

# Por uma alimentação melhor: a experiência do Banco

Tentativas de minorar um dos maiores problemas do desenvolvimento: lições de quatro projetos nacionais

Alan Berg

A subnutrição e seus efeitos sócio-econômicos são generalizados no mundo em desenvolvimento. Uma das importantes conclusões de estudos realizados pelo corpo técnico do Banco Mundial e por outras organizações com o objetivo de medir a magnitude do problema é que não se pode esperar resolvê-lo no decurso normal do desenvolvimento, mesmo com um substancial aumento da produção agrícola. São necessárias medidas especiais para os subnutridos.

Ao encarar o problema, o Banco, bem como outras agências internacionais e governos nacionais, tiveram em mente as conseqüências da subnutrição e aquilo que os programas de alimentação podem fazer em prol do desenvolvimento em geral. À parte considerações humanitárias óbvias, a subnutrição afeta a produtividade do trabalho, a motivação e os níveis de atividade e capacidade de aprendizagem das crianças e, portanto, o bem-estar e a capacidade de ganhos da população pobre. Assim, os programas de nutrição parecem representar um investimento na criação de fatores produtivos — capacidade física e mental — entre as massas pobres. Além disto, são vinculados a condições de saúde, taxas de mortalidade e fecundidade.

A experiência do Banco nesta área demonstra que, embora a subnutrição seja evidentemente associada à pobreza, muito se pode fazer para melhorar a alimentação sem grandes aumentos de renda. E mais: os programas de nutrição podem ser eficazes e, ao contrário do que geralmente se pensa, são viáveis do ponto de vista de custos. Alguns destes podem ser atendidos mediante a reestruturação de programas existentes. Nos casos em que há necessidade de despesas adicionais, na maioria, as intervenções visando reduzir a subnutrição mostraram-se economicamente viáveis se estendidas aos países em questão.

## O trabalho do Banco na área da nutrição

Nos últimos 10 anos, o Banco empreendeu ou financiou cerca de 55 trabalhos de pesquisa pertinentes à nutrição e estudos setoriais de problemas de subnutrição e seus determinantes em 16 países. Entre outras coisas, a pesquisa do Banco examinou o valor econômico de uma melhor alimentação, os efeitos de suplementos alimentares sobre a produtividade e os da subnutrição sobre a futura capacidade de ganhos das crianças atuais. Grande parte da experiência do Banco, porém, resulta de sua participação em projetos nutricionais de países-membros.

A pesquisa do Banco indicou que não se pode esperar que o mero aumento da renda e da produção agrícola resolva os problemas de subnutrição no decorrer de uma geração na maioria dos países em desenvolvimento. O problema básico era o de consumo insuficiente de calorias, por vezes complicado por deficiências de nutrientes específicos. Grande parte dos governos não chegava a estender benefícios alimentares às massas mais pobres, especialmente nas zonas rurais, e poucos ministérios contavam com os recursos ou as organizações necessárias para um substancial esforço nacional de combate à subnutrição.

Mais da metade dos subnutridos na maioria dos países em desenvolvimento provinha de famílias de trabalhadores agrícolas destituídos de terra, de agricultores cuja terra era pequena demais para enquadrar-se na maioria dos programas de desenvolvimento rural, de pequenos pescadores e de desempregados urbanos. Problemas nutricionais eram evidentes em qualquer idade e sexo, embora o risco fosse geralmente maior entre os muito jovens e entre mulheres grávidas e lactantes. Independentemente da disponibilidade ou indisponibilidade de alimentos

suficientes, os subnutridos muitas vezes não tinham acesso econômico e, algumas vezes, acesso físico a alimentos, nem sabiam como melhor utilizar seus recursos. Estavam em tão más condições de saúde que o corpo não podia utilizar eficientemente os alimentos que chegavam a consumir.

