a economia sobrepujava outras áreas. Nessa passagem, como vimos, a nutrição perdeu força, deixando de ser tida como o centro dinâmico efetivamente ordenador das demais áreas - como a agricultura.

Diferentemente, porém, Castro, sob esse aspecto, se mantém mais ligado à antiga agenda, a da OSLN, a qual imputava à ciência da nutrição uma posição de autoridade na orientação da agricultura. Portanto há em Castro, em função disso, uma íntima associação entre ciência da nutrição e agricultura moderna, como elementos fundamentais da promoção do desenvolvimento brasileiro. Isto é muito relevante quando se avalia a defesa de Castro em relação à agricultura, não apenas por representar um movimento contrário às ideias predominantes nos meios intelectuais e gestores, mas por evidenciar uma concepção de projeto para o país mais abrangente. Ou seja, o que Castro traz à arena dos debates, ao enfatizar a agricultura, é, sob esse prisma, uma proposta não-reducionista, em dois sentidos.

O primeiro é o de que, além de admitir mais um setor potencialmente positivo de ação para o desenvolvimento, que é o da agricultura, ao fazê-lo ele traz uma proposição que tem uma consequência para a coletividade, pois implica na cobertura da população geralmente mais prejudicada nos países subdesenvolvidos. Nesse sentido ela tem uma abrangência social extremamente importante e ampla. Traz em seu bojo uma preocupação social que a diferencia das tônicas principais da época em termos de crescimento. E, nessa esfera, também vem ao encontro e retoma a missão da agricultura antevista desde a OSLN e também na FAO, de uma agricultura que não apenas aumenta a produção de alimentos, mas que eleva as condições de vida das populações agrícolas; mas, na linha da OSLN, que não apenas produz, mas produz os alimentos certos para a saúde das populações. Castro tenta reificar uma proposta de agricultura a serviço de um Brasil desenvolvido com igualdade social e saúde.

Se, enquanto a própria FAO como agência ia contra as correntes de pensamento e ação mundialmente predominantes em termos da valorização da indústria muito maior do que da agricultura, pode-se afirmar que, em boa parte, as razões contrárias ou omissas em relação à agricultura, no Brasil, em parte fundamentaram-se em determinadas teorias acerca do desenvolvimento então prevalentes nos meios brasileiro e latino-americano. Essas teorias colocavam ou foram interpretadas como colocando a indústria e a agricultura como opositoras uma da outra, ou simplesmente não valorizaram a agricultura nos moldes em que Castro, por exemplo, a compreendia. Essas correntes situaram-se nas linhas propostas por Raúl Prebisch no interior da CEPAL, na obra do economista Celso Furtado e em escritos de alguns membros do ISEB (BIELSCHOWSKY, 2000; CEPÊDA, 2008), e fica nítido que Josué de Castro estabelece um diálogo com diversos aspectos relevantes dessas concepções.

Para Prebisch ³⁶, haveria uma relação dualista entre um “centro” de países industrializados e mais ricos, e uma periferia, de países subdesenvolvidos ³⁷. Josué de Castro vai exercer um

³⁶ Economista e diplomata argentino, Raúl Prebisch foi secretário-geral da CEPAL e posteriormente da *United Nations Conference on Trade and Development*, as quais serviram de fórum de propagação de suas ideias (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 571). Seu trabalho esteve fortemente associado com o da CEPAL, que deu voz ao Terceiro Mundo nos fóruns internacionais e sediou as teorias estruturalistas. É comum a referência às teses prebschianas como sinônimos do ideário cepalino (*ibid.*, p. 586).

³⁷ Tal acepção contribuiu para a formação de uma tradição estruturalista latino-americana. As condições econômicas da época e a preocupação com o desenvolvimento latino-americano propiciaram solo fértil à disseminação dessas ideias na região, com extraordinário influxo sobre o pensamento e as prescrições pró-desenvolvimento (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 585). A tradição estruturalista latino-americana teve em Prebisch seu principal expoente e foi também integrada por outros membros da CEPAL, destacando-se Celso Furtado. Expressas em uma variedade de modelos teóricos, as teses estruturalistas geralmente não tinham foco estritamente econômico, mas sócio-político-econômico. Incorporaram dimensões interpretativas de processos

discurso que se diz ‘anti-imperialista’ crescente em bases um tanto semelhantes, discurso que pressupõe a existência de uma polarização e assimetria nas relações comerciais e políticas internacionais, as quais são prejudiciais ao desenvolvimento, à agricultura e à alimentação dos chamados ‘subdesenvolvidos’. Além disso, Castro tem uma interpretação de subdesenvolvimento como produto de uma história de exploração humana. Assim como Prebisch, Castro também tem uma interpretação não-etapista do desenvolvimento, diferentemente da constante nas teses predominantes na FAO e na sociologia americana de desenvolvimento. Isto singulariza sua compreensão de desenvolvimento e da própria agricultura e padrão alimentar do brasileiro como *produtos* da história brasileira e das ações econômicas e sociais adotadas pelos governos do país desde o período colonial até o contexto contemporâneo. Isto muda muito a essência do significado de ‘subdesenvolvimento’ em relação a teorias que interpretam o desenvolvimento como uma sucessão de estágios lineares e naturais. Primeiramente, porque muda o sujeito protagonista do atraso – que deixa de ser a sociedade ‘atrasada’ e incapaz do país subdesenvolvido, e passa a ser o sistema mundial interdependente comercial e politicamente, associado a interesses privados e das camadas governantes que não condizem com as necessidades da coletividade daquele país. Segundo, porque reconfigura de maneira crucial a autoria do ‘subdesenvolvimento’. Isto porque interpreta que o ator que se propõe a ensinar e ajudar o desenvolvimento – o bloco hegemônico que pratica o discurso redentor e que presta assistência técnica e logística para tal, inclusive tentando infundir esse ideário através das organizações internacionais tanto bi quanto multilaterais – como um dos próprios agentes promotores desse ‘subdesenvolvimento’.

Nesse âmbito não é possível identificar, nem na OSLN e nem na FAO, um discurso contrário a uma exploração econômica de um bloco de países em relação a outros – nem nas bases da hegemonia norte-americana, nem nas bases do poderio de países como Inglaterra e França, e nem mesmo no eixo metrópoles/colônias. Essa crítica política não existe naqueles fóruns e

históricos e de realidades sociais mais globais. Conquanto não fosse este seu ponto central, elas tocaram em aspectos do mundo alimentar. Falando de modo bastante aproximativo, pode-se afirmar que a maioria delas recomendou o aumento da produção e produtividade agrícolas e a redução dos preços dos alimentos básicos; considerou a lentidão ou inexistência de aumento nessa produtividade em parte explicável pelos padrões de posse de terra; e que tanto a baixa produtividade quanto a estrutura agrária seriam possíveis fontes de inflação, a qual exacerbaria os custos da alimentação (*ibid.*, p. 608-9). Mas a questão mais importante nesse âmbito foi a dos termos de troca comercial com os países do centro, por tanger de forma mais direta o tema da agricultura. No Brasil, o estruturalismo deu bases aos estudos de planejamento econômico do Grupo Misto de Estudos BNDE-CEPAL, que subsidiaram o Plano de Metas - embora metodologicamente este Plano adotasse o setorialismo de Roberto Campos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 152). Os estruturalistas propuseram e administraram reformas na América Latina, mas estas, em boa parte, foram abortadas por golpes militares (FIORI, 1999, p. 33).

isso se confunde com o fato de que na FAO a perspectiva de desenvolvimento dominante encarava a transposição subdesenvolvimento/desenvolvimento como um processo evolutivo linear. A escolha dessa linha no interior da agência se torna compreensível quando levamos em conta ser a FAO um organismo cuja criação teve importante participação dos EUA, um organismo pesadamente financiado por aquele país, fornecendo leite produzido pelos EUA, com um *staff* permanente em que predominam membros de países ‘desenvolvidos’ e em cujas votações da Assembleia as posições dos países hegemônicos muitas vezes dominam. Portanto é nas correntes críticas de pensamento intelectual nesse sentido que se pode identificar essa temática expressa também por Castro.

Para Prebisch essa contradição, no 'subdesenvolvimento', é fundamental, pois o 'subdesenvolvimento' é uma condição histórica de empobrecimento face à integração de economias de baixa renda ao sistema capitalista mundial. Para Prebisch a periferia teria a função de suprir o centro com alimentos e matérias-primas a baixo preço (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16), adquirindo do centro produtos industrializados, comercialmente mais valorizados³⁸. Parte das bases segundo as quais Josué de Castro não descarta nem diminui o papel que interpreta haver para a industrialização no desenvolvimento situa-se no compartilhamento da crença de que os termos de troca internacionais seriam desfavoráveis a países como o Brasil.

Ao se pronunciar em termos de uma ação predatória dos interesses comerciais estrangeiros sobre a agricultura brasileira, é no diapasão da ideia dos termos desfavoráveis de comércio de Prebisch, e de outros autores que à época compartilhavam dessa visão, que Castro se sintoniza. Esse aspecto é fundamental em termos da nutrição, pois traz implicações para a produção, a renda e o consumo de alimentos, dada a interdependência econômica internacional. Mas para esse tipo de convicção por parte de Castro também contribuiu seu trabalho no Conselho da FAO, instância da agência que estava encarregada de analisar a fundo as tendências, negócios e preços mundiais de *commodities* – possuindo, inclusive, um Comitê de Problemas de *Commodities*. Sua vivência no interior da FAO também contribuiu

³⁸ Os preços dos *commodities* primários seriam inferiores devido a diferenças nas estruturas de comércio e na densidade tecnológica entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, bem como porque a periferia não exploraria seu presumido poder de monopólio dos produtos que comercializava. Essa deterioração dos termos de troca conduziria a uma assimetria na acumulação de riquezas. A produtividade na América Latina seria muito baixa devido a falta de capital, a qual, implicando em baixa poupança, realimentaria a baixa produtividade. O problema externo só poderia ser neutralizado se o sistema econômico dos países menos desenvolvidos se tornasse mais independente de importações (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 576).

para que Castro se tornasse crítico das medidas protecionistas americanas, e da maneira, que considera astuciosa, como os excedentes agrícolas americanos eram colocados internacionalmente, bem como da desigualdade entre os valores comerciais dos produtos industrializados americanos em comparação com os artigos básicos exportados pelos ‘subdesenvolvidos’. Em Prebisch, como a importação de produtos básicos pelo “centro” cresceria menos do que a demanda por bens industriais na “periferia”, as soluções principais seriam a industrialização (*ibid.*, p. 24) e o protecionismo (SCHUH E BRANDÃO, 1992, p. 575), e Castro se mostra partidário de o Brasil adotar ambas essas medidas. Segundo Prebisch, a agricultura sozinha não resolveria o desenvolvimento, face aos termos desfavoráveis do intercâmbio comercial e por ser um setor inerentemente pouco dinâmico da economia (*ibid.*, p. 576)³⁹.

Embora Castro também interprete a agricultura tradicional como um setor estagnado, um gargalo para o crescimento, e assim, sob esse aspecto, se perfila com Prebisch, como já apontado a agricultura defendida por Castro era uma agricultura em novas bases. Por sua vez, as posições de Prebisch acerca da industrialização e da agricultura não significaram uma 'demonização' da agricultura por parte desse autor. Ele defendeu que tanto a indústria quanto a agricultura deveriam se desenvolver, como se infere inclusive das parcerias FAO/CEPAL para desenvolvimento agrícola, que já ressaltamos⁴⁰. Porém, a ênfase realmente repousava na indústria. Na prática, dentre os responsáveis por planos e políticas na América Latina tendeu-se a ver a agricultura como isolada do resto da economia, e os investimentos na modernização agrícola como um risco, pois poderiam piorar os termos de comércio (*ibid.*, p. 599). Dessa maneira, como um efeito não-intencional, as ideias prebschianas deram a principal base intelectual para a industrialização de substituição a importações com preterição da agricultura nas formulações de políticas na região (*ibid.*, p. 571), tornando os próprios termos internos de comércio contrários à agricultura (*ibid.*, p. 586).

Identifica-se uma relativa proximidade entre algumas ideias de Prebisch e de Celso Furtado

³⁹ Mas o desenvolvimento industrial demandaria matérias-primas e alimentos e, para se aumentar a oferta alimentar, seriam necessários reforma agrária e forte apoio governamental à infra-estrutura de irrigação, armazenagem e transporte (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 24).

⁴⁰ A respeito, em 1953 Josué de Castro escreveu ao secretário-geral da FAO avaliando que as linhas de política econômica da CEPAL para a América Latina estavam mais próximas do que nunca do ponto de vista da FAO, sendo a agricultura mais enfatizada do que anteriormente, quando “a indústria e o comércio pareciam ser as únicas coisas que valiam a pena”; e que isso prometia uma cooperação FAO-CEPAL ainda mais produtiva (memorando de Josué de Castro a Veillet-Lavallé, secretário-geral da FAO. Rio de Janeiro, 04 mai 1953. RG 7, FAO Council, 17th Session, June 1953, Correspondence. FAOA).

⁴¹. Destacado estruturalista latino-americano, ele também tinha uma compreensão crítica do subdesenvolvimento, entendendo-o como produto do capitalismo europeu e americano sobre a periferia (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 138). Para Furtado, a América Latina seria dependente da economia americana – uma visão também presente nas ideias de Josué de Castro. Segundo aquele autor, haveria no Brasil uma histórica exploração no universo agrícola, a qual se configurava como uma permanência e retinha o desenvolvimento, elementos que, como anteriormente apontado, faziam parte do cerne mais central dos argumentos de Josué de Castro, no sentido da análise das causas da fome e da estagnação do país. Essas acepções são aplicadas por Furtado para analisar a realidade nordestina, esta tão cara também a Josué de Castro, o que, em conjunto com tendências observadas no pensamento social da época, sinaliza como tanto Castro quanto Furtado tem em comum a inserção em uma pauta de perscrutação, um olhar crítico voltado para a compreensão dos problemas e saídas para o desenvolvimento do Nordeste, região então em evidência. Assim, importantes pontos de análise e de proposição, no debate acerca do desenvolvimento nacional e regional, existiam em comum no pensamento de Castro em relação à discussão que Furtado também propunha. Mas na questão do valor da agricultura para o desenvolvimento, a situação era um tanto diversa.

Assim como Castro, Furtado defendia a dinamização da agricultura como meio de crescimento da economia nordestina, traçando algumas ideias a respeito – principalmente a partir da mudança da estrutura agrária, do aproveitamento dos recursos locais, do aumento da infra-estrutura de produção e do uso de tecnologia, elementos também trazidos por Furtado (FURTADO, 1961). Essas propostas, aliás, como já ressaltado, também faziam parte, de maneira muito expressiva, das recomendações da FAO. Porém para Furtado era a indústria que deveria ser o novo polo dinâmico brasileiro, e assim ele as concebia como parte de um

⁴¹ Advogado e economista paraibano, em 1949 ele ingressou na CEPAL, à frente da Divisão de Desenvolvimento do Departamento Econômico. Presidiu em 1953 o Grupo Misto de Estudos BNDE-CEPAL. Foi diretor do BNDE, superintendente da SUDENE, ministro extraordinário do Planejamento no governo Goulart e autor do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Teve papel decisivo nas políticas de desenvolvimento para o Nordeste: lançou, em 1957-1958, a Operação Nordeste (OPENO), a qual foi articulada no BNDE, onde Furtado dirigia a área responsável por orientar o Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que elaborou o projeto da SUDENE com grande apoio de Kubitschek. De 1959 a 1964 foi responsável pela estratégia de atuação deste órgão. Bielschowsky o considera “o grande economista da corrente desenvolvimentista nacionalista do Brasil”, uma forte liderança sobre os economistas da época e “uma espécie de símbolo da esperança desenvolvimentista brasileira nos anos 1950” (2000, p. 132). Encabeçou o Clube dos Economistas, importante instância de propagação do desenvolvimentismo nacionalista – tendo a outra sido o ISEB. Foi cassado em abril de 1964, no mesmo ato em que Josué de Castro. Dez anos depois, surpreendentemente afirmaria que o desenvolvimento econômico dos periféricos seria irrealizável, um mito (FURTADO, 1974, p. 88-9).

sistema majoritariamente focado na industrialização, até mesmo quando pregava um aumento da produção nordestina de alimentos (*ibid.*, p. 42) ⁴², sem a ênfase na saúde que tanto interessava a Castro. Mas, se em Prebisch a questão distributivista praticamente passava à margem das prescrições ⁴³, Celso Furtado trazia muito forte a questão da desigualdade social. Este era um importante componente na compreensão de desenvolvimento de Josué de Castro, e não era uma característica predominante nas tendências de desenvolvimento em voga. Para Furtado era um ponto relevante, devendo as medidas de redistribuição ser mais gerais na economia, inclusive para melhorar o mercado interno (*ibid.*).

Esse aspecto do pensamento em Furtado foi crucial para a relativa aproximação que Castro exerceu em relação às ideias furtadianas, pois Furtado se mostrava, no Brasil, uma das poucas lideranças intelectuais diretamente ligadas ao desenvolvimento ⁴⁴ a dar tanta ênfase a essas questões. Assim como Castro, Furtado também entendia que o Estado deveria adotar o planejamento econômico e investir em setores estratégicos, liderando a promoção do desenvolvimento - aspectos igualmente preconizados na FAO, porém nas bases de um discurso veiculado nas bases da praxe diplomática, a qual não se permite desnudar certas mazelas nacionais específicas que o pensamento nacional enfoca com maior profundidade -, assim como implementando políticas de redução das desigualdades sociais.

Saindo da esfera do pensamento furtadiano, um outro aspecto de grande importância quando se infere acerca das posturas de Castro em relação ao desenvolvimento reside no fato de Castro haver se aproximado, inclusive em função de seus mandatos políticos como deputado federal, do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) ⁴⁵ e de uma frente preocupada

⁴² Ele afirmaria: "ao dar ênfase ao problema da inadequada produção de alimentos, o que desejamos é concentrar a atenção em duas gerações básicas: a necessidade de industrializar o Nordeste e a urgência de organizar, na região semi-árida, uma economia mais adaptada ao meio" (CONFEDERAÇÃO..., 1959, p. 188).

⁴³ Predomina a análise econômica sobre as dimensões política, social e cultural do desenvolvimento e, embora ele pregasse o aumento da renda dos mais pobres, não tocou em questões distributivistas, apontando o planejamento do crescimento como solução para a pobreza (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 137).

⁴⁴ Pois parte do preconizado por Furtado foi, sob sua liderança, efetivamente implementado, com diagnósticos da realidade nordestina e grupos de trabalho/instituições de desenvolvimento da região. A OPENO principiou com um amplo diagnóstico feito em 1959 pelo GTDN, o qual fundamentaria as diretrizes da SUDENE (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 159). Teve continuidade na elaboração de um programa de reestruturação da economia nordestina, um planejamento regional reformista e distributivista (*ibid.*, p. 153) e na execução pela SUDENE de diversas ações de promoção do desenvolvimento. As quais, na prática, pouco mudaram o quadro local (BAER, 1996, p. 358).

⁴⁵ Em parte fruto dos ventos da reabertura política que se dera desde 1945, o ISEB foi formado em 1955 a partir da reunião de intelectuais já associados antes no Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política, e que pretendiam fazer da instituição um fórum de debates acerca da realidade brasileira, representando os interesses das massas e com funções propositivas; entre 1955 e 1964 – ano de sua extinção pelo governo militar -

com o desenvolvimento nacional reunindo alguns parlamentares e isebianos, frente na qual Castro teve um papel importante. Ele afirmaria:

Aceitei mesmo a liderança de um grupo de deputados, intelectuais, escritores e pensadores brasileiros, que resolveram unir seus esforços na defesa desses princípios que conduzirão ao verdadeiro desenvolvimento econômico-social do país. Este grupo irá atuar não em oposição ao governo, mas procurando alertá-lo e evitar que, levado pela pressão do imediatismo, ele se entregue nos braços da reação e se perca nesta luta inglória da defesa de princípios e privilégios hoje inteiramente superados quase que no resto do mundo inteiro ⁴⁶.

É relevante essa aproximação porque a aproximação de Castro denota o tipo de associação por ele escolhida, no cenário dos grupos que se dedicavam a pensar o desenvolvimento. Não é simples se falar em um modelo isebiano de ideias, dada a composição da instituição por vários membros, os quais, embora partilhassem alguns pontos de vista importantes, em alguns casos tinham posições discrepantes acerca da questão do desenvolvimento nacional. Em economia, o pensamento adotado teve aproximações com o praticado na CEPAL, sendo o estruturalismo cepalino difundido por alguns isebianos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 370). De uma maneira geral, no ISEB defendeu-se fortemente a industrialização substitutiva de importações e uma dinamização majoritariamente da indústria, tendo havido pouca ou nenhuma proposição da agricultura como motor do desenvolvimento, portanto interpretações que não correspondem ao perfil central das ideias de Castro. Mas há um elemento importante, o de se falar no mundo agrário não apenas quanto aos efeitos deletérios do sistema latifundiário, mas no sentido da associação desses interesses agrários com os interesses do capital estrangeiro, considerado potencial ameaça à nacionalidade e à soberania. A questão da soberania é um elemento de suma relevância para Castro, que se mostra contrário às soluções de desenvolvimento ‘importadas’ que interferem com a autonomia política, cultural e econômica brasileira, ou que representam mera imitação dos métodos de crescimento adotados pelos ‘desenvolvidos’.

No ISEB prevaleceu certa rejeição ao capital estrangeiro – e mesmo de tecnologia simplesmente importada - na economia, sob a assunção de que este tradicionalmente canalizava-se quase que exclusivamente para setores extrativos e de serviços, em detrimento dos de produção e indústria (BIELSCHOWSKY, 2000). Mas a questão social não foi uma ênfase marcante da agenda isebiana, e nem a reforma agrária, dois temas caros a Castro (*ibid.*,

foi a principal instância articuladora da formulação e irradiação do que Bielschowsky denomina de uma corrente desenvolvimentista nacionalista no Brasil (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 370).

⁴⁶ Carta de Josué de Castro a sua amiga Maria Oliva Fraga. Rio de Janeiro, 13 jan 1956. CJC.

p. 131). Porém, acima de tudo, importa indicar como Castro ativamente se incorporou à rede dos que estavam à frente do pensamento acerca do desenvolvimento brasileiro, sintonizando-se com a perspectiva isebiana de desenvolvimento em termos de também conceber uma saída para o desenvolvimento que fosse reformista, modernizadora e que preservasse a identidade, as riquezas e a autonomia nacionais. O fato de Castro haver se tornado líder desse grupo, denota, por sua vez, que Castro era um colaborador circunstanciado do grupo, considerado um protagonista importante no âmbito do tipo de pensamento e ação política a que o grupo se propunha.

Há um aspecto que consiste em uma pré-condição fundamental para a instalação de uma agricultura brasileira nos moldes preconizados por Castro, que é o da reforma da estrutura agrária no país. Assim, o ‘dilema do pão ou aço’ não poderia ser resolvido sem ela. Tivemos oportunidade de ver que a questão da reforma agrária esteve presente de maneira relevante nos debates e recomendações da FAO, e nesse sentido acreditamos que a presença dessa discussão na agência, inclusive realizando um Seminário a respeito no Brasil em 1953, tenha contribuído para reforçar as convicções que Castro já possuía a respeito. Essas convicções, inclusive pelo tipo de interpretação das causas e conseqüências do problema, estiveram muito mais ligadas ao pensamento social brasileiro, entretanto. O próprio Castro se tornou uma das referências nacionais sobre esse tema, inclusive integrando a Comissão Nacional de Política Agrária. É interessante notar que, assim como se deu com a questão da industrialização, tanto no plano nacional quanto no internacional houve diversos setores que, por razões diferentes, pregaram a necessidade de reforma agrária.

Antes mesmo do período em estudo o debate sobre posse e uso de terras já era arraigado no país. Em 1930, Vargas prometera “promover, sem violência, a extinção progressiva do latifúndio” (VARGAS, 1930). Na década de 1950 este seria “um tema candente” (BASTOS, 2008, p. 49) e em 1951 criar-se-ia a CNPA, presidida por Castro e objetivando o estudo e proposição de medidas nessa área que favorecessem a economia agrícola e o bem-estar rural. A CNPA inicialmente voltou-se mais para estudos sobre acesso à terra e legislação (BESKOW, 1999).

Nos anos 1950 e 1960 muitos intelectuais dedicados ao desenvolvimento econômico e agrícola interessaram-se pelo tema da reforma agrária (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 811). Bielschowsky aponta como principais estímulos ao debate sobre a questão nesse período: a

criação da CNPA, um centro relativamente ativo de estudos da problemática; o debate parlamentar em torno dos projetos de lei apresentados ao Congresso ⁴⁷; e o já citado Seminário Latino-Americano da FAO sobre Problemas da Terra, em 1953 (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 397). A partir da década de 1950 intensificaram-se movimentos sociais reivindicatórios, destacando-se movimentos rurais, pois considerava-se estar havendo uma priorização dos trabalhadores urbanos. Assim, organizou-se o I Congresso de Camponeses de Pernambuco, com forte apoio de Castro e três mil delegados desfilando pelo Recife para defender questões como a da reforma agrária; e o próprio Castro fez, no parlamento, propostas legislativas, que não passaram (MORAIS, 1959). A CNPA articulava a criação do INIC, mas este pouco de prático fez em reforma agrária (SCHIAVI, 2003). Após esfriarem no conservador governo Dutra, os debates foram reativados no segundo governo Vargas e na campanha de Kubitschek, ganhando mais fôlego nos anos 1960 (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 407). A partir de 1961 houve um clima bem propício a uma reforma agrária mais profunda: certos segmentos conservadores da sociedade aceitavam-na; trabalhadores rurais se organizavam para reivindicá-la; o Congresso tendia a aprovar importantes transformações; e reinava um clima internacional favorável, inclusive dentre os americanos, preocupados com o espraiamento da situação de Cuba (*ibid.*, p. 459). Mas no período Goulart um projeto de reforma agrária foi derrotado no Congresso (*ibid.*, p. 412). Em 1962, encomendado a Celso Furtado o Plano Trienal 1963-1965, este incluiria a reforma agrária como meio de justiça social, ampliação do mercado interno e racionalização da produção agrícola (*ibid.*, p. 415). Porém, afirma Soares:

As elites políticas das regiões menos desenvolvidas conseguiram, até 1962, parar mais de 200 projetos de reforma agrária, nenhum dos quais subiu à sanção presidencial. (...) a representação [*por elas eleita*] (...) atuou em bloco, no sentido de impedir qualquer modificação substancial da estrutura agrária do país (SOARES, 1973, p. 14).

Na história brasileira, só a partir do governo Fernando Henrique Cardoso os números da reforma agrária seriam mais expressivos (SCHIAVI, 2003). Contudo, Bielschovsky ressalta que a criação da SUDENE reforçou o debate nacional sobre reforma agrária (2000, p. 161). Tanto Castro quanto Furtado, este à frente da SUDENE, tinham uma interpretação do modelo agrário nacional como uma permanência histórica deletéria para o desenvolvimento. Mas isto não impediu que eles tivessem um pequeno *imbroglio* a respeito. Castro considerou que esta questão, assim como outras a ela ligadas, tinham sido colocadas de forma muito fraca nos

⁴⁷ Um deles foi de autoria de Josué de Castro.

diagnósticos da região Nordeste liderados por Furtado. Em um debate presencial entre ambos, Furtado afirmou haver na região deficiências do fator terra, assim como um excedente estrutural de mão-de-obra. Afirmou: “o nosso objetivo é elevar a produtividade do trabalhador, o que só poderemos fazer se melhorarmos a técnica, se aumentarmos a quantidade de capital ou se aumentarmos terra” (FURTADO e CASTRO, 1959, p. 27). Tecnologia, em condições tão subdesenvolvidas, não ajudaria a incorporar mão-de-obra. Uma solução seria industrializar as zonas urbanas do Nordeste, pois a industrialização inclusive quebraria o que Castro denominava de “estrutura arcaica e feudal da economia agrária nordestina” (*ibid.*, p. 27). Mas seria impossível absorver todos. O economista considerava que o Nordeste tinha terras pobres e, nesse aspecto, um entrave ao desenvolvimento mais ligado ao meio físico do que ao social. As possibilidades de irrigação seriam menores do que se imaginava, e assim ele defendia o deslocamento da fronteira agrícola, com incorporação de terras úmidas. Adicionalmente, acreditava em uma vocação pecuária na região e via nessa atividade a solução para o semi-árido. Já para Castro o problema era, segundo ele, econômico e técnico. Para ele, no Nordeste haveria excedente de mão-de-obra por falta de investimentos que dinamizassem a economia. Castro não era contra a industrialização para absorção desse excedente (apesar de sua crítica de que até então houvera progresso na parte industrial da cana e descaso pela parte agrícola). Segundo Castro, o subdesenvolvimento da zona rural se devia a subprodutividade agrícola e a atraso econômico. Solos pobres havia, causados por esgotamento do solo por métodos errôneos de cultivo de cana, mas para ele irrigação e melhores técnicas poderiam suprimir o problema. Uma vez irrigada, a região serviria para culturas de sustentação, com uma agricultura superintensiva. Segundo ele, a OPENO deveria ter se referido expressamente à reforma agrária, pois não falou da estrutura agrária da região associando-se ao arcaísmo e, assim, estrangulando o crescimento. Furtado respondeu: “quando penso em reforma agrária, penso em criar uma economia agrícola adaptada à região” (*ibid.*, p. 28) - e nessa linha defendeu o cultivo de plantas nativas, como por exemplo as xerófilas, em especial o algodão, para “adaptar o investimento ao meio” (*ibid.*, p. 29). Para tanto, a irrigação seria fundamental. Mas Furtado temia que houvesse grandes investimentos em irrigação e depois as terras não fossem usadas com fins sociais: “pretendo que se crie uma economia em que a população esteja defendida contra a indigência em que hoje se encontra reduzida pela seca” (*ibid.*, p. 31). Castro retrucou:

Ora, se o Doutor Celso Furtado está de acordo [*com a reforma agrária*] e acha que nós, parlamentares, devemos (...) promover a aprovação de uma reforma estrutural

da economia da região, uma reforma agrária, é lamentável que seu relatório não tenha nada sobre isso (*ibid.*, p. 31).

Resposta de Furtado:

Doutor Josué de Castro, eu sou um economista, um homem extremamente racional. Exatamente por isso que sou um economista. Não sou político. Não sou sociólogo. Nem filósofo. Um problema para mim tem que ser formulado em termos extremamente precisos. Não quero usar mais nenhum adjetivo nem nenhum advérbio. Eu encontrei a expressão 'reforma agrária' em muitas partes do mundo, ligada a coisas muito distintas. O que necessitamos no Nordeste é (...) de poder utilizar a terra, e não de uma terra qualquer (*ibid.*, p. 32).

Esse pequeno embate, contudo, não abalou o otimismo de Castro de que as intenções de Furtado seriam sérias e de que as ações lideradas pelo paraibano propiciariam uma realidade mais positiva para o Nordeste; quatro anos depois Castro mencionaria as medidas agrícolas propostas por Furtado apoiando-as (CASTRO, 1963).

Esse episódio é aqui relatado como indicativo de que, conforme afirmamos anteriormente, mesmo quando havia concordância de pontos de vista das ideias de Castro com algum ator ou grupo de pensamento, isto não significava igualdade de conteúdo, tendo lugar, na verdade, um compartilhamento ou apropriação bastante complexos. Castro se colocava como alguém que desejava se inserir nos grandes debates nacionais de sua época e, nesse sentido, estava em diálogo com as ideias em movimento, tanto as presentes no cenário nacional, quanto no internacional. Dessa maneira, ele problematizou a questão brasileira a partir de uma perspectiva enriquecida por reflexões que estiveram na ordem do dia na OSLN, na FAO e no pensamento social e político brasileiro. Porém importa resgatar o fato de que esse debate por ele protagonizado tinha a questão da nutrição como temática organizadora. Nesse sentido, o 'dilema do pão ou aço' é uma saída para o Brasil que procura integrar biologia, economia e questão social, reivindicando um espaço para uma agricultura que atenda a necessidades sociais e da saúde. Sob esse prisma, a FAO teve um papel absolutamente relevante, pois era, para Castro, ainda que com todas as limitações já apontadas, a principal referência em termos de uma pauta internacional ativa de nutrição articulando biologia, economia e questão social.

Capítulo 5 – Atuação brasileira na FAO

Foi complexa a trajetória do brasileiro Josué de Castro no interior da FAO. Ela se caracterizou por atuação em áreas estratégicas do funcionamento da agência. Essa trajetória foi marcada por alguns ruídos, tanto de receptividade a Castro, quanto em relação à análise que Castro fazia sobre a atuação da FAO. A experiência de Castro na agência gerou inflexões em sua forma de interpretar o problema alimentar no mundo.

5.1. Aspectos gerais da atuação brasileira na FAO

Através da participação de Josué de Castro, o Brasil atuou na FAO em um período importante da agência. Castro atuou desempenhando um papel colaborador na construção de certas ações da agência, participando da administração da FAO, defendendo políticas de ataque mais fundo e pragmático à fome no mundo e exercendo uma representatividade do bloco dos países considerados ‘subdesenvolvidos’. Sua participação se deu em um momento-chave da instituição, posto que nele a agência passou por situações cruciais: ampliou a inserção da temática alimentar no debate internacional; sedimentou-se e expandiu-se como agência especializada, em uma conjuntura na qual o papel das agências da ONU ainda estava sendo melhor desenhado; gerou e estimulou a construção de conhecimento técnico-científico; lançou recomendações e linhas programáticas importantes ligando alimentação e questões nacionais, na perspectiva do desenvolvimento; prestou assistência técnica a amplo quantitativo de países; e passou por profundas modificações internas.

Tudo isso se deu em um cenário altamente complexificado pela conjuntura histórica do pós-II Guerra Mundial, marcada pelas tensões políticas e econômicas internacionais da Guerra Fria, pela busca do desenvolvimento e segmentação do mundo entre ‘desenvolvidos’ e ‘subdesenvolvidos’, e por modificações em Estados e sociedades. Por outro lado, ao ingressar na FAO Castro já tinha uma trajetória consolidada no Brasil, como cientista, intelectual e gestor, trajetória na qual se incluía uma visão altamente politizada da problemática alimentar e suas relações com questões nacionais. É a partir dessa perspectiva que Castro analisa a atuação da agência, os rumos das tendências da FAO de combate à fome e o papel de aspectos

políticos internos e externos à agência sobre tais tendências. A vivência na FAO provoca, de outra parte, uma inflexão no pensamento crítico de Castro acerca de causas internacionais da fome. Finalmente, a interação de Castro especificamente com o setor de nutrição da agência também tem características peculiares.

Antes de passarmos à sua atuação na agência, ressaltemos alguns aspectos gerais da participação brasileira na FAO.

No âmbito dos fóruns da agência – a Conferência, o Conselho, os diversos comitês e as inúmeras comissões formadas –, no período inicial da FAO os interesses brasileiros primordiais centraram-se mais em informações estratégicas e tentativas de contatos para vantagens nas atividades comerciais ligadas a alimentos, estreitamento de relações diplomáticas e formação de relações de interesse técnico-científico. A primeira delegação brasileira à FAO não teve membros diretamente ligados à nutrição, apesar da proximidade cronológica com o encontro de Hot Springs: os delegados na primeira Sessão da Conferência, em 1945, em Quebec, no Canadá, foram Lourival Fontes, embaixador do Brasil na Cidade do México, Edgard de Mello, assessor comercial da Embaixada do Brasil em Washington, Câmara Souza, assessor comercial da Embaixada e diretor do Escritório Brasileiro de Comércio em Nova Iorque, Newton de Castro Belleza (superintendente de educação agrícola e veterinária e diretor da Seção de Defesa Nacional do Ministério da Agricultura, e participante da delegação à Conferência de Hot Springs) e Wladimir Murтинho, diplomata da Embaixada do Brasil em Ottawa (FAO, 1945). A composição das delegações e os temas tratados evidenciavam mais interesse nas áreas comercial e de relações externas do que em saúde e nutrição. Tal característica só foi modulada a partir de um papel mais expressivo de Josué de Castro na agência. Entretanto, as delegações apoiaram medidas e recomendações de cunho nutricional e social.

A ampla maioria dos membros das delegações brasileiras à FAO dela não participou mais do que uma vez, o que dava às delegações caráter bastante descontínuo. Dentre os diversos participantes que atuaram apenas uma vez, estavam tanto membros sem proeminência no Brasil, quanto nomes de destaque. Dentre estes últimos figuraram o economista Roberto Campos, representante brasileiro junto à ONU, presente na delegação de 1949; o também economista João Mesquita Lara, chefe da Divisão de Planejamento do Departamento Econômico do BNDE, em 1955; o escritor Waldomiro Autran Dourado, secretário de

imprensa no governo Kubitschek, em 1959; José Irineu Cabral, primeiro presidente da Embrapa, em 1961; e Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Filho, ministro da Agricultura no período João Goulart, em 1963 ¹.

Os participantes em geral originavam-se do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Agricultura. Dentre os postos temporários ou permanentes mais comuns dentro da agência e que mais interessaram ao Brasil – sendo efetivamente conquistados - estiveram especialmente os de membro do Comitê de Problemas de *Commodities* e de participante no Comitê Financeiro (FAO, 1954b) ². Nos principais setores de decisão colegiada da agência, a Conferência e o Conselho, o Brasil teve alguns membros destacados. No período do estudo, afora Josué de Castro destacaram-se na Conferência e no Conselho da FAO Newton de Castro Belleza (presidente da Comissão de Relações Agrícolas Internacionais do Ministério da Agricultura), João Gonçalves de Souza ³, João Batista Pinheiro (diplomata, segundo secretário da Embaixada do Brasil em Washington, futuro titular daquela representação) e o embaixador e chefe da Divisão de Economia do Ministério das Relações Exteriores, Arnaldo Vasconcelos, que presidiu, sob elogios, o Comitê de Controle Financeiro da FAO, entre 1958 e 1961. Josué de Castro tinha auxiliares em seu trabalho junto à FAO; “os dois Joões” recém-citados, como chamados na FAO ⁴, estiveram dentre os que mais se destacaram nesse sentido. João Pinheiro é apontado em documento confidencial da FAO como “anteriormente nosso eficiente e útil amigo em Washington, agora indicado para ajudar Josué em seu trabalho de presidente do Conselho. Isto é muito bom” ⁵. João Gonçalves de Sousa é citado por Castro como “meu grande amigo e colaborador, que durante muito tempo representou o Brasil no Conselho da FAO” ⁶.

Além da atuação nas instâncias de trabalho da FAO, o Brasil também teve uma participação, pequena, no âmbito da assistência técnica. Foram recebidos alguns bolsistas para treinamento,

¹ Na primeira reunião da FAO posterior ao golpe militar no Brasil, em 1965 (período já posterior a nosso estudo), um dos membros foi o parlamentar de direita Armando Falcão.

² O Anexo 3 apresenta um quadro das posições ocupadas pelo Brasil na FAO, de 1945 a 1972.

³ Agrônomo, futuro ocupante de vários cargos importantes: assessor agrícola do Ministério da Agricultura, diretor do INIC, diretor da ABCAR, membro do Conselho Administrativo do Banco do Nordeste, secretário executivo da CNPA – elaborando os primeiros estudos relativos a reforma agrária -, superintendente da SUDENE, ministro do Interior no Governo Castelo Branco e subsecretário da OEA.

⁴ William Cásseres. Progress Report n. 7 (confidential), ao diretor-geral da FAO. Caracas, 01-02 abr 1952. RG 79.4, Series G1, FAOA.

⁵ *Ibid.*

⁶ Carta de Josué de Castro ao Abbé Pierre, com quem fundaria a ASCOFAM internacional. Rio de Janeiro, 22 ago 1955. CJC.

dentre eles um português para fazer o curso de médico nutrólogo no Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil (INUB), um haitiano e um guianense para estudar cultura de peixes em Fortaleza e um hondurenho para treinamento em crédito rural ⁷. O país também enviou cientistas para colaborarem na ministração de treinamentos internacionais dados pela FAO no âmbito da assistência técnica. Um deles foi o agrônomo Dario Brossard, professor de economia rural na Universidade do Rio Grande - e que inclusive serviu na área de crédito agrícola da Divisão de Agricultura da FAO por alguns anos; outro exemplo foi o do engenheiro agrônomo Carlos Arnaldo Krug, que seria diretor do Instituto Agrônomo de Campinas ⁸.

O país teve ainda participantes em diversas comissões e grupos de trabalho de curta duração, afeitos aos mais distintos assuntos, desde a rotina de atividades administrativas da FAO à reformulação da Constituição que normatizava as atividades da agência. Eram escolhidos dentre os membros das delegações. Um deles foi José Norberto Macedo, veterinário da Comissão de Valorização do Vale do São Francisco (CVSF), que em 1949 e 1950 atuou em um comitê de agricultura ⁹. Tradicionalmente, são considerados 'membros da FAO' apenas aqueles que exercem funções no *staff* da agência.

Josué de Castro foi o membro mais constante das delegações brasileiras à FAO no período estudado, havendo presidido algumas delas. Da área de nutrição no Brasil, praticamente só ele atuou na agência. Dante Nascimento Costa, médico dos quadros do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), participou de uma instância, o Comitê Conjunto FAO/UNICEF, em 1958, por indicação do UNICEF ¹⁰. Ele tentou, em vão, uma maior participação na FAO. Além de Costa, o médico Armando Peregrino Seabra Fagundes, chefe da Divisão de Alimentos do SAPS, foi membro da delegação brasileira de 1948. Também participou o médico militar Walter Joaquim dos Santos, primeiro diretor do programa de merenda escolar no Brasil, que esteve presente na Conferência em 1959 (FAO, 1959b).

⁷ Memorando de Arturo Vergara, da Divisão de Nutrição, a Wallace Aykroyd. Rio de Janeiro, 16 abr 1952. RG 79.4, Series A9, FAOA.

⁸ Memorando de Friedrich T. Wahlen, diretor da Divisão de Agricultura da FAO, a Josué de Castro. Roma, 29 mai 1956. CJC.

⁹ William Cásseres. *Progress Report* n. 7 (*confidential*), ao diretor-geral da FAO. Caracas, 01-02 abr 1952. RG 79.4, Series G1, FAOA.

¹⁰ Correspondência de Josué de Castro ao ministro Arnaldo Vasconcelos. Rio de Janeiro, 06 jun 1960. CJC.

Castro atuou junto à FAO entre 1947 e 1964, encerrando suas atividades na agência quando cassado pela ditadura militar. Até a eleição do agrônomo José Graziano da Silva para a direção-geral da agência, no ano de 2011, Josué de Castro foi o brasileiro que mais alto posto nela alcançou, posição que também correspondeu à maior expressão da participação de um membro da comunidade brasileira de nutrição no contexto internacional.

A aproximação inicial de Castro em relação à FAO teve lugar em 1947. Heitor Fróes, Diretor do Departamento Nacional de Saúde Pública, durante visita a Washington (então cidade-sede da FAO) soube do interesse de Arturo Vergara, membro da Divisão de Nutrição da agência, por informações sobre problemas de alimentação e nutrição no Brasil. Essas informações visavam integrar um dossiê informativo preparatório à vista que John Boyd Orr faria à América Latina naquele mesmo ano. Heitor Fróes então solicitou a Castro o envio de materiais a Vergara. Castro encaminhou alguns trabalhos, acompanhados de fascículos de Arquivos Brasileiros de Nutrição, então o único periódico brasileiro de nutrição, editado pelo Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, que Castro dirigia.

Uma vez no Rio de Janeiro, John Boyd Orr encontrou-se com Josué de Castro (ORR, 1966, p. 188). Ambos estabeleceram uma amizade que seria cultivada até o fim da vida de Orr, trocando cartas nas quais externavam opiniões acerca dos rumos da fome no mundo e das políticas adotadas pela FAO e por distintos países no terreno da alimentação. Castro era um admirador das propostas de Orr contra a fome, como por exemplo da ideia de que deveria existir uma política mundial contra a fome, com poder de polícia. Por sua vez, Orr escreveria o prefácio da primeira obra de sucesso internacional de Castro, o livro *Geography of hunger*, de 1952. Castro e familiares de Orr continuariam se correspondendo mesmo após o falecimento do britânico.

Ainda no ano de 1947, Wallace Aykroyd, Diretor da Divisão de Nutrição, foi escolhido para ser homenageado, à distância, pela Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição, presidida por Castro; Aykroyd foi indicado membro honorário da mesma. Nessa época, parte de *Geografia da fome* (1946), de autoria de Castro, chegou às mãos de Aykroyd. Em correspondência a Castro, Aykroyd agradeceu por sua indicação para a Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição e afirmou ter lido o excerto de *Geografia da fome* com grande

interesse, considerando que nele Castro fizera “um retrato vívido e realístico dos problemas de nutrição da bacia amazônica [*mostrando*] quão tremendos esses problemas são”¹¹.

Através dos contatos estabelecidos com Arturo Vergara, John Boyd Orr e Wallace Aykroyd, Castro se tornou conhecido na FAO. Nesse mesmo ano de 1947 ele participou da delegação brasileira à Conferência da FAO, em comitiva presidida por um diplomata, o cônsul-geral do Brasil em Genebra, João Pinto da Silva (FAO, 1947a).

Embora não na condição de membro efetivo, ainda em 1947 Castro foi convidado a participar de algumas reuniões do *Ad Hoc Advisory Committee on Nutrition*, instância criada em 1946 e depois renomeada como *Standing Advisory Committee on Nutrition*. Essa instância tinha a função de, reunida uma vez por ano, avaliar o trabalho da FAO em nutrição e aconselhar ações futuras (FAO, 1947b). No ano de 1947 os temas tratados pelo Comitê foram: elaboração de uma listagem de instituições e especialistas mundiais em nutrição; estabelecimento de objetivos nutricionais para distintas regiões; efeito dos programas alimentares da guerra sobre a nutrição; organizações nacionais de nutrição; merenda escolar; composição química de alimentos; inquéritos dietéticos e estimativas nacionais de consumo; tecnologia dos alimentos; educação nutricional; nutrição e níveis de vida; colaboração com a Cruz Vermelha e com a OMS (*ibid.*). A direção da FAO desejava que a partir de 1948 houvesse um membro sul-americano no Comitê. Contudo julgava não possuir suficiente conhecimento da região para indicar alguém. Aykroyd escreveu a Orr:

O professor Castro participou do último encontro e fez contribuições úteis. Provavelmente é um membro adequado para ser indicado (...). Sinto, contudo, que seria sensato postergar a indicação de um membro da América do Sul para depois da Conferência de Nutrição [*de Montevideu em 1948*], o que nos possibilitará avaliar outros possíveis nomeáveis¹².

Quando saiu a relação dos escolhidos, Castro escreveu a David Lubbock, secretário e genro de Orr, perguntando-lhe porque seu nome dela não constava, pois havia deduzido que seria indicado; a direção então decidiu convidá-lo (AYKROYD, 1948a)¹³. Castro havia sido indicado pelo membro mexicano do Comitê, que o conheceu quando Castro participou da

¹¹ Correspondência de Wallace Aykroyd a Josué de Castro. Washington, 26 jun 1947. RG 57.1, Series A3. FAOA.

