

Problematizando o risco e as incertezas diante da alimentação: diversidade, segurança alimentar e políticas públicas em debate

**Fabiana Thomé da Cruz
Eliziane Nicolodi Francescato Ruiz
Tatiana Engel Gerhardt**

Embora a noção de risco seja debatida desde longa data no que se refere à produção e ao consumo de alimentos, é no campo da Saúde Coletiva que o debate envolvendo essa noção provoca tensões epistemológicas mais expressivas, que proporcionam elementos relevantes para a problematização de saberes e práticas relativas a várias áreas e, em particular, às áreas que produzem conhecimento sobre os alimentos e sobre a alimentação. As três grandes áreas disciplinares que compõem o campo da Saúde Coletiva (Epidemiologia; Ciências Humanas e Sociais; Política, Planejamento e Gestão) possuem visões e abordagens distintas da noção de risco, coerentes com as bases disciplinares que as sustentam, tensionando tanto os enfoques epidemiológicos quanto os qualitativos (Bosi, 2015).

Essas tensões permitem problematizar o emprego da noção de risco não apenas na elaboração de políticas, mas também nas práticas de controle sanitário dos alimentos. Além disso, tais tensões abrem precedentes para tanto discutir questões de ordem teórico-conceitual como também para buscar alguns elementos pertinentes para ampliar o debate sobre segurança dos alimentos. Nessa perspectiva, refletir sobre as possibilidades de garantia de alimentos seguros, ou sobre qual risco ou quais riscos alimentares existem, para quem e de que forma existem, quais riscos devemos controlar e por quê significa colocar em questão a própria forma de produção do conhecimento (disciplinar) e os embates encontrados entre formulações teóricas e a forma como tais formulações são colocadas em prática.

A ideia de discutir a noção hegemônica de risco no campo da Saúde Coletiva e mais amplamente no campo da saúde como um todo não significa negar os riscos e tampouco a necessidade de “controle sanitário” dos alimentos, mas sim refletir sobre a supervalorização do conceito usual de risco sanitário como a única (ou pelo menos a mais importante) preocupação na produção de alimentos. Tal perspectiva deprecia outros padrões e valores associados à qualidade dos alimentos e em boa medida desconsidera as incertezas e imprevisibilidades inerentes à vida, que escapam às concepções quantitativas da realidade.

Para refletir sobre distintas perspectivas por meio das quais se pode analisar risco em relação à alimentação, tomamos o caso da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 49/2013, que dispõe sobre inclusão produtiva com segurança sanitária, publicada no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (Brasil, 2013). Do mesmo modo que uma das diretrizes dessa RDC explicita a proteção à produção artesanal na perspectiva do multiculturalismo, também a noção de risco pode – e, de fato, precisa – ser problematizada e analisada considerando a diversidade característica da produção dos alimentos. Mais do que uma noção que se refere inerentemente aos alimentos, a discussão aqui desenvolvida pretende dar evidência ao fato que, na medida em que se busca valorizar a diversidade e a singularidade dos alimentos, da sua origem e de seus modos de produção, os riscos devem ser compreendidos de forma contextualizada, levando em consideração não apenas aspectos técnico-normativos da produção mas também conhecimentos e técnicas tradicionais e/ou artesanais de produção e processamento, bem como hábitos culturais associados às formas de consumo desses alimentos. Nesse sentido, a RDC 49/2013 é importante não apenas porque inova em seu conteúdo, apontando para a relação diversidade *versus* risco, como também por proporcionar abertura de diálogo de uma agência reguladora no que diz

respeito à noção de risco que é construída socialmente e não exclusivamente por um único paradigma científico inquestionável.