## Projetos nutricionais do Banco

O Banco promoveu quatro projetos nutricionais entre 1976 e 1980 no Brasil, Colômbia, Índia e Indonésia. Todos estes países tinham registrado crescimento econômico, mas ainda assim continuavam às voltas com sérios problemas de subnutrição, semelhantes aos da maioria dos outros países em desenvolvimento. Os quatro projetos que tiveram a assistência do Banco, embora dirigidos às necessidades especiais de populações específicas, tinham certos aspectos em comum (ver quadro). Todos incluíam um ou mais elementos institucionais e vários componentes operacionais, geralmente abrangendo a prestação de serviços alimentares através de sistemas assistenciais básicos na área da saúde e um componente educacional na área da nutrição. Os projetos do Brasil, Indonésia e Colômbia eram multissetoriais, abrangendo elementos nutricionais que afetavam a agricultura, abastecimento de água e saneamento, e comercialização de alimentos, além de medidas diretas na área da alimentação. O projeto de Tamil Nadu (Índia) concentrava-se em um número menor de atividades.

Os quatro projetos, basicamente experimentais, destinavam-se, em parte, a obter lições para futuras atividades dos países e do Banco na área da nutrição.

## Lições operacionais

**Estabelecimento de metas e oferta de alimentos.** As experiências com o subsídio



de alimentos aos consumidores no Brasil e na Colômbia, bem como os programas institucionais de alimentação do Brasil, Indonésia e Índia, empregaram vários métodos para identificar as populações específicas carentes de auxílio nutricional e para dirigir para esses grupos os serviços nutricionais adequados. A ênfase na determinação de metas representa importante rompimento com o passado, quando a norma era o atendimento em massa. A principal lição aprendida foi que certas formas de criação de metas são viáveis e podem realmente reduzir os custos.

No Brasil e na Colômbia, os programas de subsídio de alimentos promoveram a idéia de participação seletiva. O projeto-piloto instalado em Recife distribuía alimentos através de vários supermercados do governo a portadores de cupões escolhidos à base de renda, e demonstrou a dificuldade de estabelecer metas à base de renda numa área em que as informações podem ser muito arbitrárias nesse particular. Demonstrou também a necessidade de grande contabilização e respectivas despesas administrativas para a condução de um programa eficaz por meio de cupões; o fato de que os pagamentos à vista pelos cupões constitui obstáculo para o grupo de menor renda; e que o sistema deve adaptar-se às compras freqüentes de pequenos volumes que as famílias de baixa renda são forçadas a fazer.

Aproveitando as lições das análises conduzidas durante a implantação do projeto, o teste para o componente de subsídios aos consumidores foi modificado no Brasil com aparente sucesso, limitando-se aos bairros de renda muito baixa, nos quais todos tinham direito aos benefícios sem necessidade de cupões ou pagamentos antecipados. Embora possa ter havido um pequeno vazamento de benefícios para grupos não-incluídos nas metas, seu custo para o programa foi inferior ao da administração do programa de cupões de alimentos. O estabelecimento de metas em programas institucionais diretos de alimentação foi melhor no programa de fiscalização de peso criado em Tamil Nadu, destinado a selecionar crianças para admissão a um programa nutricional quando demonstravam problemas de crescimento e dispensá-las quando seu peso acusava aumento satisfatório.

Uma das constatações mais importantes decorrentes da experiência do Banco no Brasil foi que era possível reduzir os preços dos alimentos para famílias de baixa renda simplesmente reduzindo-se o custo da entrega de comerciais através de um sistema de comercialização mais eficiente.

**Nutrição e assistência básica de saúde.** A boa alimentação reduz as taxas de mortalidade infantil, o que, por sua vez, segundo a crença geral, diminui o desejo de gerar um maior número de filhos. Na ex-

periência do Banco, a prestação de serviços de planejamento familiar e de nutrição pode ser organizada de modo a que estes se complementem mutuamente. Na Indonésia, por exemplo, a agência de planejamento familiar creditou às atividades nutricionais e de monitoração do crescimento o fato de terem proporcionado aos habitantes das aldeias um importante incentivo para reunirem-se, discutirem e envolverem-se em trabalho de planejamento familiar. Na formulação de um projeto de seguimento, atualmente em preparação pelo Banco, a nutrição ao nível de aldeias é intimamente vinculada a serviços de planejamento familiar.