¹² Memorando de Wallace Aykroyd ao diretor-geral da FAO. Washington, 17 out 1947. RG 57.1, Series A6. FAOA.

¹³ Esse episódio deu margem a parte das críticas que o chefe da delegação brasileira, Newton Belleza, faria à FAO na imprensa brasileira em 1950, como será mencionado.

delegação brasileira à Conferência da FAO de 1947 ¹⁴. Embora tenha sido nomeado para esse Comitê em 1948 (*ibid.*), por razões de saúde Castro precisou ausentar-se logo no início dos trabalhos ¹⁵. Os temas enfocados naquele ano pelo Comitê privilegiaram avaliação das atividades de nutrição da FAO, colaboração da FAO com a OMS e avaliação e recomendações para o trabalho futuro de nutrição da agência (FAO, 1948).

Uma vez criada a OMS e estabelecido que ambas as agências realizariam trabalhos conjuntos de nutrição, esse Comitê foi convertido em *Joint FAO/WHO Committee on Nutrition*. Formado por cinco especialistas em nutrição convidados por cada agência, tinha por finalidade aconselhá-las sobre a atuação em nutrição, revendo e recomendando políticas, inclusive com base no conhecimento da realidade geográfica de cada *expert*. O *Joint Committee on Nutrition* “tinha uma influência considerável, e sua composição refletia nuances organizacionais e políticas” (RUXIN, 1996, p.76). Nevin Scrimshaw, diretor do INCAP, opinou que ele “reunia os melhores especialistas que a OMS e a FAO puderam identificar, trazendo o melhor conhecimento disponível à época, [*sendo*] o fórum para a formação de políticas no período” (*ibid.*, p. 77). Moisés Béhar, que viria a chefiar a Seção de Nutrição da OMS, afirmou que nos anos 1950 os comitês de especialistas FAO/OMS “eram muito admirados, e considerávamos suas posições como a última palavra, cientificamente. (...). [*Eles*] deram as bases e orientações científicas para nosso trabalho” (*ibid.*, p. 28). Castro participou do *Joint FAO/WHO Committee on Nutrition* em 1949, como convidado da OMS ¹⁶. Os temas tratados nessa reunião consistiram em: atuação da FAO em nutrição, no âmbito da assistência técnica para o desenvolvimento econômico; requerimentos de calorias e nutrientes; avaliação do estado de nutrição; problemas de nutrição na África; colaboração com outras agências; regulamentações alimentares; *kwashiorkor*, bócio endêmico e pelagra; nutrição no desmame; métodos analíticos para vitaminas; vitaminas sintéticas para países subdesenvolvidos; lugar das entidades não-governamentais no trabalho da FAO e da OMS (FAO/WHO, 1950).

¹⁴ Memorando de Wallace Aykroyd a Veillet-Lavallée, secretário-geral da FAO. Washington, 22 jan 1948. RG 57.1, Series C2. FAOA.

¹⁵ Correspondência de Wallace Aykroyd a Josué de Castro. Washington, 08 nov 1949. RG 57.1, Series A3. FAOA.

¹⁶ Correspondência de I. C. Fang, diretor da Divisão de Promoção de Saúde da OMS, a Josué de Castro. Genebra, 03 out 1949. CJC.

Em 1949 Castro foi convidado por Norris Dodd, diretor-geral da FAO, para participar de um comitê de especialistas que discutiria requerimentos calóricos humanos ¹⁷ e fixaria recomendações que seriam mundialmente adotadas. Esse Comitê fora sugerido em 1947 pelo *Standing Advisory Committee on Nutrition*, em ocasião na qual essa instância traçava objetivos de ação segundo regiões do mundo; dois membros, um britânico e um australiano, propuseram a análise dos requerimentos nutricionais em zonas tropicais, onde o consumo calórico era inferior ao europeu (FAO, 1947b). O diretor-geral então convocou o Comitê de especialistas. Castro aceitou o convite, mas não pode comparecer, possivelmente por razões de saúde ¹⁸.

Se levarmos em conta o quantitativo de países e/ou especialistas que poderiam ter sido escolhidos para os comitês em questão - dado o clima de alta competitividade e as restrições consequentes à tradicional preferência, na FAO, por um certo tipo de cientista - a escolha de Castro indicava uma vitória que não pode ser naturalizada. É certo que também houve critérios geográficos de escolha, mas seria errôneo reduzir a explicação a essa faceta; Castro empreendeu um esforço para alcançar essa posição, mas não teria sido escolhido se o peso político de seu nome fosse insuficiente. Ao lado disso, uma vez ingressando-se em comitês dessa magnitude, se é admitido em um determinado círculo singular. Houve, adicionalmente, uma permanência de Castro nessa esfera: por exemplo, mesmo após terminado o período de sua participação nos comitês especializados, como de praxe Castro foi convidado a opinar sobre os temas em debate nessas instâncias ¹⁹. A participação de Castro nessas comissões especializadas de nutrição multiplicou suas interações com formas de pensamento e poder, expandindo-se suas possibilidades de sociabilidades envolvendo outros especialistas, formuladores de políticas nacionais e internacionais e diplomatas. Esses ingredientes fizeram parte da configuração de Castro como um cientista e personalidade intelectual internacional. Assim, a circulação de Castro nas camadas de prestígio da agência tendeu a continuar e se ampliar para novos espaços circunstanciados.

Em 1950 Josué de Castro foi incumbido pela FAO de organizar o II Seminário Latino-Americano de Nutrição, realizado em Petrópolis, Rio de Janeiro, nesse mesmo ano. Durante a

¹⁷ Correspondência de Norris Dodd, diretor-geral da FAO, a Josué de Castro. Washington, 27 mai 1949. CJC.

¹⁸ Correspondência de Wallace Aykroyd a Josué de Castro. Washington, 08 set 1949. RG 57.1, Series A3. FAOA.

¹⁹ Correspondência de Frederick W. Clements, chefe da Seção de Nutrição da OMS, a Josué de Castro. Genebra, 07 jun 1951. CJC.

preparação do Seminário, Castro esteve doente e o *staff* regional da FAO precisou cumprir parte das tarefas; houve preocupações pela demora do governo brasileiro em oficialmente oferecer sediar o evento, bem como com detalhes operacionais. Em carta ao representante regional da FAO sediado no Rio de Janeiro, Aykroyd escreveria:

Esses atrasos e dificuldades inquestionavelmente estão relacionados ao fato de que Castro está 'fora de combate'. Não ouvi nada dele desde que deixou Genebra em outubro. Tenho a impressão de que ainda está doente e fora do Rio, e que nada foi feito para repassar [*a outros*] suas atividades de preparativos para a Conferência. (...). Se Castro não estiver em condições de retomar o trabalho entre agora e junho, prevejo formidáveis dificuldades na organização e realização da Conferência²⁰.

Porém o evento acabou se realizando a contento. Nele foram enfocados amplos aspectos da nutrição, destacando-se química e tecnologia de alimentos, consumo e inquéritos alimentares, nutrição e saúde pública, doenças de deficiência nutricional, educação e treinamento, pesquisa e assistência técnica - com grande ênfase em políticas públicas. Compareceram diversas autoridades nacionais e internacionais. A Conferência foi considerada muito bem-sucedida. Aykroyd escreveu a Castro ressaltando a importância dos debates travados, das recomendações formuladas e do estímulo dado pelo evento a novos feitos na nutrição latino-americana. Afirmou ter tido “grande prazer” em trabalhar com ele e acrescentou: “acho que podemos dizer que não surgiu um único ponto de desacordo ou conflito entre nós”²¹. Também Arturo Vergara afirmou sua satisfação com os resultados e avaliou que o evento reforçou a posição tanto da FAO quanto do Setor de Nutrição da OMS na região²².

Posteriormente cogitou-se renomear Castro para o *Joint FAO/WHO Committee on Nutrition*, mas isto não se concretizou. Por ocasião da escolha dos membros para 1951, Frederick Clements, então chefe da Seção de Nutrição da OMS, em correspondência confidencial a Aykroyd considerou que, em termos das agências, não importava muito “quem convida quem”; mas confessou que se sentia “completamente perdido sobre como chegar aos dois membros que faltam [*da parte da OMS*] dentre os cientistas mais conhecidos, pois não podemos mais recorrer a EUA, Grã-Bretanha e França”. Assinalou que a ideia original era que Castro não estivesse na lista, mas que talvez fosse preciso incluí-lo. Segundo ele, já

²⁰ Ofício confidencial de Wallace Aykroyd a Frederick W. Clements, chefe da Seção de Nutrição da OMS. Washington, 18 jan 1950. RG 57.1, Series A2. FAOA.

²¹ Correspondência de Wallace Aykroyd a Josué de Castro. Washington, 28 jun 1950. RG 57.1, Series A3. FAOA.

²² Memorando de Arturo Vergara, da Divisão de Nutrição da FAO, a Marjorie L. Scott, da mesma Divisão. Bogotá, 07 jun 1950. RG 57.0, Series A1. FAOA.

havia sido trocadas cartas entre a OMS e o brasileiro, acenando, sem compromisso, com tal possibilidade, mas Castro entendera já haver um compromisso. Clements, então, sugere sua inclusão como 'vice' do último nome da lista ²³. Respondendo confidencialmente ²⁴, Aykroyd assinala que o Comitê deveria ficar “geograficamente bem equilibrado” e sugeriu a inclusão de Castro: “Faremos muito trabalho na América Latina, na área de assistência técnica. Castro presidiu a Conferência do Rio. É uma pessoa responsável e um bom membro de comitê. [Mas] sua saúde pode, é claro, impossibilitá-lo de comparecer”. Em função de escolhas anteriores da OMS, Aykroyd também aconselhou que a OMS indicasse o membro sul-americano. Em correspondência posterior, contudo ²⁵, Aykroyd afirmou: “se precisarmos reduzir o número de membros pela FAO (...), omitiríamos Castro. Faríamos isto assumindo que a OMS convidaria um membro da América Latina ([o chileno Afredo] Riquelme). Um membro da América Latina no *Joint Committee* é essencial”. Em fins de 1950, ofício confidencial de Clements a Aykroyd confirmava as poucas chances de Castro ²⁶. Aykroyd então respondeu:

Soubemos – por favor mantenha isto estritamente confidencial – que Castro provavelmente tornar-se-á (...) muito importante no Brasil quando o novo presidente [da República, Getúlio Vargas] assumir. Creio que ele pode, em certa medida, perder o interesse em comitês técnicos consultivos. Nessas circunstâncias, ele provavelmente não seria uma alternativa adequada caso qualquer dos membros convidados recusasse ²⁷.

Ao final, Riquelme, diretor do Departamento Nacional de Nutrição do Chile, foi o escolhido. É interessante observar como a preferência original seria por cientistas de países 'desenvolvidos' e que os critérios de escolha acabam tendo de contemplar, além de escolhas técnico-científicas, representatividades geográficas. A escolha de Riquelme talvez possa ser melhor explicada por dois fatores. O primeiro, a aproximação da FAO com o Chile no período, em função de lá estar baseada a CEPAL; Santiago viria a sediar o escritório Regional da FAO para parte da América Latina. Além disso, como cientista Castro tinha um perfil menos biológico e mais social, quando a ordem de preferência em instituições como a FAO

²³ Ofício confidencial de Frederick W. Clements a Wallace Aykroyd. Genebra, 19 jul 1950. RG 57.1, Series B2. FAOA.

²⁴ Ofício confidencial de Wallace Aykroyd a Frederick W. Clements. Washington, 03 out 1950. RG 57.1, Series A2. FAOA.

²⁵ Ofício confidencial de Wallace Aykroyd a Frederick W. Clements. Washington, 10 out 1950. RG 57.1, Series A2. FAOA.

²⁶ Ofício confidencial de Frederick W. Clements a Wallace Aykroyd. Genebra, 05 dez 1950. RG 57.1, Series B2. FAOA.

²⁷ Ofício confidencial de Wallace Aykroyd a Frederick W. Clements. Washington, 22 dez 1950. RG 57.1, Series A2. FAOA.

era inversa. Aykroyd mesmo era um cientista originalmente de laboratório. Por sua vez, futuramente falando de suas inclinações, o próprio Castro diria: “a minha vocação era o social. Os que dizem que nunca peguei numa proveta não estão mentindo” (CASTRO, 1964b).

Como estratégia para reforçar suas chances de atuação junto à FAO, Castro procurava expor na agência e em outras instâncias internacionais a importância de sua condição no Brasil. Em 1950 Aykroyd fez referência à alta posição na política alimentar que Castro lhe informou que teria no segundo governo Vargas²⁸. No ano seguinte, Frederick Clements, respondendo a uma carta do brasileiro, o congratulou porque “o ministro o indicou para uma tarefa de tão alta relevância, que (...) conduzirá ao estabelecimento de sólidos serviços de nutrição em seu país”²⁹. Anos depois, Castro escreveu a A. G. Mezerik, editor do prestigioso periódico *International review service: analysis and review of international problems*, da ONU, afirmando: “sou consultor pessoal direto do presidente [Kubitschek] sobre problemas de alimentação”³⁰.

A participação do Brasil junto à FAO representou muitos desafios. Houve empecilhos políticos, financeiros e operacionais permeando as relações Brasil-FAO. Em um campo repleto de atores em disputa e marcado por assimetrias, barreiras tiveram de ser suplantadas: a condição brasileira de país não-pertencente ao bloco hegemônico internacional, em um contexto no qual o poder norte-americano por vezes predominou na agência; a nítida separação entre 'desenvolvidos' e 'subdesenvolvidos' e, nesse âmbito, a estatura atribuída à ciência brasileira e latino-americana internacionalmente; dificuldades de convergência de estratégias com os países com os quais o Brasil poderia, por proximidades culturais, geográficas e/ou econômicas, compor arranjos políticos; e a própria distância física da agência. Fatores dessa natureza redobram as dificuldades de ação de países como o Brasil.

Pode-se dar um exemplo elucidativo, referente ao final da década de 1940 e início dos anos 1950. Josué de Castro chefiou a delegação brasileira à Conferência da FAO, em 1949, sendo seu vice Newton de Castro Belleza, engenheiro agrônomo e presidente da Comissão de Relações Agrícolas Internacionais do Ministério da Agricultura (MINISTÉRIO..., 1949).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Correspondência de Frederick Clements a Josué de Castro. Genebra, 20 fev 1951. CJC.

³⁰ Correspondência de Josué de Castro a A. G. Mezerik. Rio de Janeiro, 15 mar 1956. CJC.

Belleza foi delegado no Conselho da FAO em 1948, 1949 e parte de 1950; em 1950 fez publicar na imprensa brasileira uma severa crítica à atuação da FAO e ao baixo grau de participação de brasileiros no *staff* permanente da agência ³¹. Censurando os resultados das ações da agência, afirmou que “essa Organização não é um abre-te-Sésamo para a produção nacional”, acusando-a de indiferente aos interesses do Brasil e da América Latina. Segundo ele, na FAO haveria um desequilíbrio na defesa de interesses dos distintos países, pois os EUA, doadores de boa parte da verba para a execução da assistência técnica, não iriam querer “abrir a mão contra seus próprios interesses”. Belleza reclamava mais cargos de controle na entidade e maior proporção de brasileiros no *staff*, em cargos de influência e prestígio. Ele afirma que ao menos cinco técnicos indicados pelo Brasil para ingressar no quadro permanente da agência teriam sido “ignorados” ³², e dois outros teriam obtido os cargos “de favor” - um no setor de bem-estar rural e outro no de pesca. Após as críticas de Belleza, Josué de Castro obteve do ministro da Agricultura e do presidente Dutra a substituição de Belleza pelo já citado João Gonçalves de Souza ³³. Reclamações sobre o desequilíbrio no atendimento de interesses e na alocação de cargos permanentes não eram incomuns por parte de países que se sentiam prejudicados na FAO; em carta ao diretor-geral, o delegado venezuelano no Conselho da FAO também condenou a falta de representação igualitária dos países-membros na sede da agência, “onde efetivamente se desenrola a política da organização” ³⁴.

Um traço historicamente constitutivo da identidade dos intelectuais brasileiros é o de se verem como parte do mundo ocidental. Mas nem sempre a recíproca é verdadeira. Os desequilíbrios na FAO, por exemplo, existiram em todo o período estudado, não só na equipe permanente como em relação aos especialistas da assistência técnica - nos primeiros anos desta, mais de um terço eram americanos (HAMBIDGE, 1955, p. 86). Aykroyd, por sua vez, encarava as diferenças representativas com naturalidade:

O *staff* de uma organização internacional tem que ser internacional, mas a ideia comum de que uma certa quota do *staff* seja destinada a países-membros em

³¹ Disregard for Brazil and Latina America. Translation of an article published in 'A Noite' on 18 March 1950, Rio de Janeiro. Roma, 24 mar 1950. RG 79.4, Series A1. FAOA.

³² Três deles, segundo se infere de uma correspondência de Aykroyd, podem ter sido Ben Hur Ferreira Sarady Raposo, Hilton José de Salles Fonseca e o já citado João Gonçalves de Souza, mas não há referência aos cargos para os quais foram indicados (correspondência de Wallace Aykroyd a Newton de Castro Belleza, da delegação brasileira na FAO. Washington, 16 jul 1948. RG 57.1, Series A3. FAOA).

³³ Correspondência de Josué de Castro a Wallace Aykroyd. Rio de Janeiro, 24 out 1950. RG 57.1, Series B1. FAOA.

³⁴ Correspondência de Victor Montoya, delegado da Venezuela no Conselho da FAO, ao diretor-geral da agência. ?, 9 out 1952. CJC.

particular é errada. Na FAO, a aplicação do senso comum às regras resultou em um *staff* no qual os diferentes países e regiões estão satisfatoriamente representados (AYKROYD, 1953, p. 233-4).

Também sob o aspecto financeiro a participação brasileira na FAO por vezes foi complicada pelo fato de o Brasil ter de pagar sua contribuição à agência em moeda forte, em períodos de falta de dólar no país. Outro aspecto nesse âmbito que gerou alguns problemas foram os custos de contrapartida da assistência técnica; era comum que tais custos limitassem a efetivação de ações almejadas pelos países (FAO COUNCIL, 1950).

No conjunto, a participação dos países menos poderosos não poderia ser cerceada ao extremo, até mesmo porque a FAO foi criada por e para um coletivo internacional; a saída de muitos membros insatisfeitos poderia desconfigurar o caráter representativo internacional da agência, razão adicional para que alguns equilíbrios de interesses dos países não-hegemônicos fossem promovidos. Assim, as contribuições multidirecionais, de vários países, existiram, configurando-se como vencedoras quando o jogo político subjacente encontrou o equilíbrio mais possível para elas. Referindo-se ao papel em geral exercido pela América Latina na configuração da saúde internacional, Birn e Hochman salientam que por vezes ele tem sido central, e outras vezes secundário (BIRN e HOCHMAN, 2006). É possível, de certa forma, estabelecer-se um paralelo com a atuação dos referidos países na FAO, pois essa atuação teve avanços e pontos mais estacionários, no sentido da construção das políticas da agência.

Também a relação das delegações e representantes brasileiros com a condição latino-americana exibiu continuidades e descontinuidades. Em boa parte, a 'questão latino-americana' era entendida como um passado de similaridades coloniais e um presente de subdesenvolvimento, ambos marcados por deficiências econômicas, sociais e na saúde. Essas semelhanças percebidas foram, quando estratégico, usadas para expressar uma 'causa comum'; mas tal convergência não foi constante, como tradicionalmente ocorre nas relações brasileiras com seus vizinhos mais próximos ³⁵.

³⁵ Nos campos político e intelectual é comum essa oscilação entre posições brasileiras que aceitam e que rejeitam a latino-americanidade. Esse é um campo de permanente tensão. No pensamento social havia uma tradição de autores que situavam o Brasil como um igual na América Latina e/ou na Américas, mais uma vítima do iberismo, configurando uma solidariedade entre países - como Manoel Bomfim, Buarque de Holanda, Tavares Bastos, Raimundo Faoro, Nestor Duarte. Mas também havia uma corrente que tinha os países vizinhos como “republichetas frágeis, desorganizadas e incapazes de fazer frente ao gigante brasileiro” (ALMEIDA, 2006, p. 744).

5.2. A atuação de Josué de Castro na FAO a partir da presidência do Conselho (1952-1964)

Em função da repercussão das atividades de Castro junto à FAO no período 1947-1951 - tanto nas delegações brasileiras, quanto em nível dos comitês de especialistas, como quanto na presidência da bem-sucedida II Conferência Latino-Americana de Nutrição da FAO, de 1950 -, em 1951 os países latino-americanos indicaram Castro para a presidência do Conselho da FAO. Essa indicação foi apoiada também por alguns outros países externos à região ³⁶. Um ex-presidente do ECOSOC, Sir Arcot Ramaswami Mudaliar, indiano, foi igualmente indicado, por outro grupo de países. No Conselho, o indiano recebeu mais votos do que Castro, mas, como não se chegou a um consenso, indicaram-se Castro e Mudaliar para que a Conferência decidisse ³⁷. Na ocasião, Castro escreveu a John Boyd Orr relatando-lhe sua ansiedade diante da possibilidade de eleição ³⁸. Orr lhe respondeu demonstrando confiança no trabalho que Castro poderia desempenhar à frente do Conselho; escreveu-lhe que “se eleito, você será capaz de imprimir mais energia à FAO” ³⁹. Com alguma dificuldade, Castro logrou a vitória, na 6a. Conferência da FAO, em novembro de 1951 (FAO, 1951, p. 362). A respeito, ele afirmou ter sido

Uma grande luta, mas (...) uma grande satisfação esta minha eleição para presidente da FAO, [*pois*] tinha pela frente um adversário dos mais poderosos (...), apoiado pelo bloco anglo-americano e pela França. Nunca pude supor que conseguisse a vitória... Continuo num trabalho muito intenso, passando o dia inteirinho na sede da FAO ⁴⁰.

Em outra correspondência, afirmou:

A vitória não era fácil, pois (...) o candidato indiano [*foi*] fortemente apoiado pelas grandes potências que apresentaram sua candidatura (...). O bloco latino-americano (...) [*apoiou-me*] com entusiasmo. (...) também encontrei esse entusiasmo por parte dos países da Liga Árabe, vários do Extremo Oriente e vários da Europa ⁴¹.

³⁶ Correspondência de Josué de Castro ao diretor-geral da FAO, Norris Dodd. Rio de Janeiro, 27 set 1951. CJC.

³⁷ Correspondência confidencial de Lorde Bruce de Melbourne, presidente do Conselho da FAO, ao diretor-geral da agência, Norris Dodd. Roma, 30 jun 1951. RG 7, FAO Council, 13th Council Session Nov 1951, Correspondence, Notes. FAOA.

³⁸ Correspondência de Josué e Castro a John Boyd Orr. Rio de Janeiro, 16 jul 1951. CJC.

³⁹ Correspondência de John Boyd Orr a Josué de Castro. Angus, 10 set 1951. CJC.

⁴⁰ Correspondência de Josué de Castro a ? Falcão. Rio de Janeiro, 05 dez 1951. CJC.

⁴¹ Correspondência de Josué de Castro a Cleto ?. Rio de Janeiro, 05 dez 1951. CJC.

As atribuições do Conselho eram de ordem política e administrativa. Em 1946, como mencionamos em capítulo anterior, John Boyd Orr propusera a criação de um *World Food Program* para auxiliar países em dificuldades alimentares, mediante distribuição de alimentos, crédito, estoques-tampão e estabilização de preços. Esse programa seria gerido por um *World Food Board*. Derrotada a proposta, na Conferência de 1947 decidiu-se pela criação ao menos de uma instância de vigilância alimentar mundial, um *World Food Council*. Ele logo começaria a ser denominado apenas de Council. Reunindo-se no intervalo entre as sessões da Conferência, esse Conselho estaria voltado para monitorar a situação alimentar do mundo, fazendo aos governos recomendações ou alertas em casos de emergência. O Conselho também absorveria as funções do Comitê Executivo, de atribuições majoritariamente administrativas e financeiras. Mas, ao contrário deste último, cujos membros eram escolhidos por competência pessoal, decidiu-se que os participantes do Conselho seriam representantes de seus países, a fim de que a instância tivesse maior representatividade e autoridade na FAO. Na época, como se queria que continuasse no cargo o presidente do Comitê Executivo, lorde Bruce de Melbourne (o ex-primeiro ministro australiano que propusera na OSLN o 'casamento entre saúde e agricultura'), apenas uma das funções do Conselho foi mantida como independente da representatividade geográfica: a de *independent chairman*, ou presidente (HAMBIDGE, 1955). Embora inferior ao cargo de diretor-geral, é uma posição de muito prestígio e alta responsabilidade política e executiva. Castro foi o presidente seguinte a Bruce, sendo eleito em 1951 para o mandato em 1952-1953. A instância tinha então 23 membros.

O Conselho não era o principal órgão de políticas da FAO, papel que cabia à Conferência da FAO. Esta, com delegados de todos os países, reunia-se a cada dois anos e era a instância efetivamente decisória, mas que podia delegar poderes ao Conselho. Para execução das decisões da Conferência, o diretor-geral propunha um orçamento e um programa de trabalho, para apreciação do Conselho. A pauta do Conselho não era fixada por seu presidente, mas formulada a partir das demandas da Conferência e das Divisões Técnicas da FAO; após montada, era encaminhada ao presidente, que podia sugerir mudanças.

Dentre os maiores desafios do cargo estavam dois: estudar previamente e construir conjuntamente com a diretoria da FAO uma forma de condução dos debates que melhor atendesse aos objetivos políticos daquele momento e à missão geral da agência; e a condução dos debates e decisões durante as sessões. O presidente tentava conciliar as políticas da agência e os desejos da direção com as demandas dos países-membros. Cabia ainda ao

presidente estudar cuidadosamente todos os materiais mandados, com antecedência, pela FAO, para serem analisados no Conselho. Estes incluíam: propostas de projetos e programas; orçamento; legislação interna da FAO; formas de obtenção/tratamento/sistematização de dados enviados pelos países-membros; requisições dos diversos setores da FAO; solicitações feitas pelos países-membros; questões administrativas; aprovação de indicações para cargos e de Termos de Referência (lista de atribuições) de grupos de trabalho e de cargos.

Com auxílio do *staff* correlato da FAO, cabia também ao presidente organizar a coleta e envio, aos países-membros, de dados e informações esclarecedores para os debates das reuniões seguintes do Conselho.

Sob o Conselho funcionava o Comitê de Problemas de *Commodities*, inicialmente estabelecido para prover aconselhamento – quase uma mediação entre países, mas meramente consultiva - sobre questões envolvendo excedentes alimentares que não eram adquiridos por dificuldades na balança de pagamentos dos países que deles necessitavam. Esse Comitê assumiu depois a função que até hoje mantém, de vigiar o comércio mundial de alimentos e de, caso solicitado pelos próprios interessados, auxiliar a intermediar transações comerciais de alimentos entre países. Sob o Conselho da FAO havia também um Comitê Financeiro e um Comitê de Coordenação. Em consonância com suas atribuições precípuas, o Conselho da FAO fazia um relevante trabalho analisando e recomendando acerca da situação alimentar do mundo, e encaminhando posições a respeito à Conferência. Da leitura dos relatórios e atas da instância evidencia-se ser expressiva a parcela de trabalho do Conselho dedicada a aspectos burocráticos, financeiros e protocolares, afeitos à rotina administrativa e à legislação interna. Nas atas, denominadas de "atas resumidas", não há detalhes dos diálogos e debates havidos nas reuniões, apenas registro de consensos finais. Não há, nos arquivos da FAO, atas de todos os anos de funcionamento do Conselho; não há atas relativas aos dois períodos nos quais Castro esteve à frente do Conselho.

Antes de tratarmos do período ocupado por Castro na presidência do Conselho, é da mais alta importância que registremos o tipo de recepção, na Divisão de Nutrição da FAO, a posições científicas de Castro, bem como abordemos as reais possibilidades de um papel colaborador de Castro nas políticas desse setor.

Uma vez eleito Castro, Aykroyd escreveu a respeito a seu vice, Marcel Autret. Nessa correspondência ele não menciona qualquer aspecto da obra escrita de Castro, nem as posições de Castro acerca da questão da fome e do subdesenvolvimento, e nem mesmo acentua um papel político anterior de Castro dentro da agência – papel que indiscutivelmente já tinha uma conformação, dada a eleição de Castro para um cargo dessa monta. Sua referência à eleição do brasileiro é curta e não personaliza a figura nem a trajetória de Castro. Apenas afirma: “é do nosso interesse que seja alguém da área de nutrição ocupando esse alto cargo”⁴². Essa forma de reação reflete o tipo de visão cultivado por Aykroyd em relação ao perfil de cientistas como Castro. Além de pertencer à esfera dos países ‘subdesenvolvidos’, cuja contribuição científica ao mundo não lhe parecia ter sido de mesma importância do que aquela prestada pelos cientistas de países adiantados, ela estaria distanciada da caracterização do cientista que, para fazer suas enunciações, pratica investigação laboratorial extensa ou, ao menos, exaustiva pesquisa de campo. Este era o perfil, como cientista, do próprio Aykroyd, e é igualmente nessa linha que a Divisão de Nutrição iria recomendar com tanta ênfase que as políticas nacionais na área se fizessem forçosamente acompanhar de pesquisa científica. Também a avaliação da situação alimentar mundial emoldurada por interpretações nas linhas do ‘colonialismo’ e do ‘imperialismo’, interpretação essa praticada por Castro, soava estranha a Aykroyd, um pesquisador com uma produção e atividade gestora em medicina colonial, com uma trajetória de proximidade com cientistas europeus e americanos, e membro do *staff* permanente de uma organização internacional altamente dependente de verbas de países como EUA e Inglaterra.

Essa posição de Aykroyd ficaria mais explícita em episódio ocorrido pouco tempo após a eleição de Castro. Nesse episódio, por sinal, houve certo mal-estar entre Castro e a direção da agência.

Em 1952, a posição de Castro na FAO ganhou maior visibilidade internacional em face do lançamento mundial de seu livro *Geography of hunger*. Era uma tradução de *Geopolítica da fome*, livro aqui lançado em 1951; no exterior recebeu o mesmo nome da edição brasileira do livro anterior de Castro, *Geografia da fome*, de 1946. *Geography of hunger* contava com um prefácio redigido por John Boyd Orr. Conforme já mencionamos, Castro e Orr mantiveram contato ao longo dos anos; nota-se que Castro cultivava uma admiração por Orr e que Orr

⁴² Memorando de Wallace Aykroyd a Marcel Autret, vice-diretor da Divisão Nutrição da FAO. Roma, 05 dez 1951. RG 57.1, Series A15. FAOA.

reconhecia em Castro uma figura de valor na nutrição mundial e na luta contra a fome. O papel de Orr inclusive para o pensamento de Castro em nutrição fica evidente nas palavras de Castro ao britânico, antes do lançamento do livro: “se meu livro tem algum valor, certamente advém, em grande parte, do estímulo que recebi de você e do que aprendi de suas maravilhosas atividades para o bem-estar da humanidade”⁴³. Uma vez publicado, o livro alcançou alto sucesso internacional. Castro comemorou o “tremendo barulho que o livro suscitou na Inglaterra e nos EUA”⁴⁴ e afirmou que “a aceitação por esse mundo afora consola bem da relativa frieza nacional”⁴⁵; “na Inglaterra saíram (...) 26 artigos (...) nos melhores jornais e revistas. E quase a totalidade num coro de elogios que me emocionou. Principalmente [*porque*] o livro ataca e fere fundo na carne do Leão Britânico, no seu colonialismo e imperialismo”⁴⁶. Seu agente literário mencionou uma crítica positiva ao livro da escritora americana Pearl Buck - prêmio Nobel de Literatura de 1938, e com quem Castro passaria a manter correspondência – veiculada em mais de 60 jornais americanos, jornais lidos por “brancos de classe média”; o texto teria sido “salutar para as vendas e a aceitação a você” e, na opinião do agente, “a FAO provavelmente nunca penetrou tão fundo na consciência do público (...) como penetrará por causa desse editorial, quando os leitores souberem que você é presidente executivo [*da agência*]”⁴⁷. Castro queria que a mensagem do livro fosse divulgada especialmente nos países hegemônicos. Em 1959 cogitava-se mesmo a filmagem de *Geography of hunger*; o produtor britânico, em nítido reflexo do clima oriundo da Guerra Fria, afirmaria:

Nos EUA, o comitê Nelson Rockefeller de assuntos latino-americanos está pressionando o governo por uma reversão em sua política na América Latina. Conhecendo os EUA como conheço, pode-se dizer que, dentro de um ano, o comitê (...) considerará o apoio americano a seu filme um excelente negócio para lavar os pecados da política americana (...) e angariar amigos na América Latina⁴⁸.

O livro ajudou a por em ainda maior evidência a existência da FAO e de seus programas, bem como o tema da fome. Em suas memórias, John Boyd Orr afirmou:

[*Em 1947*] nos encontramos [*no Rio*] com o Professor Castro, que era o representante brasileiro na FAO e dava forte apoio a uma política alimentar mundial.

⁴³ Correspondência de Josué de Castro a John Boyd Orr. Rio de Janeiro, 16 jul 1951. CJC.

⁴⁴ Correspondência de Josué de Castro a seu amigo Olívio Montenegro. Rio de Janeiro, 12 abr 1952. CJC.

⁴⁵ Correspondência de Josué de Castro a Olívio Montenegro. Rio de Janeiro, 14 mar 1952. CJC.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Correspondência de Sanford Greenburger a Josué de Castro. Nova Iorque, 11 mai 1952. CJC.

⁴⁸ Correspondência do produtor cinematográfico britânico Michel Altman a Josué de Castro. Londres, 07 jan 1959. CJC.

Ele escreveu um livro sobre a aterradora fome dos pobres do mundo e me pediu para escrever um prefácio. O livro era um pouco chocante ⁴⁹, mas vendeu bem e ajudou a levantar o interesse pela fome e a pobreza no mundo (ORR, 1966, p. 188).

Em 1952 a Academia de Ciências Políticas dos EUA outorgou a Castro o Prêmio Roosevelt pelo livro. A publicação viria, ao longo dos anos, a ser traduzida em 25 línguas e reeditada diversas vezes. Mas no interior da FAO ele gerou algum desconforto, que Castro tentou prevenir. Castro sugerira a seu editor pedir uma opinião prévia sobre o livro a certos especialistas renomados, incluindo alguns que haviam atuado na OSLN e/ou atuavam na FAO - como Aykroyd, lorde Bruce, lorde Horder, E. Mellanby e Bernard Houssay ⁵⁰. Ele pedira ao editor que seu cargo na FAO não constasse da capa:

É desaconselhável confundir as opiniões do escritor com as do presidente de uma organização internacional. (...) seria inadequado que certas ideias de meu livro, que podem desagradar alguns dos mais importantes países-membros da FAO, fossem ditas em condição oficial ^{51, 52}.

Mas o editor do livro fez ouvidos moucos – inclusive tentou, em vão, 'contatos' na FAO para ajudar na promoção do livro ⁵³. A tentativa de Castro de evitar o *entrevero* não deu certo; ele afirmou:

Como esperado, a FAO está sendo coberta com cartas pró e contra meu livro e artigos. As reclamações se baseiam principalmente no fato de que os editores puseram meu título de presidente do Conselho da FAO na capa, o que pareceu indicar apoio da FAO às ideias nele contidas ⁵⁴.

Castro recebeu uma carta da direção da FAO a respeito, à qual respondeu, em correspondência ao diretor-geral adjunto, Sir Herbert Broadley:

⁴⁹ Literalmente: “*shocker*” (*ibid.*, p. 188).

⁵⁰ Correspondência de Sheila Hodas, do escritório da companhia editora londrina Victor Gollancz, a Josué de Castro. Londres, 30 ago 1951. CJC.

⁵¹ Correspondência de Josué de Castro a Ned Bradford, da companhia editora americana *Little, Brown & Co.* Roma, 10 dez 1951. CJC.

⁵² Castro manteve tal procedimento posteriormente; sobre artigo que escreveu em parceria com Marshall McClintock - *Fighting famine with a world food bank* -, salientou: “retirei as várias referências hostis, diretas e indiretas, à União Soviética e aos países a ela associados. Não acho que tais observações sejam apropriadas para o presidente de uma organização internacional da qual esses países foram membros e podem muito bem voltar a ser” (correspondência de Josué de Castro a Sanford Gerome Greenburger, seu agente literário. Rio de Janeiro, 03 set 1952. CJC).

⁵³ Correspondência de Josué de Castro ao editor americano Ned Stanford. Nova Iorque, 02 nov 1952. CJC.

⁵⁴ Correspondência de Josué de Castro a Sanford Gerome Greenburger, seu agente literário. Rio de Janeiro, 14 abr 1952. CJC.

Notei (...) que um certo embaraço para sua Organização ameaça surgir do fato de que, por total coincidência, publiquei um livro e fui eleito para um posto oficial da FAO simultaneamente. É claro que meu *Geography of hunger* não é e não pode ser uma exposição da política da FAO. Mas também está claro que existe a possibilidade de indivíduos, ou mesmo governos (...) tentarem culpar a FAO por declarações de meu livro das quais não gostem, ao invés de culparem a mim. Todas as medidas possíveis devem, portanto, ser tomadas, para deixar claro que eu o escrevi em condição puramente particular, e se o Sr. tiver qualquer coisa em mente de forma a que eu possa colaborar para isso, por favor me diga (...). (...) entendo perfeitamente sua posição e concordo com ela sinceramente. Lamento que possa ter surgido algum problema (...), ainda que fora do meu controle⁵⁵.

Como se tratava, entretanto, de uma publicação que alcançava sucesso, escrita por um presidente do Conselho, no âmbito interno da FAO desejava-se saber se oficialmente algum tipo de apoio à obra deveria ser dado, ou mesmo se a FAO deveria auxiliar na divulgação da mesma. Para tomada de posição, Aykroyd foi consultado. Sua resposta⁵⁶ exprimiu o que indicamos anteriormente – sua interpretação do lugar percebido de uma ciência como a brasileira, do valor intrínseco que a obra teria do ponto de vista da pesquisa científica, e da pertinência de certo olhar sobre as causas políticas da fome mundial.

Aykroyd considerou que a publicação, que abordava a fome pelo mundo, fora feita sem conhecimento efetivo de diversas regiões citadas, e que continha informações científicas e metodológicas ultrapassadas: “o livro está, receio, cheio de imprecisões. Uma que me chamou mais a atenção foi a da correlação entre altas taxas de natalidade e deficiência proteica”. E ainda: “Castro exagerou violentamente acerca dos efeitos do 'colonialismo' e do 'imperialismo' sobre a nutrição de populações” ao falar de cultivos visando lucro. Aykroyd afirmava que seria necessário um equilíbrio entre cultivos para lucro e cultivos de subsistência, pois as populações rurais de países subdesenvolvidos que plantavam para si mesmas e não para o mercado geralmente eram desnutridas. Nesse mesmo documento Aykroyd citava diversas informações que considerava errôneas, acrescentando:

O livro parece sincero e certamente merece ser lido. Se desconsiderados os numerosos erros, seu tema geral não fica muito distante do nosso *World Food Survey*. Não atinge, entretanto, o padrão de precisão necessário mesmo para a mais popular das publicações científicas populares e, por isso, provavelmente, antagonizará administradores e pessoal técnico. A longo prazo, nada se ganha sacrificando a precisão por um apelo dramático. Pessoalmente acho lamentável que o autor seja descrito na capa como presidente do Conselho e que o livro tenha sido chancelado por um ex-diretor da FAO. Nessas circunstâncias, muitos leitores inevitavelmente concluirão que [o livro] representa ideias da FAO. Se Castro o

⁵⁵ Correspondência de Josué de Castro ao diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 02 abr 1952. CJC.

⁵⁶ Memorando confidencial de Wallace Aykroyd a Gove Hambidge, representante regional da FAO para a América do Norte. Roma, 10 mar 1952. RG 57.1, Series A4. FAOA.

tivesse publicado simplesmente em seu nome, eu a consideraria como uma publicação algo imatura e retórica, vinda de uma parte do mundo que poucas contribuições deu para a ciência da nutrição, e de valor para estimular interesse e controvérsia. Mas sua publicação na forma atual dará à FAO um bocado de problema, e não promoverá nossos objetivos⁵⁷.

Nesse mesmo ano Castro publicou na revista americana *Collier's* o artigo *The fertility of hunger*; o diretor do Serviço de Informação e Educação da FAO perguntou a Aykroyd se deveria ser promovida a distribuição do mesmo. Discordando de informações dadas no artigo sobre a situação alimentar no mundo, Aykroyd sugeriu que fosse escrita uma carta pedindo a Castro que, caso viesse a fazer novos pronunciamentos acerca da temática, os discutisse antes com as autoridades da FAO, e adicionou: “não creio que ele ficaria ofendido com a sugestão e acredito que a seguiria conscienciosamente”⁵⁸.

Apesar das relações cordiais mantidas entre Aykroyd e Castro, não há nenhum registro de que eles tenham, aproveitando a posição de Castro no Conselho, unido forças ou arquitetado uma estratégia comum de ação para reposicionar a nutrição dentro da agência – muito embora ambos tenham, separadamente, lamentado, condenado e tentado modificar tal posição – ou mesmo para promover inovações/expansão da assistência técnica em nutrição. Não encontramos registros de que Aykroyd tenha de forma mais contundente tentado reverter a situação da nutrição; Castro, isoladamente, procurou reforçar o discurso, o interesse e o prestígio da nutrição na FAO - por exemplo, referindo-se ao programa do leite UNICEF/FAO, era favorável à sua continuidade, mas defendia que não fosse tratado como um problema estritamente econômico, mas também biológico (FAO, 1955) – porém não teve sucesso.

Assim, embora um membro da comunidade internacional de nutrição estivesse ocupando um cargo estratégico na FAO, as crenças cultivadas no interior da agência, especificamente por um diretor de Divisão da mesma área, representariam um óbice a uma eventual participação mais direta daquele na promoção e incremento de políticas do setor de nutrição da agência. Dessa maneira, o fato de que durante todo o período analisado a nutrição persistiu como uma das áreas menos prestigiadas no interior da FAO, consistiu em uma contradição entre a trajetória pessoal de Castro fora da agência e as políticas adotadas pela FAO.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Memorando de Wallace Aykroyd a Duncan Wall, diretor do Serviço de Informação e Educação da FAO. Roma, 29 fev 1952. RG 57.1, Series A4. FAOA.

Em sua atuação na FAO, contudo, Castro manteve uma defesa da importância da nutrição. Em seu discurso de posse à frente do Conselho, Castro ⁵⁹ ressaltou o que viriam a se caracterizar como as linhas-mestras de sua postura na agência. É muito importante ressaltar que essas posições estavam em consonância com o pensamento já clássico de sua produção científica, reunindo o conhecimento especializado de nutrição com a análise política e social. Nesse discurso, Castro afirmou que o enfrentamento da fome era a parte mais difícil da missão da FAO, pois dois terços do mundo sofreriam de desnutrição crônica, e salientou a disparidade entre crescimento da população e crescimento da produção mundial e sua preocupação com as projeções agrícolas futuras; mas considerou que o mundo poderia produzir muito mais alimentos do que o vinha fazendo. Para isso, segundo ele, algumas medidas seriam necessárias: reforma agrária e melhor distribuição da posse de terra; modernização da produção; garantia de meios adequados de cultivo; preços mínimos ao produtor; crédito agrícola; aumento da renda; e assessoria técnica. Em termos da reforma agrária, ele sublinhou que a FAO almejava “induzir” ⁶⁰ à mesma, sem a qual, em muitos países, o progresso seria impossível.

O conjunto dessas medidas sugeridas, segundo Castro, melhoraria a condição social e econômica, e sem isso não se poderia exigir do homem do campo, à beira da fome, melhorar sua escassa produção. Castro apontou ainda que haveria uma responsabilidade técnica, social e econômica dos governos, que deveriam se comprometer com tais políticas ⁶¹. Dando destaque à ênfase da FAO nos programas nacionais de desenvolvimento, afirmou que, embora a agência não pudesse substituir os governos, tinha os meios para ajudar os países a formular seus planos e pô-los em efeito; nesse sentido, considerou ser de alta importância a assistência técnica. Quanto à política mundial, afirmou estarem correlacionados o que considerava os dois “problemas fundamentais” da época: “a guerra e o medo da guerra; a fome e o medo da fome” ⁶², declarando apoio à ideia do diretor-geral da FAO, Norris Dodd, de criação de uma reserva mundial emergencial de alimentos. Afirmou desejar que a FAO auxiliasse na urgente formação de um sistema internacional cooperativo para prevenir “crises brutais de penúria alimentar”. Por fim, lembrou que seu cargo, de presidente independente do Conselho, não

⁵⁹ Josué de Castro. Discours d'ouverture de M. De Castro a la Quinzième Session du Conseil. 09 jun 1952. RG 7, FAO Council, 15th Council Session, Nov 1952, Correspondence, Notes. FAOA.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

representava país algum em particular, e salientou que, apesar das limitações dos poderes do Conselho, este tinha graves responsabilidades ⁶³.

O primeiro mandato de Castro coincidiu com um aumento de tarefas do Conselho, o que representou um desafio adicional. 1952 era o primeiro ano em que a Conferência não se reuniria, por ter se tornado bienal. O Conselho passou a ter maior carga de trabalho, representada especialmente pelos preparativos da Conferência seguinte.

Castro registra as dificuldades que o cargo à frente do Conselho representaria, em face do jogo de interesses e das culturas neles inscritas; ele afirmaria que “o posto é dos mais delicados e exige grande habilidade, pois que se trata de lidar com representantes de 68 países, de todas as raças, todos os costumes, todas as religiões, cada qual com seus interesses a desenvolver” ⁶⁴. Ao iniciar seu mandato, ele tinha altas expectativas quanto às realizações que faria, expectativas que, transpostas e adaptadas para a esfera internacional, estavam muito ligadas ao conjunto de ideias que caracterizara seu discurso social e político no cenário brasileiro. Em carta a um de seus amigos mais próximos, Olívio Montenegro, afirmou: “na direção da FAO espero por em execução algumas ideias [*contidas no livro 'Geography of hunger'*] na luta contra a fome” ⁶⁵. A esse respeito, o dado sociológico mais relevante é a incorporação do temário sobre desenvolvimento àquelas ideias. A tônica pessoal e institucional das ações ao longo de todo o período de Castro à frente do Conselho centrou-se no resgate dos países subdesenvolvidos. Institucionalmente, no Conselho, este também foi o aspecto mais marcante não só da primeira gestão de Castro como da segunda: o discurso e os ideais voltados para o desenvolvimento, e a consequente explosão da prestação de assistência técnica.

Ao longo do primeiro mandato de Castro junto ao Conselho, estavam em debate questões que, conforme abordamos ao tratarmos das diretrizes e ações adotadas pela FAO no período em análise, foram de alta relevância estratégica na pauta da agência ⁶⁶. O primeiro deles situou-se no debate de temas e propostas conjugando desenvolvimento, alimentação, agricultura e indústria, denotando como a forte presença dessa conexão no interior da agência pautou os

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Correspondência de Josué de Castro a Antônio Amorim. Rio de Janeiro, 07 dez 1951. CJC.