Neste capítulo, que tem por objetivo problematizar a noção de risco em relação aos alimentos, trazemos inicialmente elementos teóricos para ampliar-mos o debate e as reflexões sobre a definição de risco. Em seguida, por meio de casos concretos e propícios a ampliar a discussão acerca da noção de risco, discutimos a construção da RDC 49/2013, além da implementação de algumas políticas públicas brasileiras voltadas à promoção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Ampliando a noção de risco

Atualmente, várias evidências apontam um impasse entre a manutenção da diversidade cultural na forma de produzir/processar os alimentos e a garantia da segurança dos alimentos. Esse impasse pode ser analisado conjuntamente aos casos não apenas de contaminação acidental como também de adulteração de alimentos. Esses dois aspectos abrem precedentes para discutir formas de garantir a segurança dos produtos alimentares que chegam aos consumidores. No caso brasileiro, essa discussão, agravada pelos recorrentes casos de adulteração de alimentos, encontra no leite e em seus derivados um exemplo emblemático. Porém, se por um lado esses casos de contaminação ocorrem, na maior parte deles, no âmbito do sistema industrial de produção de alimentos, colocando em xeque a qualidade desses produtos, por outro lado, no caso da produção informal, a ausência de fiscalização ou inspeção é considerada, por alguns grupos de consumidores e principalmente por técnicos sanitários, como uma ameaça à saúde. Diante desse contexto, que leva a questionar tanto o sistema industrial quanto o sistema informal no que tange à sanidade no processamento de alimentos, como avaliar os riscos presentes nos produtos que chegam à mesa da população?

Essa questão tem norteado vários debates e, mais recentemente, tem influenciado normativas que, a exemplo da RDC 49, categorizam o processamento de alimentos como atividade de alto ou baixo risco sanitário (Brasil, 2013). Ainda que essa regulamentação ressalte que “a classificação de risco terá como base os dados epidemiológicos, considerando a capacidade dos serviços, os costumes, os conhecimentos tradicionais, a escala de produção e demais fatores relacionados” (Brasil, 2013, Art. 10), do ponto de vista operacional, permanece em aberto a discussão sobre risco sanitário na produção de alimentos e como mensurá-lo. Complementarmente a essa questão, há ainda

que questionar se “risco” pode ser considerado um atributo inerente a cada alimento ou se ele deveria ser avaliado também na relação com potenciais consumidores. Na concepção de Sage (2007), a segurança é relativa na medida em que um alimento pode ser seguro para algumas pessoas e não para outras, seguro em alguns níveis de consumo e não em outros, seguro em algumas situações e momentos, mas não em outros.

Para avançar nesse debate, é válido lembrar que os recursivos casos de contaminação de alimentos foram importante fonte de evidências para estudos técnicos sobre riscos, os quais passaram a ser desenvolvidos a partir da década de 1960 (Guivant, 2000). À época, aqueles estudos, de caráter quantitativo, estavam inseridos em disciplinas como toxicologia, epidemiologia, psicologia e engenharias. Os métodos e procedimentos para prever os riscos provinham de agências dos Estados Unidos, entre elas a Environmental Protection Agency (EPA) e o Food and Drug Administration (FDA). De acordo com aquela perspectiva, adotada ainda hoje, a análise de riscos está alicerçada em três pilares: avaliação, comunicação e administração dos riscos. Nessa visão, os riscos podem ser estimados cientificamente por meio de cálculos quantitativos que determinam níveis ou padrões de aceitabilidade (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006).

Esse método de análise de risco, defendido a partir da necessidade de estabelecer parâmetros internacionais harmonizados para facilitar o comércio de alimentos (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006), é preconizado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), instituições que teriam estimulado o apoio do *Codex Alimentarius*, no início da década de 1990, para harmonizar seu conjunto de normas e metodologias. Como consequência, esse método foi incorporado por vários países, entre eles o Brasil (Brasil, 1999).

Contudo, esse método de análise de risco, apesar da complexidade de fatores quantitativos que tem envolvido, apresenta fragilidades no que diz respeito a prever ou evitar casos de contaminação de alimentos. De fato, apesar de métodos como análise de risco, parâmetros de inocuidade e da adoção de sistemas e ferramentas de controle do processamento, muitos casos de contaminação de alimentos não têm sido evitados, gerando “crises alimentares”, ou *food scares*, termo que apareceu pela primeira vez na década de 1980, empregado pela mídia de países europeus para se referir aos primeiros casos de contaminação de alimentos industrializados (Knowles; Moody; Mceachern, 2007). Embora não haja uma definição léxica para *food scares*, o termo refere-se genericamente a vários casos relacionados à segurança de alimentos, sendo asso-

ciado à ansiedade dos consumidores em relação a incidentes de contaminação de alimentos, quer tenham ocorrido por contaminações de origem microbiológica (*Salmonella*, *Escherichia coli* O157:H7, etc.) e contaminantes químicos (antibióticos, hormônios e dioxinas, entre outros) quer estejam associadas a zoonoses (BSE, gripe aviária, etc.) (Knowles; Moody; Mceachern, 2007).