Por estarem sediados em povoações do interior e terem estreito contato com as mães, os funcionários locais do projeto nutricional de Tamil Nadu, apoiado pelo Banco, têm sido citados pelo pessoal local de planejamento familiar como as melhores fontes para identificação de casais dispostos a participar de programas de planejamento familiar. Os empregados do programa comunitário de alimentação de Tamil Nadu, trabalhando em regime de tempo integral, prestam serviços simples de saúde (combate a vermes, controle de diarreia, fornecimento de vitamina A, ferro e ácido fólico) e, nas sessões de pesa-

gem e através de visitas domiciliares constantes, promovem o uso dos centros de saúde, uma vez que as crianças identificadas como subnutridas correm também o risco de infecções e outros problemas médicos.

Uma análise do programa indonésio demonstrou que os serviços a nível de aldeia tendiam a proporcionar uma utilização mais eficiente e eqüitativa dos recursos do que serviços comparáveis oferecidos em escalões superiores do sistema de saúde — como, por exemplo, num centro de saúde subdistrital. A experiência colombiana demonstrou que um projeto de alimentação pode levar a maior e melhor assistência médica básica, uma vez que os candidatos a cupões de alimento visitavam os centros de saúde locais para terem direito a rações.

**Educação.** Na área da alimentação, a instrução mostra-se mais eficaz quando destinada a modificar comportamentos altamente específicos, e não quando visa transmitir o tipo geral de mensagens preferido no passado. Na Indonésia, foi necessário trabalhar com grupos específicos, apreender seus pontos de vista, deixar que experimentassem formas diferentes de aliviar seus problemas alimentares especiais e ajudá-los a encontrar novas for-

**Raio de ação dos projetos nutricionais do Banco no Brasil, Indonésia, Colômbia e Índia**

	Brasil 1976-83	Indonésia 1977-83	Colômbia 1977-84	Índia 1980-85
<b>Região</b>	Nordeste	Áreas-piloto em várias províncias	Sete dos 22 departamentos mais necessitados	Estado de Tamil Nadu
<b>Custo do projeto</b>			(Em US\$ milhões)	
Total	72,0	26,0	68,9	66,4
Empréstimo do Banco	19,0	13,0	25,0	32,0 <sup>1</sup>
<b>Componentes</b>				
Criação de instituições na área de alimentação	•	•	•	•
Alimentação suplementar	•	•		•
Subsídio de alimentos	•		•	
Serviços de saúde com nutrição	•	•	•	•
Educação nutricional		•	•	•
Combate à anemia		•		
Produção de alimentos em pequena escala	•	•	•	
Tecnologia alimentar e controle de qualidade	•	•	•	•
Abastecimento de água e saneamento			•	
Comercialização de alimentos	•		•	

Fonte: dados do Banco Mundial.  
<sup>1</sup> Crédito da AID.

mas, antes que se chegasse à mensagem a ser empregada no projeto. (Um dos fatores básicos de sucesso foi o trabalho de uma antropóloga especializada em alimentação, que residiu nas aldeias de Java durante quase todo o período de 14 meses de formulação do programa. Entre outras coisas, ela pôde verificar que o motivo pelo qual a maioria das crianças apresentava peso abaixo da média era que, embora a amamentação fosse quase universal, a maioria das mães do interior amamentava com apenas um seio.) Os objetivos do programa tinham por base aquilo que as pessoas podiam e mostravam-se dispostas a fazer. Visavam um pequeno número de prioridades e eram transmitidos de modo simples e eficaz por visitadoras domiciliares e em sessões de verificação do crescimento. Programas de rádio serviam de reforço a esse trabalho. O projeto teve sucesso por fundamentar-se no uso de recursos já existentes na comunidade.

A experiência brasileira demonstrou que a instrução materna na área da alimentação, juntamente com o incentivo alimentar e intelectual num ambiente escolar para crianças de idade pré-escolar, contribuía para reduzir em muito as taxas de desligamento e repetição de ano.