⁶⁵ Correspondência de Josué de Castro a Olívio Montenegro. Rio de Janeiro, 16 jan 1952. CJC.

⁶⁶ Grande parte das reuniões era dedicada a questões administrativas internas, que não serão aqui apresentadas. O Anexo 4 apresenta um resumo dos principais temas tratados no âmbito do Conselho ao longo dos dois períodos nos quais Josué de Castro presidiu a instância.

debates de forma decisiva. Assim, a busca do desenvolvimento foi um dos mais fortes elementos a dar o tom da agenda do Conselho, instância relevante da FAO. Nesse âmbito, é importante notar-se o equilíbrio entre o peso dado à agricultura e à indústria na proposta do desenvolvimento. O interesse na reforma agrária, originado do ECOSOC, merece também destaque por ter sido visto sob o ângulo das soluções coordenando alimentação e desenvolvimento.

Além desses aspectos, observa-se o espaço ocupado pela tentativa de criação da EFR - proposta que pode ter sido efetuada por Josué de Castro, conforme indícios presentes no acervo de sua correspondência pessoal, embora não tenhamos encontrado afirmação a respeito nas fontes arquivísticas da FAO -, demonstrando a centralidade desse tipo de debate na agência e a intensa dinâmica política que o circundou, a ponto de culminar em um impasse que forçou ao encaminhamento da questão para decisão da Conferência. Nota-se, ainda, o foco na atenta vigilância do comportamento da economia mundial, bem como do mercado internacional de alimentos, tendo em vista a tensão marcada pela polarização entre produção excessiva de alimentos por alguns países e deficiência da alimentação da população de outros. Há ainda uma linha que se volta para o papel internacional exercido pela FAO – sua legitimidade, reconhecimento, capacidade de ação e eficácia – e pela dinâmica de suas relações com outras agências, tanto multilaterais quanto bilaterais. Observa-se, igualmente, a preocupação com a disputa por posição e garantias financeiras e políticas de a FAO operar a contento dentro do sistema ONU, uma vez que as tendências de distribuição de verbas no TAB poderiam beneficiar ou prejudicar as intenções de ação pela agência. Questões envolvendo a aplicação de conhecimentos técnico-científicos – como por exemplo o combate a problemas como infestação de plantações por gafanhoto e infecção de gado por febre aftosa - também integram o rol das preocupações mais destacadas, merecendo detida atenção. Adicionalmente, há uma forte intrincação da política internacional e das tendências das políticas nacionais no seio de todas essas temáticas, tornando a pauta de assistência técnica e das relações da FAO para fora da agência sujeita à necessidade do estabelecimento de estratégias para uma ação mais consistente naquele cenário marcado pela questão do desenvolvimento e da Guerra Fria. Finalizando, chama atenção a baixa presença de assuntos voltados especificamente para a nutrição.

Em sua atuação Castro se empenhou na aprovação e sucesso das políticas traçadas pela agência. Parte dos esforços nesse sentido originou-se de iniciativas individuais de Castro,

outras de atividades programadas pela FAO. No período em que ele esteve à frente do Conselho, tanto o cenário de busca do desenvolvimento quanto o de preocupação com o acesso ao alimento conduziram a uma retomada, pela direção da FAO, das propostas de intervenção no comércio mundial de alimentos. Esta se deu através de uma das iniciativas, já referidas, durante a gestão Dodd, nesse sentido: a tentativa, que se iniciara em 1951, de criação da EFR. Tal tentativa de criação de uma reserva mundial de alimentos para socorro emergencial a países representou a disputa política mais crucial ocorrida no Conselho durante o período em que Castro o presidiu. Castro apoiou forte e ativamente a proposta. Em correspondência a Waldemar Cavalcanti, seu secretário na presidência da FAO, ele afirmou:

Estou trabalhando intensamente no projeto da reserva alimentar de emergência. Irradiei sobre o projeto através [*da Rádio*] das Nações Unidas – programas, entrevistas, em cinco línguas. Amanhã (...) darei (...) uma entrevista à imprensa. Depois de amanhã discutirei a matéria com a Sra. Roosevelt, que está muito interessada pelo projeto, e no dia 12 serei recebido na Casa Branca pelo presidente Truman, a quem exporei os planos de trabalho da FAO⁶⁷.

Após esse encontro, de dez minutos, com o presidente americano, houve um primeiro posicionamento positivo dos americanos sobre a matéria, no âmbito da FAO, o que foi atribuído por Castro a essa visita⁶⁸. Posteriormente, em 1953, ele recebeu carta de senadores democratas americanos, em resposta à sua defesa do programa, informando posição favorável ao estabelecimento do mesmo⁶⁹. Uma das iniciativas individuais de Castro em apoio à EFR consistiu em um ensaio por ele redigido, *Fighting famine with a World Food Bank*, o qual visava sensibilizar a opinião pública a pressionar a classe política por apoio ao projeto^{70, 71}. Mas Castro lamentava o que percebia como sendo “as mil dificuldades que estão se pondo no caminho do *International Food Reserve*”⁷². Como já exposto, a proposta terminou rejeitada no âmbito da FAO.

⁶⁷ Correspondência de Josué de Castro a Waldemar Cavalcanti, seu secretário na presidência do Conselho da FAO e membro da Comissão Nacional de Bem-Estar. Rio de Janeiro, 03 ago 1952. CJC.

⁶⁸ Correspondência de Josué de Castro a Richard J. Walsh. Rio de Janeiro, 17 dez 1952. CJC.

⁶⁹ Memorando de Josué de Castro a Veillet-Lavallé, secretário-geral da FAO. Rio de Janeiro, 04 mai 1953. RG 7, FAO Council, 17th Session, June 1953, Correspondence. FAOA.

⁷⁰ Correspondência de Josué de Castro a Sanford Gerome Greenburger, seu agente literário. Rio de Janeiro, 03 set 1952. CJC.

⁷¹ Não encontramos indicação da publicação desse artigo, embora constasse cópia dele no acervo do Centro Josué de Castro, mas o artigo faz uma veemente defesa da iniciativa, inclusive ligando-a à questão da paz mundial.

⁷² Correspondência a Richard J. Walsh, presidente da Cia. Editora John Day, e esposa. Rio de Janeiro, 20 fev 1952. CJC.

Castro também teve iniciativas no sentido de tentar ampliar a arrecadação da agência e incentivar os países-membros a uma maior participação na FAO, bem como tencionou a incorporação à FAO dos países socialistas⁷³.

A atuação de Castro na agência favoreceu uma maior visibilidade para o Brasil e para o grupo dos chamados 'subdesenvolvidos', assim como prestígio para o país e para a região. Castro foi reconhecido como um ator capaz de agregar em torno dos interesses dos latino-americanos e 'subdesenvolvidos'. Os representantes desses países pretendiam estabelecer um contraponto ao repertório das grandes potências, reforçando os interesses de seus países e expressando suas próprias interpretações de seus problemas. Nesse âmbito, pode-se citar que, se por um lado Josué de Castro publicamente investiu no solidarismo entre os considerados 'menores', nem sempre julgou as estratégias conjuntas desse bloco as mais hábeis, fazendo alguma crítica à postura latino-americana na FAO. Por exemplo, a crítica é indireta mas permite inferir uma certa permanência: quando de sua primeira eleição para a presidência do Conselho, Castro afirmou que “o bloco latino-americano por uma vez portou-se galhardamente, numa coesão admirável”⁷⁴. Os latino-americanos em geral deram relevante apoio a Castro, e este exerceu a contraparte, inclusive tentando dar-lhes subsídios políticos para os debates. Castro buscava estimular uma melhor preparação das delegações da região para as negociações. Como presidente, escreveu a todos os países latino-americanos pedindo que melhor estudassem os documentos da FAO, enviassem delegações mais preparadas (incluindo pessoal de diversas áreas) e encaminhassem à FAO informações regulares sobre seus problemas econômicos e sociais de alimentação e agricultura, dando sugestões de assistência técnica viáveis por parte da FAO⁷⁵; tudo isso visava fortalecer os interesses e o poder de negociação latino-americanos na agência.

Em relação aos interesses brasileiros, houve um esforço de Castro no sentido de que o Brasil fosse beneficiado pelas ações da FAO no período. Não foram encontradas indicações de efetivo favorecimento, em termos de um quantitativo de projetos e ações aprovados em relação a outros países, mas Castro se empenhou por isso. Assim que eleito, Castro procurou meios de aprimorar as estratégias brasileiras junto à ONU, inclusive no Brasil; solicitou a

⁷³ Memorando de Josué de Castro a Veillet-Lavallé, secretário-geral da FAO. Rio de Janeiro, 04 mai 1953. RG 7, FAO Council, 17th Session, June 1953, Correspondence. FAOA.

⁷⁴ Correspondência de Josué de Castro a um membro não mencionado do Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro, 02 jul 1951. CJC.

⁷⁵ Correspondência de Josué de Castro a Norris Odd, diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 13 out 1952. CJC.

Heitor Lira, do MRE, o estabelecimento de uma estreita articulação da delegação brasileira com aquele Ministério visando maior conhecimento e troca de ideias sobre as agências da ONU. Pediu um funcionário para ser elemento de ligação entre o Comitê Nacional da FAO e o Departamento Político e Cultural do MRE, tendo sido nomeado o conselheiro do Itamarati Carlos Buarque de Macedo ⁷⁶.

A eleição para que um país fizesse parte do Conselho era disputada; quando Castro foi eleito, em 1951, o Brasil conseguiu manter-se nessa instância, da qual participava desde 1950. Castro afirmou:

Outra vitória que conseguimos foi a reeleição do Brasil para membro do Conselho Executivo da FAO, o que nos dá, assim, uma posição reforçada dentro desta Organização. Esta também não foi fácil, porque (...) tivemos que lutar contra os nossos irmãos uruguaios, que meteram na cabeça que queriam ser membros do Conselho ⁷⁷.

Ainda sobre a eleição do Brasil para o Conselho, em carta a Clementino Fraga Filho, docente do Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, afirmaria que foi “outra vitória bastante significativa e que nos deu grande satisfação, embora nada se faça sem um grande dispêndio de energia” ⁷⁸. Nessa mesma carta, escreveria:

Continua a luta aqui na Conferência, mas felizmente com excelentes resultados. Tenho encaminhado vários projetos bem interessantes de cooperação, através do programa de assistência técnica da FAO, e espero sinceramente que, na posição de presidente do Conselho, muito possa conseguir para o Brasil ⁷⁹.

A Rômulo de Almeida, do BNDE, afirmaria: “tenho procurado por todos os meios encaminhar alguns projetos de assistência técnica para o nosso Brasil e já tenho conseguido encaminhar vários de grande interesse” ⁸⁰.

Castro, instrumentalizado pelos meandros da presidência, conseguiu orientar muito melhor as posições brasileiras junto à agência. Ao embaixador Mário de Pimentel Brandão, secretário geral do MRE (instância responsável por montar as delegações), escreveu sobre as tendências na assistência técnica; e instruiu que a comitiva desenvolvesse no Conselho um debate sobre

⁷⁶ Correspondência de Heitor Lira a Josué de Castro. Rio de Janeiro, 23 jul 1951. CJC.

⁷⁷ Correspondência de Josué de Castro a Cleto ?. Rio de Janeiro, 05 dez 1951. CJC.

⁷⁸ Correspondência de Josué de Castro a Clementino Fraga Filho. Rio de Janeiro, 05 dez 1951. CJC.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Correspondência de Josué de Castro a Rômulo Almeida. Rio de Janeiro, 06 dez 1951. CJC.

itens como equipamentos de demonstração prática, cursos para grupos e permanência mais longa dos técnicos das missões no Brasil. E acrescentou:

Apesar de contribuições substanciais dos países-membros, notadamente a do Brasil, que se eleva a 76 milhões de cruzeiros por ano, o Comitê [*Financeiro do Conselho*] se debate com a falta de recursos, material e pessoal especializado. Conviria indagar à FAO o que fez para implementar as recomendações relativas ao assunto ⁸¹.

O Nordeste brasileiro entrou imediatamente na esfera das atenções de Castro no Conselho ⁸². Para isso ele inclusive mobilizou seu grupo de nutrição no Brasil. Ao médico, pesquisador da alimentação sertaneja e secretário de Saúde de Pernambuco, Orlando Paraim, um de seus vários auxiliares no Nordeste, requisitou: “a FAO vai prestar ao Brasil uma grande ajuda através do plano de assistência técnica, e eu gostaria que você formulasse os pedidos que julgasse necessários para fazer alguma coisa em matéria de nutrição no Nordeste” ⁸³. No Conselho, Castro também se voltou para os interesses latino-americanos e dos países ‘subdesenvolvidos’ em geral (FAO, 1956a). Dessa maneira, passou a se notabilizar por um discurso de defesa dos interesses dos países mais afetados pela problemática alimentar e considerados ‘subdesenvolvidos’, não apenas nesse primeiro mandato, mas em seu período completo à frente do Conselho (1952-1955). Isto esteve, inclusive, em congruência com sua produção escrita, na qual se intensificou, a partir de seu ingresso na presidência do Conselho, sua fala sobre desenvolvimento. Como já apontado, para Castro o desenvolvimento deveria se

⁸¹ Correspondência de Josué de Castro ao embaixador Mário de Pimentel Brandão, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro, 11 mai 1952. CJC.

⁸² Não apenas sob forma de projetos de assistência técnica, mas também para por a região sob os olhos do mundo. De 1951 a 1953, o Nordeste brasileiro enfrentou uma seca. Em março de 1952, Castro escreveu ao diretor-geral para tratar de questões administrativas e acrescentou estar ansioso para receber o relatório de propostas da EFR; nessa conexão, afirmou que o Brasil enfrentava uma crise devido a severa seca no Nordeste, com sofrimento generalizado, sendo uma pena que a ONU não tivesse meios de ajudar no socorro que estava sendo prestado pelo governo brasileiro; sugeriu que seria útil se o Conselho se enfonhasse sobre a questão para a partir dela enriquecer os debates sobre a EFR (correspondência de Josué de Castro ao diretor-geral da FAO. Rio de Janeiro, 02 abr 1952. CJC). Porém a direção da FAO interpretou mais como um pedido de ajuda. Do Rio, em abril de 1952 Arturo Vergara escreveu aos *headquarters* opinando que talvez a situação naquela região se enquadrasse em possibilidades de ajuda emergencial pela FAO e que o UNICEF estava alocando 500 mil dólares para lá (memorando ao vice-diretor-geral da FAO, Herbert Broadley. Rio de Janeiro, 07 abr 1952. RG 12, Nutrition Division, Classification: Program, Contact with Workers and Institutions and Visitors to Nutrition Division. FAOA). Aykroyd lhe telegrafou: “aqui, pouca informação sobre o Brasil; recomendável obter maiores informações antes de avaliar abordagem informal ao governo brasileiro” (telegrama de Wallace Aykroyd a Arturo Vergara. Roma, 09 abr 1952. RG 12, Nutrition Division, Classification: Food Shortages and Famine, Emergency Food Reserve. FAOA). Vergara respondeu que Castro submetera o assunto da ajuda da FAO à CNA, mas esta votou por manter as soluções na esfera do governo, “para prevenir rumores desfavoráveis à administração” (memorando de Arturo Vergara a Wallace Aykroyd. Rio de Janeiro, 22 abr 1952. RG 12, Nutrition Division, Program, Contact with Workers and Institutions and Visitors to the Nutrition Division, 1946-1950. FAOA). Apesar de tudo veio de Nova Iorque, via UNICEF, carga extra de leite para as crianças nordestinas (*ibid.*).

⁸³ Correspondência de Josué de Castro ao médico Orlando Paraim. Rio de Janeiro, 29 fev 1952. CJC.

dar mediante uma conjuntura específica: um equilíbrio no progresso entre agricultura e indústria; uma igualdade de desenvolvimento dentre regiões de países; uma maior valorização dos produtos de exportação agrícola de países como o Brasil no mercado internacional; e sua promoção mediante uma redução dos gastos das grandes potências com a corrida armamentista da Guerra Fria, em prol de mais ajuda financeira aos subdesenvolvidos, que lhes permitisse suplantar a fome.

Desde seu primeiro ano de mandato no Conselho Castro já se decepcionava com as limitações de ação da FAO, inclusive internas. Em correspondência ao embaixador Mário de Pimentel Brandão, ao se referir à EFR declarou que

Embora se evidencie, por parte do Secretariado [*da FAO*], a preocupação de que o assunto não seja resolvido agora, numa atitude protelatória em flagrante contraste com o caráter de grande urgência do problema, pareceu ao Comitê Nacional da FAO que se deveria aprofundar a discussão e descer a aspectos mais concretos, ao problema do financiamento.

Ele sugeriu que a delegação brasileira apoiasse a criação do fundo e propusesse que este fosse constituído a partir de uma taxa auferida sobre alimentos exportados, bem como de doações de governos não-membros e de instituições privadas⁸⁴. Em correspondência posterior a Richard Walsh, importante editor de publicações de grandes pensadores do período, confidenciou pretender “continuar a luta para expandir as atividades da FAO – embora não esteja muito otimista sobre as perspectivas. Ainda há grandes obstáculos no caminho de qualquer trabalho eficaz”⁸⁵.

Castro foi posteriormente reeleito, para o biênio 1954-1955. Esta nova eleição representou outra disputa acirrada. O outro candidato era seu antecessor, lorde Bruce de Melbourne, o propositor, nos tempos da OSLN, do célebre 'casamento' - e um nome que, na FAO, era ainda mais forte do que o candidato com o qual Castro disputara na eleição anterior (CASTRO, 1953, p. 347). Castro considerou uma grande vitória essa nova eleição:

A mais tremenda emoção de minha vida foi quando alcancei a presidência do Conselho da FAO. Meu competidor era lorde Bruce (...). Atribuo minha vitória a dois fatores: a) não acreditavam nela; b) quem ganhou foi a miséria. (...) venci (...) por 34 a 30 votos, depois de um empate no primeiro escrutínio. Minha grande emoção foi sentar na cadeira da presidência, olhar um a um os representantes das

⁸⁴ Correspondência de Josué de Castro ao embaixador Mário de Pimentel Brandão, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro, 11 mai 1952. CJC.

⁸⁵ Correspondência de Josué de Castro a Richard J. Walsh. Rio de Janeiro, 31 out 1952. CJC.

grandes potências e recordar os mocambos do Recife, onde se reproduzia o ciclo do caranguejo, onde viviam outros meninos de rua, como eu tinha sido. Pensei, comovido, na tremenda responsabilidade que carregava, e na injustiça que a vida escreve, de eu não poder correr à casa de meu pai e, depois, à casa de minha mãe, para lhes contar (...) que seu filho estava sentado na cadeira da presidência (CASTRO, 1964b).

Nesse pleito Castro teve apoio britânico⁸⁶, denotando como seu nome crescera na instituição, a ponto de suplantar o perfilamento da Austrália, país de Bruce, com a Grã-Bretanha. A vitória do brasileiro evidenciava a grande força política que seu nome alcançara na agência, agora não apenas dentre os países tidos como ‘subdesenvolvidos’, mas em um escopo muito mais amplo.

Em relação aos principais assuntos presentes nos debates do Conselho durante esse segundo mandato de Castro, alguns pontos merecem ser ressaltados. Embora tenha sido comum ao período dos dois mandatos do brasileiro a coexistência entre excedentes de alimentos e fome no mundo, observa-se que nesse segundo mandato agudiza-se a preocupação na agência com essa questão. Porém a questão tinha dupla faceta. De um lado, os excedentes, doados ou comercializados a baixo custo, eram considerados uma contribuição para o desenvolvimento, pois o alimento recebido representaria uma poupança para o governo receptor, a qual poderia ser investida na promoção do crescimento. Mas os excedentes afetavam o comércio mundial de alimentos. No texto do relatório da Sessão, os reflexos negativos da existência de excedentes é tratada de maneira ‘diplomática’, sem dúvida um reflexo da importância das doações americanas para a FAO. Por outro lado, como já ressaltado desde a II Guerra Mundial os EUA vinham tendo excedentes agrícolas, usados em alto grau para fins políticos - inicialmente no bojo da reconstrução europeia do pós-guerra, diretamente pelos EUA (Plano Marshall), ou através da ONU (UNRRA e *International Emergency Fund* da FAO instituído em 1946 por Orr e que durou 18 meses). Posteriormente, essa política continuou mediante acordos bilaterais com vários países do mundo (inclusive o Brasil) e na oferta de leite em pó pelo UNICEF com apoio técnico da FAO – incluindo financiamento do início de programas nacionais de merenda escolar - e, na década de 1960, no programa Alimentos para a Paz. Tais excedentes - que, do ponto de vista americano, visavam não apenas sua colocação no mercado para favorecimento da balança comercial, como a formação de novos mercados habituados a esses alimentos – provocavam dependência e mexiam na estrutura internacional de preços de *commodities* alimentares, prejudicando pequenos produtores, razão pela qual em 1954 a FAO

⁸⁶ Correspondência de Josué de Castro ao embaixador britânico Geoffrey H Thompson. Rio de Janeiro, 06 jan 1954. CJC.

viu-se compelida a lançar a já mencionada resolução não-coercitiva tentando limitar o uso indiscriminado desses excedentes. Assim, uma das temáticas importantes do período de Castro no Conselho foi a paradoxal situação internacional de coexistência de excesso e privação de alimentos entre populações distintas, situação em parte explicada pelo contexto da Guerra Fria; essa conjuntura gerou na agência a dúbia posição de em parte condenar e em parte aceitar o uso dos excedentes, condição claramente expressa no relatório do Conselho.

Prosseguiu, como no mandato anterior, o debate sobre desenvolvimento na linha das relações – de equilíbrio e interdependência – entre agricultura e indústria, inclusive como lente através da qual se interpretava a situação econômica e alimentar nos meios urbano e rural. A questão da produção e da produtividade, e do papel que novas técnicas e maior eficiência poderiam imprimir nesse contexto, foi colocada como uma das questões centrais para superação das diferenças entre esses dois meios, bem como da produção díspar entre ‘desenvolvidos’ e ‘subdesenvolvidos’. Nesse período o programa de assistência técnica da FAO já estava a pleno vapor e esse tipo de discurso representava, na agência, a um só tempo fonte e reflexo de estímulo em relação ao programa.

Muito embora Castro não tenha podido comparecer à primeira Sessão do período, recordemos que as reuniões exigiam extensa carga de trabalhos e preparativos prévios, processo no qual o presidente exercia um papel importante, inclusive opinando sobre a pauta de assuntos. Na primeira Sessão, embora Castro não haja comparecido ⁸⁷, é de alta importância ressaltar-se que se toca no ponto da posição desprivilegiada da nutrição no âmbito da assistência técnica da FAO. Esse ponto foi incluído por sugestão de Josué de Castro ⁸⁸. Isto evidencia sua intenção de validar a nutrição como merecedora de ocupar uma posição dianteira nas prioridades da agência, inclusive no programa de assistência técnica. Ressalte-se ainda que, na Sessão, repisou-se a questão da inserção da nutrição nos planos nacionais, uma tônica constante no período estudado. Foram ainda relegitimadas as tendências temáticas de abordagem da nutrição na agência, no período, incluindo a questão proteica e a tecnologia de alimentos.

⁸⁷ Não conseguimos apurar a causa da ausência. Poderia tratar-se de outro episódio depressivo de Castro ou talvez ter correlação com acontecimentos políticos no Brasil, uma vez que Getúlio Vargas, de quem Castro era próximo, suicidara-se cerca de um mês antes do início dessa Sessão do Conselho.

⁸⁸ Memorando de Josué de Castro a Veillet-Lavallé, secretário-geral da FAO. Rio de Janeiro, 04 mai 1953. RG 7, FAO Council, 17th Session, June 1953, Correspondence. FAOA.

Nesse segundo mandato Castro manteve fundamentalmente as mesmas linhas de ação e pensamento de seu primeiro mandato. Em 1955 terminou seu mandato na presidência. Um mês após, o diretor-geral adjunto e chefe da assistência técnica da FAO, *Sir Herbet Broadley*, desculpando-se por não ter respondido antes a uma carta de despedida de Castro, agradeceu pelo trabalho do brasileiro e acrescentou:

Realmente creio que, durante esses quatro anos, o Conselho aumentou sua autoridade e influência nas atividades da FAO. O que o futuro nos reserva, não se sabe. Há sugestões de se manterem apenas os encontros da Conferência e se dispensar por completo o Conselho. Essa proposta (...) não se coaduna com a experiência de outras agências, e duvido muito que isso um dia seja aplicada na FAO. Mas (...) um comitê especial *ad hoc* está encarregado de estudar a questão ⁸⁹.

Apesar do registro de que a posição do Conselho no cenário interno era objeto de debate, essa fala oferece uma indicação de que, no conjunto de quatro anos de seu exercício da presidência, Castro teve um papel na legitimação do Conselho; reforça essa evidência o fato de que o Conselho não apenas não foi extinto, como mereceu expansão.

Castro saiu frustrado da presidência do Conselho. Em seu discurso de despedida, afirmou:

Peço que me perdoem por falar, com uma sinceridade um tanto brutal, que me sinto decepcionado diante da obra que realizamos. Decepcionado pelo que fizemos, porque, a meu ver, não elaboramos até hoje uma política de alimentação realista que ponha em linha de conta, ao mesmo tempo, as desesperadas necessidades do mundo e nossos objetivos (CASTRO, 1965, p. 473).

Castro também reiterou diversas vezes que a solução seria a instituição de um governo mundial (*ibid.*, p. 471). Desde quando investido na presidência já era crescente sua avaliação de que a FAO deveria ter uma ação mais efetiva e pragmática contra a fome e o subdesenvolvimento, e nesse sentido perfilou-se com as tendências intervencionistas que Orr e Dodd tentaram implementar. Escrevendo a um bromatologista espanhol, assinalaria:

Em breve enviar-lhe-ei cópia do documento que tenho em preparo para submeter à apreciação da próxima reunião do Conselho, advogando uma interferência mais ativa da FAO no mecanismo das trocas mundiais de alimentos, a fim de promover um melhor equilíbrio alimentar do mundo ^{90, 91}.

⁸⁹ Correspondência de Herbert Broadley, vice-diretor-geral da FAO e chefe do ETAP, a Josué de Castro. Roma, 06 dez 1955. CJC.

⁹⁰ Não encontramos referência a essa proposta nos documentos do Conselho.

⁹¹ Correspondência de Josué e Castro ao bromatologista espanhol Antônio Salvat Navarro. Rio de Janeiro, 04 fev 1954. CJC.

Não foi só no ambiente internacional que Castro pensou pragmaticamente contra a fome. A vida toda ele defendeu medidas práticas e urgentes nesse sentido, inclusive para o Brasil. Essa era uma característica comum a diversos intelectuais brasileiros da época, que desde finais do século XIX anelavam marcar as diferenças entre a antiga e a nova elite intelectual, esta caracterizada pela defesa da modernização, pelo reformismo e pragmatismo (ALONSO, 2002). Essa característica Castro carregou para sua atuação na FAO e foi especialmente nessa linha que a falta de maior autoridade executiva da agência muito o contrariou. Aliás, no período de conformação inicial da missão da FAO (1943-1945) e todas as vezes que se tentou fazer da FAO um agente regulador do mercado de alimentos (controlando o comércio internacional ou lidando executivamente com os excedentes agrícolas) e/ou um celeiro de alimentos de emergência para o mundo – o *World Food Program* do período Orr (1946), a *Emergency Fund Reserve* da gestão Dodd (1952) – o dilema do combate eficaz e frontal a fome veio à tona. A única vez em que a FAO conseguiu exercer, em parte, esse papel, no período em questão, foi com o *International Emergency Fund* (1946-1947), visando a reconstrução europeia. Nem mesmo a maior esperança de Castro em termos de uma atuação de choque da FAO contra a fome mundial, a FFHC, escapou de cortes na abrangência; ainda em 1961 Castro confidenciaria a Odile Roulet - funcionária da em Genebra da entidade não-governamental por ele fundada para combater a fome no mundo, a ASCOFAM - que “estão de novo tentando escamotear o assunto, não tendo coragem de encará-lo decisivamente. Péssimo”⁹². Anos após deixar a FAO, Castro escreveu:

Durante [os anos da presidência] pudemos comprovar como era difícil vencer as resistências impostas pelos interesses particularistas dos países e grupos econômicos. Problemas como o da reforma agrária e o da criação de uma reserva alimentar de emergência, que exigem modificações das estruturas vigentes, não conseguiam transpor a barreira dos preconceitos e dos medos acumulados. O caso da criação da [EFR] constitui um exemplo típico da ação tímida e vacilante da FAO. Há cerca de seis anos que se discute esse projeto, esmiuçado em todos os seus detalhes, em sucessivas reuniões da FAO. Durante este período ocorreram epidemias de fome em vários países do mundo (CASTRO, 1965, p. 472).

Outros participantes da FAO opinavam em sentido semelhante, e a saída de Orr da FAO fora motivada por uma visão similar; Orr temia, conforme expressou na criação da FAO, que os pobres receberiam da agência, ao invés de maior acesso a alimentos, “só estatísticas” (ORR, 1966, p. 23). As suprarreferidas tentativas de transformação do poder de ação da FAO foram

⁹² Correspondência de Josué de Castro a Odile Roulet, da ASCOFAM na Suíça. Rio de Janeiro, 31 jan 1961. CJC.

sempre derrotadas, por liderança especialmente norte-americana e britânica, face ao temor desses países de interferência em suas relações de comércio com o mundo.

Um fator que no entender de Castro seria fundamental para permitir uma ação mais pragmática da FAO seria um aumento substancial de seu orçamento – um tema muito sensível aos membros do Conselho, instância que tinha de tomar as providências práticas necessárias à execução de políticas e ações decididas pela agência. Para Castro, uma das razões pelas quais a fome não poderia ser amainada sem capital e técnica dos países ricos era a de que os recursos das agências internacionais seriam “ridículos” diante das proporções do problema (Fome..., 1957, p. 6), sendo os esforços da FAO “praticamente anulados pela extrema exiguidade dos seus recursos” (CASTRO, 1965, p. 469).

Castro também pregava maior autonomia da agência, melhorias internas - como uma maior integração entre as Divisões técnicas da FAO – e a agregação de mais (e diferenciados) membros, como os países socialistas. As reflexões de Castro articulando alimentação, agricultura e desenvolvimento direcionaram esse foco, conduzindo-o a diversos momentos de alguma aproximação, planejada ou não, da realidade daquele bloco de países. Em 1954 Castro foi agraciado com o Prêmio Internacional da Paz pela Academia de Ciências de Moscou. Durante seu exercício na presidência, Castro pretendia que os países socialistas se incorporassem à agência:

[*Reeleito*] por mais dois anos, espero dedicá-los à intensificação dessa campanha de luta contra a fome no mundo. Ainda este ano pretendo visitar os países que ainda não pertencem a esta Organização, tais como a URSS e a China, e espero convencer seus governos da necessidade de uma colaboração franca e integral para se vencer esse flagelo⁹³.

A incorporação desses países não se processou. Contudo, Castro, que não se considerava comunista, cultivou uma postura de interesse pela maneira pela qual os países socialistas trataram certos aspectos do problema alimentar, pois avaliava que eles tinham obtido alguns resultados de sucesso nesse âmbito. Em 1956 pretendia passar dois meses na China para depois escrever acerca da “luta e vitória sobre a fome naquele país socialista”, almejando inclusive “fazer um estudo que interessaria a um amplo público americano, sobre a

⁹³ Correspondência de Josué de Castro ao bromatologista espanhol Antônio Salvat Navarro. Rio de Janeiro, 04 fev 1954. CJC.

recuperação da China de Mao Tsé-Tung”⁹⁴; ele esteve em Moscou por alguns dias, para estudos, sendo convidado a publicar um texto sobre países subdesenvolvidos em uma revista russa⁹⁵. Castro ligaria o desenvolvimento de alguns desses países à implementação de medidas contra o problema alimentar; afirmaria que “se na URSS foi possível transformar a economia das repúblicas do Usbequistão, do Casaquistão e outras (...), é que o poder público assegurou um mínimo indispensável de alimentação” (CASTRO, 1965, p. 476). Mas se, por um lado, julgava positivas certas medidas agrícolas e alimentares daqueles países, criticava aspectos do modelo político: “a Hungria recebeu grande ajuda material da União Soviética; passou de agrária e feudal a uma economia industrial, [*mas a União Soviética*] quer sufocar sua liberdade e impor princípios contra a sua autodeterminação”⁹⁶. Contudo, Castro manteve uma atenção para as formas como o bloco socialista buscava seu desenvolvimento. Em 1957 foi à China⁹⁷; em 1959 pretendia retornar, com Celso Furtado e Rômulo Almeida, para comparar o desenvolvimento chinês com o brasileiro⁹⁸. Em 1961 foi a Cuba⁹⁹. Essas posturas lhe valeram insinuações de aproximação com o comunismo, como por exemplo por parte de seu colega parlamentar e acirrado oponente, o udenista Carlos Lacerda: “a burguesia progressista (...) é aquela que concorda em abrir para o comunismo as portas da sociedade. Essa burguesia é a do Sr. Josué de Castro”¹⁰⁰.

Castro interpretava haver, face ao cenário político internacional, constrangimentos notórios às ações da FAO, não apenas no nível das delegações, mas também no do *staff* permanente. Para ele, nas agências da ONU

Trabalham homens de categoria excepcional que se dedicam de corpo e alma à melhoria das condições humanas, mas (...) não tem poderes nem autoridade funcional para tomar decisões. As decisões dependem das assembleias dos representantes ou delegados dos países, que sobrepõem aos altos interesses da humanidade os egoísticos interesses nacionais (CASTRO, 1965, p. 471).

De acordo com Castro, os técnicos da FAO estariam “de mãos atadas para atacar os problemas de base, que constituem os obstáculos fundamentais (...). E tem mesmo receio de

⁹⁴ Correspondência de Josué de Castro a Sanford Jerome Greenburger, seu agente literário. Rio de Janeiro, 18 jul 1956. CJC.

⁹⁵ Correspondência de Josué de Castro a Arab-Ogly. Rio de Janeiro, 24 set 1956. CJC.

⁹⁶ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 11240-1. 15 nov 1956.

⁹⁷ Correspondência de Josué de Castro ao monsenhor Alberto Carocci, da editora Nuovi Argomenti. Rio de Janeiro, 07 jul 1960. CJC.

⁹⁸ Correspondência de Josué de Castro a Paul Bicquard. Rio de Janeiro, 23 jul 1959. CJC.

⁹⁹ Correspondência de Josué de Castro a Olívio Montenegro. Rio de Janeiro, 12 janeiro 1961. CJC.

¹⁰⁰ Carlos Lacerda, em matéria do Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 09 ago 1958.

influenciar nesse sentido as Assembleias, a fim de não desagradarem as delegações dos grandes países” (CASTRO, 1965, p. 471). Ele também tecia críticas à assistência técnica – não só à da FAO - vinculada à política dos 'grandes':

É verdade que há a assistência [*técnica*] internacional. Não posso negar que alguma coisa tem sido feita pelos programas de assistência internacional nos domínios da agricultura, da saúde, para melhorar os níveis de vida das regiões subdesenvolvidas. Mas é muito pouco (...), e isto porque os recursos materiais, os orçamentos das instituições internacionais (...) são incrivelmente insuficientes. O orçamento de todos os organismos internacionais que oferecem assistência técnica aos países subdesenvolvidos não representa o orçamento insignificante de 0,5% dos orçamentos de guerra das grandes potências ¹⁰¹.

Em boa parte, ele liga o parco impacto resolutivo da assistência técnica a uma responsabilidade dos países ricos, a quem atribui o uso da assistência técnica quase que como um 'factóide': “o desenvolvimento das regiões subdesenvolvidas não se pode fazer sem a base de um fluxo intenso de capitais, tanto públicos quanto privados, oriundos das zonas mais ricas do mundo”; as grandes potências estariam

Procurando [*substituir*] a ação de profundidade por uma atuação superficial e de maior evidência, e assim foram concebidos vários planos, tais como o Plano de Assistência Técnica da ONU, o Ponto Quatro dos EUA, o Plano Colombo da Comunidade Britânica, etc. Mas os resultados destas ações incompletas e insuficientes não têm sido muito animadores. Ao contrário, tem sido tão insignificantes que o jornalista Tubor Mende em seu livro sobre o Sudeste Asiático pergunta (...) como explicar-se que tantos esforços tenham conduzido a resultados tão mesquinhos (*id.*, 1965, p. 469-70) ¹⁰².

Ele considerava que a solução seria uma política alimentar mundial, supranacional e gerenciada pela FAO:

É minha opinião que a FAO tem que se tornar progressivamente mais efetiva e decisiva em sua influência sobre a política alimentar mundial. Ela deveria se tornar um tipo de *headquarters* para o exército daqueles que lutam contra a fome e a miséria, na busca da paz e da prosperidade universais. Isto depende, em grande parte, do Conselho, que deveria propor linhas de políticas, e dos membros do Conselho, que devem estudar e meditar esses graves problemas dos quais o futuro da humanidade depende ¹⁰³.

¹⁰¹ Discurso proferido por Josué de Castro ao receber o Prêmio Internacional da Paz, do Conselho Mundial da Paz. Helsinque, 15 mai 1954. CJC.

¹⁰² Após o período estudado, Castro aprofundará suas críticas, afirmando que, em relação aos 'subdesenvolvidos', os programas de ajuda americanos “sustentam seu estado de miséria e servem como uma segurança para as nações favorecidas” (*id.*, 1969, p. 239).

¹⁰³ Correspondência de Josué de Castro a Stane Krasovec, ex-delegado da Iugoslávia na Conferência da FAO. Rio de Janeiro, 10 mar 1952. CJC.

Após sua saída da presidência, Castro continuou a fazer parte das delegações, até 1964. No ano de 1956, conforme já mencionamos, pela primeira vez um representante de um país 'subdesenvolvido' venceu a eleição para diretor-geral da FAO. O Brasil apoiou a candidatura de Sen e Castro desenvolveu uma grande identificação com ele, cultivando a esperança de que sua gestão representasse mudanças na efetividade da agência; Sen foi o diretor-geral da FAO com o qual Castro manteve mais próxima afinidade, estabelecendo uma relação de amizade¹⁰⁴. O ingresso de Sen também reforçou o sentimento de uma identidade ligando os países 'subdesenvolvidos'.

Em relação ao 'subdesenvolvimento', conforme salientamos Castro já formulara suas próprias explicações para o conflito econômico, social e moral entre as nações tidas como desenvolvidas e as que estariam excluídas desse mundo: similarmente à forma com que sempre se voltara contra o que identificava como um processo de exploração do povo brasileiro subjacente a um modelo semifeudal de raízes colonialistas, Castro, ao longo de seus mandatos na FAO e especialmente após o término destes, se valeu de uma lógica semelhante para avaliar as relações internacionais entre países pobres e países ricos. Cada vez mais passou a condenar a influência, que considerava colonialista e imperialista, exercida pelas grandes potências não só no mercado internacional de alimentos, mas também na ONU e na FAO, pregando como solução o estabelecimento de uma política alimentar mundial, em linhas assemelhadas com as propostas que Orr defendera.

Dessa forma, fica claro como o contexto histórico de então amalgamou-se nas posições e escolhas de Castro, dando lugar a uma determinada percepção do jogo internacional da Guerra Fria e de suas repercussões no comércio de *commodities*, na disponibilidade global de alimentos, no acesso a alimentos pelos países mais pobres e nas imbricações entre tecnologia e desenvolvimento econômico - especialmente na injunção entre agricultura e indústria.

No caso de Castro, como participante na FAO, talvez por vivenciar mais de perto manobras crescentes desde Bretton Woods por parte da política externa americana que lhe pareciam estratégias econômicas camufladas em interesses humanísticos, originou-se um sentimento antiamericano. A questão da Guerra Fria esteve muito presente na FAO e Castro com frequência discordou, em seus escritos, da política internacional americana, o que se

¹⁰⁴ Correspondência de Josué de Castro a Jean Claude Arès, da ASCOFAM do Canadá. Rio de Janeiro, 24 fev 1959. CJC.

exacerbou após sua ascensão ao Conselho da FAO. O tema da Guerra Fria era então muito presente no mundo e Castro o incorporou até como metáfora na ideia de fome: “constitui a fome uma espécie de guerra fria que ameaça congelar toda a nossa civilização” (CASTRO, 1965, p. 467). Ele diria que “nenhum país do mundo tem livre iniciativa” e que “quando os EUA, nos congressos internacionais, principalmente das Nações Unidas, advogam o livre comércio, o fazem para inglês ver”¹⁰⁵. Uma causa primordial das críticas eram o que ele percebia como sendo reflexos negativos das ações americanas sobre o desenvolvimento e alimentação dos subdesenvolvidos. Embora também incomodado pelo passado colonial britânico¹⁰⁶, o alvo maior de Castro eram os EUA. Ele criticava especialmente as posições belicistas, os gastos armamentistas, a pouca ajuda financeira aos ‘subdesenvolvidos’, o protecionismo comercial, a desigualdade nos termos de trocas comerciais com os países mais pobres e alguns aspectos culturais. Em 1952, preocupado com os rumos da política norte-americana, tanto interna quanto externa, afirmou:

O resto do mundo assiste aterrorizado à negação da liberdade de falar e à repressão de tipo fascista, particularmente a dirigida contra os intelectuais (...). (...) O que aconteceu na Alemanha (...) de Hitler é assunto da história, enquanto os [atuais] ataques à Rússia (...) parecem (...) ser meramente outra (...) linha da propaganda 'Time-Life'. (...) os acontecimentos nos EUA são quase inacreditáveis¹⁰⁷.

Na mesma carta, escreve que “para praticamente todo o resto do mundo (...) as políticas do governo Eisenhower parecem ser políticas de guerra. (...) é óbvio para quase todo o mundo, exceto para os EUA, que o principal risco de guerra hoje vem das atitudes e atividades do governo americano”; ele acrescenta que haveria uma “catástrofe em preparação”, e manifesta-se contra o controle do pensamento naquele país. Em 1954, afirma:

Passei uma semana em New York, onde verifiquei a ascensão violenta do fascismo neste outro lado do Atlântico. (...). Não sei o que acontecerá com este país na marcha em que vão as coisas, aumentando cada vez mais sua desconfiança e pavor do resto do mundo e sua convicção de que estão predestinados a dirigir este mundo dentro dos seus padrões de burrice e incompreensão¹⁰⁸.

Posteriormente falaria dos “males terríveis que a civilização norte-americana, poderosa e inculta, tem provocado no nosso mundo”¹⁰⁹. E sobre a proposta da EFR, no período Dodd:

¹⁰⁵ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 4707-8. 17 jun 1957.
¹⁰⁶ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 11240-1. 15 nov 1956.
¹⁰⁷ Correspondência de Josué de Castro a Richard J. Walsh e esposa. Rio de Janeiro, 25 mar 1952. CJC.
¹⁰⁸ Correspondência de Josué de Castro a Queiroz Lima. Rio de Janeiro, 21 jun 1954. CJC.
¹⁰⁹ Correspondência de Josué de Castro a E. Fishlowitz. Rio de Janeiro, 31 ago 1955. CJC.

“nossa antiga ideia de uma reserva de alimentos voltou, agora que os EUA reconheceram que deveriam tê-la adotado antes que o tremendo impacto de seus excedentes fosse sentido em sua gigante mas frágil economia” ¹¹⁰. Entre os interlocutores de Castro também se encontram manifestações de que a Guerra Fria estaria afetando a eficácia da FAO:

Sei com que coragem e energia você tentou solucionar este problema [*do suprimento alimentar do mundo*] na FAO – e quão modestos foram os resultados de seu incansável empenho. Mas também sei como essa tarefa é complicada: alguns '*big powers*' não estavam preparados para apoiar os países desenvolvidos sem [*impor*] condições políticas. Além do mais, é muito difícil iniciar uma ação de tal importância econômica e política em tempos de existência de dois sistemas políticos e econômicos no mundo e de uma ONU fraca. Alguns céticos dizem que, sem um governo mundial – ou seja, sem nações unificadas em um sistema econômico e político – isso é impossível. Os organismos competentes deveriam tentar convencer os poderes-líderes da importância da sua ideia. Aqui nos países socialistas (...) não há necessidade de se convencer os governos – todos eles, sem exceção, são a favor de ajuda efetiva, sem condições políticas, aos países subdesenvolvidos ¹¹¹.

Castro também se preocupou com as repercussões políticas para a FAO do uso de excedentes alimentares americanos. Nesse âmbito, ele se dizia “cada vez mais convencido de que a FAO deve assumir uma posição de genuína liderança (...). Se não o fizermos, outra organização o fará, e nosso trabalho será enfraquecido” ¹¹². Portanto, a atuação internacional de Castro aprofundou seu exercício do pensamento social e político e o estendeu à esfera internacional. Nesse sentido, o papel da ONU também foi posto por ele em debate. Em 1956, Castro afirmaria:

O colonialismo, como foi, como é, como deseja persistir, apesar de superado economicamente e socialmente, não passa de um roubo organizado, (...) um roubo cínico das grandes potências, que usam os organismos internacionais, a imprensa internacional, todos os meios de convencimento e de formação de uma falsa opinião pública, manipulada para esmagar o desejo de liberdade (...) que tem os povos oprimidos e esmagados pelo imperialismo colonialista. (...) o Estatuto das Nações Unidas precisa ser reformado (...) para acabar com o veto, que é privilégio de um pequeno número de nações, (...) para fazer das Nações Unidas não um organismo internacional, mas supranacional, (...) para criação de uma legislação mundial, com uma estrutura de administração e uma polícia internacional para fazer cumprir as leis do mundo ¹¹³.

Em outra ocasião, escreveu: “a ONU é apenas um organismo internacional, e não supranacional, como se faz necessário para poder conter (...) todos os exageros da soberania

¹¹⁰ Correspondência de Josué de Castro a Pearl Buck, vencedora do prêmio Nobel de Literatura de 1938. Rio de Janeiro, 14 abr 1955. CJC.

¹¹¹ Correspondência de Jan Tauber a Josué de Castro. Oslo, 25 mar 1957. CJC.

¹¹² Correspondência de Josué de Castro ao vice-diretor geral da FAO, Herbert Broadley. Rio de Janeiro, 28 jan 1955. CJC.

¹¹³ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 11240-1. 15 nov 1956.

de cada Estado”¹¹⁴. Após sua saída da presidência do Conselho, Castro continuou defendendo a ligação entre alimentação e desenvolvimento, mas discordando de aspectos do ideal e dos métodos de promoção do desenvolvimento prevalentes nas nações hegemônicas, pois segundo eles as nações poderosas teriam uma ‘dívida moral’ para com os países ‘subdesenvolvidos’, devendo ajudá-los inclusive em termos financeiros, e sem sacrificar sua soberania política, econômica e cultural.