Além de apontarem a fragilidade do método de análise de risco, as críticas também se direcionam ao reducionismo empregado para avaliar a segurança de alimentos, pois, se, por um lado, empregam-se diversas variáveis quantitativas, por outro, não se consideram variáveis não quantificáveis, como crenças pessoais, aspectos culturais e fatores sociais e psicológicos (Sage, 2007). Para Sage, a crítica a esse modelo é mais abrangente: o foco em “fatores científicos”, segurança e risco prestar-se-ia a obscurecer valores que levam as autoridades a defender o modelo agroindustrial dominante em relação a outro que propõe inovações na cadeia de abastecimento de alimentos.

Para além dos limites apresentados em relação ao método de análise de risco em alimentos, em outras áreas, há também dificuldades de estudos técnicos, quantitativos, para determinar novos padrões para os riscos que emergem do que Beck (1997) chama de nova etapa da modernização. Esse autor, que apresenta importante contribuição no que se refere ao que ele denomina de sociedade de risco (discussão que aprofundaremos mais adiante), considera que “a definição do perigo é sempre uma construção cognitiva e social” (Beck, 1997, p. 17). Referindo-se ao contexto alimentar europeu, o mesmo autor sugere que as pessoas estariam menos dispostas a aceitar riscos induzidos pela tecnologia ou pobremente entendidos pela ciência. De acordo com esse autor, embora contaminantes microbiológicos sejam considerados como a maior ameaça para a saúde, o público elenca pesticidas e aditivos, irradiação e engenharia genética nos mais altos pontos de sua lista de riscos percebidos. É assim que, contrariando as expectativas de métodos quantitativos para definição e gerenciamento de riscos, cada sociedade determina quais riscos seriam legítimos de serem evitados e quais riscos não seriam, de fato, uma ameaça com a qual se preocupar.

As evidências apresentadas por Sage (2007) e Beck (1997) sugerem que, para além das abordagens quantitativas para definir risco, é pertinente, se não fundamental, discutir a partir de abordagens qualitativas. Nesse intuito, são abordadas duas perspectivas: uma que se firma sobre as bases da sociologia, e outra amparada na antropologia. Em ambas as perspectivas, o debate em torno dos riscos alimentares se insere em uma discussão mais ampla, que considera a noção de risco em relação a vários aspectos da sociedade e não apenas em relação aos alimentos. De todo modo, neste capítulo, tomamos

o recorte dos alimentos, pois certamente o debate sobre a noção de risco encontra nos alimentos um caso expressivo de análise.

No que diz respeito à sociologia, a discussão sobre risco tem nos sociólogos Ulrich Beck e Anthony Giddens seus principais expoentes. De acordo com a abordagem desses autores, a sociedade atual seria testemunha da transformação da sociedade industrial clássica para a sociedade de risco. Beck (1992), ao propor uma analogia com a transformação da sociedade feudal para a sociedade industrial, procura compreender as mudanças que transformarão a sociedade industrial atual em direção a outro tipo de modernidade, que o mesmo autor denomina de modernidade reflexiva ou sociedade de risco. Nessa transformação, Beck argumenta que, se da passagem da sociedade feudal para a industrial, a religião foi desmistificada, agora o mesmo estaria acontecendo em relação à ciência e à tecnologia, desenvolvidas pela sociedade industrial clássica. Nesse sentido, Giddens (1997) defende que o conhecimento especialista, baseado na ciência, estaria sendo questionado na chamada sociedade da alta modernidade – termo que esse autor utiliza para se referir ao que Beck (1997) considera como modernidade reflexiva ou sociedade de risco. Para Giddens (1997), nesse contexto, tanto especialistas quanto leigos sentem-se desconfortáveis diante da condição de incertezas crescentes em relação ao mundo proporcionada pelo conhecimento especializado. Como consequências, o mesmo autor considera que, na alta modernidade, o indivíduo leigo sente-se liberto da obediência a uma única fonte de autoridade e, ao mesmo tempo, perturbado, porque não haveria mais certezas em que acreditar. Como, nas últimas décadas, as certezas das ciências passaram por mudanças intensas, a ciência teria perdido parte da autoridade que outrora teria possuído, o que “[...] é resultado da desilusão com os benefícios que, associados à tecnologia, ela alega ter trazido para a humanidade” (Giddens, 1997, p. 109).