**Participação da comunidade.** Nos quatro projetos, foram mobilizados, com certo grau de sucesso, tanto os recursos quanto os voluntários locais — levando à construção de serviços de alimentação e saúde no Brasil; construção de sistemas de água e saneamento na Colômbia; grupos de trabalhos compostos de mães em Tamil Nadu; e educação nutricional através de funcionários sediados em aldeias na Indonésia — indo muito além do conceito comum de participação comunitária através de reuniões para discussão de instrução alimentar. A participação local ajudou a reduzir custos e melhorar a qualidade do projeto.

Geralmente, a participação de membros da comunidade cria entusiasmo no projeto, aumenta a conscientização do problema alimentar e contribui para que as atividades do programa continuem após o término do projeto. Contudo, os voluntários que só podem trabalhar parte do expediente e cujo talento é limitado levam mais tempo para executar as tarefas que os funcionários normais; o número dos que precisam ser treinados é maior, as tarefas precisam ser menos numerosas e mais simples, e o controle de qualidade e a supervisão tornam-se mais difíceis. As oportunidades para a participação comunitária dependem da cultura local. Nos locais onde uma grande participação comunitária foi considerada viável, a experiência do Banco em projetos nutricionais indica que os principais ingredientes do sucesso são o treinamento e a supervisão adequados.

**Formulação do projeto.** A experiência do Banco em projetos nutricionais indica que os três primeiros, tal como originalmente planejados, eram complexos demais, buscando experimentar grande variedade de métodos e presumindo, com otimismo, um alto grau de capacidade administrativa e organizacional. Administrativamente, eram embaraçosos, desrespeitando limites organizacionais tanto dos governos quanto do Banco. As comunicações e a coordenação entre agências eram, às vezes, precárias, especialmente nos centros de atividade, embora o fossem muito menos ao nível do campo.

Parte da complexidade foi criada pelo desejo, em fase adiantada de elaboração do projeto, de acrescentar componentes “produtivos”. A ênfase em componentes produtivos diretos (tais como hortas na Colômbia e na Indonésia e indústrias de alimentos no Brasil) esquecia um dos pontos importantes do valor do investimento na alimentação: o fato de que uma alimentação melhor torna todos os outros setores mais produtivos.

É mais fácil implantar com sucesso um projeto menos ambicioso e de âmbito mais estreito, consistindo em não mais de três ou quatro intervenções bem integradas na área da alimentação e exigindo uma capacidade administrativa mais limitada. Embora tais projetos devam ter um âmbito mais limitado que os três primeiros, a feliz experiência de Tamil Nadu demonstra que eles não precisam restringir-se a um único setor. Os primeiros projetos, planejados para uma duração de quatro ou cinco anos, eram irrealisticamente breves, não podendo demonstrar as mudanças esperadas nas condições alimentares.

**Custos.** O custo anual dos componentes dos projetos do Banco, para os quais existem dados disponíveis, variou bastante, indo desde US\$ 49 mil pela introdução a nível subdistrital do componente da entrega de alimentos em Tamil Nadu a mais de US\$ 4 milhões para o programa nacional colombiano de subsídios de alimentos. Muitos fatores óbvios contribuíram para essas diferenças: o tamanho e a natureza do projeto, as dimensões da transferência de alimentos, quando havia; a magnitude da formulação de metas etc. Os custos variaram também de um país para outro dada a diferença de salários, do preço dos alimentos e dos perfis de consumo. Os custos anuais por beneficiário variaram de US\$ 2 no programa indonésio de educação nutricional até US\$ 35 e US\$ 21 nos programas de subsídios de alimentos aos consumidores, na Colômbia e no Brasil, respectivamente.

Até que ponto podem os governos arcar com intervenções de âmbito nacional? Isto depende de vários fatores, inclusive da importância atribuída pelos governos ao problema da desnutrição e de sua disposição de investir recursos nesta área.