Por outro lado, Castro não rechaçou o conjunto das macropolíticas dos países alinhados com o bloco soviético, países que estavam distanciados da FAO mas que adotaram algumas diretrizes que melhoraram aspectos da alimentação de seus povos. No âmbito da realidade da Guerra Fria, Castro estabeleceu ainda conexões reflexivas entre fome e paz. Os temores de nova guerra, ao longo da distensão entre o bloco liderado pelos americanos e o bloco sob liderança soviética, tinham reavivado indicadores e condições de mercado preocupantes. Como acontece em todos os conflitos dessa natureza, a Guerra da Coreia (1950-1953) fez disparem os preços dos *commodities* (SCHUH e BRANDÃO, 1992, p. 582). Houve receios de um enfrentamento bélico mais generalizado e cataclísmico. Assim que rebentou o conflito, a neutra Suíça, por exemplo, solicitou ajuda à FAO para montar um plano de ação alimentar para o caso de uma terceira guerra mundial¹¹⁵. Houve apreensão de que os gastos com armas acarretassem redução das doações de verbas dos países ocidentais mais industrializados à FAO (FAO, 1954a).

As conexões entre alimentação, desenvolvimento e paz se tornaram mais estreitas, incorporando-se no discurso de Castro, que justificava sua “campanha” pessoal na convicção de que o que estava em jogo eram “a paz ou a destruição total de nossa civilização”¹¹⁶. Foi nessa linha que ele foi agraciado com o Prêmio Internacional da Paz, em 1954. Mesmo já se observando em 1955 um importante grau de relaxamento na tensão entre os grandes poderes mundiais, a própria ONU criaria uma comissão de *experts* para analisar os efeitos biológicos futuros de bombas atômicas, e o filósofo britânico Bertrand Russel convidaria Castro a integrar um comitê de vinte cientistas a encontrar-se na Índia para estudar os perigos

¹¹⁴ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 1880-1. 10 jul 1957.

¹¹⁵ Ofício confidencial de Wallace Aykroyd a Frederick W. Clements. Washington, 10 out 1950. RG 57.1, Series A2. FAOA.

¹¹⁶ Correspondência de Josué de Castro ao bromatologista espanhol Antônio Salvat Navarro. Rio de Janeiro, 04 fev 1954. CJC.

consequentes ao desenvolvimento de armas de destruição em massa e da corrida armamentista (RUSSELL, 1956). Castro era crítico da posição brasileira a respeito:

É lamentável que nosso país, até hoje, em sua política internacional, apenas se tenha enfileirado a blocos belicosos, respaldando o desejo de agressão de um bloco para esmagar outro e dominar o mundo. Países subdesenvolvidos só teriam uma posição a tomar: a terceira posição, contra os gigantes da guerra, contra a prepotência das nações belicosas. Se essas potências que hoje se enfileiram em dois grupos – o mundo da órbita norte-americana e o da órbita soviética – verificassem não ter aliados para sua aventura (porque não é possível que sejamos aliados da morte e da miséria), elas não se animariam a deflagrar a próxima conflagração, que pode exterminar a humanidade inteira ¹¹⁷.

Em 1964 Castro chefiaria a delegação brasileira no Comitê das 18 Nações da Conferência da ONU sobre Desarmamento (CASTRO, 1964b). O problema 'atômico' invadiria também o laboratório; Paul Pearson, chefe do Setor de Biologia da Comissão de Energia Atômica sediada em Washington, viria em 1957 ao Brasil para realizar no Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil um estudo sobre o teor de estrôncio 90, um poluente radioativo, nos alimentos brasileiros ¹¹⁸.

Castro deixou a presidência do Conselho com um prestígio no interior da FAO muito mais elevado em comparação com o período anterior à presidência. Mesmo após sua saída do cargo ele manteve uma posição de líder, inclusive quando a FAO passou por mudanças políticas como consequência do ingresso de 18 antigas colônias africanas, da ocupação da direção-geral por um indiano e da criação da *FFHC* – elementos que lhe pareciam uma promessa de mais poder para os 'subdesenvolvidos' na agência. Tais mudanças foram percebidas por Castro como chances de virada na política da FAO ¹¹⁹. Castro expressaria que:

A [10a.] Conferência da FAO [, de 1959,] foi realmente um sucesso; passaram resoluções do mais amplo escopo. A mais importante delas é uma que indica uma mudança radical na atitude desse órgão da ONU e (...) uma verdadeira revolução no campo das relações econômicas entre os povos, e que foi a da criação da [FFHC] (...). Através dessa campanha, a FAO, em colaboração com todos os órgãos especializados das Nações Unidas (...), realizará um série de medidas que, direta ou indiretamente, podem bem mudar a situação de desigualdade econômica no mundo ¹²⁰.

¹¹⁷ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 11240-1. 15 nov 1956.

¹¹⁸ Correspondência de Josué de Castro a Paul B. Pearson, chefe do Setor de Biologia da Comissão de Energia Atômica, sediada em Washington. Rio de Janeiro, 16 jul 1957. CJC.

¹¹⁹ Correspondência de Josué de Castro a Michael Altman. Rio de Janeiro, 29 dez 1959. CJC.

¹²⁰ *Ibid.*

Ele identificou a aprovação da FFHC com um “novo estado de espírito do mundo”, uma “violenta transmutação histórica” que marcava o “início de uma nova era para a humanidade” (*id.*, 1965, p. 339); a campanha representaria, em sua opinião, “um programa de reestruturação da economia do mundo” que poderia “eliminar o flagelo da fome” (*ibid.*, p. 340) ¹²¹. Escrevendo ao ministro da Agricultura, Armando Monteiro Filho ¹²², ele afirmaria que

A 11a. Conferência da FAO [*em 1961*] foi, talvez, a mais significativa de todas (...), tendo assinalado profundas alterações na política geral da organização, no sentido de transformá-la em efetivo instrumento de ação contra o subdesenvolvimento no mundo e sua mais trágica expressão: a fome.

Ele assinalou que, na Conferência de 1959, por ocasião do ingresso na FAO das ex-colônias africanas, ocorrera

[*Uma*] espontânea aproximação entre os países em processo de desenvolvimento, a qual deu lugar à formação de um grande bloco afro-asiático-latino-americano, que soma 72 países dentre os 100 membros da FAO. Esse bloco reuniu-se algumas vezes, tendo [*me*] eleito para presidi-lo, o que assegurou ao nosso país uma nítida posição de liderança. (...) essa maioria maciça deslocou decididamente a tônica das atividades da FAO para a solução dos problemas mais prementes do subdesenvolvimento ¹²³.

Para ele, o “novo programa de trabalho” da FAO seria muito mais amplo e ambicioso do que os anteriores, e “pela sua orientação nitidamente desenvolvimentista, a proposta orçamentária, aprovada sem nenhum corte, foi qualificada de 'Orçamento dos Países Subdesenvolvidos', tal a ênfase atribuída à assistência a ser dada”. Além das modificações na composição em termos de países-membros, haveria, na interpretação de Castro, um clima de algumas novas tendências na agência, como por exemplo nos programas com uso de excedentes:

A orientação geral evolui, rapidamente, de sua concepção inicial bilateral e eminentemente política, sem vinculação efetiva aos programas de desenvolvimento,

¹²¹ Castro sempre foi um reformista, mas após sua cassação e saída da FAO, tangeu levemente o tema revolucionário. Em 1964, ele diria: “por vezes chego ao ponto de pensar que o que tem faltado no Nordeste tem sido uma força um pouco mais política, um pouco mais de liderança, a coragem de reivindicar os direitos básicos do homem em termos dialéticos, não como caridade” (*id.*, 1970, p. 17). Desde a revolução cubana a América Latina preocupava o bloco hegemônico ocidental e em 1969 Castro co-editou o interessantíssimo *Latin America radicalism: a documentary report on left and nationalist movements*, coletânea de escritos de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Hélio Jaguaribe, Fidel Castro e Che Guevara, dentre outros. Nesse livro Castro afirmou que a América Latina era um continente feudal cuja descoberta representara uma regressão, dada a implantação aqui de um modelo já moribundo na Europa. Para ele, nos anos 1960 um sentimento nacionalista e revolucionário se espalhava “de uma ponta à outra da América Latina” (*id.*, 1969, p. 248).

¹²² Correspondência de Josué de Castro ao ministro da Agricultura, Armando Monteiro Filho. Rio de Janeiro, 04 dez 1961. CJC.

¹²³ *Ibid.*

para adquirir um caráter marcante de solidariedade no plano multilateral, dentro de uma política de solidariedade econômica ¹²⁴.

Nesse âmbito foram inclusive feitos os já mencionados contatos da delegação brasileira com o secretariado da FAO visando um plano-piloto de desenvolvimento econômico do Nordeste com uso de excedentes, como área de demonstração ¹²⁵. Em discurso no parlamento brasileiro, Castro diria que a Conferência de 1961 estabeleceu uma “mudança no comportamento político da instituição, que passou a ser, praticamente, governada e orientada pelas nações subdesenvolvidas, e não pelas grandes potências, que até então manipulavam inteiramente as Nações Unidas, e especificamente suas agências especializadas”, marcando uma “nova filosofia de ação, passando do debate estéril e lírico que tamponava os problemas mas não os resolvia, às soluções imediatas (...), no sentido de ajudar os países a emanciparem-se da fome, em vez de engodá-los com panfletos” ¹²⁶.

A articulação do bloco dos ‘subdesenvolvidos’ em torno de Castro denota que o brasileiro alcançou um alto reconhecimento no sentido de ser identificado, pelos países de poder minoritário na agência, como alguém capaz de representar seus interesses. Isso refletiu, também, sua própria identificação com as causas dos países considerados ‘subdesenvolvidos’. Por sua vez, o estabelecimento dessa coligação política fez crer a Castro que mudanças substanciais nas tendências de ação da FAO iriam se processar, redundando em um novo programa de trabalho na agência, mais amplo e ambicioso ¹²⁷. Tais expectativas, não obstante, não se confirmaram. Mas a participação de Castro na FAO foi um exemplo da emblemática presença da questão reformista no contexto diferenciado de participação mundial ensejado pela ONU, a qual ajudaria a emoldurar novas gerações técnico-políticas nacionais e internacionais. Um efeito assemelhado foi observado por Weindling em relação à OSLN (WEINDLING, 2006), mas a abrangência geográfica, a duração das ações e o fenômeno da assistência técnica no âmbito da FAO ampliaram esses efeitos – até porque, em última instância, o desenvolvimento era um programa de reforma.

Face a ter exercido a presidência do Conselho da FAO e à forma como se conduziu nesse âmbito, bem como à repercussão mundial de *Geography of hunger*, a visibilidade

¹²⁴ Correspondência de Josué de Castro ao ministro da Agricultura, Armando Monteiro Filho. Rio de Janeiro, 04 dez 1961. CJC.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 10683-7. 13 dez 1961.

¹²⁷ *Ibid.*

internacional de Castro acentuou-se expressivamente. Cresceu sua interlocução com personagens internacionais da ciência e da política e ele se tornou reconhecido como um ator importante do pensamento mundial sobre fome e desenvolvimento. Nesse período houve mudanças marcantes na FAO, a principal delas no enfrentamento da fome no contexto do desenvolvimento, caracterizada pela FFHC de Sen. Como já mencionado, desde 1956 (STAPLES, 2006) Sen cultivava a ideia dessa campanha, a qual objetivava sensibilizar a sociedade para a questão da fome, estimular ações de combate nos níveis nacional e privado e incrementar o orçamento da FAO com novas doações. A grande novidade era a incorporação da sociedade civil na ação da FAO. O detalhamento das ações da campanha foi sendo amadurecido mediante diálogo com ampla gama de interlocutores - personalidades políticas e científicas, diretores de entidades não-governamentais, e lideranças religiosas, jovens e humanitárias. Em uma demonstração da notabilidade que seu nome assumira no contexto da agência e no cenário internacional, Castro foi convidado por Sen, em 1959, para presidir o Comitê Intergovernamental organizador da FFHC, composto por Brasil, Austrália, Colômbia, França, Alemanha, Gana, Índia, Líbano, Grã-Bretanha e EUA (FAO, 1961). Esse convite representou reconhecimento político e reforçou a legitimidade da posição pública de Castro contra a fome e em defesa de uma FAO mais eficaz. Assim, Castro era incorporado à ação de maiores proporções já adotada pela FAO em termos de cobertura geográfica, sensibilização política mundial e congregação dos temas da fome e do desenvolvimento sob uma mesma dimensão aplicada. Castro estava profundamente otimista em relação à FFHC e se sentiu um co-participante importante no processo de construção coletiva de políticas novas para a FAO como a FFHC ¹²⁸. Afirmou:

Considero [*a FFHC*] de extraordinária importância para o futuro econômico dos povos do mundo e para as boas relações entre eles. (...). A maneira como a FAO aprovou essa Campanha, bem como as demonstrações de apoio que recebi a minhas ideias, levaram-me a crer que um importante trabalho pode ser feito, de importância decisiva para o futuro da humanidade ¹²⁹.

As atividades preparatórias da FFHC estenderam-se até o lançamento oficial da mesma, em 1960. A Campanha teve grande aceitação mundial e, por solicitação de Sen, ao longo de sua execução Castro continuou contribuindo em seus planos e em sua avaliação (FAO, 1961), uma prova da alta confiança depositada pelo diretor-geral em Castro.

¹²⁸ Correspondência de Josué de Castro a Michael Altman. Rio de Janeiro, 29 dez 1959. CJC.

¹²⁹ Correspondência de Josué de Castro a Ned Sanford, editor americano. Rio de Janeiro, 08 dez 1959. CJC.

A partir de 1962, Castro tornou-se embaixador brasileiro junto aos organismos europeus da ONU, baseando-se em Genebra. Nesse mesmo ano Sen o convidou a integrar o Comitê Preparatório do I Congresso Mundial de Alimentação ¹³⁰, um dos pontos altos da FFHC. Esse Comitê iniciou seus trabalhos em março de 1962, estendendo-os até a realização do evento – junho de 1963. Contou com onze membros, incluindo participantes renomados da ONU, da OMS, da UNESCO, da OIT e do BIRD, bem como do USDA (FAO, 1962). O Congresso reuniu *experts* e representantes governamentais para analisar a produção mundial de alimentos, tratar de desenvolvimento agrícola, renovar a sensibilização para a FFHC e avaliar as ações feitas no âmbito da Campanha. Seu secretário-geral foi um conterrâneo de Sen, o indiano S. Y. Krishnaswamy. Além de delegados, apenas nomes sugeridos ao diretor-geral e devidamente convidados por ele compareceriam, em um total de 1.300 convocados por sua capacidade técnica ¹³¹.

Castro indicou dez brasileiros atuantes na área de desenvolvimento. Desde 1959 ele já planejava indicar “homens em cujas mãos estão os principais projetos de desenvolvimento regional do país, para discutir a contribuição da ciência econômica para o desenvolvimento dos países”, englobando Celso Furtado - então encarregado dos planos de desenvolvimento econômico do Nordeste -, Rômulo Almeida - ex-presidente do Banco do Nordeste e autor de projetos de desenvolvimento econômico no país -, Vítor Nunes Leal, chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, e alguns colaboradores tanto deles quanto de Castro, estes da área de nutrição ¹³². Isto evidenciava o tipo de relacionamento e de debate intelectual e político que Castro vinha estabelecendo no contexto brasileiro do desenvolvimento, em sintonia com a faceta internacional de sua atuação na FAO. Ele depositava confiança em grandes resultados na ação conjunta com a FAO no Nordeste, e escreveu a Celso Furtado comunicando que o indicara “considerando a alta importância que terá para o Brasil que você apresente naquele conclave os planos de ação e os resultados obtidos pela SUDENE” ¹³³. Conforme assinalado anteriormente, o desenvolvimento do Nordeste brasileiro consistiu em um dos focos de interesse na ação de Castro na FAO, tendo sido formulados planos e atividades a respeito, em projetos conjuntos com órgãos nacionais como a SUDENE, por Furtado presidida.

¹³⁰ Correspondência de Josué de Castro ao diretor-geral da FAO, Binay Sen. Rio de Janeiro, 09 fev 1962. CJC.

¹³¹ Correspondência a Carlos Alfredo Bernardes, secretário-geral do MRE. Genebra, 09 abr 1962. CJC.

¹³² Correspondência de Josué de Castro a Paul Biquard. Rio de Janeiro, 23 jul 1959. CJC.

¹³³ Correspondência de Josué de Castro a Celso Furtado. Rio de Janeiro, 11 abr 1962. CJC.

O Congresso debateu o enfrentamento da fome na conexão entre alimentação, agricultura e desenvolvimento. Os trabalhos se dividiram entre diversas comissões técnicas. Dentre os principais temas enfocados, podem-se destacar: planos nacionais de desenvolvimento; papel da agricultura no desenvolvimento econômico; lugar da indústria no desenvolvimento agrícola; melhoria de métodos de cultivo e da produtividade; relação da nutrição com a saúde e a eficácia produtiva; planos e políticas nacionais de nutrição; programas de suplementação alimentar; a ciência na melhoria do estado de nutrição de populações; padrões de uso da terra; papel da população nas organizações civis; extensão e desenvolvimento de comunidade.

Das personalidades que discursariam na abertura do evento arrolavam-se o presidente americano John Kennedy, que ressaltou os objetivos da FFHC em conexão com a política externa americana de auxílio alimentar e assistência técnica; o historiador britânico Arnold Toynbee, abordando as perspectivas históricas da relação entre o homem e a fome; e o economista sueco Gunnar Myrdal, tratando da relação entre população, alimentação e desenvolvimento econômico. O brasileiro Marcolino Candau, diretor-geral da OMS, faria um dos discursos de saudação iniciais (FAO, 1963). Celso Furtado, então ministro brasileiro do Planejamento, proferiria como conferência de abertura de um dos grupos de trabalho o tema *Trazendo novas terras para o cultivo*. O agora senador Juscelino Kubitschek faria o mesmo, abordando *Barreiras ao desenvolvimento*. Um membro do Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, Oswaldo Ballarin, também discursaria em um grupo, tratando da *Importância do processamento e preservação de alimentos no desenvolvimento agrícola*. As indicações de Castro e os temas tratados no Congresso espelhavam a operacionalização que se pretendia dar ao desenvolvimento como solução para a problemática alimentar dos países mais pobres.

Dentre as últimas atividades de Castro na FAO esteve a participação na 12a. Sessão da Conferência, em 1963. Mais uma prova de como Castro se tornou uma referência na FAO residiu na sondagem então recebida para se recandidatar à presidência do Conselho. Em carta ao embaixador Araújo de Castro ele afirmou que “não se oporia” a ser indicado; perguntou se isso conviria ao Brasil e acrescentou que seria prudente uma consulta prévia aos países latino-americanos acerca das reais chances de sua candidatura (CASTRO, 1963). Mas esta não se consumou; um acordo entre americanos e britânicos a teria frustrado (SILVA, 2008), possivelmente pela exacerbação do discurso anticolonialista e anti-imperialista de Castro.

Os representantes de um país em fóruns internacionais nem sempre veiculam decisões oficiais de governo. No nível nacional, as decisões podem ainda não estar amadurecidas – devido a disputas, desorganização administrativa ou política, ou baixa relevância para as elites decisórias. Além disso, no desenrolar das reuniões das agências há uma carga de inesperado, a ser administrada segundo as inclinações das comitivas e, em especial, de seus líderes. Em adição, não só a 'neutralidade' individual do representante é uma impossibilidade, como em certas circunstâncias interpostas nas negociações a liberdade ou necessidade de sua atuação como sujeito da decisão pode ter maior expressão. Um exemplo desse tipo de situação aparece em uma carta de 1958 de Castro a Vítor Nunes Leal, chefe do Gabinete Civil da Presidência da República. Nela ele indica a necessidade de maior unidade de direção das representações do Brasil junto aos órgãos da ONU na Europa (FAO, UNESCO, OMS, OIT), dadas as diferenças de opinião entre representantes brasileiros ¹³⁴. Em 1956 ele escrevera ao embaixador Gilberto Amado desejando

Sucesso no desempenho de sua árdua missão na próxima Conferência da ONU. Árdua diante do tremendo impacto dos problemas mundiais e diante do desvinculamento do Brasil a estes problemas, dificultando que um homem de pensamento possa por este pensamento para representar o pensamento do Brasil. Que Deus o ajude a sair desse impasse ¹³⁵.

Assim, parte das posições das delegações e dos representantes resulta de convicções individuais. Borowy cita casos de tal interseção entre escolhas pessoais e posições oficiais de governos, no âmbito da OSLN (BOROWY, 2009, p. 69). Por seu turno, nas agências, os representantes são vistos como um misto de indivíduo (seus conhecimentos, redes, poder pessoal em seu país, modo de agir nas negociações, temperamento) e país (toda a simbologia que o país e a região na qual este se insere transmitem, em termos políticos, técnicos, econômicos, sociais e culturais). Analisando-se a vasta documentação dos 'bastidores' das políticas da agência, em termos da forma como seus líderes se conduziram no interior da FAO, há inúmeros exemplos de personagens que, como Castro, mantinham a liturgia de seus cargos e de sua função representativa em relação a seus países, mas que por vezes se pautavam por posições pessoais – como Castro fez, por exemplo, na defesa da EFR.

¹³⁴ Correspondência de Josué de Castro a Vítor Nunes Leal, chefe do Gabinete Civil da Presidência da República. Rio de Janeiro, 02 janeiro 1958. CJC.

¹³⁵ Correspondência de Josué de Castro ao embaixador Gilberto Amado. Rio de Janeiro, 05 nov 1956. CJC.

O exemplo mais acabado que se pode oferecer é o de Orr, para o qual abrimos um parêntese. Seu governo sempre foi contrário às posições por ele adotadas na FAO, fazendo de tudo para boicotar as mais 'radicais'. Isto começou antes mesmo de a FAO existir. Apesar da repercussão das ideias de Orr na OSLN e do reconhecimento mundial que ele já tinha, a Grã-Bretanha simplesmente boicotou sua ida a Hot Springs, em 1943. Ele foi mesmo assim, sem voz nem voto, e, para desespero de seu governo, reverteu por completo a filosofia da missão da FAO que se estava construindo (ORR, 1966; UNITED NATIONS, 1943). Como já mencionado, a Grã-Bretanha seria um dos países que conseguiriam aniquilar ações relacionadas à implementação mais direta dessa missão. No caso brasileiro, diferentemente da situação das nações hegemônicas, em tese a FAO tinha muito mais potencial para ajudar do que para prejudicar os interesses brasileiros, já que, genericamente falando, o que o país tinha em jogo, como 'subdesenvolvido', era receber assistência técnica e intercambiar informações estratégicas e alguns acordos, dando em troca, à agência, aportes em dinheiro compatíveis com sua posição de país de baixa renda. Por isso, da parte do governo brasileiro, esse grau de 'controle' pouco existiu sobre Castro; e, além de muito respeitado nos meios científicos e intelectuais brasileiros, ele mantivera estreita amizade com alguns dos presidentes da República da época (SILVA, 2008). Houve poucas exceções nessa 'falta de uma rigidez excessiva', todas sem muita repercussão. Exemplifico uma tentativa de algum controle do discurso. O diplomata Vasco Mariz diria:

Em 1963, como diretor de Organismos Internacionais do Itamaraty, representei o Brasil na Comissão de Problemas de *Commodities* da FAO e, em outra oportunidade, fui o principal assessor do professor Josué de Castro na Conferência Geral da FAO, com a mui discreta recomendação do chanceler para conter os arroubos terceiro-mundistas do nosso delegado, o que não foi tarefa fácil (MARIZ, 1998, p. 16).

Outra situação foi a referida tentativa em 1960 de se 'repartir' o poder de Castro como canal privilegiado Brasil-FAO, com a proposta de alocação de um representante brasileiro permanente junto à FAO, contra o que Castro reagiu fortemente.

Assinale-se que não era só a construção da identidade internacional de Castro que estava se processando através de sua atuação na FAO, mas também sua identidade nacional. Nesse esteio, pode-se fazer um paralelo citando que diversos dos personagens centrais da formulação da nutrição internacional ganharam avaliações heroicas em seus países e, alguns, até, no mundo; foi assim para Castro, para Orr, para o argentino Pedro Escudero. Em

contextos de baixa institucionalização como era o do meio científico e político de nutrição no Brasil, não era incomum um certo protagonismo individual. Castro procurava dar, no país, visibilidade à sua trajetória na FAO, não só para reforçar aqui sua condição de nome reconhecido no cenário internacional, como para continuar assegurando a possibilidade de sua atuação na FAO. Em 1957 ele escreveu ao presidente Kubitschek lembrando-o de toda a sua trajetória na FAO - como delegado, membro de comitê de nutrição, chefe da delegação brasileira em várias sessões da Conferência e “na suprema direção desse organismo, na qualidade de presidente do seu Conselho Executivo”. Afirmava seu empenho pela FAO, “de cuja criação e crescimento participei”, e demonstrava conhecimento das atividades futuras da agência, pedindo a atenção do presidente para a próxima Conferência da FAO, pois nela ocorreriam “deliberações vitais para os planos de política agrícola e alimentar do Brasil”. Procurava mostrar preocupação institucional e política ao sugerir que a delegação brasileira levasse para o conclave “instruções bem fundamentadas, a fim não só de defender os nossos interesses, como de manter o prestígio de que goza o Brasil nessa associação”, solicitando que o presidente o deixasse contatar os Ministérios da Agricultura e do Exterior para organizar a delegação ¹³⁶. Nada disso, entretanto, impediu que a posição de Castro junto à FAO fosse ameaçada. Em 1960 Kubitschek estaria cogitando uma medida que poderia balançar a supremacia política de Castro como homem brasileiro na FAO. Em decorrência, Castro escreveu-lhe, afirmando ter ouvido falar que, “por motivos ligados a interesses de grupos políticos”, fora sugerida ao presidente a nomeação de um representante permanente do Brasil junto à FAO. Castro pediu que o presidente não o fizesse, pois a embaixada do Brasil em Roma já supriria as necessidades rotineiras de representação e, da forma como se pretendia fazê-la, essa nomeação “muito prejudicará as relações entre o Brasil e a FAO”: “significa uma diminuição do nível de prestígio de que goza o Brasil no seio daquela organização, e (...) um desestímulo total ao esforço pessoal que até hoje fiz para levar ao seio da FAO a contribuição e o apoio do governo e do povo brasileiros” ¹³⁷. O apelo deu certo. Assim, como forma de legitimação Castro sempre procurou valorizar no espaço nacional sua atuação junto à FAO. Ao secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Castro afirmaria que:

Para mostrar a posição de destaque que ocupa o Brasil na FAO, devo informar que o diretor-geral [Sen], ao dar início aos trabalhos [do Congresso Mundial de Alimentação], em seu discurso inaugural distinguiu nosso país com uma referência

¹³⁶ Correspondência de Josué de Castro ao presidente Juscelino Kubitschek. Rio de Janeiro, 20 ago 1957.

CJC.

¹³⁷ Correspondência de Josué de Castro ao presidente Juscelino Kubitschek. Rio de Janeiro, 08 nov 1960.

CJC.

pessoal ao membro brasileiro do comitê preparatório, de forma sobremodo desvanecedora ¹³⁸.

Em outra ocasião, Castro informou ao ministro da Agricultura, Armando Monteiro Filho, que o diretor-geral da FAO o considerava um dos principais inspiradores do movimento da FFHC ¹³⁹. Em carta de 1963 ao embaixador Araújo de Castro, então secretário-geral do MRE, afirmou: “O Programa Mundial de Alimentos ¹⁴⁰ representa a concretização da velha ideia e do antigo projeto que defendi na FAO em nome do Brasil, da criação de uma reserva internacional de alimentos. É, portanto, um filho do Brasil” ¹⁴¹. Em 1959 afirmaria a um colaborador da ASCOFAM internacional - entidade não-governamental por ele criada para combate à fome-: “não se pode negar que esse projeto [da FFHC] (...) é um produto das atividades da ASCOFAM e dos documentos básicos lançados por nós, lançando uma luta mundial contra a fome” ¹⁴². Nos documentos da FAO consultados, entretanto, não se localizou menção à ASCOFAM nesse sentido, e a ASCOFAM também não integrou o comitê consultivo da FFHC formado em 1960 por entidades não-governamentais de diversos países e dirigido por John Metzler, da Comissão de Assuntos Internacionais das Igrejas (FAO, 1960) ¹⁴³. Conforme já salientado, o que se observa é que no âmbito da FFHC Castro teve papel relevante como membro e presidente do Comitê intergovernamental formado na fase inicial para planejar as atividades da FFHC ¹⁴⁴ e como membro da comissão preparatória do Congresso Mundial de Alimentação de 1963. Nos documentos de instâncias da FAO consultados (em especial do Conselho e outras), não é possível inferir uma 'mentoria' pessoal

¹³⁸ Correspondência de Josué de Castro a Carlos Alfredo Bernardes, secretário-geral do MRE. Genebra, 09 abr 1962. CJC.

¹³⁹ Correspondência de Josué de Castro ao ministro da Agricultura, Armando Monteiro Filho. Rio de Janeiro, 04 dez 1961. CJC.

¹⁴⁰ Ele se referia ao *World Food Program*, oficializado em 1965. Em 1961, em decorrência de iniciativas anteriores de Eisenhower, de forte apoio de Kennedy e de (muito) dinheiro americano, foi instituído na ONU o *World Food Program*, de socorro alimentar humanitário emergencial, porém de abrangência muito mais restrita do que a dos programas frustradamente propostos por diretores-gerais da FAO para combate à fome. A criação do programa se deu no clima da Aliança para o Progresso e seu Alimentos para a Paz; a FAO não tinha ingerência sobre o *World Food Program*. Esse programa ainda existe.

¹⁴¹ Correspondência de Josué de Castro ao embaixador Araújo de Castro. Genebra, 17 jan 1963. CJC.

¹⁴² Correspondência de Josué de Castro a Jean Claude Arès, da ASCOFAM do Canadá. Rio de Janeiro, 30 dez 1959. CJC.

¹⁴³ Em termos executivos da FFCH, abaixo do diretor-geral da FAO estava o coordenador internacional da Campanha, que de 1960 a 1971 foi Charles Weitz, chefe do Escritório Administrativo e Financeiro da UNESCO. No estágio de planejamento da Campanha (1958-1960) o coordenador da FFHC foi Roger Savary, da Federação Internacional dos Produtores Agrícolas, cujo trabalho é referido como tendo sido “fundamental para o lançamento bem-sucedido” da mesma (BUNCH, 2007, p. 81).

¹⁴⁴ Sobre esse Comitê, ele afirmou que "em encontro (...) com Sen, ele se mostrou desejoso de levarmos a efeito este projeto [da FFHC] em estreita colaboração. Estamos preparando, em colaboração com o delegado da FAO no Brasil, Sr. Gachot, um plano das atividades preparatórias desse projeto, que nos aproxima cada vez mais da FAO" (correspondência de Josué de Castro a Jean Claude Arès, da ASCOFAM do Canadá. Rio de Janeiro, 24 fev 1959. CJC).

de Castro nas macropolíticas da agência. Já o quantitativo de documentos especificamente de, sobre ou para Castro preservados nos acervos históricos da FAO é bastante diminuto.

Em abril de 1964 Castro foi cassado pela ditadura militar brasileira, entregando seu cargo em Genebra e encerrando suas atividades junto à FAO. Exilando-se em Paris, em 1965 participou da fundação do Centro Internacional para o Desenvolvimento, uma instituição não-governamental de assessoria a países subdesenvolvidos, a qual presidiu até seu falecimento, em 1973. Nessa ocasião o Conselho da FAO se pronunciou ressaltando o “papel dinâmico que ele desempenhou nos períodos iniciais da FAO e sua pesquisa no campo da nutrição e fome”, destacando “seu trabalho de biólogo, geógrafo humano e ativo porta-voz do Terceiro Mundo” (COUNCIL OF FAO, 1973).

Capítulo 6 – Aspectos da institucionalização da nutrição no Brasil: agenda, políticas nacionais e sua relação com a agenda da OSLN e da FAO

Em alguns aspectos relevantes da institucionalização brasileira de nutrição é possível notarem-se efeitos da agenda de afinidades relativas que a comunidade brasileira de nutrição estabeleceu com a OSLN e com a FAO. Josué de Castro teve um papel importante nesse sentido. A concretização de muitos aspectos almejados como parte da agenda esbarrou em obstáculos de distinta ordem impostos pela conjuntura brasileira de então.

6.1. Política nacional de nutrição (1942-1964)

A trajetória de criação de políticas e programas públicos de alimentação e nutrição é um capítulo acidentado da história brasileira. Até 1964 seu principal protagonista e articulador foi Josué de Castro, considerado idealizador, fundador e primeiro gestor de todas as primeiras instituições brasileiras de política alimentar (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982; L'ABBATE, 1988; LIMA, 1998; VASCONCELOS, 2001a). Na interpretação de Castro, o início da década de 1940 corresponde a uma “etapa de aplicação social da nutrição, em que o governo se associa aos técnicos para a solução do magno problema da alimentação popular” (CASTRO, 1943, p. 68). Para a historiografia, de fato é nesse período - mais precisamente, em 1939-1940 – que a institucionalização científica e de políticas públicas em alimentação e nutrição no Brasil tem início (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982; L'ABBATE, 1988; LIMA, 1998; VASCONCELOS, 2001a).

O primeiro passo nesse sentido foi dado pela criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, fornecendo refeições calculadas para os trabalhadores daquele Instituto e localizado na Praça da Bandeira, Rio de Janeiro. Os escritos de sua fundação são considerados o primeiro documento estatal contendo o vocabulário técnico-científico especializado da nutrição (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 176). Sua criação representou o lançamento das bases da política de alimentação implementada no país (ABRANDH *et al*, 2009), pois logo no ano seguinte foi convertido no SAPS, fornecendo refeições a todos os segurados dos Institutos e Caixas de

Aposentadoria e Pensão. Para Coimbra, a fundação do SAPS representou “a primeira vez que os nutrólogos conseguiram entrar diretamente no Estado. É a partir daí que faz sentido se falar na alimentação e nutrição como política pública no Brasil” (COIMBRA, 1985, p. 86).

O SAPS foi instituído com a finalidade de “melhorar a alimentação do trabalhador nacional e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares” (BRASIL, 1940). Além de fornecer refeições cientificamente calculadas, a preços subsidiados, o SAPS realizou muita educação alimentar. Uma plêiade de atividades de pesquisa foi também desenvolvida, para aprofundar o conhecimento como apoio à consecução dos objetivos institucionais; assim, inquéritos dietético-econômico-sociais, estudos de composição química de alimentos nacionais e investigações biométricas de trabalhadores foram levados a cabo. Para dar conta da demanda por pessoal especializado – inclusive face à ampliação da rede de restaurantes e dos objetivos ligados à educação popular – investiu-se na formação de nutricionistas, auxiliares e visitadoras de alimentação (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 177) ¹. Foram ainda criados Postos de Subsistência, que consistiam em pequenos mercados vendendo alimentos básicos praticamente a preço de custo. Os restaurantes e Postos se espalharam pelo país. De início gerido por Josué de Castro, Alexandre Boavista Moscoso, Hélión de Menezes Póvoa e Antônio Ulhoa Cintra ², em 1941 Castro se retirou, por considerar que a instituição estava se desvirtuando de seus propósitos (D'ÁVILA, 1998).

Em 1942 foi criado, sob direção de Castro, o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), no âmbito da Comissão de Mobilização Econômica dos esforços de guerra. Tinha por objetivo o estabelecimento de um plano de economia alimentar cientificamente dirigido para o país, dando as diretrizes para a distribuição e consumo de alimentos, orientando tecnicamente a produção agrícola e industrial concernente, apoiando a industrialização de produtos alimentares em prol das necessidades populares, investigando as condições de vida e

¹ No SAPS houve interlocução com agências norte-americanas, incluindo a vinda de especialistas - como Ruth Leslie, de pesquisas laboratoriais, e June Agnes Leith, de economia doméstica - para propagarem métodos americanos de pesquisa, ensino e assistência (FOGAGNOLI, 2011).

² Moscoso já foi mencionado anteriormente, como principal representante brasileiro nos eventos internacionais de nutrição previamente a Josué de Castro. Póvoa foi um dos professores da Universidade do Brasil que convidaram Pedro Escudero para dar um curso de alimentação em 1934 no Rio de Janeiro. Cintra foi o responsável 'acidental' pela opção de Castro pela nutrição, pois este pretendia ser psiquiatra, mas Cintra estava vendendo um aparelho para avaliação do metabolismo basal e Castro o adquiriu, direcionando-se mais para a nutrição (CASTRO, 1964c).

alimentação da população e estudando a composição de alimentos nacionais (COORDENAÇÃO..., 1943). Em sua limitada ação concreta, o STAN se destacou pela pesquisa, especialmente em tecnologia - como a desidratação de alimentos e a formulação de cápsulas vitamínico-minerais. Ressalte-se, ainda, a criação do primeiro periódico brasileiro especializado de nutrição, os *Arquivos Brasileiros de Nutrição*.

No âmbito do STAN, em 1944 foi fundado o Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA), a partir de doações da indústria alimentícia, e visando um aprofundamento das pesquisas com alimentos (INSTITUTO..., 1944). Prestando consultoria a órgãos públicos e privados, realizou análise química e desenvolvimento tecnológico de alimentos - como experimentos de enriquecimento vitamínico e mineral de alimentos, planejamento de novas fórmulas alimentares, irradiação e preservação de alimentos. Contudo, sua atuação efetiva também foi bastante limitada.

O STAN foi fechado em 1944, mas o ITA subsistiu até janeiro de 1946, quando seu patrimônio foi doado à Universidade do Brasil para criação do Instituto de Nutrição daquela universidade (INUB)³. Neste, muita pesquisa foi realizada, além de formação de nutricionistas e médicos nutrólogos, consultoria a órgãos públicos e privados, e parcerias em importantes programas de governo - como a merenda escolar da Prefeitura do Rio (SCOTT, 1954). Foi retomada a publicação de *Arquivos Brasileiros de Nutrição*. O INUB também atuou em projetos específicos em parceria com outras instituições de governo, como o DNS, o SESP e agências de desenvolvimento regional.

Em 1945 foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), no Conselho Federal de Comércio Exterior, para estudar “todos os assuntos que se prendam à alimentação da população brasileira” e “propor as normas da política nacional de alimentação” (CONSELHO..., 1945). A CNA compunha-se de membros de ministérios - Educação e Saúde; Trabalho, Indústria e Comércio; e Agricultura -, dos serviços militares de Intendência e da indústria de alimentação, além de três especialistas em alimentação, estes de livre escolha da Comissão. Em 1949, extinto o Conselho Federal de Comércio Exterior, a CNA passou para a esfera do Ministério da Educação e Saúde. Em 1951, o regulamento definitivo da CNA daria

³ Hoje Instituto de Nutrição Josué de Castro, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

maior detalhamento a suas atribuições⁴ e tornaria a CNA o Comitê Nacional da FAO, nesse âmbito regulamentando as atribuições da CNA – como a articulação com o Ministério das Relações Exteriores e com o Escritório Regional da FAO, a formulação de estudos e pareceres em resposta a consultas da FAO, a formulação de propostas acerca da representação do país na agência, a divulgação de assuntos do interesse da FAO e o estudo e encaminhamento dos pedidos de assistência técnica (CONSELHO..., 1951).

Com a criação do Ministério da Saúde, em 1953, a CNA passou à esfera deste. Nesse mesmo ano ela lançou o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, amplíssima proposta para a questão alimentar brasileira, dentro da qual foi instituída em 1954 a Campanha Nacional de Alimentação, com proposição de inquéritos, um programa nacional de merenda escolar, planos regionais e diversos outros projetos. Do conjunto de intenções configuradas nesses planos, apenas um programa foi efetivado, o da Campanha Nacional de Merenda Escolar (em 1954-1955), além de ações de menor porte empreendidas pela CNA: distribuição de alimentos à população materno-infantil – leite do programa UNICEF/FAO, através de uma rede preexistente de postos de puericultura, bem como de instituições de saúde e sociais mediante convênio com a Legião Brasileira de Assistência (LBA) - e inquéritos alimentares e nutricionais. A CNA implementaria muito menos do que seus dirigentes pretendiam, e seria extinta em 1972 para dar lugar ao Instituto Nacional de Nutrição.

Estas foram, em linhas gerais, as instituições e ações que caracterizaram a história das políticas nacionais de alimentação no período. Portanto, considera-se que, ao final dos anos 1950, já havia uma política de alimentação e nutrição brasileira, composta por três vertentes: o programa para trabalhadores urbanos; o de alimentação escolar, que era o de maior cobertura; e o programa de alimentos para o grupo materno-infantil (L'ABBATE, 1988).

⁴ Por exemplo: realizar estudos para subsidiar a elaboração das normas da política alimentar; estabelecer tipos populares de ração alimentar para cada região do país; calcular o custo dessa ração popular para subsidiar reajustes de salário mínimo; analisar a produção e consumo de alimentos, por região, sugerindo medidas corretivas quando necessário, através do aumento da produção regional e melhoria dos transportes e abastecimento; firmar convênios nos níveis federal, estadual e municipal, bem como com entidades privadas, para uma “unidade de ação no que concerne aos problemas da alimentação popular”; realizar campanhas de alimentação nacionais ou regionais, para ampliação de recursos alimentares e seu uso racional; articular os órgãos públicos implicados na política nacional de alimentação; realizar congressos científicos; educar a população para uma alimentação racional; e, para “incrementar a produção nacional de alimentos, base de uma sadia política nacional de alimentação”, deveria estudar a concessão de facilidades – incluindo recomendar prioridades, isenções e subvenções e “promover os meios de assistência técnica e financeira”- à implantação ou desenvolvimento da indústria de alimentos, quando do interesse da alimentação coletiva (CONSELHO..., 1951).

Relembramos que, no campo das ideias, Castro esteve acompanhado, desde meados da década de 1930, de um número de outros médicos dedicados à nutrição, aos quais já nos referimos anteriormente, conectados a um núcleo central de ideias que explicitamos. Já referimos que Castro, apesar da existência no grupo de algumas animosidades e de divergências de pontos de vista em assuntos não-centrais em relação ao presente trabalho, bem como da existência de sub-grupos ⁵, foi a figura-líder desse grupo, em termos da defesa desse núcleo central de ideias, bem como em face de sua maior projeção nacional e internacional. Essas ideias compuseram a “matriz teórico-conceitual sobre a problemática alimentar e nutricional brasileira que unificará os intelectuais do campo da nutrição em torno do seu criador, Josué de Castro” (VASCONCELOS, 1999, p. 316). Quando nos referimos a uma agenda brasileira de nutrição que apresenta uma afinidade relativa com pontos importantes do pensamento observados na OSLN e na FAO, é desse grupo que falamos.

Do ponto de vista, contudo, dos companheiros de trabalho mais próximos a Castro, Castro contou com um “pequena mas seleta equipe a seu redor” (COIMBRA, 1985, p. 87), composta basicamente dos cientistas e técnicos baseados no INUB (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 215). Esta teve “um papel de contínua influência nos rumos da política de alimentação brasileira, tomando posição nos debates e oferecendo suas alternativas a cada proposta apresentada” (*ibid.*, p. 216) ⁶. Dentre os que podem ser denominados de ‘braços-direitos’ de Castro, estão Pedro Borges ⁷ e Walter Joaquim dos Santos ⁸, além de Walter Silva ⁹.

⁵ No SAPS, por exemplo, em torno de Dante Nascimento Costa formou-se um grupo, composto especialmente por Alexandre Moscoso, Sálvio de Mendonça, Ulhoa Cintra, Talino Botelho, Rui Coutinho, Mendes Monteiro, Glauco Saldanha e Sílvio Soares de Mendonça (MAURÍCIO, 1951). Coimbra e colaboradores referem inclusive que tanto o SAPS quanto o INUB foram grandes escolas da nutrição brasileira, tendo também havido permanente competição entre os especialistas das duas instituições (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 215). Entretanto o grupo do SAPS foi política e organizativamente mais fraco do que o dos colaboradores diretos de Castro, o que inclusive redundou no fato de o programa da merenda escolar vir a ser fundado por um colaborador de Castro, não obstante o longo empenho de Dante Costa pela instituição do mesmo, assim como pela criação de um Instituto Nacional de Alimentação (*ibid.*).

⁶ Parte das articulações de Castro simultaneamente derivou-se de “uma convivência amiga com as Forças Armadas que Castro utilizaria depois [*de 1942*] com frequência” (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 212). Simultaneamente porque através de Castro eles passaram a fazer parte também de instituições de nutrição, como o SAPS, o INUB e a CNA. Dentre os exemplos arrolam-se Walter Joaquim dos Santos, José João Barbosa, Jair de Mattos Montedônio, Walter Silva e Hélio Vecchio. As articulações militares com a nutrição tiveram três pontos de origem/manutenção: a época do trabalho de Castro no esforço de guerra; o fato de, a partir da II Guerra Mundial, a alimentação ser considerada questão de segurança nacional, o que justificou a presença de militares nos órgãos de políticas alimentares do período; e o transporte do leite do UNICEF pela Marinha.

⁷ Pedro Lago da Costa Borges, baiano criado no Pará, formou-se em medicina na Bahia em 1934. Foi professor da Faculdade de Medicina do Pará e um dos organizadores do I Congresso Amazônico de Medicina, realizado em Belém em 1939, ocasião em que conheceu Josué de Castro; aproximaram-se face a seu interesse comum pela nutrição. Borges estagiou em 1940 com Pedro Escudero. Ao retornar, assumiu a direção da Divisão

6.2. Agenda e institucionalização da nutrição no Brasil: reapropriações das agendas da OSLN e da FAO

Em termos da institucionalização brasileira de nutrição, ou de tentativas nesse sentido, é possível observar que ela correspondeu em parte a uma concretização da agenda liderada por Josué de Castro, caracterizada por alguns importantes pontos em comum com a agenda internacional observada na OSLN, bem como na FAO.

de Saúde Pública do Amapá, território governado por um paraense. Em visita ao Rio para aquisição de aparelhos hospitalares e para se tratar de malária e ancilostomíase que contraíra em Belém, contatou Josué de Castro, à época ainda responsável pelo STAN mas que estava em vias de criar o INUB. Castro o convidou a chefiar a Seção de Pesquisas Sociais do INUB, função que Borges assumiu em 1946, estabelecendo-se no Rio de Janeiro. Foi também redator-chefe de *Arquivos Brasileiros de Nutrição* em dois períodos (1946-47 e 1954-1967). Dirigiu o Serviço de Alimentação da Universidade do Brasil. Entre 1961 e abril de 1964 presidiu a Comissão Nacional de Alimentação, da qual foi exonerado mediante instauração de Inquérito Policial-Militar, a partir da qual teria passado a sofrer perseguições. Josué de Castro convidou-o a seguir com ele para a Europa, mas Borges teria afirmado que não poderia pois sentia ter um compromisso latino-americano a cumprir. Ao longo de sua vida, Borges privou da amizade de vários intelectuais nordestinos, incluindo Jorge Amado, Álvaro Lins, Dalcídio Jurandir, Benedito Nunes e os sociólogos Souza Barros e Pessoa de Moraes. Pedro Borges foi simpatizante mas não ativista do Partido Comunista. Uma de suas filhas, afilhada do filho de Josué de Castro, tornou-se exilada política e outra foi residir em Paris; em 1968 Borges teve o visto negado para visitar esta última, fato ao qual sua família atribui a deterioração de sua saúde que conduziu a seu falecimento em 1978 (comunicação pessoal de sua filha Lavínia Teixeira Borges e de seu neto Bernardo Borges Buarque de Hollanda, novembro de 2011).