Na sociedade de risco, os riscos se tornam perigos globalizados, reconhecidos pela sociedade como um todo (Beck, 1992). A modernização reflexiva seria um novo estágio da sociedade, em que o progresso pode se transformar em destruição, de modo que um tipo de modernização destruiria outro e o modificaria. Esse novo estágio seria o que o autor considera como sociedade de risco que, em suas palavras, diz respeito à “[...] fase do desenvolvimento da sociedade moderna em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem, cada vez mais, a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial” (Beck, 1997, p. 15).

No que tange à alimentação, a discussão sobre sociedade de risco levaria ao reconhecimento da reflexividade em relação ao atual sistema de produção e distribuição de alimentos. As transformações nas dietas assumem

escala global, e os problemas alimentares extrapolam questões como escassez e desnutrição, estendendo-se também a problemas de saúde decorrentes de dietas altamente calóricas, ricas em gorduras e açúcares, tais como obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares. Além disso, há problemas como a Gripe A ou ainda aqueles relacionados a contaminações de alimentos, como o emblemático caso da “vaca louca” (Encefalopatia Espongiforme Bovina), doença transmissível aos seres humanos que passou a se manifestar em meados da década de 1985, no Reino Unido, e, para citar o caso brasileiro, os recorrentes casos de adulteração de leite. Embora nem todos compreendam as causas ou implicações dessas ocorrências ou alterem seus hábitos alimentares em decorrência delas, é inegável o conhecimento ou, para usar o termo de Beck (1992), a reflexividade sobre o tema.

É assim que as incertezas diante da alimentação suscitam, cada vez mais, discussões sobre como os consumidores têm percebido e reagido aos possíveis riscos decorrentes das escolhas alimentares. Seguindo essa linha de argumentação, as percepções de risco em relação aos alimentos são ambíguas. Se alimentos industrializados são, para alguns grupos de consumidores, mais higiênicos do que os produzidos de forma tradicional, para outros, a indústria é fonte de contaminação e, mais grave, de adulteração. Sob essas circunstâncias, retomando os argumentos de Beck (1997), é que se pode discutir a noção de reflexividade. Nos termos propostos pelo autor, como exploramos, a reflexividade seria inerente à sociedade atual, isto é, à sociedade de risco, pois, inevitavelmente, em maior ou menor grau, a sociedade toma conhecimento dos riscos associados ao desenvolvimento técnico-industrial.

É exatamente na injunção entre a forma como os diferentes grupos sociais percebem e reagem a possíveis riscos aos quais estão sujeitos que a perspectiva antropológica traz sua contribuição. Essa perspectiva pode ser explorada particularmente por meio do trabalho de Mary Douglas e Aaron Wildavsky (1982), autores que apresentaram, no final da década de 1960, a perspectiva cultural sobre os riscos. Esses autores partem da seguinte questão: como as pessoas decidem quais os riscos com que se preocupar e quais riscos ignorar? Diante de riscos que envolvem relações entre países, crises econômicas, violência e questões ambientais, as pessoas, de acordo com suas culturas e inserções sociais, reagem de forma diferente a cada um deles. Para os autores, os medos de uma sociedade refletem princípios sociais que guiam o comportamento daquele grupo, de tal forma que “a escolha dos riscos e a escolha de como viver são tomadas juntas. Cada estilo de vida social tem seu próprio portfólio de riscos típicos. Valores comuns levam a medos comuns” (Douglas; Wildavsky, 1982, p. 8, tradução livre).