Atualmente, muitos países de baixa renda gastam 6% ou menos de seus orçamentos em saúde e nutrição. Contudo, vários países vêm alocando somas substanciais de seus orçamentos para subsidiar alimentos aos consumidores, geralmente não considerando ou orçando esses subsídios como programas nutricionais. Em 1975, os subsídios de alimentos somaram 21% das despesas totais do governo no Egito, 19% na Coreia, 16% em Sri Lanka e 12% no Marrocos. Em 1981, o programa de subsídio de alimentos em zonas urbanas da China representou 13% do total de despesas do governo. Embora esses níveis tenham-se mostrado, no caso de muitos países, altos demais para serem mantidos a longo prazo, os exemplos indicam que houve uma disponibilidade substancial de recursos, ainda que visando, às vezes, outros objetivos além de uma simples alimentação melhor. O custo das medidas tomadas nos termos dos projetos apoiados pelo Banco na área da alimentação representaria, numa escala nacional, de 0,1 a 2,6% dos orçamentos nacionais.

**Eficiência de custos.** Para uma melhor avaliação da adequação de intervenções na área da alimentação, é necessário, naturalmente, procurar quantificar seus efeitos ou benefícios para, em seguida, relacionar tais medidas aos respectivos custos. Nos projetos mencionados, dedicou-se grande atenção à medição desses efeitos.

Na Indonésia, a situação alimentar de crianças de até 24 meses de idade, em cinco regiões que receberam instrução nutricional no âmbito do projeto, pode ser comparada com a de cinco outras áreas que receberam uma assistência alimentar mais tradicional, inclusive instrução nutricional mais convencional. Um ano após a completa implantação da estratégia de comunicações, a proporção de crianças subnutridas era significativamente menor nas aldeias cobertas pelo projeto, medida em termos de peso por idade. Antes do projeto de educação nutricional, não existiam diferenças significativas entre as aldeias e não se encontrou outro fator que pudesse explicar a melhora. Um dos programas governamentais convencionais com o qual o projeto foi comparado custou quase três vezes mais para atender uma população de 100 mil habitantes.

Em Tamil Nadu, o custo, por criança, de debelar a subnutrição vai de US\$ 33 a US\$ 126 por ano, dependendo da gravidade das condições. Esse custo é acentuadamente menor que os dos programas de reabilitação alimentar, bem documentados e mais tradicionais, do Haiti, onde se calcula que o aumento de peso, em comparação com o de um grupo de crianças usado como controle, custou US\$ 600 por criança, enquanto o custo de eliminar um caso de desnutrição em terceiro grau foi de

US\$ 3.600 em comparação com os grupos de controle.

Em suma, comparados com muitas das intervenções anteriores (cuja cobertura era geralmente indiscriminada ou, quando visavam grupos específicos, acarretavam tratamento de caso a caso ou supervisão de profissionais altamente treinados), os conceitos de larga escala experimentados pelos projetos apoiados pelo Banco parecem ter demonstrado a viabilidade de reduzir a níveis relativamente baixos o custo *per capita* dos beneficiários. Especialmente atraente parece o baixo custo da educação nutricional praticada na Indonésia. Não surpreende que tenha sido mais barata do que os programas que envolvem a distribuição de alimentos; a questão é saber se ela foi eficaz. Há indícios de que a educação nutricional, por si, *pode* significar uma diferença na melhoria das condições alimentares. Há muito os nutricionistas vinham acenando com essa possibilidade; a experiência indonésia demonstrou-a em condições operacionais. Mesmo na faixa de custos mais elevada, um programa de subsídio de alimentos aos consumidores, *quando dirigido corretamente*, é economicamente viável em certos contextos.