⁸ Médico militar, Walter Joaquim dos Santos ingressou no exército em 1938. Durante a II Guerra Mundial foi um dos médicos responsáveis, nos EUA, pelo atendimento ao pessoal da Força Expedicionária Brasileira, ocasião na qual passou a se interessar pela nutrição. Concluiu o curso de nutrólogo no INUB em 1950. Especializou-se em nutrição também no DNS. Tornou-se docente do INUB. Estagiou nos EUA em 1952-1953, a convite do exército americano e do Departamento de Saúde e Nutrição de Nova Iorque. Dirigiu o Serviço de Nutrição do Serviço de Saúde do Exército, chefiou o Serviço de Dietética do Hospital dos Servidores do Estado, integrou a Comissão de Alimentação do Estado-Maior das Forças Armadas, foi membro da CNA, foi secretário-geral do Conselho Nacional Coordenador de Abastecimento e superintendeu a Campanha Nacional de Merenda Escolar. Percorreu grande parte do território brasileiro para conhecer condições alimentares e nutricionais. Coimbra e colaboradores afirmam que era muito dinâmico, tornando-se rapidamente “o maior discípulo de Castro” (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 220), e que “o que lhe faltava em imaginação, algo que era até excessivo em Josué de Castro, compensava-se em atividade e cuidado técnico” (*ibid.*, p. 116). Foi dele o Plano que deu origem ao programa de merenda escolar no Brasil, programa do qual participou em postos-chaves. Foi acusado - e depois absolvido - de ter ajudado ilicitamente Josué de Castro a se eleger em 1954 e 1958, mediante uso político do programa do leite do UNICEF distribuído pelo Ministério da Saúde e pela Merenda Escolar (SOUTO MAIOR, 1961). Coimbra e colaboradores afirmam ser “quase certo que isso aconteceu mesmo” (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 366). Josué de Castro discordou publicamente de posturas militares adotadas na crise do governo João Goulart, discursando abertamente contra os militares (CASTRO, 1961b); Castro e Santos romperam relações em 1964, com o golpe militar (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982).

⁹ Walter Silva foi chefe da Seção de Nutrição do Departamento Nacional de Saúde (DNS). Em 1943 Josué de Castro tornou-se professor da cadeira de Nutrição do curso de Sanitaristas daquele Departamento, estreitando-se os laços com Silva. Walter Silva foi docente do INUB e, nos anos 1950, criou um curso de especialização em nutrição no DNS, no qual diversos cientistas importantes de nutrição do período lecionaram. Superintendeu a Campanha Nacional de Alimentação, a política 'guarda-chuva' da CNA lançada em 1954. Presidiu a CNA de 1958 a 1960. Posteriormente dirigiu o Serviço Nacional de Educação Sanitária e a Divisão de Organização Sanitária do DNS (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982).

Em estudo acerca das relações entre a OPAS e o Brasil, Nísia Trindade Lima (2002) aponta que nem sempre o papel dos organismos internacionais nas políticas de países deve ser aferido pelo prisma de influências diretas, apoio ou desenvolvimento de programas. Segundo a autora, o papel da agência pode ser avaliado em termos da construção de uma agenda comum e de uma comunidade de especialistas, sendo altamente relevante avaliar-se a existência da formação de uma base comum para o desenvolvimento da agenda de problemas e da adoção de políticas de saúde.

Ao longo do tempo, todo o conjunto das práticas relativas à nutrição no interior da OSLN, bem como da FAO, assumiu um significado primordial nas concepções internacionais de nutrição. No caso da OSLN e da FAO, sua configuração como instituições formuladoras de conceitos, padrões, recomendações, explicações causais e, mais do que tudo, de propostas de políticas, conferiu-lhes papel peculiar no cenário internacional, dado seu impacto para a nutrição como campo.

Avaliando-se o caso brasileiro em relação a tais agências internacionais, constata-se a existência de muitos pontos de agenda em comum. A representação de nutrição cultivada naqueles organismos repercutiu na configuração local da nutrição, nos enfoques dados aos problemas alimentares e como um ramo qualificado de conhecimento. A adoção de uma agenda comum expressa uma diversidade de elementos: a difusão de ideias científicas; o intercâmbio de informações; e, sobretudo, os nexos observados na concepção do problema e da solução. Ainda que não concretizadas tais ideias em sua forma de políticas, elas não deixaram de existir na esfera simbólica. Além disso, só o partilhamento de uma agenda comum já repercute nas negociações internas por ações oficiais, e assim a forma como explicações transnacionais são apropriadas para a formulação de agendas locais ajuda a dar ideia das conformações do jogo político e de ideias local.

Conferindo corporeidade às ideias e propostas de políticas de nutrição internacionais para fazer face às aflições ensejadas pelos problemas alimentares, a FAO e a OSLN foram percebidas, no período aqui estudado, como importantes fontes de referência científica e de políticas, de debate e de suporte técnico para o grupo à frente da ciência da nutrição no Brasil, tendo as ideias propugnadas por aqueles órgãos ganho expressiva aceitação¹⁰. Nesse sentido,

¹⁰ Não existe a pretensão de se afirmar que foram as únicas instituições importantes para a configuração desse ideário e pauta programática. Os estímulos foram múltiplos - até porque muitos setores nacionais e

não se tratou de simples importação ou cópia de pontos de agenda daqueles organismos, mas, sim, da construção de uma afinidade relativa, com novos enquadramentos, em função da realidade local, do contexto político-econômico-administrativo no país e dos debates presentes no pensamento social brasileiro.

Analisando-se tais pontos em comum, em perspectiva com o tipo de ação pública almejado pelo grupo e as ações oficiais efetivadas, o aspecto mais marcante reside no contraponto entre interpretações/ações amplas e abrangentes, e tendências de diagnóstico/intervenção mais pontuais, no sentido que Farley, conforme já apontamos, denomina de ‘pêndulo’ entre essas duas vertentes (FARLEY, 2005). Enquanto, para o grupo local, a visão de nutrição e da institucionalização que deveria haver eram bem amplas, a institucionalização efetivada se mostrou restritiva, sob muitos aspectos.

Primeiramente, a visão de nutrição aqui praticada e utilizada como base de argumentação em prol de políticas públicas compreendia a nutrição como ampla, reunindo biologia a agricultura, industrialização, aspectos econômicos e preocupação social. Nesse sentido, tratava-se de uma visão que concordava com a visão internacional de nutrição observada na OSLN e na FAO. Mesmo considerando-se que a pauta de nutrição da FAO foi mais restritiva do que a observada na OSLN, pois sofreu a inflexão do desenvolvimento, ainda assim essa agenda trazia uma compreensão multifacetada da nutrição e voltada para a abrangência da coletividade. Nesse sentido, a agenda local fez uma forte defesa em bases semelhantes, de forma que os temas da agricultura, da indústria, da economia e do social foram acoplados ao tema biológico.

Isto se refletiu, por exemplo, na configuração institucional de alguns dos organismos nacionais criados no período. O STAN, por exemplo, possuía seções que refletiam uma compreensão multifacetada da nutrição: de Política Econômica da Alimentação; de Produção Agrícola e Indústrias Alimentares; de Investigações Biológicas e Propaganda Alimentar; e de Organização Social. Assim também o INUB: Seção de Pesquisas Biológicas; Seção de Pesquisas Sociais; Seção de Educação Alimentar; Seção de Patologia da Nutrição. A única

internacionais lidavam com a temática alimentar ou com aspectos a ela tangenciais - e originados da ciência, de agências, da experiência com o povo, da participação no aparelho de Estado, etc. O que pretendemos demonstrar é como a contribuição a partir do trabalho dessas agências colaborou nesse processo.

esfera, contudo, em que se conseguiu a plena efetivação desse tipo de visão em bases institucionais foi no ensino.

O ensino de nutrição foi implantado no Brasil dentro do período estudado, a partir de 1939, conforme já salientado. Todos os currículos da época, por sinal assemelhados, traziam essa visão de nutrição multifacetada. Foi possível para o grupo brasileiro em questão efetivar esse tipo de visão no ensino porque a academia representou, comparativamente com outros lugares de atuação, um espaço de maior liberdade e sob maior controle do grupo, em termos de implementação de escolhas cognitivas. Por sua vez, essa compreensão ampla se conformou como uma tradição e persiste até os dias de hoje. Assim, a nutrição foi e é compreendida como 'composta' pela dietética, sociologia, fisiologia, educação, química, antropologia, economia, tecnologia e outras áreas. Entendia-se, e ainda se interpreta desta maneira, que o mercado de trabalho do especialista engloba do laboratório à empresa comum, do hospital à escola, do hotel ao posto de saúde, da pesquisa de campo à gestão de programas de governo.

As atribuições profissionais são entendidas como amplas pois enfocam o homem tanto na esfera individual como na coletiva. As origens dessa conformação, como já visto, residem em tradições científicas, mas também na emergência de se dar conta, simultaneamente, de várias frentes da realidade das crises da primeira metade do século XX: desemprego em massa, ferimentos e logística alimentar coletiva nas guerras, doenças, produtividade como demanda do crescimento. Eram realidades não-compartmentalizadas demandando conhecimentos múltiplos simultâneos. Hoje em dia, desconhecendo-se essa perspectiva histórica, nas reformulações curriculares, o modelo multifacetado, batizado de 'generalista', é por vezes criticado como irracionalmente megalômano.

Outro aspecto comum entre aquelas agendas e a local, em termos de caracterização como pauta ampla, foi o entendimento de nutrição como indissociavelmente composta de ensino, ciência e políticas. Como ressaltado, o modelo japonês de Tadasu Saiki, o trabalho da OSLN e a obra do argentino Pedro Escudero adotaram essa conformação. Na FAO escolheu-se manter e ampliar esse tipo de visão, ou seja, a ciência e o ensino continuaram sendo vistos como indispensáveis à realização, aprimoramento e instrumentalização das ações de nutrição em benefício da coletividade. No caso brasileiro deu-se, no período estudado, forte defesa de um modelo nacional de nutrição que se baseasse nesse tripé.

A concreta colaboração entre essas três esferas, foi, contudo, parcial. Do ponto de vista do treinamento, de acordo com um relatório da FAO um número crescente de profissionais passou a ser formado e incorporado às ações de governo, mas subsistiu uma carência de quadros nas áreas rurais, as quais concentravam o grosso da população brasileira mas eram menos atrativas como mercado de trabalho (BENGOA, RIQUELME e TRULSON, 1961), representando uma limitação à expansão das atividades de nutrição naquelas partes do território. Segundo este mesmo relatório, por exemplo, esta foi uma das razões segundo as quais no início dos anos 1960 o programa da merenda não tinha nenhuma nutricionista em dez estados e cinco territórios do país. Sob o ângulo da pesquisa, embora muita investigação tenha sido feita no período, tanto nas universidades como em outras instâncias, visando se estabelecer um diagnóstico mais aprofundado das condições alimentares brasileiras, as possibilidades financeiras, operacionais e políticas das instâncias de governo, como a CNA – as quais poderiam converter esse diagnóstico em ações especificamente desenhadas para os problemas identificados - representaram um entrave ao almejado papel instrumental da pesquisa em relação às políticas públicas. Desta forma, um grande quantitativo de inquéritos biológico-econômico-sociais e de estudos acerca da composição dos alimentos nacionais, feitos no período, inclusive por parte de todos os órgãos fundados por Castro, foi subaproveitado. Nessa linha, o caso brasileiro não representaria uma exceção, segundo afirmam Coimbra e colaboradores:

Não há (...) uma relação direta de causa e efeito entre a disponibilidade de informações minuciosas e detalhadas a respeito do estado alimentar de uma população e a decisão de se lançarem grandes programas governamentais de alimentação e nutrição - nem no Brasil, nem em qualquer outra parte (COIMBRA, 1985, p. 81-2).

Esse tipo de pesquisa, ou seja, aquela que levava a um maior conhecimento do homem e dos recursos alimentares locais, foi bastante fomentado nas recomendações da FAO e também na assistência técnica, com bolsas de estudos para formação de pesquisadores, publicação de manuais de metodologia de pesquisa e treinamentos como o da missão Emma Reh, medidas que encontraram acolhida no ambiente nacional, denotando uma agenda de compromisso entre essas esferas de atuação.

A principal decorrência do tipo não-reducionista de visão da nutrição que caracterizou a agenda local residiu na insistente defesa, pelos especialistas brasileiros, da instalação de uma ampla política alimentar de nutrição. Coimbra identifica que "a constituição de programas

governamentais de largo alcance teve como antecedente a definição da alimentação como objeto de ciência" (1985, p. 82). Assim, antecedeu - e acompanhou - à formulação das políticas, um ordenamento epistemológico que dava sentido à ampla política almejada. Como observado, o trabalho da OSLN e da FAO na configuração da 'nova ciência da nutrição' foi de fundamental relevância, ao configurar conhecimentos, métodos, técnicas e padrões de normalidade, instrumentos que deram bases científicas para a formulação de planos e detalhamento técnico de propostas. Diversas ações técnicas e condutas metodológicas propaladas pela OSLN e pela FAO foram incorporadas, sob um regime de adaptações locais, ao arsenal técnico-científico brasileiro praticado no ensino e na pesquisa; tais conhecimentos, na academia, incorporaram-se à tradição e permitiram a formação de mais pessoal nesse ideário. Tal política, tanto nas agências internacionais em apreço quanto dentre os especialistas brasileiros em questão, não equivalia a mera reunião de projetos assistenciais que, de forma emergencial, parcial ou desarticulada, apenas distribuíssem alimentos necessitados, mas sim a uma política de linhas preventivas e curativas que agisse da raiz à ponta da questão, garantindo uma dieta satisfatória para o conjunto da população. A política defendida, tanto na agência quanto aqui, foi, assim, de mesma natureza fundamental: uma política alimentar como união de esforços de vários setores e que conduzisse ao aumento e disponibilização de alimentos básicos, à consecução de condições de renda suficientes para aquisição de alimentos por parte da população, à educação sobre a dieta mais adequada, a programas de socorro constituindo-se na distribuição de alimentos para os segmentos da sociedade em risco iminente ou já acometidos por doenças nutricionais, a pesquisas populacionais e laboratoriais que viabilizassem melhor norteamo das ações públicas, a preparação de pessoal capacitado para planejar e executar em bases científicas tais políticas.

Nesse sentido, destaque-se que nos documentos oficiais que fixavam os objetivos e normas das instituições de política alimentar criadas no Brasil no período, essa visão ampla esteve consignada. Uma exceção poderia ser o caso do SAPS, cujos documentos foram formatados sob os interesses do trabalho, mas na prática a exceção não se sustenta porque o SAPS passou a atender um quantitativo muito maior de pessoas ao estender suas atividades às famílias dos operários, em diversas regiões do Brasil. Todas as outras instituições continham em seus regulamentos a menção a uma abrangência nacional de suas ações, visando a população como um todo. A CNA, por exemplo, fora criada para estudar "todos os assuntos que se prendam à alimentação da população brasileira" e "propor as normas da política nacional de alimentação" (CONSELHO..., 1945). A abrangência das atividades previstas para aquela

agência também refletia a amplitude da agenda ¹¹. O Plano Nacional de Alimentação da CNA abarcava uma diversidade de linhas, com um Plano de Assistência e Educação Alimentar à Infância e à Adolescência (incluindo um Programa Nacional de Merenda Escolar), Planos de Tecnologia Alimentar, Planos de Estudos para fomento da produção de alimentos e de implantação de novas indústrias alimentares, e Planos Regionais de Política Alimentar, todos eles, por sua vez, contendo proposições diversificadas. Um outro aspecto foi o de que todas as instituições nacionais em apreço exerceram mais de uma das facetas do ‘tripé’: no SAPS, ensino, pesquisa e política pública; no STAN e no ITA, pesquisa e ação pública; no INUB, ensino e pesquisa; na CNA, pesquisa e programas oficiais.

Além disso, o debate político permeou a existência e papel dessas instituições. Tanto na OSLN quanto na FAO o papel dos Estados e da sociedade em relação à questão alimentar fora posto na berlinda, tendo-se considerado que era ao Estado que cabiam a liderança e execução das mudanças e ações. A FAO foi inclusive mais além, pois não só difundiu um discurso de responsabilidade dos Estados, como estabeleceu uma relação direta com os comandos centrais de governo, interagindo e estimulando sua ação através de relatórios, recomendações e negociações de atividades de assistência técnica. Tudo isto representou um estímulo à manutenção e ampliação dos debates, na esfera brasileira, por parte dos cientistas ligados à nutrição, em torno do papel do Estado na solução dessa problemática, nas políticas alimentares e nas reformas, discurso que também fincava raízes no pensamento social brasileiro. Portanto, se, como antes assinalado, por um lado o debate sobre a temática alimentar já estava no ar na esfera do pensamento nacional, inclusive sendo um dos fatores que contribuíram para que a apropriação desse debate internacional da questão fizesse sentido no âmbito interno ao país, por outro o objetivo da OSLN e da FAO de que os Estados fossem permanentemente ‘provocados’ a fazer ‘sua parte’ esteve presente na agenda brasileira em questão. Tão forte foi essa faceta, que, conforme explicitamos, muitos dos cientistas de

¹¹ Realizar estudos para subsidiar a elaboração das normas da política alimentar; estabelecer tipos populares de ração alimentar para cada região do país; calcular o custo dessa ração popular para orientar reajustes de salário mínimo; analisar a produção e consumo de alimentos por região, sugerindo medidas corretivas quando necessário, através do aumento da produção regional e melhoria dos transportes e abastecimento; firmar convênios nos níveis federal, estadual e municipal, bem como com entidades privadas, para uma “unidade de ação no que concerne aos problemas da alimentação popular”; realizar campanhas de alimentação nacionais e regionais, para ampliação de recursos alimentares e seu uso racional; articular os órgãos públicos implicados na política nacional de alimentação; realizar congressos científicos; educar a população para uma alimentação racional; e, para “incrementar a produção nacional de alimentos, base de uma sadia política nacional de alimentação”, estudar a concessão de facilidades – incluindo recomendar prioridades, isenções e subvenções e “promover os meios de assistência técnica e financeira” - à implantação ou desenvolvimento da indústria de alimentos, quando do interesse da alimentação coletiva (CONSELHO..., 1951).

nutrição do período analisado a expressaram, a ponto de se instituir um núcleo comum de ideias reunindo até mesmo opositores sob essa mesma bandeira. Assim, muitos cientistas, não apenas de órgãos de políticas, mas pertencentes unicamente à esfera da universidade, por exemplo, através de seus escritos imprimiram às instituições a que estavam ligados um papel político. Coimbra e colaboradores afirmam que, não obstante suas finalidades restritas ao ensino e pesquisa (UNIVERSIDADE DO BRASIL, 1946), “o INUB tinha a pretensão de ser um centro de política” (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 216) e efetivamente assim se tornou, com protagonismo de Castro (BIZZO e LIMA, 2010); esse exemplo seria extensível a diversas outras instituições do período. Portanto, a agenda brasileira também foi ampla no sentido de incorporar às áreas técnico-científicas a dimensão política.

Como uma extensão desse discurso que amplia seu olhar para diversas esferas, a agenda do grupo brasileiro se mostrou eminentemente reformista, com a defesa não só de mudanças no Estado, mas de mudanças compreendendo reforma agrária, reforma tecnológica no campo, melhoria da infra-estrutura de distribuição de gêneros, mudança do perfil brasileiro de produção de alimentos básicos, avanço da industrialização de alimentos e um padrão econômico-social que permitisse ao conjunto da população uma alimentação adequada. Isto se prendia às causas tidas como mais importantes, pelo grupo, do problema alimentar brasileiro - por exemplo, a justificativa do Plano Nacional de Alimentação, lançado em 1953 pela CNA na III Conferência Latino-Americana FAO/OMS de Alimentação, atrelava esse problema à estrutura social e econômica do país, às perdas no poder de compra e à inflação reinante (FAO/WHO, 1953). Assim, o referido conjunto de mudanças que também fez parte das pautas da OSLN e da FAO, era percebido como indispensável para a eliminação das causas primárias da fome e má alimentação. Nesse âmbito a OSLN foi até mais abrangente, sob o mote do ‘casamento entre saúde e agricultura’, e esta filosofia também integrou a agenda brasileira, com a defesa do norteamento da produção agrícola pela nutrição, norteamento este incorporado no regimento de 1951 da CNA, mas não concretizado. Essas reformas, como um todo, representavam desafios de grande monta, face ao custo político e material de sua implementação e ao entrelaque com interesses privados econômica e politicamente influentes, tanto assim que em grande parte ou em sua totalidade restaram desatendidas. Nesse sentido, as bases fundamentais sobre as quais se edificava toda a proposta do grupo, de um Brasil com oportunidades alimentares equitativas e satisfatórias para todos, não se cumpriram, representando motivo de contínua admoestação ao Estado e à sociedade no discurso público do grupo. Como parlamentar e como presidente da CNPA, o próprio Josué de Castro teve

iniciativas em prol da reforma agrária, mas estas não alcançaram implementação. Não só a pretendida reordenação de macropolíticas – agrícolas, industriais, econômicas, sociais – em prol da alimentação pública restou natimorta, como a reprodução de sua lógica em nível micro acabou representando mais problemas do que soluções. A ideia de articular setores e ações¹² se mostrou impraticável, com o tipo de representatividade adotado na CNA se configurando, muitas vezes, como um obstáculo interno na agência, em face de conflitos de interesses que geravam impasses paralisantes (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982). Segundo L'Abbate, também colaboraram para isso as condições administrativas então vigentes: “com a CNA (...) os programas de alimentação e nutrição passam a depender, para sua execução, da ação conjunta de várias instituições, que por sua vez se emaranham numa grande complexidade de trâmites burocráticos, tornando muitas vezes tortuoso o caminho a ser percorrido” (L'ABBATE, 1988, p. 100).

A abrangência pretendida em termos do atendimento às necessidades alimentares da coletividade estaria, portanto, prejudicada pela falta de reformas mais fundas. O que se conseguiu efetuar foram medidas emergenciais e pontuais, de cobertura e tipo bem inferiores ao almejado pelo grupo. Tal como tinha sido no setor de nutrição da FAO, tais ações não eram consideradas pelo grupo brasileiro como capaz de modificar substancialmente o quadro alimentar; portanto, também aqui foi praticado como a chance possível e não como remédio definitivo. Assim, o SAPS alcançou uma grande expansão de sua rede de restaurantes e Postos de Subsistência; em 1945, só o Restaurante Central do Rio de Janeiro distribuía 5.000 refeições, além de refeições para 55 empresas; em 1953, 133 Postos de Subsistência já existiam pelo Brasil (D'ÁVILA, 1998). Segundo dados colhidos em levantamento da FAO, em 1961 a merenda escolar atendia a cerca de 1,5 milhão de escolares (BENGOA, RIQUELME e TRULSON, 1961); a CNA atenderia diversos estados brasileiros com seu Programa de Assistência Alimentar Supletiva aos grupos populacionais mais vulneráveis – majoritariamente gestantes, nutrízes, lactentes e crianças (COMISSÃO..., 1959). Estes dois últimos baseavam-se quase que exclusivamente na distribuição de leite. Já a formulação e distribuição de cápsulas vitamínicas ou alimentos enriquecidos baseadas, em estudos do ITA e do INUB, não se concretizaram como programas oficiais. O conjunto de ações citado, entretanto, foi sempre acompanhado de atividades educativas, sob a premissa de que, embora

¹² Castro escreveu a Aykroyd: “antes do fim deste ano tencionamos começar, através da CNA, uma ampla campanha alimentar, na qual esperamos mobilizar todas as agências governamentais, para melhorar as condições de nutrição do povo brasileiro” (correspondência a Wallace Aykroyd, diretor da Divisão de Nutrição da FAO. Rio de Janeiro, 02 jul 1951. CJC).

a ignorância não fosse o fator causal principal da má alimentação brasileira, seria um contribuidor de relevo. Essa ignorância não seria uma característica só das massas pobres e pouco escolarizadas, mas de toda a sociedade, pois ricos e pobres, no Brasil, comeriam mal, por desconhecerem os princípios científicos de alimentação racional - um conhecimento esotérico dominado apenas pelos cientistas de nutrição. Nesse sentido a agenda se assemelhava ao propugnado na OSLN e na FAO, em torno da defesa da educação alimentar e do valor técnico e científico do especialista. O tipo de visão do problema alimentar como uma questão espalhada na sociedade correspondia a mais uma faceta de amplitude da visão de nutrição.

Muita educação alimentar foi empreendida no âmbito do SAPS, da merenda escolar e da CNA. No primeiro deles, especialmente no Rio de Janeiro, um leque de atividades conjugando educação e atividades culturais foi desenvolvido – com programas radiofônicos, uma revista cultural, um Consultório de Alimentação Econômica, uma biblioteca, uma discoteca, coro orfeônico, orquestra, sessões de cinema e shows (D'ÁVILA, 1998). Segundo um levantamento feito pela própria FAO, o programa da merenda mantinha “clubes de nutrição” e hortas escolares, e 100 funcionários dedicavam-se a atividades não apenas administrativas e de treinamento mas também de preparação de material educativo audiovisual (BENGOA, RIQUELME e TRULSON, 1961, p. 13). Na CNA as atividades educativas coadjuvaram as ações de distribuição de alimentos. Todos os currículos de cursos criaram e mantêm, até hoje, disciplinas nesse sentido tornando a educação uma tradição da atuação do nutricionista. No âmbito das instituições gestoras de políticas, a educação se transformou em instrumento importante também por ser uma atividade mais possível de ser executada para a coletividade do que outras. A educação também acabava por veicular a ação do governo, e por isto interessava como propaganda. A revista do SAPS, por exemplo, era editada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda da administração Vargas.

Se na OSLN havia uma preocupação com a alimentação em geral, com o consumo dos alimentos denominados de ‘protetores’, na FAO – com colaboração da OMS - a fome dos subdesenvolvidos foi identificada especialmente com a falta de proteínas. Embora do ponto de vista epidemiológico essa enfermidade fosse muito menos expressiva do que outras deficiências nutricionais, sua gravidade e a prevalência apenas em países mais pobres ajudaram a tornar, na FAO, a falta de proteínas uma marca dos subdesenvolvidos. Isto veio trazer alguma inflexão à agenda brasileira, no sentido de que também aqui esse discurso foi

praticado; porém não se abandonou a argumentação de que a má alimentação do brasileiro era um problema crônico e generalizado, coexistindo ambas as asserções, aspecto que inclusive reforçou o discurso da dramaticidade do quadro alimentar nacional. A argumentação vinculada à questão proteica foi, portanto, incorporada em um tipo de visão que se manteve amplo quanto ao diagnóstico da condição brasileira. Através do programa de assistência técnica da FAO, houve capacitação de especialistas em torno da questão proteica, o que ensejou que pesquisas do INUB assessorassem a CNA, na qual havia intenções de enriquecimento de alimentos nacionais com proteínas para fins de distribuição à população, especialmente dentre os segmentos mais pauperizados; este projeto, dados os seus custos de produção e problemas de ordem técnica, não chegou a ser concretizado.

Da mesma forma, a industrialização, um dos aspectos mais valorizados nos debates e ações nacionais e internacionais prescritivos acerca do crescimento econômico, em termos da alimentação coletiva, foi incorporado na agenda brasileira em bases semelhantes àquela defendida na FAO, ou seja, do desenvolvimento de uma indústria alimentar. No Brasil essa apropriação se deu no escopo de uma agenda ampla, ou seja, sob a ótica do aumento da disponibilidade de alimentos para a população. Isto porque as condições de conservação, transporte e comercialização de alimentos no Brasil, inclusive devido às distâncias entre centros produtores e centros consumidores, esbarravam em diversas precariedades. O aumento da vida útil dos alimentos, mediante processos industriais tecnológicos – como a desidratação e a irradiação – permitiria uma ampliação do abastecimento. Por outro lado, o recém-mencionado enriquecimento de alimentos com vitaminas, minerais e proteínas, na CNA era almejado como um programa efetivo, e portanto sua operacionalização demandaria produção em escala e condições industriais. Essas iniciativas específicas dos órgãos de nutrição em apreço não foram adiante.

Em relação à aceitação local do conhecimento construído no interior da agência, para ela contribuiu uma percepção de aplicabilidade e sentido dos mesmos, atendendo ao que se considerava serem ‘lacunas’ de conhecimento em nutrição. A presença física e alguns aspectos de natureza simbólica ligados ao trabalho da FAO no Brasil também corroboraram para uma maior aceitação ¹³ local da agenda FAO. Um deles ligou-se à assistência técnica,

¹³ Por sua vez, a própria institucionalização brasileira de nutrição dera condições objetivas para que Castro pudesse desempenhar essa representatividade internacional, pois, de acordo com Coimbra e colaboradores (1982), foi a partir da posição que o STAN lhe conferiu que Castro se tornou o 'representante

através das relações de negociação concernentes aos pleitos brasileiros de assistência, bem como à capacitação de pessoal, a qual se materializou mediante bolsas de estudos e treinamentos. Além disso, nas missões de assistência técnica sempre tinha lugar um trabalho em equipe, com os especialistas enviados pela agência trabalhando conjuntamente com técnicos e cientistas locais, em atividades de campo e no interior de instituições brasileiras.

Muitos projetos exigiram uma compreensão mais aprofundada da ciência e do contexto locais por parte dos especialistas das missões, o que conduziu a consultas e entrevistas com cientistas, técnicos e gestores brasileiros, representando oportunidades de contato. O Escritório Regional que durante parte do período existiu no Rio de Janeiro propiciou um relacionamento direto entre membros da FAO e cientistas e administradores locais de nutrição. A oficialização da CNA como Comitê Nacional da FAO, em 1951, como demonstração pública do endosso governamental à legitimidade da agência, reforçou o prestígio da agência no meios nacionais especializados.

Os seminários realizados pela FAO na América Latina foram ocasiões adicionais de aproximação. Por sua vez, encontros regionais e da assistência técnica de campo ensejaram que temas, objetivos e métodos provocados pela FAO fossem debatidos e enfrentados face a realidades locais. O estudo FAO/OMS sobre *kwashiorkor* no Brasil contribuiu para reforçar a penetração da conexão entre proteínas e subdesenvolvimento; além disso, concretamente o leite doado pelo programa UNICEF/FAO deu possibilidade material à política de merenda escolar, bem como à distribuição de leite pela CNA a postos de saúde, creches, hospitais, presídios e igrejas ¹⁴. A FAO e o UNICEF colaboraram, ainda, dando assessoria na fase de planejamento e funcionamento inicial da merenda, em 1954, com informações sobre como o programa era desenvolvido em outros países, assim como no desenho administrativo e na elaboração de modelos de mapas, fichas e relatórios.

Afora esses aspectos, dentre os homens de ciência da nutrição no país, o nome de Josué de Castro era identificado com o da FAO, e seu trabalho junto àquela agência adicionava prestígio a seu nome. O próprio Castro reiteradamente buscava explicitar, no Brasil, seu vínculo com a FAO como forma de legitimação para ele, seu grupo e as instituições de que

oficial' do Brasil naquele âmbito, além do fato de que o trabalho de Castro no INUB lhe teria permitido mais mobilidade para atuação internacional.

¹⁴ Correspondência de Valério de C. Rodrigues, representante da CNA em Pernambuco, a Josué de Castro. Recife, 19 mai 1959. CJC.

faziam parte, ação que acabava por dar mais visibilidade à FAO no contexto nacional e, através do reconhecimento da figura de Castro no meio, também contribuir para referendar a agenda da agência. Como já exposto anteriormente, Castro divulgava amiúde o trabalho da FAO, através de todas as tribunas por ele ocupadas no período – como através de *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, no parlamento, em seus livros, etc. Conclui-se, portanto, que todo um conjunto de fatores que se desenrolaram em solo brasileiro colaborou de forma importante para a difusão e legitimação de ideias geradas na FAO.

Além dessas relações com a FAO no contexto interno ao país, para a concretização da pauta programática a que se propunha o grupo pesou fortemente a relação entre este e a elite governante. Para elaborar e coordenar a política nacional de alimentação, desde a década de 1930 esse grupo perseguia a criação de um órgão central, preferencialmente um Ministério da Alimentação. Isto estava em linha com recomendações antigas nas instituições internacionais em apreço, presentes desde os primeiros trabalhos da OSLN em nutrição na década de 1930, sendo muito enfatizado na Conferência de Nutrição da LN presidida por Escudero em 1939, e mantida nas recomendações principais da FAO, conforme já referido. No entanto, os órgãos à época criados com a atribuição de propor e executar políticas de abrangência nacional, o SAPS, o STAN e a CNA, estiveram longe de contar com o poder, financiamento e capacidade operacional necessários (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982). Como exemplo das dificuldades operacionais, pode-se citar o conteúdo de uma correspondência do representante da CNA em Pernambuco a Josué de Castro, acerca da distribuição de leite do programa UNICEF/FAO pela CNA: “o povo, na sua incompreensão provocada pela fome, nos responsabiliza pela demora. Os incidentes se avolumam, ultimamente descendo até a agressão física”; sobre a liberação de carregamentos de leite embarcados no Lloyd, afirma ainda: “sabido que ali predomina o 'ágio-propina' (...), convenci-me de que o suprimento somente poderia ser efetivado por outros canais”, sugerindo a Marinha, que atendia à merenda escolar¹⁵. A principal consequência da insuficiência de poder, verbas e condições operacionais foi uma forte limitação da concretização da agenda ampla mantida pelo grupo, sendo corporificadas apenas medidas limitadas, pontuais e descontínuas, não. Essa concretização limitada teve, como principal elemento causador, o lugar da nutrição nos interesses de Estado e das elites governantes do período, uma vez que as condições materiais de ação em última análise refletiam a vontade política de governantes.

¹⁵*Ibid.*

As atividades efetivamente implantadas no âmbito das políticas públicas foram aquelas que representaram consonâncias entre a agenda do grupo de Castro e interesses oficiais. Quando essas consonâncias se manifestavam, a nutrição obtinha mais espaço na burocracia estatal, com avanço no processo de institucionalização de políticas, ciências e ensino. Observa-se que uma primeira onda nesse sentido teve lugar por ocasião do primeiro governo Vargas, no esteio de implementação da agenda social e trabalhista que caracterizou aquele período. Esta esteve em sintonia com a agenda trabalhista internacional e foi marcada pelo caráter estratificado das políticas públicas implementadas no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (FONSECA, 2005). Essas políticas, de feição corporativa, situavam-se no escopo da denominada 'cidadania regulada', segundo a qual cidadãos eram os que formalmente ocupavam determinadas profissões definidas em lei; os demais seriam pré-cidadãos (SANTOS, 1987, p. 68). Essa agenda atendia aos interesses oficiais de controle e integração dos trabalhadores urbanos (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 61; CASTRO-SANTOS, 1985), estava conectada com o sindicalismo e com os interesses industrializantes dependentes de mão-de-obra urbana produtiva. Estando a higidez e a melhoria da produtividade do trabalhador presentes nessa chave como elementos de modernização do país, foram assim mobilizados em prol da defesa da institucionalização de políticas alimentares para trabalhadores. Nesse sentido, harmonizaram-se os interesses de Estado e os do grupo local da nutrição, com um alinhamento parcial na direção das recomendações sobre alimentação do trabalhador, exaradas: nos documentos elaborados em colaboração pela OSLN e pelo Escritório Internacional do Trabalho sobre alimentação do trabalhador, como reação ao desemprego e à questão do trabalho pós-crise de 1929 (já mencionados); na I Conferência Latino-Americana do Trabalho, em 1936, promovida pelo Escritório Internacional do Trabalho; e na Conferência Latino-Americana de Alimentação promovida pela OSLN em 1939 e presidida por Pedro Escudero. Assim, a concretização das políticas de assistência alimentar ao trabalhador executadas através do Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (1939) e do SAPS (1940-1967) refletem essa conjuntura de interesses afins, com caráter decisivo do interesse da classe governante.

Uma segunda condição que favoreceu substancialmente o interesse estatal pela nutrição favorecendo nova etapa de institucionalização em termos de políticas esteve ligada com a preocupação bélica que se manifestava desde a I Guerra Mundial e se exacerbava com a instalação do segundo conflito mundial. A I Guerra já expusera a importância da alimentação para a composição e eficácia das tropas e, nessa chave, da alimentação da população civil que

fornecia o material humano para essas tropas. Este foi um dos fatores, inclusive, ligados ao extenso movimento internacional pela ‘alimentação popular’, ao longo dos anos 1930, o qual contou com importante fomento pela OSLN.

No entreguerras já era notória a instabilidade do equilíbrio mundial, podendo, como de fato ocorreu, sobrevir novo episódio conflituoso; este trouxe mudanças importantes para o cotidiano alimentar dos brasileiros, uma vez que o racionamento de gêneros, o oportunismo de atravessadores e o aumento da inflação levaram a escassez de gêneros e aumento do custo de vida. Era, portanto, um problema de massas, conforme ilustra a literatura da época, ao tratar da vida na capital federal: “toda a cidade transformada numa grande [fila]: estamos no primeiro dia da entrega de talões para o racionamento de gêneros alimentícios imposto pela Coordenação de Mobilização Econômica” (CRUZ, 1968, p. 238). Foi nessas condições de preocupação com o reflexo econômico e político da alimentação da população que o grupo conseguiu do Estado novo avanço na institucionalização pretendida, ao ampliar as possibilidades de ação para além da agenda do trabalhador, com a criação do STAN em 1942, justamente na Coordenação de Mobilização Econômica, e assim expressar os objetivos da instituição com a necessidade de racionalizar cientificamente a alimentação do brasileiro. Essa concretização representou novo resultado na direção da implementação de uma agenda preocupada com a alimentação sob a perspectiva da coletividade, como tanto fora enfatizado na OSLN.

Também em razão da guerra, as dificuldades ligadas à importação de insumos para a produção agrícola, de alimentos manufaturados e, principalmente, de diversos bens industrializados, aliada à mobilização do setor industrial brasileiro, contribuiu para a implantação de uma agenda governamental pró-industrializante (BIELSCHOWSKY, 2000; SCHUH e BRANDÃO, 1992). Conforme já mencionado, na OSLN existiu um debate favorável a diversos aspectos da industrialização - como a tecnologia de alimentos permitindo o processamento e melhoria, por meios industriais, das propriedades e da durabilidade de alimentos, bem como a mecanização da agricultura com vistas ao aumento da produtividade e, conseqüentemente, da disponibilidade de alimentos, em particular nos países tidos como ‘atrasados’ técnica e economicamente. Em consonância, o grupo local se apropriou dessa perspectiva não apenas expressando parte de seu programa de ação no STAN sob a forma de objetivos industrializantes de alimentos, como obteve da indústria de alimentos recursos financeiros e equipamentos para criação do ITA, evento que dois anos depois permitiu a

criação do INUB mediante a doação desses recursos. Dessa maneira, a expressão de uma agenda, por parte do grupo de nutrição brasileiro, que incorporou aspectos industrializantes que estavam em pauta na esfera governamental e em setores da sociedade, permitiu, com vistas à melhoria das características e durabilidade de alimentos pela tecnologia alimentar, a criação do ITA, mais uma instituição para o grupo dentro do aparelho de Estado.

As implementações em apreço foram enormemente facilitadas pela instalação de uma administração pública burocrática na década de 1930 que representou um divisor de águas na história institucional brasileira. Face à aceleração da industrialização e emergência de um capitalismo moderno no país, o aparelho de Estado foi reorganizado na primeira gestão Vargas para possibilitar intervenção no setor produtivo de bens e serviços, expansão qualitativa e territorial de atividades do estado, ações oficiais tecnicamente mais eficientes e racionalização do serviço público – em suma, uma ampla modernização da máquina administrativa brasileira (WAHRLICH, 1983). Isto abriu oportunidades de criação de novos órgãos e estruturas na máquina estatal, bem como de formação de uma burocracia profissional. Essa reforma administrativa consistiu em um importante fator facilitador da institucionalização obtida pelo grupo, pois o que pretendiam ofertar trazia possibilidade de expansão da autoridade e ação do Estado sobre uma área até então pouco explorada – a da alimentação do povo – em bases técnicas e científicas racionais, bases defendidas desde a OSLN.

No Brasil de Vargas, deu-se um fortalecimento do projeto político-ideológico de construção nacional (LIMA, FONSECA e HOCHMAN, 2005) e do interesse no progresso, modernização e desenvolvimento do país. Nos governos posteriores, a preocupação com o desenvolvimento persistiu, assumindo importante expansão na gestão Kubitschek. Embora nesse sentido a alimentação tenha ganho aparente espaço em enunciações de propósitos oficiais amplos e reformísticos, ligados ao desenvolvimento, inexistiu materialização objetiva tão ampla quanto pleiteado pelo grupo da nutrição: a parte referente à alimentação, no Plano SALTE, redigida por Castro em 1947, nunca chegou a sair do papel, sendo o Plano abandonado em 1951; e, a exemplo do havido com a saúde pública (HOCHMAN, 2008a), a incorporação da alimentação à retórica oficial - inclusive com legitimação do trabalho da FAO – não se consumou como mudanças econômico-sociais amplas no sentido da promoção da alimentação pública. A respeito, veja-se este exemplo, excerto de um discurso de Kubitschek de 1956:

Inquéritos promovidos pela FAO colocam o Brasil entre países de regime alimentar deficiente, tanto quantitativa como qualitativamente. (...). Ao Estado compete, atendendo a esse imperativo do desenvolvimento econômico, promover o reequilíbrio da situação alimentar da população, tendo em vista os reflexos sociais e econômicos da subnutrição. (...) reconhecendo que o modelo alimentar de uma nação não pode ser determinado a não ser pela própria estrutura econômico-social, acredito que a mudança dessa estrutura é que determinará as modificações do regime de nutrição imprescindíveis ao adiantamento nacional (Problema..., 1956, p. 123).

Mesmo apesar de frustradas essas perspectivas de inserção da nutrição em um contexto de reformas mais gerais no país, concretizações em termos de instituições brasileiras de nutrição principiaram justamente no período considerado como de formação das origens do projeto de desenvolvimento brasileiro, compreendido entre 1930 e 1945 (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 248). Pode-se atribuir parte desse sucesso relativo ao fato de que, no pós-II Guerra Mundial, o grupo de nutrição em apreço expressou sua agenda na linguagem do desenvolvimento. Isto representou não apenas uma demonstração a mais da generalização, também nas ciências, da cultura de preocupação com o desenvolvimento, mas também uma estratégia institucionalizante. Os termos e os objetivos do desenvolvimento tornaram-se o discurso dominante, o mais aceitável, e, portanto com mais chances. As entidades criadas por liderança de Castro após sua saída do SAPS em 1941 tiveram uma coerência mais estreita com a questão do desenvolvimento do país (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 198), constando nos próprios objetivos oficiais dessas organizações ações com vistas ao desenvolvimento. As propostas do grupo são estruturadas como planos e projetos conformando uma política alimentar nacional, e correspondendo a artefatos de planificação. Nesse âmbito, há uma aproximação com a metodologia de formulação de projetos pró-desenvolvimento constante em *Formulation and economic appraisal of development projects* - editado em 1951 pela FAO e anteriormente já analisado - no sentido de uma apropriação de linguagem, forma, especificação de diagnósticos prévios e tipo de resultado esperado, assim como de apresentação da temática alimentar em perspectiva com outras iniciativas setoriais e intersetoriais do esforço governamental pelo desenvolvimento.

Na prática, a consubstanciação em ações sofreu as restrições concernentes ao fato de que a alimentação pública não se tornou uma prioridade nas políticas de governo do período estudado, porém encontrou algumas oportunidades, pela via da proposição de que a nutrição poderia contribuir na tarefa do desenvolvimento. Dessa maneira, uma real inserção e integração a projetos vinculados às macropolíticas de desenvolvimento do país teve lugar, muito particularmente pela via do desenvolvimento regional. Justamente as regiões Norte e

Nordeste eram apontadas por Josué de Castro e por muitos autores de nutrição da época como aquelas mais carenciadas sob o ponto de vista alimentar.

Havia, ainda, toda uma implicação ligada ao fato de que parte importante dos médicos com voz ativa na nutrição, no período, era nordestina e mantinha um vivo interesse em soluções para aquela região – como o próprio Josué de Castro, Pedro Borges, Orlando Paraim, Jamesson Ferreira Lima e outros. Todos eles pesquisaram problemas típicos da situação alimentar nordestina, como por exemplo condições físicas e antropométricas inadequadas (PARAIM, 1940), e até mesmo o uso e composição de alimentos “bárbaros” aos quais os sertanejos recorriam nos casos extremos (CASTRO *et al*, 1947); essas pesquisas sempre se faziam acompanhar de uma crítica social e de propostas de saídas para a região ¹⁶.

Como já visto, a questão do subdesenvolvimento regional foi uma temática da maior importância no pensamento social de Josué de Castro, pois em última análise o dilema entre o pão e o aço era um contraponto Norte/Sul. A assistência técnica realizada pela FAO em solo brasileiro teve importantíssima ligação com a questão do desenvolvimento regional, pois muitas atividades relacionadas não apenas com a nutrição mas também com a agricultura, pecuária, pesca, silvicultura e colonização foram efetuadas sob essa perspectiva, em parceria com órgãos de desenvolvimento regional – como a SPVEA, a CVSF, a SUDENE. Basta lembrar os extraordinariamente vastos inventários florestais levados a cabo pela FAO no país, no período.

A assistência técnica prestada refletiu dois aspectos da pauta dos governos da época: o fato de a região amazônica ser considerada estratégica face a seus recursos naturais, que deveriam ser explorados em bases técnicas; e o ‘peso’ que o Nordeste representaria para a economia

¹⁶ Adicionalmente, não se pode olvidar que a ênfase na ação no Nordeste adotada especialmente pela CNA representava uma oportuna de capitalização política para os membros nordestinos do grupo, que em geral tinham na região bases de legitimação que desejavam manter. Por exemplo, antes de uma de suas viagens para trabalho na FAO, Josué de Castro escreveu a Jamesson Ferreira Lima – por cuja iniciativa a ASCOFAM, entidade não-governamental de combate à fome criada por Josué de Castro, mantinha um programa na TV Jornal do Comércio de Recife -, recomendando-lhe: “é necessário que, nessa minha ausência, se façam os comentários de que já lhe falei, acerca da minha missão na Europa, da sua importância, do seu interesse para o Nordeste”; “um ponto a ser posto em relevo é que (...) aceitei a chefia da delegação à Conferência da FAO porque nesta missão muito poderei fazer pelo Nordeste” (correspondência a Jamesson Ferreira Lima. Rio de Janeiro, 04 nov 1961. CJC). Por outro lado, Castro era reconhecido como alguém com acesso aos meandros e a oportunidades junto à FAO; um correligionário do PTB, pedindo uma ‘colocação’ a Castro, escreveu-lhe: “falam os jornais que se editam em Pernambuco que a FAO vai criar diversos postos aqui, e, assim, espero que não se esqueça do seu velho amigo” (correspondência de Edgar Sales Siqueira a Josué de Castro. Fazendinha Abreu de Lima, 05 mai 1955. CJC).

nacional, como uma região de baixa produtividade e mercado consumidor deficiente. Ou seja, a questão regional torna-se relevante para o governo, o que se reflete na assistência técnica da FAO, e é incorporado na CNA também sob a chave do desenvolvimento. Para que bem se realizasse o planejamento do desenvolvimento sob o ponto de vista da contribuição da nutrição, considerava-se que um profundo conhecimento da realidade e da natureza regionais seriam requeridos; dessa forma, todos os planos e projetos previam inquéritos – conforme sobejamente preconizado na FAO - , sendo que, dos poucos realmente efetivados em comparação com os pretendidos, um dos de maiores proporções foi o inquérito amazônico publicado em 1959 (MINISTÉRIO..., 1959a).