Na análise proposta por Douglas e Wildavsky (1982), se os riscos são decorrência de escolhas e percepções culturais, seus níveis de aceitabilidade não podem ser determinados somente por meio da interação entre tecnologia e natureza, o que torna imprescindível a abordagem cultural para compreender os medos escolhidos e os ignorados por diferentes grupos sociais. Nessa perspectiva, poderíamos supor que, para alguns grupos sociais, as percepções de risco associadas à produção de alimentos estariam atreladas à falta de inocuidade, de assepsia durante o processo de fabricação, ao passo que, para outros grupos sociais, os riscos estariam vinculados ao desconhecimento de ingredientes, matérias-primas e processamento. Assim, pode-se supor que, como já sugerido por Beck (1997), para alguns grupos os riscos a evitar seriam os microbiológicos, ao passo que, para outros, os maiores temores estariam na presença de aditivos alimentares ou resíduos de agrotóxicos nos alimentos.

O que nos parece central nesse debate é que o modelo adotado para a produção de alimentos, fortemente alicerçado na ciência e na tecnologia e, por isso, considerado moderno, incute na sociedade um padrão de higiene e inocuidade que pressupõe que qualquer sistema de produção de alimentos que não atenda a tal padrão seja tratado como ameaça à saúde dos consumidores. No mesmo sentido dessa crítica, refletindo sobre o sistema agroalimentar, Wilkinson e Mior (1999, p. 37) consideram que

[...] a regulação dos mercados se constitui num terreno privilegiado de definição de interesses entre os distintos atores, tanto na produção como no consumo. A negociação em torno das regras e normas do mercado não se traduz a critérios neutros de eficiência e/ou de interesses públicos de saúde e higiene.

No mesmo sentido dessa crítica, Sonnino e Marsden (2006) apontam a existência de disputa política que se torna evidente em se tratando de grande parte do sistema de produção tradicional que, ao preservar o saber-fazer, encontra dificuldades em responder às exigências legais no que diz respeito a estrutura sanitária e aspectos fiscais, entre outros. Black (2005) considera que as regulações sanitárias muitas vezes não respeitam a diversidade, a história e o caráter cultural vinculado a métodos de produção tradicionais. Dessa forma, os padrões sanitários de qualidade, estabelecidos em torno da inocuidade dos alimentos, têm caminhado na direção de intensa padronização de processos e produtos, entrando, então, em conflito com a diversidade do saber-fazer tradicional.

Na direção dessa argumentação, cabe questionar os padrões de higiene e inocuidade estabelecidos pelo sistema convencional de produção de alimentos que, baseados em estimativas quantitativas de risco, não consideram as percepções de risco dos consumidores. Assim, se retomarmos aqui os argumentos de Beck e de Douglas e Wildavsky, tem-se que os padrões estabelecidos quantitativamente, ao não considerarem as percepções de risco e perigos como construções sociais, coletivas, ignoram que, para alguns grupos, o risco está no consumo de alimentos industrializados, ao passo que, crescentemente, a segurança tem sido associada ao consumo de produtos tradicionais, que têm seus métodos e técnicas de produzir conhecidos e legitimados social e historicamente.

Nesse sentido, é preciso pontuar que, se os alimentos industrializados são alvo de desconfiança crescente no que se refere a ingredientes, matérias-primas e métodos de produção, por outro lado, também é inegável que existe preocupação por parte de alguns grupos de consumidores em relação aos alimentos tradicionais e/ou artesanais no que diz respeito à higiene e aspectos sanitários desses produtos. Entretanto, o que merece mais atenção nessa ambiguidade é o fato de que, quando há casos de contaminação de alimentos oriundos do sistema industrial de produção, a população se volta para o conhecido, ou seja, para alimentos produzidos localmente, de modo tradicional, artesanal, como argumenta Sage (2007).

Com o intuito de tomar o debate sobre risco para refletir a respeito de alguns exemplos concretos, na sessão a seguir será discutida a RDC nº 49, de 2013, além de duas experiências em curso no Brasil que podem ilustrar os diversos aspectos envolvidos na noção de risco nos alimentos, inclusive colocando em xeque a noção hegemônica de risco sanitário. Essas experiências dizem respeito a operacionalizações pioneiras do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que têm possibilitado, por meio de iniciativas de municípios e instituições na prática, reavaliar o risco associado aos alimentos. Essa discussão será desenvolvida a seguir.