## Lições gerais

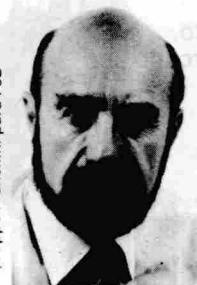
A administração do Banco reconhece a subnutrição como importante problema do desenvolvimento, um problema que deve ser atacado pela instituição. Dadas as óbvias relações entre nutrição, população e saúde, grande parte do trabalho do Banco ocorrerá no contexto de programas integrados. Contudo, projetos nutricionais isolados podem ser adequados a certas situações. Estes podem adotar um ou mais dos seguintes enfoques: a) reduzir a incidência de doenças e mortalidade entre crianças e promover o crescimento infantil; b) melhorar a formação de capital humano e a produtividade da mão-de-obra; c) controlar as principais doenças causadas por deficiências de micronutrientes — anemia por deficiência de ferro, papeira por deficiência de iodo e cegueira provocada por deficiência de vitamina A. A experiência mostra que os projetos puramente alimentares concentram sua atenção em problemas de desnutrição e os atacam com maior eficácia, pelo menos por enquanto, que outros projetos do Banco.

A experiência com quatro projetos no campo da nutrição demonstrou que várias medidas nutricionais, de comprovados

benefícios, são tecnicamente viáveis, eficientes do ponto de vista de custos, e econômicas. Se elas podem ou não ser tomadas e eficientemente administradas em larga escala, depende, naturalmente, dos recursos disponíveis e, o que é mais importante, da infra-estrutura existente. As restrições quanto à absorção de ajuda externa para tais esforços em alguns países, especialmente na África subsaariana, apresentam problemas especiais. De modo geral, porém, o tipo de análise empregada e os princípios em que as medidas se basearam podem ser aplicados a muitos países.

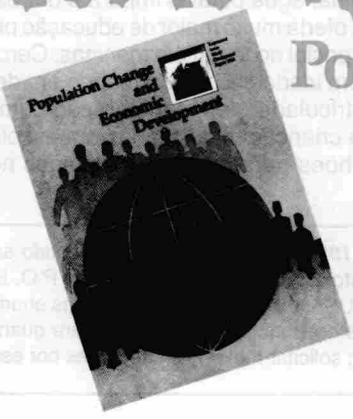


Giuseppe Franchini para Fed



### Alan Berg

Cidadão norte-americano, é assessor sênior para Nutrição do Departamento de População, Saúde e Alimentação. Antes de ingressar no Banco Mundial, trabalhou para a Brookings Institution, lidou com problemas alimentares na Índia e lecionou no MIT.



## Population Change and Economic Development

O polêmico documento sobre política demográfica extraído do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1984* encontra-se agora disponível em edição separada

- Associa a mudança demográfica nos países em desenvolvimento ao crescimento econômico
- Mostra como as taxas de crescimento demográfico podem ser afetadas pela política governamental
- Explica o êxito obtido por vários países na redução da fecundidade
- Contém dados estatísticos sobre todos os aspectos da fecundidade e dos fatores sociais e econômicos que influenciam a mudança demográfica
- Contém várias tabelas, estudos de caso e mapas e gráficos coloridos.

Publicado para o Banco Mundial pela Oxford University Press

Peça o seu exemplar de *Population Change and Economic Development* através deste cupom e envie-o logo. Referência: Stock N.º OX 520484; código de preço: 014 (US\$ 9,95), 204 p.  
Favor enviar-me:  
 *Population Change and Economic Development*  
 *Spring 1985 Catalog of Publications* (Grátis)  
Envio anexo meu cheque no valor de US\$ \_\_\_\_\_ (ou o equivalente em outra moeda)  
Favor debitar em meu  VISA  MasterCard  
 American Express  
(Cartões de crédito aceitos só para pedidos feitos a Washington, D.C.)

Número \_\_\_\_\_ Data de vencimento \_\_\_\_\_  
Assinatura \_\_\_\_\_

Nome \_\_\_\_\_  
Título \_\_\_\_\_  
Endereço \_\_\_\_\_  
Cidade \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_ Código Postal \_\_\_\_\_  
País \_\_\_\_\_ Telefone \_\_\_\_\_

Enviar para: **World Bank Publications** ou **World Bank Publications**  
P.O. Box 37525 66, avenue d'Iéna  
Washington, D.C. 20013 USA 75116 Paris, FRANCE