Além disso, na busca por angariar interesse oficial para os planos de ação regionais, o grupo pretendia a criação de áreas demonstrativas na Amazônia e no Nordeste, com a implementação de inovações e métodos cientificamente orientados visando o fomento à produção de alimentos nutritivos, o enriquecimento de alimentos, a criação de novas indústrias alimentares nessas regiões e o aprofundamento da pesquisa, sob o argumento de que seriam potencializadores de uma melhor alimentação e progresso locais. A ‘ideia demonstrativa’ era uma ideia intimamente ligada à filosofia da assistência técnica internacional; a partir da demonstração de que determinadas ações ou intervenções - cientificamente orientadas e regidas pelo objeto maior do desenvolvimento - davam certo, seria um grande avanço na direção de sua transformação em políticas. De fato, Josué de Castro conseguiu a efetivação do Nordeste como zona demonstrativa da FFHC da FAO.

Se, por um lado, a preocupação governamental com o desenvolvimento favoreceu oportunidades institucionalizantes, a pouca ênfase em aspectos de efetiva mudança social, representou entrave à implementação de medidas importantes defendidas pelo grupo. A falta de reformas sociais redistributivas, de mudanças no mundo agrário, do perfil de disponibilidade de alimentos básicos à população, assim como a não-subjunção da agricultura à nutrição, são exemplos. Além disso, a nutrição sofreu, nos planos e prioridades nacionais, o mesmo tipo de restrição imposto à saúde pública, cujos investimentos oficiais se situaram muito abaixo do pretendido por seus especialistas (BRAGA e PAULA, 1981).

Dadas as substantivas restrições financeiras e de poder enfrentadas pelas agências nacionais de nutrição do período ¹⁷, restrições essas que representaram a principal via pela qual foi fortemente deprimida a concretização da ampla política nacional pretendida, uma solução encontrada foi o estabelecimento de uma rede de parcerias. Essas parcerias foram tanto exógenas – com órgãos nos quais o grupo não tinha ingerência – quanto endógenas – entre instituições comandadas ou de influência pelo grupo. Um exemplo do primeiro caso residiu em parcerias estabelecidas entre a CNA e agências nacionais de desenvolvimento regional. Um exemplo do segundo caso foram as parcerias entre CNA, executando políticas, e o INUB, realizando pesquisas de apoio a essas políticas. Através dessa rede, e da interpolação institucional que ela possibilitou, mais ações puderam ser efetuadas pelo grupo. Tais parcerias foram muito facilitadas pelo compartilhamento de um denominador comum entre as instituições participantes: o objetivo da busca do desenvolvimento. A FAO, através da assistência técnica, participou ativamente dessas parcerias. Em uma situação *sui generis*, uma das instituições parceiras foi uma entidade não-governamental: a ASCOFAM, criada por Josué de Castro, e que tinha no Nordeste – aliás, em Pernambuco, terra natal de Castro – sua principal base de ação no Brasil, distribuindo farinha de mandioca enriquecida ¹⁸. A

¹⁷ Tais restrições se manifestaram até mesmo no nível das instalações físicas. O ITA, a CNA e o INUB compartilharam o mesmo exíguo endereço, no 11º. andar da Avenida Rio Branco, 311, no Rio de Janeiro. O INUB lá permaneceu por mais dez anos, sendo a parte clínica dada na Santa Casa de Misericórdia, no Serviço de Clementino Fraga Filho, além de algumas atividades laboratoriais e de dietética. Em entrevista a Pedro Bloch, em 1964, Castro conta sobre os anos iniciais do INUB: “calcule você que, recebendo os Arquivos Brasileiros de Nutrição, onde eu publicava uma série de pesquisas, muito estrangeiro chegava aqui querendo ver o Instituto. Quando lhes mostrava as três salinhas do Edifício Brasília, caíam pra trás. Todos queriam saber: 'onde é que você faz suas pesquisas?' ” (CASTRO, 1964a). Em 1957 Castro conseguiu uma alocação melhor: “obtive para o Instituto novas instalações, num velho prédio ao lado da Santa Casa, e nele estão sendo realizadas as obras de adaptação que o farão um grande instituto de pesquisas” (correspondência ao deputado Leite Netto. Rio de Janeiro, 22 jul 1957. CJC). Até a instalação no escritório do quinto andar do prédio do Ministério da Educação e Saúde (correspondência de Carlos Buarque de. Macedo a Josué de Casto. Rio de Janeiro, 08 ago 1951. CJC), a CNA, e conseqüentemente também o Comitê Nacional da FAO, funcionaram nesse endereço do INUB (correspondência ao vice-diretor-geral da FAO, Herbert Broadley. Rio de Janeiro, 31 jul 1951. CJC), no Largo da Misericórdia, 24.

¹⁸ Castro usou parte dos 15 mil dólares do Prêmio Internacional da Paz que recebeu em 1954 para fundar, em 1957, a ASCOFAM (Associação Mundial de Luta contra a Fome). Castro inicialmente a concebeu como um fundo internacional de pesquisas, mas terminou criando uma entidade não-governamental internacional contra a fome no mundo, atuando desde a conscientização da sociedade até a execução de pesquisas e implementação de ações diretas de combate. Castro era o presidente internacional e o embaixador Oswaldo Aranha o nacional. Dentre os membros do Comitê brasileiro, Mário Pinotti e Anísio Teixeira. John Boyd Orr compunha o Comitê internacional. Em 1960 a ASCOFAM foi incorporada à FFHC da FAO. A instituição priorizou o aumento do consumo de proteínas nas regiões subdesenvolvidas e voltou-se para “suplementar e ampliar” a ação da FAO e do UNICEF (CASTRO, 1965, p. 478). No Brasil, o principal feito foi a distribuição de farinha de mandioca enriquecida, no Nordeste, para “elevar os padrões de alimentação da população desta área representada por 18 milhões de pessoas das mais carenciadas do país” (correspondência de Josué de Castro a Jean Claude Arès, da ASCOFAM do Canadá. Rio de Janeiro, 24 fev 1959. CJC). Uma comissão técnica da FAO veio ao Nordeste, não só por este ser área demonstrativa da FFHC, mas também para ver o experimento (CASTRO, 1963). Em 1958 a ASCOFAM foi uma das organizadoras do Seminário sobre Endemias e Desnutrição, em Garanhuns, Pernambuco, no qual médicos reunidos consideraram “o quadro sombrio da desnutrição e das doenças

ASCOFAM aumentava a conexão direta dessa rede institucional com a FAO, pois era uma das entidades não-governamentais chanceladas pelo programa FFHC. Com a formação dessa rede, atividades conjuntas congregando CNA, INUB, ASCOFAM, FAO, SUDENE e outras instituições, puderam ser implementadas. E o principal contexto onde se conseguiu essa implementação foi o do combate à carência de proteínas no Nordeste, condição nutricional que a FAO ajudara a tornar um dístico do subdesenvolvimento ¹⁹. Concluindo, nova onda de possibilidades de implementação institucionalizante da agenda do grupo-líder de nutrição no Brasil foi possibilitada pelo interesse, governamental e da FAO, no desenvolvimento

endêmicas [no Nordeste] como decorrências naturais do subdesenvolvimento econômico desta região brasileira” (id., 1984, p. 169). Em 1958 foi rodado o filme *O drama das secas*, uma crítica à situação social e alimentar no Polígono das Secas. O estabelecimento do Nordeste como zona demonstrativa aumentou a conexão FAO-Nordeste; em 1959 Castro afirmaria: “a amizade que me une ao Sr. Sen facilitará (...) os entendimentos para uma cooperação cada vez mais estreita entre a FAO e a ASCOFAM” (correspondência de Josué de Castro a Jean Claude Arès, da ASCOFAM do Canadá. Rio de Janeiro, 24 fev 1959. CJC). Em 1962 o próprio Sen viria ao Rio e ao Nordeste (correspondência o diretor-geral da FAO, Binay R. Sen, a Josué de Castro. Roma, 10 mai 1962. CJC). Com o golpe militar de 1964, o escritório brasileiro da ASCOFAM encerrou suas atividades.

¹⁹ Em 1960, técnicos do UNICEF e da FAO vieram ao Brasil para assessorar o projeto da ASCOFAM de enriquecimento de farinha de mandioca; a Conferência da FAO de 1961 aprovaria o Nordeste brasileiro como área de demonstração da FFHC (CASTRO, 1963). Castro sugerira ao secretariado da FAO um plano-piloto de desenvolvimento econômico do Nordeste - com uso de excedentes agrícolas e incluindo assistência técnica, em particular em crédito agrícola e extensão rural - como área de demonstração da FFHC, proposta que, como mencionado, foi aceita. Em 1962, Castro informou ao diretor-geral da FAO, Sen, que membros do Comitê Nacional da FFHC, assim como os ministros do Exterior e da Agricultura, iriam ao Nordeste, com pessoal da FAO, tratar dos projetos de melhoria das condições nutricionais (correspondência de Josué de Castro ao diretor-geral da FAO, Binay Sen. Rio de Janeiro, 05 jan 1962. CJC). A missão da FAO contaria com Hernán Santa Cruz, então diretor adjunto da FAO para a América Latina - o mesmo que elaborara a avaliação da FAO que dera fundamento à FFHC - e outros técnicos da agência, além do chileno Hugo Trivelli, superintendente da Comissão Interamericana de Desenvolvimento Agrícola. Discutiriam, com técnicos e dirigentes da SUDENE, a estruturação de um plano - uma integração de vários projetos existentes - contra a má alimentação na região (correspondência de Josué de Castro ao embaixador Carlos Alfredo Bernardes, secretário-geral do MRE. Rio de Janeiro, 09 abr 1962. CJC). Castro considerava que esse Plano de Recuperação Alimentar do Nordeste poderia “erradicar a fome do Nordeste, quebrando o círculo de subdesenvolvimento”: “estou certo de que, com a ajuda das Nações Unidas, através da cooperação técnica e financeira dos seus organismos especializados, poderá o governo brasileiro recuperar o Nordeste” (Josué de Castro. Discurso parlamentar. Diário do Congresso Nacional, 20 mar 1962, seção I, p. 850). No ano seguinte Castro apoiaria publicamente as propostas de desenvolvimento econômico que Celso Furtado lhe expusera no debate de quatro anos antes: “A SUDENE estabeleceu como um de seus objetivos a melhoria dos recursos alimentares na região, assim contribuindo para o combate direto à fome e desnutrição. A atividade da SUDENE inclui (...): redistribuição da população de forma a se fazer melhor uso do excedente de mão-de-obra em certas áreas; incentivo à pecuária, aumentando a quantidade de forrageiras adaptadas às condições ecológicas da região; um programa de expansão agrícola e aumento da produção, pela passagem gradual para novos produtos” (CASTRO, 1963). Segundo Castro, desde 1959, Furtado, na condição de responsável pela OPENO e pelo BNDE, teria outorgado apoio a um projeto da ASCOFAM de uso de mandioca em rações animais (correspondência de Josué de Castro a Gilberto Costa Carvalho, da Delegacia da ASCOFAM em Pernambuco. Rio de Janeiro, 05 mar 1959. CJC). Em 1962, quando indicou à FAO a participação, no Congresso Mundial de Alimentação, de Celso Furtado, Castro escreveu a este: “pus o seu nome como primeiro da lista, considerando a alta importância que terá para o Brasil que você apresente naquele conclave os planos de ação e os resultados obtidos pela SUDENE” (correspondência de Josué de Castro a Celso Furtado. Rio de Janeiro, 11 abr 1962. CJC). Em 1963, referindo-se à condição do Nordeste como área demonstrativa da FFHC, afirmou: “o Nordeste brasileiro está sendo observado pelo mundo (...). Ele pode prestar um serviço inestimável ao mundo, por ser o cenário de uma revolução pacífica na qual a aplicação de ciência, tecnologia e planejamento tornará possível erradicar o flagelo da fome, a face mais característica do subdesenvolvimento econômico e social” (CASTRO, 1963).

econômico, razão pela qual o grupo expressou seus planos de ação na linguagem do desenvolvimento, nos moldes também empregados pela FAO.

Mesmo as não-adoções de recomendações da agenda FAO são respostas, contendo cadeias explicativas singulares que expressam tensões econômicas, culturais, políticas e científicas. ‘Ondas’ de oportunidades e de entraves também retrataram as relações do grupo com elites governantes. Nesse sentido, as relações estabelecidas por Castro foram muitíssimo mais determinantes do que as de outros membros do grupo, ou do que as relações estabelecidas por outros grupos da nutrição no país.

A amizade com Vargas foi fator absolutamente preponderante para o início da institucionalização da nutrição no Brasil, ocorrida durante o primeiro mandato daquele presidente (1930-1945) com a criação de todas as instituições aqui em apreço: Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadorias e Pensões, SAPS, STAN, ITA e CNA, sendo o INUB instituído menos de três meses após a saída de Vargas. O final do STAN foi precipitado por razões políticas. Quando João Alberto Lins de Barros, poderoso aliado de Vargas e que indicara Castro para o STAN, deixou a chefia da Coordenação de Mobilização Econômica - "o órgão mais poderoso e totalizante da época" (CARONE, 1976, p. 83) -, Castro se exonerou do STAN (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982), sendo o órgão extinto em seguida, em 1944, com relatório de Castro apontando problemas de “natureza econômica e técnica” (COORDENAÇÃO..., 1944). O ingresso na Universidade do Brasil, por sua vez, foi facilitado pela aproximação de Castro com Clementino Fraga Filho. No governo provisório e período Dutra (outubro de 1945 a janeiro de 1951) "o grupo de Castro se viu em posição difícil dentro do Estado. Não parece ter havido perseguições (...), mas as conexões tão favoráveis que tinham são perdidas” (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 213). Assim, entre 1945 e 1951 a CNA só existiu *pro forma*. Em um indicativo da insatisfação do grupo com sua posição, em 1950 Walter Joaquim dos Santos chegou a sugerir a criação de um Serviço Nacional de Nutrição (*ibid.*, 1982). Com a proximidade da volta de Vargas ao poder, no entanto, Castro vislumbrou novas possibilidades, e começou a traçar, em 1950, as linhas da política alimentar nacional pretendida:

Me atirei ao estudo de um Plano de política de recuperação biológica do homem brasileiro. (...) estive com o presidente Vargas, com quem conversei longamente sobre os problemas de bem-estar social de nosso povo, deixando com ele o Plano prometido. Sentí no Getúlio um interesse fervoroso em atacar seriamente os problemas da melhoria das condições de vida do povo. Interesse sincero e

verdadeiramente apaixonado. Tenho a impressão de que o nosso país vai passar por um período de fecunda renovação em sua estrutura política, econômica e social. Não só Getúlio está bem identificado com as nossas maiores necessidades, mas está disposto a enfrentar as forças reacionárias, para realizar uma obra política avançada, no interesse das coletividades²⁰.

Com o retorno de Vargas, em 1951 a CNA ganhou seu regulamento definitivo, iniciou efetivamente suas atividades e se tornou Comitê Nacional da FAO; e o Escritório Regional da FAO foi inaugurado, no Rio de Janeiro. Desse período até o suicídio de Vargas, em agosto de 1954, a CNA conseguiu desenvolver diversas atividades e os preparativos para o lançamento do programa da merenda foram acelerados. A própria alocação do programa da merenda na CNA foi uma vitória, pois Dante Costa, do SAPS, defendia a ideia há muito mais tempo (COIMBRA, 1985). O suicídio de Vargas representou duro golpe; Café Filho “não [fazia] parte do esquema de Castro, e Getúlio não estava mais lá para protegê-lo” (*ibid.*, p. 374). Porém Castro criou uma relação de amizade com Juscelino Kubitschek (SILVA, 1998). A eleição e amizade com ele trouxeram novas perspectivas, tão evidentes que o embaixador Hélio Antônio Scarabôto escreveu a Castro: “Juscelino ganhou, e ganhou bonito. Isto quer dizer que politicamente o Dr. Josué está mandando”²¹.

A merenda escolar foi oficialmente instituída e as atividades da CNA prosseguiram se expandindo. Porém, embora inicialmente apostasse no governo JK²², mais à frente Castro se decepcionou com a visão quase puramente industrializante praticada no governo, inclusive enunciando a metáfora do “pão ou aço”. Deu-se uma dissensão entre Castro e o presidente. Ainda em 1956 o nome de Castro estava cotado para assumir o Ministério da Agricultura, o que poderia abrir caminhos para políticas aliando nutrição e agricultura, mas as pressões contrárias a seu nome, até em seu próprio partido, venceram (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982)²³.

O programa da merenda saiu da esfera da CNA e passou para a do MEC. Já mencionamos como a posição de Castro na representação junto à FAO foi ameaçada nesse período. Já no

²⁰ Correspondência a Jameson Ferreira Lima. Rio de Janeiro, 23 nov 1950. CJC.

²¹ Correspondência do embaixador Helio Antônio Scarabôto a Josué de Castro. Londres, 15 nov de 1955. CJC.

²² Correspondência de Josué de Castro a Noël Tynaire. Rio de Janeiro, 04 dez 1956. CJC.

²³ Castro considerou que sua atuação internacional também contribuiu para tanto: “É evidente que essas classes não têm uma grande simpatia por quem anda escrevendo coisas, denunciando aos quatro ventos e aos quatro cantos do mundo o fim desta era de injustiça social”; “essas classes” eram “os herdeiros do poder latifundiário” e “o colonialismo internacional e seus agentes pagos no país” (correspondência de Josué de Castro a Maria Oliva Fraga. Rio de Janeiro, 13 jan 1956. CJC).

governo de Jânio Quadros, o PTB – partido de Castro e de um de seus principais braços-direitos, Walter Joaquim dos Santos - cedeu terreno, sendo a influência política do grupo retomada só no governo João Goulart. Nesse governo, reformas na sociedade e conjuntura brasileiras entraram na pauta oficial - reformas na estrutura agrária, na economia, na política, nas condições de vida urbanas e na educação, dentre outras -, algumas na direção de mudanças defendidas pelos especialistas de nutrição brasileiros no sentido de soluções centrais ao problema alimentar brasileiro. Dado o clima político, as profundas reformas em questão se frustraram. Castro foi nomeado embaixador brasileiro junto à ONU e seguiu para Genebra (*ibid.*), mas a CNA encontrou condições especialmente para a atuação conjunta com as agências nacionais de desenvolvimento. Resumindo, as relações com a alta esfera de governo foram fundamentais para a implementação conseguida da agenda em pauta – e para entressos a essa implementação.

É interessante notar que entressos nos níveis nacionais sempre constaram dentre os aspectos apontados na FAO como limitantes à implementação de políticas públicas e de medidas de supressão da fome nos países. É em alusão ao que considera a disseminação nos países dessa mecânica que Aykroyd afirma que as recomendações internacionais contra a fome em geral adotadas pelos governos nacionais são as de significado secundário; para ele, no campo da alimentação “se todas as recomendações de encontros internacionais fossem adotadas, o mundo seria irreconhecivelmente diferente” (AYKROYD, 1953, p. 237).

Em relação à agenda brasileira de nutrição, tratou-se de uma agenda pontilhada de inflexões, parte das quais ligadas ao contexto político, econômico, social e sanitário brasileiro. Mas ela também refletiu modulações da agenda internacional expressa na OSLN e na FAO, sendo parte das propostas observadas naqueles organismos apropriada e ressignificada pelo grupo brasileiro e acomodada no conjunto de suas ideias e intenções programáticas. Essa agenda pautou-se majoritariamente pela defesa de soluções amplas e de raiz, em termos de combate à fome e ao ‘subdesenvolvimento’ que estaria ligado à questão alimentar, mas obteve condições de ação restritas em relação às crenças que a sustentavam. Se uma parte do que se propunha foi efetuado, por outro lado essa agenda ficou inconclusa. Ficou inconclusa até mesmo por ter sido atravessada por um golpe militar, pelas condições de institucionalização do período e pelo grau de interesse que a nutrição conseguiu atrair nas esferas decisórias. No entanto, a contribuição que essa agenda trouxe foi essencial, refletindo-se em aspectos importantes da instalação das primeiras entidades e políticas públicas nacionais de nutrição, ajudando na

configuração de uma identidade da nutrição como especialidade científica e área de políticas; ela auxiliou na conformação de tradições científicas e assistenciais que deixaram sua marca na formação de novas gerações de especialistas e gestores e, por fim, representando algum tipo de mitigação, ainda que pontual e efêmero, de problemas alimentares da população brasileira.

Considerações Finais

A partir de uma perspectiva conjugando o trabalho de cientistas e a troca de ideias entre especialistas e gestores, a OSLN teve um papel decisivo na inserção do tema alimentar na pauta mundial. Sua contribuição para a projeção da nutrição como sendo uma ciência necessária à solução de problemas importantes da época deu visibilidade e legitimidade para essa área do conhecimento, e facilitou maior adesão à nutrição em círculos de especialistas e gestores ao redor do mundo. Os pontos que serviram de reflexão no âmbito da OSLN compuseram um conjunto que deu significado à nutrição como meio de contribuição para a melhoria de condições alimentares, não só internacionais como nacionais. Nesse sentido, foi conformada uma pauta de debates e de estímulo à adoção de políticas nacionais, que eliminassem os problemas concernentes à carência de alimentos. Dessa forma, a OSLN foi reconhecida internacionalmente como uma instância legítima, fundamental e inovadora em termos do pensamento e ação em nutrição.

No decorrer da II Guerra Mundial, a temática alimentar, no âmbito internacional, foi adicionada da argumentação norte-americana que inseria a privação de alimentos como um dos estigmas da guerra, identificando-a com práticas inimigas e colocando-a na relação das situações que a vitória viria a corrigir. No bojo de um discurso de libertação que teve profunda circulação pelo mundo e grande receptividade dentre os países do bloco Aliado, o tema da alimentação se expandiu ainda mais na pauta internacional. Além disso, o alimento se sedimentou como um recurso estratégico de política internacional, não apenas em função de discursos, mas também em vista de doações de gêneros. A Conferência das Nações Unidas sobre Agricultura e Alimentação, em 1943, representou uma revitalização do discurso sobre alimentação da OSLN, e nesse mesmo cenário o discurso das liberdades assumiu grande força. Dessa Conferência resultou o surgimento da FAO, no escopo da reconstrução mundial que se planejava para o pós-guerra.

Criada ainda sob os ventos da nova compreensão internacional dos problemas alimentares no rastro dessa reconstrução mundial, dos desafios à segurança nacional e à condição de rendimento do trabalhador, a FAO retomou o trabalho da OSLN e deu expressão máxima à relevância que a temática da nutrição alcançaria no período. Sua criação ensejou a continuidade e o aprofundamento da questão alimentar como tema da agenda internacional.

As políticas de confronto à fome, entretanto, não tiveram a feição que algumas das lideranças da FAO pretendiam, tendo sido mais restritas do que o almejado.

Condições internacionais históricas, sociais, econômicas e sanitárias atuaram no estímulo e modulação da configuração da alimentação como um tema da agenda de debates e ações políticas internacionais e nacionais. As duas guerras de âmbito mundial, a Grande Depressão de 1929, a continuidade da hegemonia norte-americana no ocidente e a Guerra Fria foram os principais fatores históricos que para isso contribuíram. Elementos econômicos e sociais estiveram também estreitamente ligados a esses eventos históricos, pelas consequências que os eventos ocasionaram no âmbito do comércio mundial de alimentos, da renda dos agricultores, da disponibilidade de alimentos para aquisição pelas populações e da distribuição da produção excedente de alimentos. No trabalho da OSLN e da FAO, nutrição e saúde internacional estiveram ligadas, assim como nutrição e saúde nacional; isto se deu não só através da questão da saúde pública, como também através da preocupação com a higidez e produtividade dos povos.

O trabalho da OSLN e da FAO contribuiu para modificar a maneira como a comunidade internacional, os governos e os cientistas passaram a lidar com a problemática alimentar, ao conferirem um estímulo à criação de agendas e políticas nacionais de alimentação. Dado o interesse na modernização e, posteriormente, no desenvolvimento, o tema alimentar foi compreendido também nessas bases. Algumas das proposições formuladas no âmbito da OSLN e da FAO, em sua condição de organismos internacionais, converteram-se, mediante adaptações locais, em ações públicas oficiais.

Particularmente a questão do desenvolvimento ganhou grande espaço, o que ocorreu na FAO, dando lugar a amplo programa de assistência técnica, atividade de feição bastante aplicada e instrumental aos objetivos da busca do desenvolvimento. Esse programa deu corporeidade às ideias e propostas de políticas de nutrição internacionais concebidas para fazer face às aflições ensejadas pelo 'subdesenvolvimento' e pelas consequências que este poderia trazer. Assim, a assistência técnica tornou-se a *pièce de résistance* da estratégia pró-desenvolvimento da agência. Da parte dos países receptores, alguns elementos favoreceram a abertura para a assistência técnica: a busca do desenvolvimento, incluindo os interesses econômicos que este encerrou; a lógica racionalizante da modernidade; a industrialização e urbanização; a organização e institucionalização de campos científicos para dar conta de problemas de

interesse dos governos; e modificações nas estruturas internas dos Estados. Os efeitos da assistência técnica, contudo, situaram-se mais no terreno demonstrativo do que na conversão em políticas: todo um caráter transitório que permeou a filosofia da assistência técnica – como as áreas de demonstração, as ajudas provisórias e a dependência da ajuda alimentar – redundou mais na construção de novas culturas metodológicas do que em mudanças materiais efetivamente corretoras dos cenários a que essas atividades de assistência técnica se destinavam a melhorar.

Entre as agendas de nutrição construídas tanto na OSLN quanto na FAO, em relação à configurada no Brasil, pontos em comum existiram. Essa agenda de afinidades relativas se refletiu em aspectos importantes do pensamento nacional em nutrição e das tentativas e efetivações de criação de algumas entidades e políticas nacionais de nutrição. Assim, a FAO e a OSLN foram percebidas, no período estudado, como importantes fontes de referência científica e de políticas, de debate e de suporte técnico para o grupo à frente da ciência da nutrição no Brasil, tendo as ideias propugnadas por aqueles órgãos ganho expressiva aceitação na comunidade local de nutrição.

Foi de alta relevância, para o escopo dos pontos de contato entre as agendas em questão, o conhecimento científico de nutrição construído. Fez parte, de maneira importante, da construção de conhecimento na OSLN e na FAO, a discussão de causas e a formulação de propostas de solução para os problemas alimentares. Diversas ações técnicas e condutas metodológicas propaladas pela OSLN e pela FAO foram incorporadas, sob um regime de adaptações locais, ao arsenal técnico-científico brasileiro praticado no ensino e na pesquisa. A construção e organização de conhecimento que a OSLN e a FAO protagonizaram representou um refinamento do instrumental teórico e metodológico da nutrição, ajudando a definir a alimentação como objeto de ciência e de políticas, bem como a trazer mais normatividade ao campo - elementos incorporados pelos brasileiros. Além disso, esse conhecimento deu condições adicionais e qualificadas de argumentação a grupos de especialistas empenhados na institucionalização da nutrição, como no caso brasileiro. O conhecimento construído foi fundamental para a formação de um acervo considerado legítimo de conhecimentos que contribuiria para configurar o cenário das possibilidades em ciência, políticas e formação na área de nutrição, no Brasil e no mundo. Muitas foram as repercussões disso, mas se manifestaram especialmente na inserção da nutrição nas tradições médicas e burocráticas, na formação de novos profissionais, no surgimento de novos adeptos, na configuração de novos

paradigmas e tradições científicas, e na institucionalização de cursos, disciplinas, laboratórios, entidades e programas assistenciais.

Condições nacionais foram analisadas como parte das agendas da OSLN, da FAO e da nutrição brasileira. As agências olharam para dentro dos países, em especial para aqueles percebidos como pobres e atrasados. Isto se fez particularmente no escopo da busca da modernização dos países na década de 1930 e parte da de 1940, e, de forma muito mais intensa, da preocupação com o desenvolvimento a partir do pós-II Guerra Mundial. Entraves nos níveis nacionais sempre constaram, na OSLN e na FAO, dentre os aspectos entendidos como limitantes à implementação de políticas públicas, de medidas de supressão da fome nos países e de obstáculo à modernização e ao desenvolvimento. Análises dos alimentos, das populações, das doenças nutricionais - como o *kwashiorkor* -, dos níveis governamentais, das conjunturas internas nacionais, da ciência e do ensino nos países, fizeram parte do amplo leque de exames de condições nacionais que essas agências praticaram, muito especialmente a FAO. No Brasil, uma das vias privilegiadas para isso foi o programa de assistência técnica desta agência. Tanto na OSLN quanto na FAO, as ações perscrutadoras dos níveis nacionais se fizeram acompanhar de extensas proposições de políticas e reformas. No Brasil, as ideias praticadas pela comunidade de nutrição na esfera do pensamento social já analisavam com olhos críticos o que percebiam como sendo mazelas nacionais, bem como suas causas e suas soluções. As agendas externas em questão vieram representar um estímulo à dinamização e refinamento do debate nacional nessa esfera, inclusive por haverem engendrado um aprofundamento de debates científicos e políticos através do conhecimento especializado. Assim, a análise sobre condições nacionais, levada a cabo por aquelas instituições internacionais, teve implicações nos objetivos, formas e profundidade com que cientistas brasileiros de nutrição buscaram interpretar características nacionais e sugerir resoluções para problemas brasileiros, particularmente problemas relacionando alimentação e desenvolvimento. O olhar e o debate de condições nacionais naqueles âmbitos externos, ajudaram a ensejar a inseparabilidade de mediações entre o conhecimento e a ação política, na comunidade brasileira de nutrição. Essa militância incluiu a defesa de mudanças e de criação de políticas públicas amplas, para assegurar a adequada alimentação pública, que deveria ser, segundo essa comunidade, a 'prioridade um' no país. Para criar e executar tais políticas, essa comunidade entendia ser necessária a existência de um órgão central especializado e forte. Assim, fizeram parte da pauta do grupo brasileiro, como aspectos importantes, elementos também relevantes nas agendas da OSLN e da FAO, como a defesa de: aumento da

disponibilização de alimentos básicos; condições de renda da população que fossem suficientes para aquisição de alimentos; educação alimentar; pesquisas populacionais e laboratoriais para melhor norteamto das ações públicas; preparação de pessoal capacitado para planejar e executar em bases científicas tais políticas. No caso da FAO, também se propunham programas de socorro em casos emergenciais, com distribuição de alimentos para os segmentos mais necessitados da sociedade, o que igualmente fez parte da pauta brasileira. De uma maneira integrada com o programa de assistência técnica da FAO e com interesses do governo, os cientistas brasileiros também se voltaram de forma relevante para o desenvolvimento regional - importante plataforma governamental no período -, dirigindo suas atenções particularmente para as regiões nordestina e amazônica.

Nem na esfera da OSLN, nem na da FAO, e nem na da nutrição brasileira do período, deu-se um caminho linear de construção de uma agenda. Houve eventos limitantes, assim como eventos que propiciaram expansões, e uma diversidade de condições simbólicas e materiais fez com o processo de construção e reconstrução de cada uma dessas agendas se caracterizasse por avanços e rupturas. A circulação da perspectiva analítica multifacetada daquelas instituições internacionais - de interpretação da questão alimentar sob uma visão que integrava a politização do tema e sua compreensão sob uma conjugação de aspectos biológicos, econômicos, sociológicos, agrícolas, etc. - foi reapropriada no âmbito brasileiro. Porém, ao retomar temas anteriormente problematizados na OSLN, a FAO os modificou, sendo a questão do desenvolvimento fundamental para isso. As áreas que poderiam, de maneira direta, gerar maior produção, tornaram-se valorizadas; isso aconteceu muito particularmente com a agricultura. No âmbito da comunidade brasileira de nutrição, a valorização da agricultura também foi bastante representativa. Uma expressão singular dessa valorização foi o dilema do 'pão ou aço', no qual Josué de Castro empreendeu uma vigorosa defesa da agricultura como setor que poderia contribuir para o desenvolvimento econômico-social e para a superação dos problemas alimentares. Dentre os cientistas nacionais de nutrição, a defesa da agricultura ficou mais ligada às bases amplas da agenda da OSLN do que às bases referidas no escopo da FAO. Sob esse aspecto específico, a agenda brasileira se mostrou mais ampla do que a da FAO. De uma maneira geral, a agenda brasileira foi ampla por vários aspectos; além deste recém-referido, ela incluiu premissas reformistas profundas, em termos de posse de terra, distribuição de renda, mudanças na esfera de governo e critérios para que a população tivesse acesso aos alimentos. Isto esteve ligado à compreensão, pelos especialistas brasileiros, do problema alimentar como sendo prioritário no âmbito nacional,

devendo suplantar qualquer outro tipo de interesse, público ou privado. A principal decorrência do tipo não-reducionista de visão da nutrição que caracterizou a agenda local residiu na insistente defesa, pelos especialistas brasileiros, da instalação de uma ampla política alimentar de nutrição. Não obstante, enquanto, para o grupo local, a visão de nutrição e da institucionalização que deveria haver eram bem amplas, a institucionalização efetivada se mostrou restritiva sob muitos aspectos, evidenciando as dificuldades políticas e ideológicas da conjuntura brasileira em termos de abertura para a concretização dessa agenda.

Esse resultado final em termos de institucionalização evidenciou a prioridade que a nutrição tinha nas escolhas de governo em termos de ações oficiais. Mexer, da maneira profunda que os cientistas de nutrição brasileiros desejavam, em aspectos importantes da realidade nacional, teria alto custo material e político. Dessa maneira, as restrições à concretização da agenda que tais cientistas defendiam, se assemelharam, sob esse aspecto, ao que ocorreu na FAO, onde a posição da nutrição em relação às áreas consideradas mais diretamente produtivas foi rebaixada. No Brasil, também houve preferência por outras áreas, visto que as demandas de assistência técnica em nutrição foram baixas, e que os órgãos de nutrição não gozaram de poderes para colocar as áreas de macropolíticas governamentais a serviço da alimentação pública.

As negociações envolvidas no âmbito da assistência técnica, assim como as oportunidades efetivas de participação de membros brasileiros no *staff* permanente da FAO, representaram setores em que assimetrias e tentativas de se ampliar o grau de participação e decisão brasileira nas relações com a FAO se manifestaram. Caso a caso, houve sucessos e insucessos em relação às tentativas brasileiras, com campos de pressão e negociação permeando de maneira sistemática e importante essas relações, e influenciando nos resultados finais.

A compreensão de nutrição cultivada naqueles organismos internacionais repercutiu na configuração local da nutrição, nos enfoques dados aos problemas alimentares e em termos de avanços na legitimação da nutrição como um ramo qualificado de conhecimento. Essa compreensão de nutrição esteve expressa nas principais ideias presentes na produção bibliográfica brasileira de nutrição e nos regimentos de criação e regulamentação das funções dos órgãos de política de nutrição do período. Dessa maneira, tal qual na OSLN e na FAO, no cenário local a nutrição foi entendida como devendo olhar para os interesses da coletividade, como multifacetada (congregando da biologia à sociologia, passando por diversas outras

áreas), e como devendo ser praticada como ciência, ensino e políticas de maneira articulada e indissociável.

Josué de Castro teve participação em instâncias estratégicas da FAO, e através dele o Brasil participou de uma fase crítica da história da FAO, em face de modificações e de conjunturas políticas internas e externas à agência. Castro auxiliou na construção e acompanhamento da FFHC, esforçou-se muito pela EFR e sempre defendeu medidas interventivas e amplas em termos de políticas contra a fome por parte da agência. A participação de Castro na FAO viabilizou maior visibilidade e prestígio para o Brasil, e mais atenção em relação aos 'subdesenvolvidos', grupo do qual, em uma demonstração da repercussão de sua atuação na agência, Castro foi escolhido líder. Por outro lado, Castro foi um crítico das limitações de atuação da FAO, expressas particularmente no que ele considerou serem políticas tímidas em relação aos problemas mundiais de alimentação. Ele atribuiu parte das limitações dessas políticas - assim como parte das causas da fome no mundo - a interesses e interferências particularistas dos países hegemônicos. A experiência na FAO fez de Castro uma personalidade internacional mais conhecida, mas também um homem mais crítico do que ele considerava como 'colonialismo' e 'imperialismo' praticados por aqueles países.

Posições presentes no interior da agência, especificamente na Divisão de Nutrição, podem ter representado um óbice a uma ação concertada e mais direta de Castro no sentido do incremento da atuação da FAO em nutrição. O fato de a nutrição ter sido uma das áreas menos prestigiadas no interior da FAO no período em que Castro participou da agência, representou uma contradição entre o pensamento e trajetória pessoal de Castro fora da FAO e as políticas da Organização. Nota-se, ainda, que lideranças do setor de nutrição da agência deixaram claras as assimetrias presentes na percepção de uma ciência como a brasileira. Um fenômeno similar foi observado também em relação à formação do núcleo mais central de conhecimento construído no âmbito tanto da OSLN quanto da FAO, no qual a ciência europeia e norte-americana foi mais valorizada.

Questões presentes na esfera particularmente da FAO foram ressignificadas por Castro na proposição de uma análise e de um projeto para o Brasil no escopo da alimentação. Sua experiência na FAO contribuiu para inflexões em suas ideias, destacando-se dois aspectos: a análise das relações entre alimentação e desenvolvimento mediadas pela agricultura e industrialização; e a compreensão do jogo político internacional circundante aos problemas

percebidos no eixo fome/desenvolvimento. Nesse sentido, sua colocação na FAO e no mundo internacional trouxe uma ampliação e complexificação das discussões e propostas que ele engendrou em termos da busca de superação do 'subdesenvolvimento' brasileiro, assim como do 'subdesenvolvimento' de escala internacional.

O processo de amplas mudanças na sociedade brasileira e de modernização da esfera de governo pelo qual o Brasil passou no período, teve aspectos propícios a uma manifestação e tentativa de institucionalização da agenda que o grupo dedicado à nutrição no país defendia. Dentre os aspectos relacionados à área de governo estiveram a racionalização da máquina administrativa brasileira, o interesse na expansão do ordenamento do território, a busca de superação de entraves de saúde que comprometiam o desempenho do trabalhador e o desenvolvimento, o objetivo de se aumentar a produção rural e industrial, e a formação de mercado interno. A eles somou-se o aspecto das relações pessoais entre o grupo de nutrição, particularmente Josué de Castro, e elites governantes. Não obstante, o que se defendeu na agenda de nutrição se consubstanciou de forma limitada nas políticas concretizadas. As reformas mais profundas almejadas pelo grupo da nutrição teriam alto custo político e material, e prejudicariam interesses de setores produtivos e de poder. A inserção, na agenda brasileira de nutrição, da argumentação de que a melhoria da nutrição contribuiria para o progresso e o desenvolvimento do país, não foi suficiente para engendrar mudanças desejadas pelos cientistas, em termos amplos.

A agenda brasileira em questão foi interrompida de forma abrupta pela cassação de Castro e sua saída da FAO. Não obstante, a agenda de afinidades relativas que o grupo brasileiro de nutrição construiu a partir das relações que estabeleceu com as agendas da OSLN e da FAO ficou nas tradições da nutrição brasileira e, embora ao longo do tempo tenha sido reconfigurada e modificada, representou marcos importantes na história da nutrição brasileira e de suas relações com problemas nacionais.

FONTES

Periódicos

Arquivos Brasileiros de Nutrição

Inter-Allied/United Nations Review

Quarterly Bulletin/Bulletin of the World Health Organization

Livros, artigos científicos, teses e documentos técnicos

A Smile from India. The Times Magazine, v. 8, n. 15, 08 out 1956.

AMARAL, Francisco P. do. O problema da alimentação: aspectos médicos-higiênicos-sociais. 2 v. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1963.

ANDERSON, Wilhelm; FRENCH, Cyrus; SCRIMSHAW, Nevin S.; MCNAUGHTON, Jean W. Meeting the challenge of feeding the world. American Journal of Public Health, v. 49, n. 10, p. 1364-1372, 1959.

ANIMAL PRODUCTION AND HEALTH DIVISION. Improving livestock production through better handling and processing. FAO Agricultural Development Papers, n. 33, p. 122-128. Roma: FAO, 1953.

Australia's approach to nutrition problems. Inter-Allied Review, v. 1, n. 10, p. 2-5, 1941.

AUTRET, Marcel; BEHÁR, Moisés. Síndrome policarencial infantil (kwashiorkor) and its prevention in Central America. FAO Nutritional Studies, n. 13, Roma: FAO, 1954.

_____. Nutrition et planification. Tiers-Monde Année, v. 14, n. 53, p. 121-133, 1973.

AYKROYD, Wallace R. Diet in relation to small incomes. Quarterly Bulletin of the Health Organization, v. 2, n. 1-2, p. 149-160, 1933.

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

_____. FAO and nutrition. Proceedings of the Nutrition Society, v. 15, n. 1, p. 4-13, 1956.

_____. Introduction. p. v. In: REH, Emma. Manual on household food consumption surveys. FAO Nutritional Studies, n. 18. Roma: FAO, 1962.

AYKROYD, Wallace R; DOUGHTY, Joyce. Legumes in human nutrition. FAO Nutritional Studies, n. 19. Roma: FAO, 1964.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL/ASSESSORIA ECONÔMICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Planejamento de combate às secas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1953. Mimeo.

BARRETO, João de B.; CASTRO, Josué de; CASTRO, Almir de. Inquérito sobre as condições de alimentação popular no Distrito Federal. Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, v. 52, n. 4, p. 263-284, 1938.

BENGOA José M.; RIQUELME, Alfredo; TRULSON, Martha F. FAO/WHO/UNICEF Survey of nutrition programs and training facilities in Brazil, 24 Oct - 12 Nov 1961. Roma: FAO, 1961.

BERSHAD, M. General Report of the Rio de Janeiro Tabulation Laboratory. Roma: FAO, 1951.

BIARD, J.; WAGENAAR, GAW. Crop production in selected areas of the Amazon Valley. Report to the government. Roma: FAO, 1960.

BINGHAM, Jonathan B. Shirt-sleeve diplomacy: Point 4 in action. Nova Iorque: The John Day Company, 1954.

BLAU, Gerda. Disposal of agricultural surpluses: principles recommended by FAO. FAO Commodity Policy Studies, n. 5, Roma: FAO, 1954.

BOERMA, Addeke H. The 30 years' war against world hunger: inaugural lecture of the Boyd Orr Memorial Trust. Proceedings of the Nutrition Society, v. 34, n. 3, p. 146-157, 1975.

BORGES, Pompeu Accioly. Activities of FAO in Brazil: Report. Rio de Janeiro, 23 ago 1967. Roma: FAO, 1967.

BOTELHO, Talino. Acesso à alimentação racional. 3a. ed. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Educação Sanitária, 1958.

BRANTJES, J. M. J. Brazil: The administration of agricultural colonies. Report to the government. Roma: FAO, 1955.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.478, de 05 de agosto de 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. DOU 07 ago 1940, seção 1, p. 5.

_____. Decreto-Lei N. 4.859, de 21 de outubro de 1942. Cria uma Seção de Subsistência no Serviço de Alimentação da Previdência Social, e dá outras providências. DOU 22 out 1942, seção 1, p. 1.

_____. Decreto-lei n. 28.799, de 27 de outubro de 1950. Cria, no Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional de Assistência Técnica. DOU 09 dez 1950, seção 1, p. 1.

_____. Decreto-Lei n. 05, de 21 de setembro de 1961. Cria, no Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional da Campanha Mundial contra a Fome. DOU 21 set 1961, seção I, parte I, p. 3.

- _____. Relatório Geral da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. 2 v. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1954.
- BROCK, John F.; AUTRET, Marcel. Kwashiorkor in Africa. *FAO Nutritional Studies*, n. 8, Roma: FAO, 1952.
- BURGESS, R. C. WHO and nutrition. *Proceedings of the Nutrition Society*, v. 15, n. 1, p. 13-21, 1956.
- BURNET, Etienne; AYKROYD, Wallace R. Nutrition and public health. *Bulletin of the Health Organization* v. 4, n. 2, p. 232-474, 1935.
- _____.; DRAGONI, Carlo. Report on popular nutrition in Chile. *Bulletin of the Health Organization*, v. 6, n. 1, p. 296-370, 1937.
- CAMPOS, Roberto. A crise econômica brasileira. *Digesto Econômico*, v. 10, n. 108, p. 44-79, 1953.
- CARMO, José Messias do. Política alimentar brasileira. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Nutrição, 1937.
- CARNEIRO, H. Soil conservation in North East Brazil, Survey of the San Francisco River Basin, Recife, Pernambuco, 1959. *Revista de Agricultura*, v. 2, n. 1, p. 45-52, 1959.
- CARPAS. Conocimientos actuales sobre la pesca y la biología de las especies marinas de importancia comercial en el Sur del Brasil. Documento técnico CARPAS n. 1. Rio de Janeiro: CARPAS, 1964.
- CARROLL, H. T. Brazil: Problem of animal parasites and their control. Report to the government. Roma: FAO, 1955.
- CARROLL, T. F.; BARRIENTOS, L.; DENNY, B.; GOMEZ-MONTOYA, D.; LLOVET, E. Report on the Latin-American Seminar on Land Problems, Campinas, Brazil, 25 may - 26 Jun 1953. Roma: FAO, 1953.
- CASTRO, Josué de. As condições de vida das classes operárias no Recife: estudo econômico de sua alimentação. Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1935a.
- _____. Alimentação e raça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1935b.
- _____. A campanha da nutrição no Brasil. *Cultura Política*, v. 3, n. 29, p. 68-70, 1943.
- _____. O problema da alimentação no Brasil de após-guerra. In: *Anais do Congresso Brasileiro dos Problemas Médico-Sociais de Após-Guerra* realizado de 25 de junho a 02 de julho de 1945. v. 1. Salvador: Empresa Gráfica Limitada, 1945.
- _____. Geografia da Fome: a fome no Brasil. Rio de Janeiro: Editora O Cruzeiro. 1946.
- _____. Associação Mundial de Luta Contra a Fome: a luta mundial contra a fome - o livro da fome. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1957.

- _____. Geografia da fome: o dilema brasileiro - pão ou aço. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1958.
- _____. Operation Nordeste. The UNESCO Courier, v. 16, n. 5, p. 25-29, 1963.
- _____. Sete palmos de terra e um caixão: ensaio sobre o Nordeste, uma área explosiva. São Paulo: Editora Brasiliense, 1964a.
- _____. Entrevista a Pedro Bloch. Pedro Bloch entrevista Josué de Castro. Revista Manchete. Rio de Janeiro, n. 625, p. 12, abril 1964. 1964b.
- _____. Introduction: not one Latin America. p. 235-248. In: HOROWITZ, Irving L.; _____; GERASSI, John (eds.). Latin America radicalism: a documentary report on left and nationalist movements. Nova Iorque: Vintage Books, 1969.
- _____. Um dilema: pão ou aço? p. 9-32. In: Coleção Cadernos D. Quixote, n. 26: O Brasil na Encruzilhada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970 [1964].
- _____. Geografia da Fome. 10^a. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.
- _____; PECHNIK, E.; PARAIM, O.; MATTOSO, I. V.; CHAVES, J. M. Os 'alimentos bárbaros' dos sertões do Nordeste. Arquivos Brasileiros de Nutrição, v. 3, n. 5, p. 5-29. 1947.
- CATHCART, Edward P. *et al* [Comitê Cathcart]. Standardisation de certaines methodes utilisées dans l'étude de l'alimentation. Organisation D'Hygiène, Société des Nations, Roma, 2-3 set 1932. Genebra: Liga das Nações, 1932. R 8A/37494/1409/CH 1096.
- CÉPÈDE, Michel. FAO: The first twenty-five years - commemorative address by the independent chairman of the FAO Council. In: FAO. Report of the Conference of FAO Special Session of the Commemorative Conference, Rome, 16 November 1970. Roma: FAO, 1970.
- CHAVES, Nélon. Trópico, nutrição e desenvolvimento. Recife: Imprensa Universitária, 1964.
- CODENO. A policy for the economic development of the North-East. Document n. 1, 1959. Desenvolvimento e Conjuntura, v. 3, n. 4, p. 144, 1959.
- COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO. Termo de Acordo celebrado entre a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e a Comissão Nacional de Alimentação, para a execução de um Plano de Estudos e Pesquisas sobre o Estado Nutritivo, Hábitos e Recursos Alimentares das Populações da Região Amazônica. DOU 03 ago 1954, seção 1, p. 31.
- _____. Portarias de 27 de agosto de 1959. DOU 05 set 1959, seção 1, p. 29. 1959.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Anais do Seminário para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste, Garanhuns, 26 abr-03 mai 1959. Recife: Confederação Nacional da Indústria, 1959.

CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR. Decreto-Lei n. 7.328, de 17 fev de 1945. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. DOU 20 fev 1945, seção 1, p. 1.

_____. Regulamento da Comissão Nacional de Alimentação. DOU 09 ago 1951, seção 1, p. 1.

CONSELHO FLORESTAL FEDERAL. Resumo da ata da Sessão Ordinária do Conselho Florestal Federal de 13 mai 1957. DOU 12 jun 1957, seção 1, p. 11.

Coordenação da Política Alimentar. Arquivos Brasileiros de Nutrição, v. 14, n. 1, p. 5-8, 1958.

COORDENAÇÃO DE MOBILIZAÇÃO ECONÔMICA. Serviço Técnico da Alimentação Nacional. Rio de Janeiro: Gráfica Perfecta, 1943.

_____. Portaria n. 284, de 20 de setembro de 1941. Extingue o Serviço Técnico da Alimentação Nacional e dá outras providências. DOU 21 nov 1944, seção 1, p. 7.

COSTA, Dante N. Bases da alimentação racional. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1938.

_____. Alimentação e progresso - o problema no Brasil: alguns aspectos sociais da alimentação humana. Rio de Janeiro: SAPS, 1951.

COUNCIL OF FAO. Tribute to Josué de Castro. Roma, nov 1973. Council Resolution 1/61. Disponível em <<http://www.fao.org/docrep/meeting/007/E5618E/E5618E02.htm>>. Acesso em 16 jul 2009.

COUTINHO, Rui. Valor social da alimentação. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1937.

CRUZ, Edy Dias da [Marques Rebelo]. A guerra está entre nós. São Paulo: Martins, 1968.

DE BARROS, H. Brazil: wheat production economics in Rio Grande do Sul. Report to the government. Roma: FAO, 1953.

DE FARGUES, J. R. Preliminary notes on the establishment of a water policy in North-Eastern Brazil. Roma: FAO, 1957.

Denmark. The Inter-Allied Review, v. 2, n. 2, p. 28, 1942.

DEVOLD, F. Brazilian fisheries. Report to the government. Roma: FAO, 1958.

DI PALMA, M.; GOREUX, L. M. Factors influencing the production of coffee in the state of São Paulo, Brazil. Technical communication. Roma: FAO, 1960.

DURAUD, P. Improvement of livestock in the Amazon Valley. Report to the government. Roma: FAO, 1959.

ESCUADERO, Pedro. La misión del professor Pedro Escudero em Norte América. *La Semana Médica*, v. 34, n. 2, p. 1310-1311, 1927.

_____. Alimentación. Buenos Aires: Flores & Mano, 1934.

_____. La obra cultural y economicosocial de los médicos dietólogos y dietistas graduados en el Instituto Nacional de la Nutrición de 1935 a 1944. *Revista de la Asociación Argentina de Dietología*, v. 3, n. 10, p. 83-129, 1945.

_____. Las enseñanzas derivadas de veinticinco años de vida docente. *Revista de la Asociación Argentina de Dietología*, v. 4, n. 15, p. 161-174, 1946.

FABER, E. Dairy production in the region of Pelotas. Report to the government. Roma: FAO, 1961.

Famine in Grece. *Inter-Allied Review*, v. 1, n. 7, p. 7, 1941.

FAO. Report of the First Session of the Conference, Quebec, Canada, October 16 to November 1, 1945. Ottawa: National Department of Agriculture, 1945.

_____. Report of the Third Session of the Conference of FAO, Geneva, Switzerland, 25 August - 11 September 1947. Washington: FAO, 1947a.

_____. Second Report of the Standing Advisory Committee on Nutrition to the Director-General, Washington, 24 out 1947. Roma: 1947b.

_____. Third Report of the Standing Advisory Committee on Nutrition to the Director-General. Washington, 07 dez 1948.

_____. Calorie requirements: Report of the Committee on Calorie Requirements. FAO Nutritional Studies No. 5. Washington: FAO, 1950.

_____. Report of the Sixth Session of the Conference, Rome, 19 November – 6 December 1951. Roma: FAO, 1951.

_____. Progress report on FAO's Expanded Technical Assistance Program. Council of FAO, 16th Session. Roma: FAO, 17 nov 1952.

_____. Report on the Latin American Seminar on Land Problems, Campinas, Brazil. FAO-ETAP Report n. 205. Roma: FAO, 1953.

_____. The State of Food and Agriculture. Nova Iorque: Columbia University Press, 1954a.

_____. 20th Council Session: FAO Council Session ends. Roma, 11 out 1954. 1954b. RG 7, FAO Council Press Releases.

_____. FAO Council studies on surplus disposal problems (press release). Roma, 09 jun 1955. RG 7, Press Releases FAO Council Sessions, 21st Session.

_____. Traduction du discours de M. De Castro et conférence de presse. 09 jun 1956. RG 7, FAO Council, 13th Council Session, Nov 1956. 1956a.

_____. Report of the 8th Session of the Conference, 4-25 November 1955. Roma: FAO, 1956b.

_____. Report of the Nutrition Committee for the Middle East, First Session, Cairo, 18-26 november 1958. Nutrition Meetings Report Series, n. 24. Roma: FAO, 1959a.

_____. Report of the 10th Session of the FAO Conference, Rome, 31 October - 20 November 1959b. Roma: FAO, 1959.

_____. List of representatives who attended the NGO's Meeting on 18 jan 1960. RG 12, Section 4, B0-67 B15, Ad Hoc – Papers FFHC.

_____. Delegates and observers attending the Third Session of the Government Advisory Committee on the Freedom From Hunger Campaign, 15-19 June 1961. Roma, 19 jun 1961. RG 12, Section 4, B-O67.

_____. The plan for the World Food Congress, Washington, D.C., 4-18 June 1963. RG 8, 8 FFHC 1396. Roma: FAO, 1962.

_____. Report of the World Food Congress, Washington, 4-18 June 1963. v. 1. Roma: FAO, 1965a.

_____. Report of the World Food Congress, Washington, 4-18 June 1963 - Major addresses and speeches. v. 2, Roma: FAO, 1965b.

_____. Plan indicatif mondial de développement de l'agriculture. 3 v. Roma: FAO, 1969.

_____. The organization of trade in food products. Roma: FAO, 1976.

_____. FAO: the first 40 years. Roma: FAO, 1985.

_____. FAO's statistical databases. Country Food Balance Sheets, 1964-1996. Roma: FAO, 2001.

_____. FAO no Brasil: Memória de cooperação técnica. Disponível em <<https://www.fao.org.br/download/LivroFAOBrasilMemoriaCooperacaoTecnica.pdf>>. Acesso em 22 jul 2011.

FAO COUNCIL. Ninth Session, summary record of the 12th meeting held on 17 May 1950. RG 7, 9th Session, FAO Council Summary Records.

FAO/IBRD/Asian Centre on Agricultural and Allied Projects. Formulation and economic appraisal of development projects: lectures delivered at the Asian Centre on Agricultural and Allied Projects, Training Institute on Economic Appraisal of Development Projects, Lahore, Pakistan, October-December 1950. 2 v. Lahore: United Nations Technical Assistance Administration, 1951.

FAO/WHO. Joint FAO/WHO Expert Committee on Nutrition: Report on the First Session, Geneva, 24-28 October 1949. Geneva: OMS, 1950.

_____. Report of the Third Conference on Nutrition Problems in Latin America, Caracas. Roma: FAO, October 1953.

FISHERIES DIVISION. As pescarias brasileiras. Report to the government. Roma: FAO, 1953.

_____. Informe de la Primera Reunión de la Comisión Asesora Regional de Pesca para el Atlántico Sud-Occidental (CARPAS), 10-14 de diciembre de 1962, Rio de Janeiro. FAO Informes de Pesca, n. 12. Roma: FAO, 1963.

Fome: dura realidade. Arquivos Brasileiros de Nutrição, v. 13, n. 2, p. 5-8, 1957.

Food for victory and jobs for peace. Reprodução de discurso do vice-presidente americano Henry Wallace, de 27 out 1943. United Nations Review, v. 3, n. 11, p. 460-463, 1943.

Food supply to the United Nations. United Nations Review, v. 5, n. 3, p. 124, 1945.

FORESTRY AND FOREST PRODUCTS DIVISION. The Latin-American Conference on Forestry and Forest Products, FAO, Washington, DC, USA, 1948. Unasylva, v. 2, n. 3, p. 94-137, 1948.

_____. Latin American Forestry and Forest Products Commission. Unasylva, v. 3, n. 5, p. 88-90, 1949.

_____. The work of FAO: Latin-American Forestry and Forest Products Commission. Unasylva, v. 5, n. 1, p. 3-76, 1951a.

_____. Expanded Technical Assistance Program: Latin America, country projects and programs. Unasylva, v. 5, n. 3, p. 44, 1951b.

_____. Expanded Technical Assistance Program: Country projects and programs. Unasylva, v. 5, n. 3, p. 67-77, 1951c.

_____. Technical assistance notes: Brazil. Unasylva, v. 6, n. 1, p. 59, 1952a.

_____. Technical assistance notes: Brazil. Unasylva, v. 6, n. 4, p. 86, 1952b.

_____. The work of FAO: Technical assistance notes. Unasylva, v. 7, n. 3, p. 21, 1953.

_____. Wood: World trends and prospects, an international review of forestry and forest industries. Unasylva, v. 20, n. 1-2, p. 3-76, 1966.

_____. Work of FAO: Latin America Forestry Commission. Unasylva, v. 22, n. 1, p. 80-84, 1968.

FREIRE, Gilberto. Casa-Grande & Senzala. Rio de Janeiro: Editora José Olympio. 2v. 1950 [1933].

FRIDTHJOF, J. Brazil: Improvement of fish marketing in the federal district of Rio de Janeiro and in São Paulo. Report to the government. Roma: FAO, 1959.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____; CASTRO, Josué de. Operação Nordeste: dois nomes, duas opiniões. Observador Econômico e Financeiro, v. 14, n. 278, p. 26-33, 1959.

GLERUM, B. B.; SMIT, G. Brazil: Forest inventory in the Amazon Valley, 100 percent survey in the rio Curua-Una region. Report to the government. Roma: FAO, 1960.

GOMES, Henrique de Souza. Discurso na 24a. Sessão Ordinária do ECOSOC, realizada em Genebra, em 12 jul 1957. In: Resenha: Conselho Econômico e Social da ONU. Revista Brasileira de Política internacional, v. 1, n. 1, p. 131-132, 1958.

GOUVEIA, Enilda. O papel dos inquéritos alimentares nos programas educacionais e assistenciais de coletividade. Arquivos Brasileiros de Nutrição, v. 16, n. 2, p. 69-78, 1960.

HAMBIDGE, Gove. The story of FAO. New York: D. van Nostrand, 1955.

HAMMON, J. B. Brazil: Irrigation development at Petrolândia. Report to the government. Roma: FAO, 1955.

HEALTH COMMITTEE OF THE LEAGUE OF NATIONS. A suggested programme for the study of school hygiene by Dr. M. Tsurumi. Minutes of the Seventh Meeting, October 18th, 1926, Annex 118. CH 511, 1926.

HEALTH SECTION OF THE LEAGUE OF NATIONS. The economic depression and public health. Quarterly Bulletin of the Health Organisation, n. 1, v. 1, p. 425-476, 1932.

HEINSDIJK, Dammis. Brazil: Forestry inventory in the Amazon Valley, region between rio Xingu and rio Tocantins. Report to the government. Roma: FAO, 1958a.

_____. Brazil: Forestry inventory in the Amazon Valley, region between rio Tocantins and rios Guama and Capim. Report to the government. Roma: FAO, 1958b.

_____. BASTOS, A. de Miranda. Ministério da Agricultura, Serviço Florestal, Setor de Inventários Florestais. Inventários Florestais na Amazônia. Boletim do Setor de Inventários Florestais, n. 6. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, 1963.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA ALIMENTAR. Ata da Assembleia Geral de Fundadores do Instituto de Tecnologia Alimentar, realizada em 05 jul de 1944. DOU 15 jul 1944, seção 1, p. 74-75.

JAGUARIBE, Hélio. O nacionalismo na atualidade brasileira. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

- KENNEDY, John F. Statement to the Food for Peace Congress, 1961. FAO Audio Recording, n. 28. Disponível em: <<http://www.fao.org/audiocatalogue/index.jsp?category=5>>. Acesso em 11 dez. 2010.
- KIRCHWEY, Freda. Global organizations. *The Nation*, 09 nov 1946.
- LACERDA, Carlos. ?. *O Globo*, Rio de Janeiro, 09 ago 1958.
- LATHAM, Michael C. Human nutrition in the developing world. FAO Food and Nutrition Series, v. 29, n. 2. Roma: FAO, 1997.
- LEAGUE OF NATIONS. Results of the mission carried on in certain Latin-American countries by the president of the Health Committee. *Publications of the League of Nations*, v. 3, n. 9, 1927.
- _____. Verbatim records of the Sixteenth Assembly of the League of Nations. Geneva: League of Nations. 11 set 1935.
- _____. The problem of nutrition: Interim Report of the Mixed Committee on the Problem of Nutrition. Geneva: League of Nations, 1936.
- _____. Famine disease and its treatment in internment camps. *Bulletin of the Health Organisation*, v. 10, n. 17, p. 722-772, 1943/1944.
- LEHMAN, Herbert. Relief and rehabilitation. Reprodução de mensagem radiofônica de 7 jun 1944. *United Nations Review*, v. 4, n. 5, p. 172, 1944.
- LELOUP, Marcel. Ten years of forestry in FAO. *Unasyva*, v. 11, n. 2, p. 15-18, 1957.
- LIMA, José Francisco de Araújo. *Amazônia, a terra e o homem - com uma introdução à antropogeografia*. Rio de Janeiro: Alba, 1933.
- LUNVEN, Paul. Entrevista a Joshua Ruxin, em 27 mar 1996. p. 223. In: RUXIN, Joshua N. *Hunger, science, and politics: FAO, WHO, and Unicef Nutrition Policies, 1945 -1978*. Tese (Doutorado em História) - University College of London, Londres, 1996.
- LUTZ, Gertrud. Entrevista a Reinhard Freiberg, em 24 abr 1984. UNICEF Document Series CF/NYH/SEB/HST. Geneva: UNICEF, 1985. Disponível em <<http://www.cf-hst.net/unicef-temp/Doc-Repository/doc/doc294871.PDF>>. Acesso em 19 abr 2011.
- MAcKENZIE, Melville D. The administrative machinery by which the adequate nourishment of the poor is ensured in Great Britain. *Quarterly Bulletin of the Health Organisation*, v. 2, n. 1-2, p. 333-339, 1933.
- MARCH, Francis A.; BEAMISH, Richard J. *The world's greatest war*. Filadélfia: The United Publishers of the United States and Canada, 1919.
- MARIZ, Vasco. A política externa do Brasil nos últimos 50 anos. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 13, n. 37, p. 21-64, 1998.

- MARSHALL, George Catlett. The 'Marshall Plan' speech at Harvard University, 5 June 1947. Disponível em <http://www.oecd.org/document/10/0,3746,en_2649_201185_1876938_1_1_1_1,00.htm>. Acesso em 16 jun 2010.
- MARTY, J. W. Brazil: the management and operation of the UNICEF-aided milk powder plant at Pelotas. Report to the government. Roma: FAO, 1961.
- MATA, Milton da. Controles de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 10, n. 3, p. 911-954, 1980.
- MAURÍCIO, Hélio Vecchio A. Fatores alimentares na prevenção das doenças nas Forças Armadas – parte 1. *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, v. 15, n. 2, p. 27-99, 1951.
- _____. Evolução da nutrição e do seu ensino no Brasil. *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, v. 20, n. 2, p. 117-34, 1964.
- McGRATH, R.; GACHOT, R.; GALLANT, N. M. The Amazon Valley: Some impressions recorded by the FAO Forestry Mission. *Unasyuva*, v. 7, n. 3, p. 42, 1953.
- McLAREN, Donald S. The great protein fiasco. *Lancet*, v. 304, n. 7872, p. 93-96, 1974.
- MELO, Antônio da S. A alimentação no Brasil: problemas e sugestões. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1946.
- _____. A alimentação no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1961.
- MESCHKAT, A. Brazil: Fisheries of the Amazon region. Report to the government. Roma: FAO, 1961.
- MESQUITA, Orlando; VALVERDE, Myriam G. C. Geografia agrária do Baixo-Açu. *Revista Brasileira de Geografia*. v. 23, n. 3, p. 455-93, 1961.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Comissão Nacional de Alimentação. Inquérito sobre consumo de alimentos e nutrientes: avaliação do estado nutritivo e situação econômica da população da Amazônia. *Boletim da Comissão Nacional de Alimentação*, v. 4, n. 2, p. 2-50, 1959a.
- _____. Comissão Nacional de Alimentação. Inquérito sobre hábitos e recursos alimentares: Relatório sobre estudo alimentar, Município de Colatina, Espírito Santo, Brasil. Rio de Janeiro: Comissão Nacional de Alimentação, 1959b.
- _____. Comissão Nacional de Alimentação. Inquérito sobre hábitos e recursos alimentares: Relatório sobre estudo alimentar, Município de São Paulo de Potengi, Rio Grande do Norte, Brasil. Rio de Janeiro: Comissão Nacional de Alimentação, 1961.
- _____. Plano de aplicação da dotação orçamentária global da Comissão Nacional de Alimentação. *DOU* 27 mar 1962, seção 1, p. 33.

MIXED COMMITTEE ON THE PROBLEM OF NUTRITION OF THE LEAGUE OF NATIONS. The problem of nutrition: Interim Report of the Mixed Committee on the problem of nutrition. Genebra: League of Nations, 1936.

_____. Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy. Genebra: League of Nations, 1937.

MOSCOSO, Alexandre Boavista. Alimentação do trabalhador, Rio de Janeiro: Tipografia Italiana. 1939.

_____. Ponencia del delegado de Brasil. Tercera Conferencia Internacional de la Alimentación. Boletín Provisorio n. 2. Buenos Aires, Sociedad de las Naciones, 9 out 1939.

MUEHLHOFF, E.; SIMMERSBACH, F.; BARON P.; EGAL, F. FAO's evolving strategies. In: FAO. FAO Celebrates 50 Years - 1995. Disponível em <<http://www.fao.org/docrep/V7700T/V7700T00.htm>>. Acesso em 18 mar 2011.

MYRDAL, Gunnar. Les aspects économiques de la santé. Revue Économique, Programme National Persée, v. 3 , n. 6 , p. 785-804, 1952.

Noticiário. DOU 10 fev 1950, Seção 1, p. 09. 1950a.

Noticiário. DOU 11 fev 1950, Seção 1, p. 10. 1950b.

NUTRITION DIVISION. Report of the Second Conference on Nutrition Problems in Latin America, Rio de Janeiro, Brazil, 5-13 June 1950. Roma: FAO, 1950.

_____. Report of the Seminar on Nutrition Education in South America, Quitandinha, Brazil, 15-24 June 1960. Roma: FAO, 1961.

_____. Report of the First FAO Regional Seminar on Food Technology for Latin America, Campinas, São Paulo, Brazil, 23-30 Nov 1964. Roma: FAO, 1965.

O estado mundial da agricultura e da alimentação em 1957. Arquivos Brasileiros de Nutrição, v. 16, n. 1, p. 160-161, 1960.

Occupied France. Inter-Allied Review, v. 2, n. 2, p. 29, 1942.

OLIVEIRA, João Cleófas. 1953. *apud* p. 365. BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

ORNELLAS, Lieselotte H. Capítulo III: curso de nutrição no Instituto Nacional de la Nutrición, Buenos Aires, República Argentina, 1940 – 1943. Mimeo, sem data. Acervo pessoal de Lieselotte Ornellas.

_____. Escudero, humanista, mestre e amigo. Oração pronunciada por Lieselotte Ornelas em 22-03-1963 na Sessão da ABN, em memória do Prof. Pedro Escudero. A Patologia Geral, v. 18, n. 5-6, p. 33-35. 1963.

ORR, John Boyd. Prefácio. p. 2-4. In: CASTRO, Josué de. Geopolítica da Fome, v. 1. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

_____. Entrevista a Emil Corwin, em 23 jun 1955. Arquivo sonoro, FAO Audio online, FAO Archives. Disponível em: <<http://www.fao.org/audiocatalogue/index.jsp?category=5>>. Acesso em 10 dez 2010.

_____. As I recall. Londres: MacGibbon & Kee, 1966.

PARAIM, Orlando. O problema alimentar no sertão. Recife: Imp. Industrial, 1940.

_____. O problema alimentar no sertão nordestino: a eugenia através da alimentação racional. Arquivos Brasileiros de Nutrição, v. 1, n. 1, p. 23-36, 1944.

_____. Alimentação das classes populares no Nordeste. p. 22-35. In: SBPC (org.) Anais da VII Reunião Anual da Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência, Recife, julho 1955. Rio de Janeiro: SBPC, 1955.

_____. Endemias brasileiras. Recife: Universidade do Recife, 1961.

PEIXOTO, Afrânio. Clima e saúde: introdução biogeográfica à civilização brasileira. São Paulo: Editora Nacional, 1938.

PHILLIPS, Ralph W. FAO: its origins, formation and evolution, 1945-1981. Roma: FAO, 1981.

_____. Entrevista a Joshua Ruxin, em 08 set 1995. p. 43. In: RUXIN, Joshua N. Hunger, Science, and Politics: FAO, WHO, and Unicef Nutrition Policies, 1945 -1978. 1996. Tese (Doutorado em História) - University College of London, Londres, 1996.

PITT, J. Brazil: Application of silvicultural methods to some of the forests of the Amazon. Report to the government. Roma: FAO, 1961.

Plans for reconstruction. United Nations Review, v. 3, n. 1, p. 444, 1943.

POLLOCK, Frederick. League of Nations. Londres: Stevens and Sons, 1920.

President Roosevelt's message to the occupied countries. Inter-Allied Review, v. 2, n. 2, p. 27, 1942.

President Roosevelt's statement on continuance of the Combined British-Canadian-American Production, Raw Materials and Food Boards. New York Times, 19 jan 1945.

Problema da alimentação na mensagem presidencial de 15 de março de 1956. Arquivos Brasileiros de Nutrição, v. 12, n. 1, p. 122-3, 1956.

RANGEL, Inácio. A dualidade básica da economia brasileira. Rio de Janeiro: ISEB, 1957 [1953].

_____. Obras reunidas de Ignácio Rangel. 2v. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

REH, Emma. Brazil: Training of personnel in dietary survey techniques. Report to the government. Roma: FAO, 1961.

_____. Manual on household food composition surveys. FAO Nutritional Studies, n. 18. Roma: FAO, 1962.

REKD, Lee. Brazil: Tuna fisheries development, Northeastern coast of Brazil. Report to the government. Roma: FAO, 1957.

Relatório do Brasil acerca das atividades no campo da alimentação, de junho de 1948 a junho de 1950, apresentado à II Conferência Latino-Americana Nutrição. Arquivos Brasileiros de Nutrição, v. 7, n. 3, p. 85-192, 1950.

RICHARDSON, I. D. Brazil: Development of marine fisheries research in Southern Brazil. Report to the government. Roma: FAO, 1961.

ROLL, Eric. The Combined Food Board: a study in wartime international planning. Stanford: Stanford University, 1956.

ROOSEVELT, Franklin D. The annual message to the Congress, January 6, 1941. p. 663-672. In: The public papers and addresses of Franklin D. Roosevelt, 1940s. New York: Macmillan Company, 1941.

Roosevelt on Food and Agriculture Organization. Reprodução de mensagem de Roosevelt ao Congresso, de 26 mar 1945. United Nations Review, v. 4, n. 3, p. 144-145, 1945. DLML.

ROSTOW, Walt W. The stages of economic growth: a non-communist manifesto. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

RURAL INSTITUTIONS AND SERVICES DIVISION. Report of the South-American Center of Agricultural Credit, Recife, Brazil, 1-19 Sep 1958. Roma: FAO, 1958.

SCOTT, Marjorie L. La alimentación escolar y su influencia en la nutrición del niño. FAO: Estudios sobre Nutrición, n. 10. Roma: FAO, 1954.

SEN, Binay R. The basic freedom: freedom from hunger. Roma: FAO, 1961a.

_____. Problems of food and nutrition: views and programs of FAO. In: Proceedings of the 5th International Congress on Nutrition, Washington, 01-07 Sept 1960. Federation Proceedings, v. 20, p. 384-386, supl. 7, 1961b.

_____. Towards a newer world. Dublin: Tycooly International, 1982.

SIMONSEN, Roberto. História Econômica do Brasil, 1500-1820. Edições do Senado Federal, v. 34, 2005 [1937].

SINGER, Hans W. Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

SIQUEIRA, Rubens de. Alimentação: questões brasileiras da atualidade. Rio de Janeiro: s/ ed. 1940

SOCIÉTÉ DES NATIONS. Cópia provisional del informe de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Alimentación, celebrada por la Sociedad de las Naciones en el Instituto Nacional de la Nutrición, de 09 al 14 de octubre de 1939, Buenos Aires. Boletín provisório n. 1. Société des Nations RCN/Alim./1939/P.V.1.

_____. Bulletin de l'Organisation d'Hygiène. Bibliographie des travaux techniques de l'Organisation d'Hygiène de la Société des Nations, 1920-1945. v. 11. Genebra: Société des Nations, 1945.

SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA. Orçamento Geral do PVEA. DOU 13 dez 1954, seção 1, p. 179.

TECHNICAL COMMISSION OF THE HEALTH COMMITTEE OF THE LEAGUE OF NATIONS. The physiological bases of nutrition. Quarterly Bulletin of the Health Organization, v. 5, n. 3, p. 391-415, 1936.

TEÓFILO, Rodolfo Marcos. A fome: cenas da seca do Ceará. Rio de Janeiro: Imprensa Inglesa, 1922.

TERVER, Pierre. The need for agricultural education. UNESCO Regional Workshop Seminar on Vocational and Technical Education, Lecture 3A, Acra, 18 Mar-9 Apr 1960. Genebra: UNESCO, 1960.

TORRES, Alberto de Seixas Martins. A organização nacional. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1933 [1914].

TRUMAN, Harry S. Inaugural Address 1949, January 20, 1949. Disponível em <<http://www.bartleby.com/124/pres53.html> consultado 22 janeiro 2010>. Acesso em 16 jun 2010.

_____. Remarks to a group of Point 4 agricultural trainees, October 18, 1951. Public papers of the presidents: Harry S. Truman, 1945-1953. Document n. 262. Disponível em <<http://truman.doit.missouri.edu/publicpapers/index.php?pid=479&st=&st1>> Acesso em 13 jun. 2010.

UNESCO. Report of the Joint FAO/UNESCO/WHO Meeting on the Teacher's Role in Education, Paris, 7-12 Sept 1964. Document UNESCO Series ED n. 213. Paris: UNESCO, 1965.

UNICEF Secretariat. UNICEF assistance for child nutrition. Proceedings of the Nutrition Society, v. 15, n. 1, p. 22-29, 1956.

UNITED NATIONS. Final Act of the United Nations Conference on Food and Agriculture, Hot Springs, Virginia, United States of America 18th May-3rd June, 1943. Nova Iorque: United Nations, 1943.

_____. Yearbook of the United Nations, 1957. Nova Iorque: Office of Public Information, 1958.

_____. World Food Congress major addresses, 9 Jan 1963. S-0885-0006: Operational Files of the Secretary-General: Speeches, Messages, Statements, and Addresses - not Issued as Press Releases. Genebra: United Nations, 1963.

United States Senate Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, 1825-1998: members, jurisdiction, and history. Disponível em: <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/sen_agriculture>. Acesso em 11 ago 2009.

UNIVERSIDADE DO BRASIL. Regimento do Instituto de Nutrição, criado na Universidade do Brasil pelo Decreto-Lei n. 684, de 16 de janeiro de 1946. DOU 07 nov 1946, seção 1, p. 21.

VASCONCELOS SOBRINHO, João de. Requirements of a growing nation. *Unasyuva*, v. 4, n. 4, p. 66-78, 1950.

VERGARA, Arturo; WATERLOW, John. Protein malnutrition in Brazil. Tercera Conferencia sobre Problemas de la Nutrición en América Latina, Caracas, Venezuela, oct 1953. Roma: FAO, 1953.

WATERLOW, John C. (ed.). Protein malnutrition: Proceedings of a Conference in Jamaica (1953) sponsored jointly by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), World Health Organization (WHO), and Josiah Macy Jr. Foundation. Nova Iorque: Columbia University Press, 1955.

_____. Childhood malnutrition in developing nations: looking back and looking forward. *Annual Review of Nutrition*, v. 14, n. 1, p. 1-20, 1994.

WHO. FAO/WHO Joint Expert Committee on Nutrition. Report of the Second Session, 10-17 april 1951. World Health Organization Technical Report Series, n. 44. Genebra: WHO, 1951.

WILLIAMS, Cicely D. Kwashiorkor: a nutritional disease of children associated with a maize diet. *Lancet*, v. 2, n. 1, p. 1151-1152, 1935.

WISE, J. P. Argentina, Brazil and Uruguay: development of the Marine Fisheries Biology Research Program. Report to the governments. Roma: FAO, 1964.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALLAH, Patrizia R.; BACHA, C. J. C. Las políticas de reglamentación de la pesca en Brasil. *Revista Cubana de Investigaciones Pesqueras*, v. 23, n. 1, p. 21-25, 2003.
- About IFAD. Disponível em <<http://www.ifad.org/>>. Acesso em 23 mar 2011.
- ABRANDH/CERESAN/CONSEA/FAO. Avanços e desafios da implementação do direito humano à alimentação adequada no Brasil. Relatório Técnico. Brasília: FAO, 2009.
- AGINAM, Obijiofor. International law and communicable diseases. *Bulletin of the World Health Organization*, v. 80, n. 12, p. 946-951, 2002.
- ALLEN, Lindsay H. Interventions for micronutrient deficiency control in developing countries: past, present and future. *Journal of Nutrition*, v. 133, n. 11, p. 3875-3878, supl. 2, 2003.
- ALMEIDA, Marta de. Circuito aberto: ideias e intercâmbios médico-científicos na América Latina nos primórdios do século XX. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 13, n. 3, p. 733-757, 2006.
- ALONSO, Ângela. Ideias em movimento: a geração de 1870 na crise do Brasil-Império. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- AOKI, Kunio. Short history of epidemiology for noninfectious diseases in Japan. Part 1: selected diseases and related episodes from 1880 through 1944. *Journal of Epidemiology*, v. 17, n. 1, p.1-18, 2007.
- BAER, Werner. A economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1996.
- BALINSKA, Marta. A life for humanity: Ludwik Rajchman, 1881-1965. Budapeste: CEU Press, 1998.
- BARBOSA, Marta Emísia J. Famintos do Ceará: imprensa e fotografia entre o final do século XIX e o início do século XX. Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2004.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. Rules for the world: International organizations in global politics. Nova Iorque: Cornell University Press, 2004.
- _____. The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organizations*, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.
- BARONA, Joseph L. Nutrition and health: the international context during the inter-war crisis. *Social History of Medicine*, v. 21, n. 1, p. 87-105, 2008.

- BASTOS, Elide Rugai. O outro Brasil de Luís Amaral. In: BOTELHO, André; BASTOS, Elide R.; VILLAS BÔAS, Gláucia (orgs.). O moderno em questão: a década de 1950 no Brasil. Rio de Janeiro: TopBooks, 2008.
- BENGOA, José M. História de la nutrición en salud pública. Anales Venezolanos de Nutrición, v. 16, n. 2, p. 85-96, 2003.
- BERTOLLI FILHO, Cláudio. História da saúde pública no Brasil. São Paulo: Ática, 1996.
- BESKOW, Paulo R. Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra, 1946-1964. Estudos Sociedade e Agricultura, v. 12, n. 2, p. 56-79, 1999.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- _____. Eugênio Gudín. Estudos Avançados, v. 15, n. 41, p. 91-110, 2001.
- BIRN, Anne-Emanuelle. O nexó nacional-internacional na saúde pública: o Uruguai e a circulação das políticas e ideologias de saúde infantil, 1890-1940. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, v. 13, n. 3, p. 675-708, 2006.
- _____. PILLAY, Yogan; HOLTZ, Timothy H. Textbook of international health: global health in a dynamic world. 3a. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.
- _____.; HOCHMAN, Gilberto. Carta dos editores convidados. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, v. 13, n. 3, p. 0-0, 2006.
- BIZZO, Maria Letícia G. Ação política e pensamento social em Josué de Castro. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi – Ciências Humanas, v. 4, n. 3, p. 401-420, 2009.
- _____.; LIMA, Nísia Trindade. O projeto civilizatório nacional do Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, 1946-1960. Perspectivas (UNESP), v. 37, n. 1, p. 191-209, 2010.
- BOROWY, Iris. The effect of world depression: nutrition. p. 361-395. In: Coming to terms with world health: the League of Nations Health Organization, 1921-1946. Frankfurt: Peter Lang, 2009.
- BOTELHO, André. Uma sociedade em movimento e sua *Intelligentsia*: apresentação. p. 15-26. In: _____.; BASTOS, Elide R.; VILLAS BÔAS, Gláucia (orgs.). O moderno em questão: a década de 1950 no Brasil. Rio de Janeiro: TopBooks, 2008a.
- _____. Ciência pelo desenvolvimento: a escrita pública de José Leite Lopes. p. 271-310. In: _____.; BASTOS, Elide R.; VILLAS BÔAS, Gláucia. (orgs.). O moderno em questão. A década de 1950 no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008b.
- BOURGÉS, Héctor; BENGOA, José; O'DONNELL, Alejandro (coords.). Sociedad Latinoamericana de Nutrición. Histórias de la nutrición en América Latina. México:

Fundación Cavendes, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, 2002.

BRAGA, José Carlos de S.; PAULA, Sérgio G. de. Saúde e previdência: estudos de política social. São Paulo: CEBES/HUCITEC, 1981.

BROWN, Theodore M.; FEE, Elizabeth. Rudolf Carl Virchow: medical scientist, social reformer, role model. *American Journal of Public Health*, v. 96, n. 12, p. 2104–2105, 2006.

BUNCH, Matthew J. All roads lead to Rome: Canada, the Freedom From Hunger Campaign, and the rise of NGOs, 1960-1980. Tese (Doutorado em História) - University of Waterloo, Ontário, 2007.

CAMPOS, André Luiz V. de. Políticas internacionais de saúde na era Vargas: o Serviço Especial de Saúde Pública, 1942-1960. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

CANDEIAS, Nelly M. F. Memória histórica da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (1918-1945). *Revista de Saúde Pública*, n. 18, número especial, p. 02-60, 1984.

CARLSON, Jonathan. Hunger, agricultural trade liberalization, and soft international law: addressing the legal dimensions of a political problem. *Iowa Law Review* n. 1187, 1984/1985.

CARNEIRO, Otávio Augusto D. Estruturas econômicas nacionais e relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 10, n. 39-40, p. 7-19, 1967.

CARONE, Edgard. O Estado Novo, 1937-1945. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1976.

CARPENTER, Kenneth J. The work of Wallace Aykroyd: international nutritionist and author. *Journal of Nutrition*, v. 137, n. 4, p. 873-878, 2007.

CASTRO-SANTOS, Luiz Antônio de. O pensamento sanitário na Primeira República: uma ideologia de construção de nacionalidade. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 282, n. 2, p. 193-210, 1985.

CEPÊDA, Vera Alves. O lugar da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado no pensamento político dos anos 50. p. 357-388. In: BOTELHO, André; BASTOS, Elide Rugai; VILLAS BÔAS, Gláucia (orgs.). O moderno em questão: a década de 1950 no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

COIMBRA, Marcos. Dois modelos de intervenção nutricional no Brasil: PNS e PROAB. In: CASTRO, Cláudio M.; COIMBRA, Marcos. Problema alimentar no Brasil. São Paulo: Almed, 1985.

COIMBRA, Marcos; MEIRA, João; STARLING, Mônica. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. Relatório final de pesquisa. Belo Horizonte: Instituto Nacional de Assistência ao Estudante, 1982.

COOPER, Richard N. A half century of development. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., May 3-4, 2004. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251814066992/Richard_Cooper_A_Half_Century_of_Devpt_formatted_final.pdf>. Acesso em 28 abr 2010.

COUTINHO, Marília; LUCATELLI, Márcio. Produção científica em nutrição e percepção pública da fome e alimentação no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 40, n. especial, p. 86-92, 2006.

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

_____. La salud internacional, la Guerra Fría y la erradicación de la malaria en México en la década de los años cincuenta del siglo XX. p. 313-318. In: Claudia Agostoni, Curar, sanar y educar. Enfermedad y sociedad en México, siglos XIX y XX. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.

CUNHA, Vivian da Silva. Centro Internacional de Leprologia: ciência, saúde e cooperação internacional no Brasil do entre guerras (1923-1939). Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, Rio de Janeiro, 2011.

DARBY, William J. Contributions of Atwater and CISDA to knowledge of nutrient requirements. *Journal of Nutrition*, v. 24, n. 1, supl. 1, p. 1733-1737, 1994.

D'ÁVILA, Elaine M. M. Memória do curso de nutrição do Serviço de Alimentação da Previdência Social e a alimentação popular. Dissertação (Mestrado em Memória Social e Documento) - Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

EICHER, Carl K.; STAATZ, John M. International agricultural development. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

ESCOBAR, Arturo. Power and visibility: development and the invention and management of the Third World. *Cultural Anthropology*, v. 3, n. 4, p. 428-443, 1988.

_____. Encountering development: the making and unmaking of the third world. Princeton: Princeton University Press, 1994.

FARLEY, John. To cast out disease: a history of the International Health Division of the Rockefeller Foundation, 1913-1951. Nova Iorque: Oxford University Press, 2004.

FAUSTO, Boris. História geral da civilização Brasileira. Tomo III. v. II. São Paulo: DIFEL, 1983.

FAUSTO, Bóris. História concisa do Brasil. São Paulo: EDUSP, 2002.

- FERREIRA, Luiz Otávio. José Francisco Xavier Sigaud: um personagem esquecido, uma obra reveladora. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, v. 5, n. 1, p. 125-126, 1998.
- FINNEMORE, Martha. *National interests in international society*. Nova Iorque: Cornell University Press, 1996.
- FIORI, José Luís. De volta à questão da riqueza de algumas nações. p. 11-46. In: _____ (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FOGAGNOLI, Marcela M. “Almoçar bem é no SAPS!”: os trabalhadores e o Serviço de Alimentação da Previdência Social, 1940-1950. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.
- FONSECA, Cristina M. O. Local e nacional: dualidades da institucionalização da saúde pública no Brasil, 1930-1945. Tese (Doutorado em Ciência Política e Sociologia) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.
- FREYRE, Gilberto. *Ordem e Progresso*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1959.
- FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. Projeto Memória – Josué de Castro, 2007. Disponível em: <<http://www.projeto memoria.art.br/JosuedeCastro/>>. Acesso em 12 maio 2009.
- GALBRAITH, John Kenneth. *The Great Crash: 1929*. Boston: Houghton Mifflin, 1988 [1955].
- GARCIA, S. M. Ocean fisheries management: the FAO programme. p. 381-418. In: FABRI, Paolo (ed.). *Ocean management in global change*. Londres: Elsevier Applied Science, 1992.
- GARRET, Laurie. *A próxima peste: novas doenças num mundo em desequilíbrio*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1995.
- GAVITO, Xavier S. FAO'S assistance in developing the potential agricultural resources of Latin America. *International Social Science Bulletin*, v. 4, n. 3, p. 555 -559, 1952.
- GEDDES, Barbara. Building State autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Studies*, v. 22, n. 2, p. 217-235, 1990.
- GILLESPIE, James A. International organizations and the problem of child health, 1945-1960. *Dynamis*, v. 23, n. 1, p. 115-42, 2003.
- GOHN, Maria da Glória M. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.
- HAAS, Peter M. Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- HALL, Anthony. *Developing Amazonia: deforestation and social conflict in Brazil's Carajas Programme*. Manchester: Manchester University Press, 1989.

HARRISON, Mark. *Disease and the modern world: 1500 to the present day*. Malden: Polity, 2004.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa R. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOCHMAN, Gilberto. From autonomy to partial alignment: national malaria programs in the time of global eradication, Brazil, 1941-61. *Canadian Bulletin of Medical History*, v. 25, n. 1, p. 161-92, 2008a.

_____. Malária, políticas nacionais e saúde internacional: Brasil, 1939-1964. In: ALMEIDA, Marta de; VERGARA, Moema de Rezende (orgs.). *Ciência, História e Historiografia*, v. 1, p. 65-80. São Paulo: Via Lettera-Mast, 2008b.

IRIYE, Akira. *Global community: the role of international organizations in the making of the contemporary world*. Berkeley: University of California Press, 2002.

JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico B. da; DELGADO, Guilherme C.; CASTRO, Jorge A. de; CARDOSO JUNIOR, José C.; THEODORO, Mário; BEGHIN, Nathalie. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2009.

KAUFMANN, Christine; HENRI, Simone. Liberalizing trade in agriculture and food security - mission impossible? *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 40, n. 4, p. 1039-1070, 2007.

KENNEDY, Eileen. Public policy in nutrition: the US nutrition safety net—past, present and future. *Food Policy* v. 24 , n. 2-3. p. 325-333, 1999.

KROPF, Simone P. Carlos Chagas: science, health and national debate in Brazil. *Lancet (British edition)*, v. 377, n. 9779, p. 1740-1741, 2011.

L'ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. Período de 1940 a 1964. *Revista de Nutrição da PUC de Campinas*, v. 1, n. 2, p. 87-138, 1988.

LAHUERTA, Milton. Em busca da formação social brasileira: marxismo e vida acadêmica. *Perspectivas (UNESP)*, v. 28, n. 1, p. 157-186, 2005.

_____. Marxismo e vida acadêmica: os pressupostos intelectuais da crítica uspiana ao nacional-desenvolvimentismo. p. 311-356. In BOTELHO, André; BASTOS, Elide R.; VILLAS BÔAS, Gláucia (org.). *O moderno em questão: a década de 1950 no Brasil*. Rio de Janeiro: Toopbooks, 2008.

LEVINE, Robert. *Pernambuco in the Brazilian federation, 1889-1937*. Stanford: Stanford University Press, 1978.

_____. *Pai dos pobres? O Brasil e a era Vargas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

- LIMA, Eronides da S. Gênese e constituição da educação alimentar: a instauração da norma. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, v. 5, n. 1, p. 57-83, 1998.
- LIMA, Nísia Trindade. *Um sertão chamado Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ, 1999.
- _____. O Brasil e a Organização Panamericana de Saúde: uma história em três dimensões. In: FINKELMAN, J. (org.). *Caminhos da saúde pública no Brasil*. Rio de Janeiro: OPAS/Editora Fiocruz, 2002.
- _____. Public health and social ideas in modern Brazil. *American Journal of Public Health*, v. 97, n. 7, p. 1209-1215, 2007.
- _____; HOCHMAN, Gilberto. Condenado pela raça, absolvido pela medicina: o Brasil descoberto pelo movimento sanitário da Primeira República. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura (orgs). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Centro Cultural Banco do Brasil, 1996.
- _____; FONSECA, Cristina. M. O.; HOCHMAN, Gilberto. A saúde na construção do Estado nacional no Brasil: reforma sanitária em perspectiva histórica. p. 27-58. In: _____; GERSCHMAN, Sílvia; EDLER, Flávio C.; SUÁREZ, Júlio M. (orgs). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- LIMA, Roberto C. A. *Um rio são muitos*. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- MacMAHON, Joseph A. *WTO Agreement on Agriculture: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- MAGALHÃES, Rosana. *Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.
- MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento econômico da Amazônia: Uma análise das políticas governamentais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- MAURER; Sobal, J. *Eating agendas: food and nutrition as social problems*. Nova Iorque: Aldine de Gruyter, 1995.
- McINTOSH, William A. *Sociologies of food and nutrition*. Nova Iorque: Plenum, 1996.
- McNEELY, Connie. *Constructing the nation-State: International organizations and prescriptive action*. Westport: Greenwood, 1995.
- MENDONÇA, Sônia R. de. Ensino agrícola e influência norte-americana no Brasil, 1945-1961. *Tempo*, v. 15, n. 29, p. 139-166, 2010.
- MEYER, John W.; BOLI, John; THOMAS, George M.; RAMIREZ, Francisco O. World society and the nation-State. *American Journal of Sociology*, v. 103, n 1, p. 144-81, 1997.

MIKESELL, Raymond. Economic doctrines implied in the reports of the United Nations and of the International Bank for Reconstruction and Development of underdeveloped countries. *American Economic Review*, v. 44, n. 2, p. 570–582, 1954.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA/SECRETARIA DE ENSINO SUPERIOR. Os cursos de nutrição no Brasil: evolução, corpo docente, currículo. Série Cadernos de Ciências da Saúde, n. 6. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1983.

MORAIS, Clodomir. Queda de uma oligarquia. Recife: Gráfica Editora do Recife, 1959.

MURARD, Lion. Designs within disorder: international conferences on rural health care and the art of the local, 1931-39. p. 141-174. In: SOLOMON, Susan G.; MURARD, Lion; ZYLBERMAN, Patrick (orgs.). *Shifting boundaries of public health: Europe in the twentieth Century*. Nova Iorque: University of Rochester Press, 2008.

NASCIMENTO, Renato C. do. Josué de Castro: o sociólogo da fome. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/Consea/static/documentos/Outros/Consultoria%20FBB%20Josu%20de%20Castro.pdf>>. Acesso em 10 mar 2009.

NOBEL FOUNDATION. The Nobel Peace Prize 1949: Lord Boyd Orr. Disponível em <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1949/orr-bio.html>. Acesso em 22 mar 2009.

O'BRIEN, John B. F. L. McDougall and the origins of the FAO. *Australian Journal of Politics and History*, v. 46, n. 2, p. 164–174, 2000.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. A invenção do Nordeste e do nordestino. In: 13o. Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007, Recife. Disponível em <http://www.sbsociologia.com.br/congresso_v02/papers/GT16%20Pensamento%20Social%200no%20Brasil/A%20inven%20C3%A7%20C3%A3o%20do%20nordeste%20e%20do%20>. Acesso em 15 janeiro 2008.

OLIVEIRA, Silvana. Changes in food consumption in Brazil. *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, v. 47, n. 2, supl. 1, p. 22-24, 1997.

OSORIO, Snezana N. Reconsidering kwashiorkor. *Topics in Clinical Nutrition*, v. 26, n. 1, p. 10-13, 2011.

PACKARD, Randall M. Malaria dreams: postwar visions of health and development in the Third World. *Medical Anthropology*, v. 17, n. 3, p. 279-96, 1997.

PANNENBORG, Charles O. A new international health order: an inquiry into the international relations of world health and medical care. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979.

- PASSMORE, R. Wallace Ruddell Aykroyd. *British Journal of Nutrition*, v. 43, n. 2, p. 245-250, 1980.
- PEDRÃO, Fernando C. Ignácio Rangel. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 41, p. 127-137, 2001.
- PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PIETERSE, Jan N. *Development theory: deconstructions/reconstructions*. Londres: Sage Publications, 2010.
- PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2004.
- PIRES-ALVES, Fernando. *Informação científica, educação médica e políticas de saúde: a Organização Pan-Americana da Saúde e a criação da Biblioteca Regional de Medicina - Bireme*. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 13, n. 3, p. 899-908, 2008.
- _____. *Cooperação interamericana em saúde na era do desenvolvimento: informação científica e tecnologias educacionais na formação de recursos humanos*. Tese (Doutorado em História da Ciência e da Saúde). Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Rio de Janeiro, 2011.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- REDCLIFT, Michael; GOODMAN, David. p. 48-78. *The machinery of hunger: the crisis of Latin American food systems*. In: GOODMAN, D.; REDCLIFT, M. (eds). *Environment and development in Latin America: the politics of sustainability*. Manchester: Manchester University Press, 1991.
- REES, Rosemary. *Poverty and public health, 1815-1949*. Londres: Heinemann, 2001.
- RUNGE, Ford. *Agricultural economics: a brief intellectual history*. Center for International Food and Agricultural Policy, University of Minnesota. Working Paper WP06-1. Minnesota: University of Minnesota, 2006.
- RUXIN, Joshua N. *Hunger, science, and politics: FAO, WHO, and Unicef nutrition policies, 1945-1978*. 1996. Tese (Doutorado em História) - University College of London, Londres, 1996.
- SÁ, Dominichi Miranda de. *A voz do Brasil: Miguel Pereira e o discurso sobre o 'imenso hospital'*. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 16, supl. 1, p. 333-348, 2009.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

- SCARZANELLA, Eugenia. Los pibes en el Palacio de Ginebra: las investigaciones de la Sociedad de las Naciones sobre la infancia latinoamericana (1925-1939). *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 14, n. 2, p. 60-88, 2003.
- SCHIAVI, Sandra M. de A. Os programas de reforma agrária 'cédula da terra' e 'convencional': uma análise comparativa. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2003.
- SCHOLZ, Imme. Overexploitation or sustained management: action patterns of the tropical timber industry - the case of Para, Brazil, 1960-1997. Londres: Frank Cass, 2001.
- SCHRAIER, Silvio D. Breve história de la nutrición en la República Argentina. Disponível em <<http://www.sanutricion.org.ar/pdf/historia.pdf>>. Acesso em 11 mar 2011.
- SCHUH, Edward; BRANDÃO, Antônio S. P. The theory, empirical evidence, and debates on agricultural development issues in Latin America: a selective survey. p. 545-969. In: MARTIN, Lee R (ed.). *A survey of agricultural economics literature, v. 4: agriculture in economic development, 1940s to 1990s*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1992.
- SCRIMSHAW, Nevin S. History and early development of INCAP. *Journal of Nutrition*, v. 140, n. 2, p. 394-396, 2010.
- SEMBA, Richard D.; BLOEM, Martin W. *Nutrition and health in developing countries*. Totowa: Humana Press, 2008.
- SHAW, John D. *World food security: a history since 1945*. Basingstoke: Palgrave, 2007.
- SILVA, Alexandra de Mello. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2, p. 139-158, 1998.
- SILVA, Tânia Elias M. da. Josué de Castro: para uma poética da fome. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1998.
- _____. A construção da esperança e do compromisso social no itinerário de Josué de Castro. *Inter-Legere*, v. 2, n. 4, p. 57-80, 2008.
- SKIDMORE, Thomas E. *Politics in Brazil, 1930-1964: an experiment in democracy*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1967.
- _____. The historiography of Brazil, 1889-1964: Part I. *Hispanic American Historical Review*, v. 55, n. 4, p. 716-48, 1975.
- _____. The historiography of Brazil, 1889-1964: Part II. *Hispanic American Historical Review*, v. 56, n. 1, p. 81-109, 1976.
- SMITHSONIAN INSTITUTION ARCHIVES. Emma Reh Stevenson (1896 – 1982). Disponível em <<http://siarchives.si.edu/research/sciservwomenreh.html>>. Acesso em 15 mai 2011.

SOARES, Gláucio A. D. Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.

SOUZA, Maria do Carmo C. de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 07-40, 2006.

STAPLES, Amy L. S. *The birth of development: how the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization changed the world, 1945-1965*. Kent: The Kent State University Press, 2006.

STERN, Steve. The decentered center and the expansionist periphery: the paradoxes of foreign-local encounter. In: GILBERT, Michael J. (ed.). *Close encounters of empire: writing the cultural history of U.S.- Latin American relations*. Londres: Duke University Press, 1998.

SZMRECSÁNYI, Tamász. O desenvolvimento da produção agropecuária, 1930-1970. In: FAUSTO, Bóris (org.). *O Brasil republicano: economia e cultura, 1930-1964*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1986.

_____; SUZIGAN, Wilson. *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: EDUSP/HUCITEC, 2002.

TALBOT, Ross B. *Historical dictionary of the international food agencies: FAO, WFP, WFC, IFAD*. Nova Jérsei: Scarecrow Press, 1994.

THANT, U. *apud* CORDIER, Andrew; HARRELSON, Max. *Public papers of the secretaries-general of the United Nations: U Thant*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1977. p. 545.

THOMAS, Caroline. Poverty, development, and hunger. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (eds). *The globalization of world politics*, 3a. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

VASCONCELOS, Francisco de A. G. de. Os Arquivos Brasileiros de Nutrição: uma revisão sobre produção científica em nutrição no Brasil, 1944 a 1968. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 15, n. 2, p. 303-316, 1999.

_____. Fome, eugenia e constituição do campo da nutrição em Pernambuco: uma análise de Gilberto Freyre, Josué de Castro e Nelson Chaves. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, v. 8, n. 2, p. 315-39, 2001a.

_____. Como nasceram os nossos anjos brancos: a construção do campo da nutrição em saúde pública em Pernambuco. Recife: Edições Bagaço, 2001b.

VEGA-FRANCO, Leopoldo. Hitos conceptuales en la história de la desnutrición proteico-energética. *Salud Pública de México*, v. 41, n. 4, p. 328-333, 1999.

VERNON, James. The ethics of hunger and the assembly of society: The techno-politics of the school meal in Modern Britain. *American Historical Review*, v. 110, n. 3, p. 693–725, 2005.

_____. *Hunger: a modern history*. Cambridge: Belknap Press, 2007.

VILLAS BÔAS, Gláucia. *Mudança provocada: passado e futuro no pensamento sociológico brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WAHRLICH, Beatriz. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

WALT, Gill; SHIFFMAN, Jeremy; SCHNEIDER, Helen; MURRAY, Susan F; BRUGHA, Ruairi; GILSON, Lucy. 'Doing' health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges. *Health Policy and Planning*, v. 23, n. 5, p. 308-317, 2008.

WATTS, Michael J.; BOHLE, Hans G. Hunger, famine and the space of vulnerability. *Geojournal*, v. 30, n. 2, p. 117-125, 1993.

WEINDLING, Paul. Social medicine at the League of Nations Health Organization and International Labour Office compared. p. 134-153. In: _____ (ed.). *International health organizations and movements, 1918-1939*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

_____. *Philanthropy and world health: the Rockefeller Foundation and the League of Nations Health Organization*. *Minerva*, v. 35, n. 3, p. 269-281, 1997.

_____. As origens da participação da América Latina na Organização de Saúde da Liga das Nações, 1920 a 1940. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 13, n. 3, p. 555-570, 2006.

ANEXO I - Cronologia dos principais eventos da trajetória de Josué de Castro

- Nasce em Recife, 1908.
- Forma-se em Medicina pela Faculdade Nacional de Medicina da Universidade do Brasil, 1929.
- Torna-se livre-docente de fisiologia da Faculdade de Medicina do Recife, 1932.
- Publica *O problema fisiológico da alimentação no Brasil*, 1932.
- Republica o livro acima, que passa a se denominar *O problema da alimentação no Brasil*, 1933.
- Assume a cátedra de antropologia da Universidade do Distrito Federal, 1935-1938.
- Publica *Condições de vida das classes operárias do Recife*, 1935.
- Publica *Alimentação e raça*, 1935.
- Torna-se catedrático de geografia humana da Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais do Recife, 1933-1935.
- Publica o artigo *Terapêutica dietética do diabete*, 1936.
- Atua como membro da Comissão de Inquérito para o Estudo da Alimentação do Povo Brasileiro, pelo Departamento Nacional de Saúde, 1936.
- Publica *Documentário do Nordeste*, 1937.
- Publica *A alimentação brasileira à luz da geografia humana*, 1937.
- Agraciado com o Prêmio Pandiá Calógeras pela Associação Brasileira de Escritores, 1937.
- Publica *Fisiologia dos tabus*, 1939.
- Publica *Geografia humana*, 1939.
- Realiza, a convite do governo italiano, conferências nas Universidade de Roma e de Nápoles, 1939.
- Publica *Alimentazione ed acclimatazione umana nei tropici*, 1939.
- Idealiza e dirige o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (1939), o qual é transformado no SAPS em 1940.
- Torna-se catedrático de geografia humana da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, 1940-1964.
- É convidado pelos governos de alguns países para estudar problemas de alimentação e nutrição: Argentina, 1942; Estados Unidos, 1943; República Dominicana, 1945; México, 1945 e França, 1947.

- Idealiza e dirige o Serviço Técnico da Alimentação Nacional, 1942-1944.
- Preside a Sociedade Brasileira de Alimentação, 1942-1944.
- Idealiza e dirige o Instituto de Tecnologia Alimentar, 1945-1946.
- Preside a Comissão Nacional de Alimentação, órgão máximo de políticas alimentares do país, 1945-1954.
- Publica *Geografia da fome*, 1946.
- Recebe o Prêmio José Veríssimo da Academia Brasileira de Letras, 1946.
- Publica *La alimentación en los trópicos*, 1946.
- Funda e dirige o Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, 1946-1954.
- Publica *Fatores de localização da cidade do Recife*, 1947.
- Torna-se membro do Comitê Consultivo Permanente de Nutrição da FAO, 1947.
- Publica *Geopolítica da fome*, 1951.
- Preside o Conselho Executivo da FAO, 1952-1956.
- É agraciado com o Prêmio Roosevelt da Academia de Ciências Políticas dos Estados Unidos, 1952.
- Recebe a Grande Medalha da Cidade de Paris, 1953.
- Agraciado com o Prêmio Internacional da Paz, 1954.
- Publica *Três personagens: Einstein, Fleming, Roosevelt*, 1955.
- Torna-se Oficial da Legião de Honra, França, 1955.
- Recebe a Grande Cruz do Mérito Médico, Brasil, 1955.
- Publica *A cidade do Recife - ensaio de geografia humana*, 1956.
- Participa como membro de distintas Associações e Academias, no Brasil e no exterior.
- Eleito presidente do Comitê Governamental da Campanha da Luta contra a Fome da Organização das Nações Unidas (ONU), 1956.
- Exerce o cargo de deputado federal pelo estado de Pernambuco, 1955-1962.
- Publica *O livro negro da fome*, 1957.
- Publica *Ensaio de geografia humana*, 1957.
- Publica *Ensaio de biologia social*, 1957.
- Funda e preside a Associação Mundial de Luta Contra a Fome, 1957.
- Eleito presidente do Comitê Governamental da Campanha de Luta Contra a Fome promovida pela ONU, 1960.
- É nomeado embaixador do Brasil na ONU, em Genebra, 1962-1964.
- Tem os direitos políticos cassados pelo Ato Institucional no. 1 do governo militar, 1964.

- Exila-se em Paris, 1964-1973.
- Funda e preside o Centro Internacional para o Desenvolvimento, 1965-1973.
- Publica *Sete palmos de terra e um caixão*, 1965.
- Publica *Ensayos sobre el sub-desarrollo*, 1965.
- Funda e preside o Centro Internacional para o Desenvolvimento, 1965-1973.
- Publica *Adonde va la América Latina?*, 1966.
- Publica *Homens e caranguejos*, 1967.
- Publica *A explosão demográfica e a fome no mundo*, 1968.
- Recebe a Ordem de Andrés Bello, Venezuela, 1968.
- Passa a lecionar como professor estrangeiro associado no Centro Universitário Experimental de Vincennes, da Universidade de Paris, 1968-1973.
- Publica *El hambre - problema universal*, 1969.
- Publica *Latin american radicalism*, 1969.
- Preside a Associação Médica Internacional para o Estudo das Condições de Vida e Saúde, 1970.
- Publica *A estratégia do desenvolvimento*, 1971.
- Morre aos 65 anos em Paris, 1973.

ANEXO II - Principais atividades de assistência técnica da FAO no Brasil, externas à área de nutrição

Florestas

Ano	Atividades principais
1947	O Comitê Provisório sobre Silvicultura e Produtos Florestais da FAO recomenda o pinheiro-do-Paraná para ser usado na reconstrução emergencial europeia.
1948	Conferência Latino-Americana sobre Silvicultura e Produtos Florestais, em Teresópolis, recomendando planos concretos para o desenvolvimento dos recursos florestais da região.
1949	Criada a Comissão Latino-americana da FAO de Silvicultura e Produtos Florestais, com sua primeira reunião no Rio de Janeiro; instituído na mesma cidade o Escritório Latino-americano da FAO para Produtos Florestais; relatório sobre uso dos recursos florestais da América Latina e respectivas necessidades de equipamentos.
1950	Visita do representante regional e comitiva à região amazônica e discussões com autoridades brasileiras sobre aumento das atividades florestais e formação de especialistas.
1951	Início informal do inventário florestal amazônico; chegada de especialistas em silvicultura, incluindo corte de madeira, indústrias e comercialização florestais; a FAO passa a participar de atividades em instâncias ligadas a silvicultura, como o Comitê de Recursos Florestais da Comissão de Desenvolvimento do Vale da Amazônia; sugestões acerca de pesquisa e plantas-piloto de despolpa de madeiras para produção de celulose.
1952	Começa missão de campo com estudos preliminares na região amazônica, incluindo primeiro relatórios e recomendações; elaboração de programa de curto prazo para melhoria das instalações existentes, e de longo prazo para desenvolvimento da indústria florestal amazônica; estudos de redução dos custos de produção, comercialização e potencial de mercado.
1953	A missão amazônica publica abrangente relatório inicial e algumas de suas recomendações começam a ser postas em prática; realização de cursos de

	<p>treinamento incluindo um centro demonstrativo em corte, uma escola de reparo de equipamentos e uma oficina de manutenção mecânica; levantamentos aerofotogramétricos preliminares da floresta; sugestão ao governo de medidas de incentivo ao investimento nos recursos florestais amazônicos; intensificação do treinamento e incorporação de mais especialistas; início dos preparativos para realização de um outro amplo inventário, acerca da bacia do rio São Francisco.</p>
1954	<p>Domínio do <i>know-how</i> para exploração do pinheiro-do-Paraná; continuidade de vários preparativos para início efetivo do grande inventário florestal amazônico no ano seguinte; início do inventário da bacia do rio São Francisco, principiando por Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba e Pernambuco.</p>
1955	<p>Primeira etapa do inquérito amazônico, cobrindo a região entre os rios Tapajós e Xingu; inquérito de solos e vegetação no estado do Rio de Janeiro e em Barreiras, na Bahia, em convênio com o Instituto Agrônomo do Norte; conversações sobre amplos interesses da SPVEA e da CNA para 1956 na região amazônica, envolvendo desde serragem de madeira até alimentação suplementar.</p>
1957	<p>Treinamento prático em corte de dormentes para ferrovias, em Santarém; a missão amazônica é expandida, incluindo agora especialistas em solos, agricultura, pecuária e pesca; assessoria à gradual evolução do Instituto de Pesquisas da Amazônia, para reunir informações sobre 1.500 espécies florestais ainda desconhecidas e seus requerimentos ecológicos, bem como para treinamento de técnicos e pesquisadores.</p>
1958	<p>Um membro da equipe amazônica vai para o Rio para ajudar a organizar um serviço federal de inventários florestais; continua o treinamento em corte em Santarém; criado um centro demonstrativo de construção de estradas nas cercanias de Santarém; publicados o segundo, o terceiro e o quarto dos volumes do inventário amazônico – amplos levantamentos sobre as regiões entre os rios Xingu e Tocantins, entre os rios Tapajós e Madeira e entre os rios Tocantins, Guamá e Capim.</p>
1959	<p>Publicados diversos resultados do inquérito no rio São Francisco; continuidade das atividades junto ao Instituto de Pesquisas da Amazônia.</p>
1960	<p>Publicação do quinto e do sexto volumes do inventário florestal amazônico, cobrindo as regiões entre os rios Caeté e Maracaçumé e a região do rio Curuá-Una; estudos na floresta de área seca ao sul do rio Amazonas; projeto-piloto de estudo da</p>

	bacia do rio Mamanguape; Mapa de Solos da América Latina.
1961	Aplicação na região amazônica de algumas recomendações do inventário, incluindo métodos de manejo dos recursos florestais, análises científicas, treinamento e produção de celulose; investigações sobre solos na região do baixo Amazonas; realiza-se em São Paulo a II Conferência Mundial sobre Eucaliptos; assessoria à iniciativa privada no florestamento industrial de eucalipto no Paraná, para produção de papel.
1962	Final das atividades de campo do inventário florestal da Amazônia, com publicação de seu sétimo volume, englobando uma região próxima ao rio Tocantins (região da madeira ucuúba); inquérito na região do mogno de Goiás e Pará; inquérito florestal e de solo ao longo da rodovia São Miguel-Imperatriz; I Encontro Latino-americano sobre inquérito de solos; estudo sobre os principais solos úmidos do Brasil.
1963	Estudo das argilas dos solos nordestinos.
1964	Padronização da classificação de madeiras; expedição FAO/UNESCO de estudo de solos (Brasil, Argentina e Uruguai); análise das limitações ao uso agrícola de solos em São Paulo, Furnas, nordeste de Minas Gerais, sul da Bahia, Pernambuco e Alagoas; reunião em Curitiba da Comissão Latino-americana de Florestas; continuação do inventário do São Francisco (problemas de cultura algodoeira nordestina).

Agricultura

Ano	Atividades principais
1950	Dados brasileiros são incluídos no censo agrícola mundial.
1951	Encontro sobre produção, distribuição e utilização de fertilizantes na América Latina, realizado no Rio de Janeiro; chegada de especialistas em agricultura, economia agrícola e extensão agrícola.
1952	Visita técnica de entomologistas para analisar combate ao gafanhoto; visita de comitiva da FAO a colônias alemãs e italianas em Porto Alegre e divulgação da agência na região, bem como ao Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrícolas

	(atual Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro), então centro de todo o programa federal de pesquisa agrícola; conversações acerca de um sistema nacional de entrepostos.
1953	Análise da economia de produção e das condições de plantio de trigo no Rio Grande do Sul.
1954	Conversações: com a Comissão da Amazônia para estudo dos especialistas necessários, nas áreas de solo, mecanização, extensão, colonização, processamento vegetal, produtos animais, reforma agrária, economia rural, crédito agrícola, patologia animal e nutrição animal; com o Banco do Nordeste, que desejava especialistas em crédito agrícola supervisionado; e sobre projetos de irrigação no Paraná.
1955	Chegada de um agrônomo tropical a Belém; assessoria na administração de colônias agrícolas em certos pontos do país; projeto de irrigação em Petrolândia.
1957	Estudo preliminar e recomendações para o estabelecimento de uma política de águas para o Nordeste, incluindo aspectos de política agrícola e de direito à água.
1958	Análise do grau e condições de mecanização da agricultura na Bahia; em Recife, encontro sul-americano para treinamento em crédito agrícola, incluindo política financeira, gestão agrícola e planejamento nacional; combate à mosca-das-frutas, em São Paulo.
1960	Estudo da produtividade dos cultivos de café em São Paulo e de alguns cultivos no Vale do Amazonas.
1961	Avaliação e recomendações sobre o comércio de frutas e legumes no Nordeste, especialmente em Pernambuco, Bahia e Ceará.
1962	Estabelecimento de um serviço de arrendamento de máquinas agrícolas na Bahia.
1963	Estudo das políticas federais de pesquisa agrícola.
1964	Análise das reservas e das políticas de água do Nordeste; tentativas de solução de alguns problemas da cultura algodoeira em Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.

Pesca

Ano	Atividades principais
1951	Estudos e debates preliminares, e oficialização de acordo para a elaboração de um plano de assistência técnica em pesca no Brasil; um <i>expert</i> já estava no país antes da assinatura desse convênio, fazendo inquéritos preparatórios.
1952	Treinamento de brasileiros na Oficina de Treinamento de Pesca, em Valparaíso, no Chile.
1953	Primeiro relatório sobre pesca no Brasil, tratando amplamente da questão.
1955	Inquérito sobre biologia marinha para determinar espécies e densidade de peixe ao longo da maior parte da costa brasileira; assistência técnica em pesquisa, especialmente no centro-sul do país.
1956	Publicado primeiro relatório do inquérito de biologia marinha no Brasil.
1957	Análise da pesca de atum na costa do Nordeste; recomendações acerca do financiamento da indústria de pesca; experimentação de métodos de salga de peixe na Amazônia e recomendações para infraestrutura de produção e comercialização, bem como pesquisa e treinamento.
1958	Publicado o segundo relatório sobre biologia pesqueira referente à costa brasileira; atividades de secagem <i>indoor</i> de peixe salgado na região Sul, conjugadas a estudos oceanológicos e hidrográficos na região.
1961	Instituída a Comissão Latino-americana da FAO para Pesca; novos inquéritos nacionais e testes sobre uso de recursos pesqueiros para o desenvolvimento (1961-1976); relatório concernente ao desenvolvimento de pesquisas de pesca marinha no Sudeste; relatório sobre pesca na região amazônica.
1962	Elaboração de um diretório de serviços e instituições de pesca na América Latina; experimentos de melhoria da pesca de atum na costa brasileira; I Reunião da Comissão Assessora Regional FAO de Pesca para o Atlântico-Sul ocidental, no Rio de Janeiro.
1964	Investigação da disponibilidade de camarão no Brasil; desenvolvimento de proposta de um programa de pesquisa em biologia marinha no Brasil; levantamento da

	situação do conhecimento acerca de pesca e biologia de espécies marinhas importantes no Sudeste.
--	--

Pecuária

Ano	Atividades principais
1951	Estudos sobre as possibilidades de introdução do gado dinamarquês no país; auxílio à OPAS no combate à febre aftosa.
1952	Visita a Macapá, para análise dos progressos pecuários; II Encontro Interamericano de Produção Pecuária, em Bauru.
1954	Levantamento sobre controle da brucelose em diversos tipos de rebanho, além de diagnóstico e vacinação.
1955	Levantamento acerca do controle de parasitoses em diversos tipos de gado.
1956	Um zootecnista, um veterinário e um especialista em nutrição animal são incorporados à equipe do projeto da região amazônica.
1957	Relatório sobre o desenvolvimento de forragens e pastos no Rio Grande do Sul.
1958	Relatório sobre produção pecuária no Vale da Amazônia.
1959	Relatório sobre desenvolvimento de pastagens e forragens no Vale da Amazônia; relatório sobre melhoramento dos rebanhos do Vale.
1960	Relato das diversas atividades veterinárias levadas a cabo no Vale da Amazônia.
1961	Treinamento de químicos sobre técnicas de análise de deficiências minerais em animais; realizado, em São Paulo, um encontro sobre problemas de produção de leite na América Latina.
1962	Realiza-se, em São Paulo, o segundo encontro do grupo de trabalho sobre pastagens e forragens na América Tropical.
1963	Avaliação da pecuária na América Latina.

Terras, colonização e reforma agrária

Ano	Atividades principais
1951	Criado um Comitê <i>Ad Hoc</i> FAO/OIT/CEPAL em Imigração, que poderia ser convocado por qualquer país da América Latina para discussão de projetos de imigração; o representante regional da FAO passa a dar consultoria a autoridades brasileiras acerca de problemas de colonização e reforma agrária, em trabalho conjunto com OIT, Organização Internacional para Refugiados e CEPAL, e recomenda que se faça um programa brasileiro de planejamento da colonização; o mesmo representante apresenta a autoridades brasileiras o trabalho <i>Princípio básico para a organização da colonização agrícola no Brasil</i> , bem como passa a tomar parte em encontros sobre colonização no Comitê de Imigração da Comissão de Desenvolvimento do Vale da Amazônia; uma missão da Caritas, assessorada pela FAO, vem ao país para escolher local em Goiás ou no Paraná para assentamento de um grupo de colonos alemães; debates sobre imigração italiana.
1953	Seminário Latino-americano sobre Problemas da Terra, em Campinas, incluindo temas de posse de terras e colonização.
1954	Assessoria à colonização em colônias instituídas pela Divisão de Terras e Colonização – três na Bahia e três em Pernambuco; relatório acerca da administração de colônias agrícolas.
1960	Relatório de projetos de colonização com finalidade agrícola na Amazônia.
1964	Estudo dos aspectos florestais do uso da terra e da reforma agrária na América Latina, e sua implicação para a legislação florestal; continuidade (em todo o período) da Comissão Florestal Latino-americana.

Fontes: Relatórios e documentos de atividades da assistência técnica da FAO no Brasil. FAOA; DLML.

ANEXO III - Posições ocupadas pelo Brasil na FAO (1945-1972)

Posição	Período
Diretor-geral	-
Diretor-geral adjunto	-
Diretor de Divisão ou Subdivisão	-
Presidente da Conferência	-
Vice-presidente da Conferência	1948 1950 1967
Presidente ou vice-presidente de Comitês ou Comissões da Conferência	1963 1965 1967
Membro do Comitê Geral da Conferência	1946 1948 1950 1957 1961 1967
Membro de Comitês de Nomeação	1947 1949 1951 1955 1963 (Josué de Castro presidiu) 1969
Membro de Comitês de Credenciamento	1949 1959
Presidente do Conselho (Josué de Castro)	1952-1955

Vice-presidente do Conselho	1970
Membro do Conselho	1947-1953 1957-1974
Membro de Comitês de Programas do Conselho	-
Membro do Comitê de Finanças do Conselho	1950 1951 1953-1963 1969-73
Membro do Comitê de Problemas de <i>Commodities</i> do Conselho	1949 1950 1953-1971
Membro do Comitê sobre Constituição e Questões Legais da FAO	1951-1953 1959-1961

Fonte: FAO. Index: FAO Conference and Council decisions, 1945-1972. Roma: FAO, 1973. DLML.

ANEXO IV - Principais assuntos tratados nas Sessões do Conselho da FAO durante a presidência de Josué de Castro ¹

Primeiro mandato

Sessão e data	Destaques de atividades e deliberações
15 ^a (09-14 jun 1952)	<p>A Conferência sublinhara a gravidade da situação agrícola e alimentar mundial, e o Conselho salienta a interdependência dos problemas a ela relacionados, enfatizando a agricultura. Minuciosa análise da produção e da demanda mundial de alimentos, conjugada a detalhada avaliação da situação econômica mundial. "A produção industrial é o fator básico que determina o verdadeiro poder aquisitivo para se comprarem produtos agrícolas. A lentificação do progresso industrial [<i>no período</i>] significou que a demanda real por produtos agrícolas deixou também de aumentar" (p. 12).</p> <p>No âmbito da assistência técnica, necessidade de melhor se avaliarem os resultados obtidos. Que se faça maior publicidade junto aos países-membros, e mais atividades conjuntas com agências bilaterais. Que sejam prioritárias as ações que favoreceram mais rápido o desenvolvimento econômico e que haja ajuda financeira e investimentos de capital do exterior em países em desenvolvimento, pois muitos não têm recursos para fazer uso da assistência técnica da FAO, e a agência não tem condições de dar esses fundos. Desaprovadas as visitas técnicas de curta duração. Aprovado o ETAP da FAO, submetido pelo diretor-geral adjunto, Herbert Broadley.</p> <p>Visita do diretor-geral a vinte países, e do diretor regional para a América Latina a alguns países da região. Conselho salienta insistência do diretor-geral, Norris Dodd, de que se enfatizem, na FAO, conforme solicitado pela Conferência, a posse de terra, o crédito agrícola e os preços ao agricultor. "A insistência na reforma agrária não significa uma condenação total dos atuais sistemas de exploração da terra, em extensas zonas do mundo. A</p>

¹ Grande parte das reuniões era dedicada a questões administrativas internas, que não serão aqui apresentadas.

	<p>maioria dos governos está consciente da necessidade da reforma agrária" (p. 22). Analisado o programa proposto pelo diretor-geral sobre o tema da reforma das estruturas agrárias, preparado a partir de um inquérito que a FAO fizera especificamente sobre isso; que a FAO promova ação concreta dos governos, estimulada principalmente através de seminários regionais.</p> <p>Preocupação pela lentidão em termos de planos nacionais de fomento agrícola, ameaçando a paz e a estabilidade mundiais. Que haja ênfase nos planos de aumento da produção e na assistência técnica correlata.</p> <p>Estímulo à imigração de europeus para terras pouco populosas de países menos desenvolvidos.</p> <p>Extensão: atividades de divulgação e centro de capacitação (treinamento técnico). "O fomento da agricultura é um processo complexo; (...) cada país deveria desenvolver políticas econômicas e agrícola amplas, que abrangessem todos os fatores importantes - extensão, educação, crédito, posse de terra, suprimento de bens de capital e outros - e assistência técnica pela FAO e outras agências" (p. 23).</p> <p><i>Emergency Fund Reserve</i>: Conselho toma ciência da resolução da Assembleia Geral da ONU sobre alimentos e fome e do informe <i>Procedimentos para medidas internacionais em caso de fomes de emergência oriundas de causas naturais</i>, preparado pelo secretário-geral da ONU para a 14^o sessão do ECOSOC. Em 1951, a Conferência da FAO confiara ao diretor-geral a vigilância da escassez emergencial de alimentos; caso pedido por governos interessados, a FAO deveria fazer investigações sobre a questão. Pedira ainda que o Conselho estudasse o estabelecimento de uma reserva mundial de alimentos para situações de emergência. O Conselho então examina documento do diretor-geral, <i>Emergency Food Reserve</i>, elaborado por determinação da Conferência. Embora favorável à ideia, o Conselho julga haver muitos problemas práticos envolvidos, como o estabelecimento da "unidade de reserva alimentar de emergência" – unidade de quantificação da ajuda -, ficando tais aspectos por serem melhor estudados por um grupo de trabalho.</p>
<p>16^a (17-28 nov 1952)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A produção mundial de alimentos se mantém no mesmo nível do crescimento demográfico. Desequilíbrio de produção entre regiões do

mundo torna urgente aumentá-la, inclusive na América Latina. Que se concentrem esforços nas regiões subdesenvolvidas, incluindo melhoria dos insumos agrícolas/pecuários, da posse de terra e da pesca. Falta de capitais nos países subdesenvolvidos explica a crescente disparidade de produção entre diversas regiões; que seja reconhecida a importância da agricultura na economia, para que esta receba adequado investimento nacional. "Relação mútua fundamental entre agricultura e indústria" (p. 38): em quase todos os países se reconhece a importância do desenvolvimento industrial, mas o desenvolvimento muito mais lento da agricultura nos últimos anos pede mais esforço pela eficiência agrícola. Agricultura próspera criará mercado para os produtos industriais. Desenvolvimento agrícola também depende do desenvolvimento industrial.

- Satisfação com o aumento de orçamento para assistência técnica. Que se dê ordem de prioridade aos projetos, especialmente aos que aumentem o suprimento alimentar, e para governos já preparados para implementá-los. A Conferência e o Conselho devem vigiar o sistema de análise usado pelo *Technical Assistance Board* (TAB) da ONU, na defesa dos interesses da FAO. Que haja maior colaboração com a assistência técnica bilateral, mas resguardando a responsabilidade da FAO de dar ajuda técnica em tudo o que se refira especificamente a agricultura e alimentação voltadas para o desenvolvimento econômico. Que a sede da FAO fortaleça seu quadro técnico, para melhor apoiar o trabalho de campo das missões de assistência técnica e lidar com problemas administrativos e financeiros relacionados. Cuidados para não se ultrapassar o orçamento.

- Investimentos para o desenvolvimento: elogio ao trabalho do BIRD. Alentadora a cooperação entre a FAO e o banco. Conselho é esclarecido quanto às possibilidades de financiamentos de curto prazo oferecidas pelo FMI.

- Analisadas as resoluções do ECOSOC sobre procedimentos de financiamento do desenvolvimento econômico. Veem-se com interesse as medidas já adotadas para criação de uma corporação financeira internacional que invista em atividades e empreste dinheiro a empresas privadas sem exigir garantia governamental, com um fundo de doações

	<p>para empréstimos de longo prazo para projetos fundamentais para o desenvolvimento da economia. Caso se concretize, ela muito contribuirá para os objetivos da FAO.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elogio à implementação de resoluções da Conferência sobre crédito agrícola por governos, mas lamentando-se que poucos países tenham respondido ao inquérito sobre esse assunto. Sucesso dos treinamentos da FAO na área. • EFR: Conselho examina o relatório de um grupo de trabalho estabelecido na última sessão para estudar os problemas práticos, e o relatório do Comitê de Problemas de <i>Commodities</i> a respeito. A maioria dos delegados reconhece o valor da ideia, desde que seja viável implementá-la. Alguns são contrários a qualquer fundo de reserva, aludindo à quantidade impressionante de ajuda que poderia ser necessária, ao perigo de se imobilizar dinheiro ou alimentos para contingências incertas - em uma época de muita fome crônica - e à dificuldade de alguns fazerem as doações em moeda forte (dólar). Certos países subdesenvolvidos já viviam na margem da subsistência, sem reservas mínimas. Conclui-se que seriam preferíveis planos e preparativos nos níveis nacionais. Mas mesmo assim cria-se um grupo de especialistas para melhor avaliar as possibilidades em termos de questões operacionais e financeiras (Argentina, Austrália, França, Índia, Países Baixos, Grã-Bretanha e EUA, escolhidos por sua competência técnica). • Necessidade de melhoria das estatísticas agrícolas mundiais. • Produção de celulose e papel. • Combate ao gafanhoto. • Migração com finalidades agrícolas. • Ampliação das atribuições do Comitê Conjunto de Nutrição FAO/OMS.
<p>17ª (15-24 jun 1953)</p>	<p>Reunião mais dedicada aos preparativos para a próxima sessão da Conferência e para avaliar os progressos em relação ao programa bienal de trabalho que a Conferência estabelecera.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Há maior consciência mundial sobre os problemas de alimentação e

	<p>nutrição, e mais resposta dos governos às recomendações da Conferência (visão mais realista dos problemas nacionais e da importância da cooperação regional e internacional). Uma das recomendações que deu mais certo foi a de planejamento/efetivo aumento da produção dentre os subdesenvolvidos, à luz de maior assistência técnica - incluindo maior atenção para o planejamento econômico e criação de programas agrícolas conjugados com desenvolvimento. Muitos estão formulando políticas modernas com assistência da FAO, e investimentos privados na agricultura são suplementados por fundos públicos. Que se englobem de forma balanceada agricultura e indústria no progresso das economias nacionais. A FAO tem participado do estímulo ao progresso: foram ampliadas as informações por ela coletadas e disseminadas; a agência é um fórum de discussão dos problemas mundiais e suas recomendações já orientam planos nacionais, ações internacionais e planejamentos conjuntos. Planos nacionais têm de ser práticos, realistas e de resultados imediatos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • EFR. Lembra-se que nos primórdios da FAO defendera-se a constituição de uma reserva de alimentos para fomes em massa ², despertando interesse da Assembleia-geral e do ECOSOC, os quais julgaram que a FAO era o fórum mais apropriado para se retomar a questão. Agora o grupo de especialistas estabelecido na Sessão anterior do Conselho apresenta um plano político, operacional e financeiro concreto. Ainda assim não se chega a consenso sobre a EFR. O Conselho decide submeter a questão à Conferência, juntamente com todas as informações produzidas a respeito, incluindo a proposta original do diretor-geral e as sugestões do Comitê de Problemas de <i>Commodities</i> ³. A documentação será também enviada a todos os países-membros, na esperança de que as delegações da Conferência venham preparadas para tomar medidas definidas. • A FAO é uma fonte de assistência técnica para aumentar a produção e os níveis de vida. São feitas avaliações e recomendações quanto a: redução
--	---

² Proposta de John Boyd Orr, citada no capítulo correspondente.

³ FAO Committee on Commodity Problems. Emergency Food Reserve. Roma, 1952. FAO Council Document CL 15/10. FAOA; FAO Committee on Commodity Problems. Report of Working Party on Emergency Famine Reserve. Roma, 1952. FAO Council Document 16/14. FAOA.

	<p>de desperdícios de alimentos; aumento da produção/produktividade; aumento da área de produção; melhoria das condições de trabalho rurais; assistência técnica e encontros regionais; disseminação de informações estratégicas; sensibilização e capacitação de dirigentes nacionais. A Assembleia-geral da ONU e o ECOSOC cada vez mais aprovam propostas de cunho social (elaboração de informes sobre a situação social no mundo, programas de ação prática conjunta entre agências da ONU, estudo internacional dos programas de desenvolvimento social), e a FAO tem participado ativamente, em colaboração com OMS e UNICEF (indústria leiteira nos programas de alimentação complementar infantil, leite em pó, desenvolvimento de produtos proteicos com soja e pescado, economia doméstica). O ETAP "representa, em grande medida, o braço executor da Organização" (p. 44).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que melhorem os serviços governamentais essenciais; muitos não oferecem o indispensável para o desenvolvimento de agricultura e pesca - pesquisa, educação, divulgação, crédito, reconhecimento de solos, classificação de terras, fomento de cooperativas de bem-estar rural -, nem a infraestrutura básica para políticas agrárias racionais. Que haja capacitação de pessoal, capital para fomento, assistência ao produtor. Ação no campo social: é séria a desnutrição de mães e crianças em muitas partes do mundo. Necessidade de cooperação internacional e regional. • Febre aftosa. • Métodos de financiamento do desenvolvimento econômico: publicado informe de comitê de especialistas da ONU sobre um fundo especial desta para o desenvolvimento econômico, documento que será analisado no ECOSOC. Conselho considera inadequado atual volume de fundos (públicos e privados) para investimento agrícola e insiste em maior afluência desses fundos. • Relações da FAO com grupos de consumidores e de produtores. • Imigração visando colonização de terras.
<p>18ª (18-20 nov 1953)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A situação alimentar mundial tinha melhorado desde 1951, e o consumo <i>per capita</i> aumentou, mas em muitos países continua

	<p>inadequado. Persistem perspectivas de produção insuficiente em parte do mundo. A balança de pagamentos tem sido desfavorável em quase todos os países que dependem da exportação de produtos agrícolas. Renda dos agricultores tem aumentado em boa parte do mundo e caíram preços de alguns alimentos, mas a população mundial aumentou aceleradamente. Se o aumento da produção demorar, em breve haverá nova escassez de alimentos no mercado mundial. Excedentes se acumularam; sua colocação motiva “dificuldades para certas nações e ansiedade para outras”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que a Conferência discuta: problemas da expansão seletiva da produção, especialmente nas regiões menos desenvolvidas; métodos de manutenção da renda dos agricultores (aumento da eficiência produtiva); métodos de aumento do consumo. • Febre aftosa. • 3ª conferência Latino-Americana de Nutrição, em Caracas, Venezuela; • Sendo esta a última reunião presidida por Castro em seu primeiro mandato junto ao Conselho, faz-se o seguinte registro: "o Conselho desejou fazer constar sua calorosa gratidão pelo trabalho de seu presidente independente, professor Josué de Castro, bem como aos presidentes dos vários comitês do Conselho e da Conferência que contribuíram generosa e eficientemente para o cumprimento das tarefas do Conselho" (p. 45).
19a. (12 dez 1953)	Realizada logo em seguida à Conferência, na qual José de Castro foi reeleito. Tratadas apenas questões administrativas.

Fonte: Relatórios das Sessões do Conselho, 1952-1953, FAOA.

Segundo mandato

Sessão e data	Destaques de atividades e deliberações
20ª (27 set - 08 out 1954)	<p>A esta Sessão do Conselho Josué de Castro não pôde comparecer. Porém os temas tratados foram:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentou a produção mundial de alimentos, mas nem sempre a do tipo mais necessário. Que haja maior eficiência em produção e comercialização. Que seja fomentada a educação em nutrição para um adequado consumo alimentar. • Excedentes: há sérios problemas, mas parece que estoques vão diminuir. Houve “consciosas” mudanças de políticas, porém “devido a condições climáticas” (p. 22). As soluções encontradas em geral foram por menor produção e não por maior consumo. EUA tomaram enérgicas medidas para colocar seus excedentes: "não só para alívio de sua situação interior, mas para mitigar a fome e estimular o desenvolvimento econômico de outros países. (...) espera-se que os países menos industrializados estudem detidamente a forma de utilizar o capital acumulado com excedentes de alimentos, para aproveitar seu abundante potencial humano de desenvolvimento de projetos concretos de fomento, e que formulem planos de propostas concretas para tal. (...) todo esforço deve ser feito para que eles sejam colocados de forma ordenada, e usados ao máximo para alívio da fome e promoção do desenvolvimento econômico dos subdesenvolvidos. Os EUA deram valorosa liderança nesse sentido" (p. 24). 1953 teria sido um 'ponto de virada' na história da alimentação na agricultura do pós-guerra, pois o problema dos excedentes se acentuara em relação ao velho problema da escassez. Reparição dos excedentes gerou agudo problema de colocação; é preciso não só aumentar a produção mundial, mas expandi-la seletivamente. • Metade da população mundial está mal alimentada e houve pouco avanço no aumento do consumo. FAO sempre apontou as grandes disparidades na produção dentre países diversamente desenvolvidos. Apoio à visão do diretor-geral, Norris Dodd, de que nas zonas

	<p>subdesenvolvidas a produção de alimentos precisa superar o rápido crescimento demográfico, para melhorar a nutrição e aliviar a aguda pobreza rural; a FAO sempre sublinhou isto. Que seja satisfeita a crescente demanda por alimentos oriunda do processo de industrialização. O capital privado estrangeiro tem ido especialmente para indústrias, mas os capitais para expansão agrícola têm de vir sobretudo dos fundos estrangeiros ou de fontes nacionais. "Uma das causas importantes da disparidade entre renda rural e urbana é a exagerada proporção de pessoas que dependem da agricultura na maioria dos países, especialmente nos insuficientemente desenvolvidos. O equilíbrio entre agricultura e indústria e as dificuldades derivadas da transferência gradual da mão-de-obra da agricultura para a indústria, no curso normal do desenvolvimento econômico, são problemas de grande importância" (p. 24). No início da FAO havia forte escassez de alimentos e a ênfase era na necessidade de rápido aumento da produção; agora é em planos de longo prazo, para aumento de produtividade com novas técnicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em andamento um inquérito sobre atuação interna na FAO. • Necessidade de maior cooperação entre agências da ONU. • Que a assistência técnica reflita melhor a importância da nutrição na melhoria das condições mundiais de vida. Os reduzidos gastos em projetos de nutrição no ETAP deveram-se a falta de pedidos de tal assistência pelos países. Que haja mais prioridade à nutrição nos planos governamentais. Que o diretor-geral e seu <i>staff</i> enfatizem tais projetos em seus entendimentos com os governos. "A nutrição deve desempenhar um papel cada vez mais importante no trabalho da FAO. Aprova-se a atual orientação [da agência], voltada para as questões dos requerimentos de proteínas, da tecnologia elementar, da economia doméstica e da educação sobre nutrição (p. 26)."
<p>21a. (06-18 jun 1955)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Não houve grandes distúrbios de preços, mas produção e consumo continuam insuficientes. • Desigualdade das relações de preços entre produtos agrícolas e manufaturados.

	<ul style="list-style-type: none"> • Colocação de excedentes agrícolas: foi boa a aceitação das recomendações da FAO a respeito 4; sugere-se à Conferência analisar por um tempo como se comporta o mercado nesse âmbito. Que os excedentes sejam usados para indiretamente reforçar as reservas nacionais, servindo de 'seguro' para emergências e estabilizando preços internos. • Aprovação de mecanismos propostos pelo diretor-geral para consultas intergovernamentais sobre <i>commodities</i>. • Concorda-se com um inquérito sobre produção e necessidades de recursos mundiais agrícolas. FAO deveria fomentar o uso de energia atômica na produção de alimentos, prestando informação e assessoria. • Encaminhamento de consulta ao BIRD para se saber se este destinava fundos suficientes para agricultura, conforme antiga recomendação da FAO. • Que haja colaboração mais estreita entre as divisões técnicas da FAO no planejamento dos programas de trabalho. • ETAP: seria desejável que a ONU fornecesse perspectiva das verbas para três anos. Importância das ações regionais.
<p>22a. (28 out - 02 nov 1955)</p>	<p>Última sessão conduzida por Josué de Castro.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Princípios recomendados pela FAO sobre colocação de excedentes: sua aplicação “é um processo de gradual evolução” (p. 34). Que a Conferência ainda não mude esse código, mas faça “observação prática e interpretação flexível” (p. 34) do mesmo. Que os excedentes “para desenvolvimento” sejam acompanhados de planos nacionais de desenvolvimento (p. 34).

Fonte: Relatórios das Sessões do Conselho, 1954-1955, FAOA.