

CONSUMO ALIMENTAR ADEQUADO, SAUDÁVEL E SUSTENTÁVEL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Documento de subsídio às discussões das Comissões Permanentes¹

12ª Plenária

1º e 2 de outubro de 2013

Este documento tem o objetivo de iniciar o debate sobre o tema no Consea. Por essa razão, não apresenta posicionamento oficial do Consea e tem caráter preliminar. Importante ressaltar ainda que esse texto não é uma minuta de Exposição de Motivos nem de Recomendação do Consea. Ao final do texto, há um roteiro de questões para orientar a reflexão nas Comissões Permanentes.

A escolha do tema de consumo alimentar adequado, saudável e sustentável (CAASS) para a pauta da Plenária de outubro do Consea pretende fortalecer o processo de reflexão e iniciar o aprofundamento de seu conceito. É importante esclarecer que esta oportunidade é apenas o começo de uma agenda que poderá se desdobrar futuramente em outras atividades. Assim, a expectativa em relação ao momento atual é muito mais de definição de prioridades, organização de agenda e processo, e não de deliberações e encaminhamentos externos.

De maneira simplificada, o Sistema Alimentar configura-se pela articulação de etapas e processos relacionados à produção, transporte, transformação, abastecimento, consumo e destino de dejetos. O Consumo Alimentar é uma das etapas finais desse Sistema, e suas características são resultado de todas as etapas anteriores. Por isso, é legítima a pergunta: até onde é possível uma sociedade ter padrões saudáveis de consumo se os alimentos a que tem acesso foram majoritariamente produzidos, transformados e comercializados de maneira não sustentável e saudável?

O conjunto de discussões que a sociedade brasileira vem realizando em torno da Soberania Alimentar e Segurança Alimentar e Nutricional permite que ampliemos a abordagem tradicional do Sistema Alimentar para o que aqui denominamos Sistemas Alimentares Sustentáveis, que incorporam o princípio da sustentabilidade ambiental, econômica e social a todas as etapas do sistema alimentar, inclusive ao consumo, pelo

¹ A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN disponibilizará um documento com o balanço da implementação das diretrizes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Plansan relacionadas a esta temática para apoio à discussão das Comissões Permanentes - CPs.

que aqui o estamos denominando consumo alimentar adequado, saudável e sustentável (CAASS). Assim, o convite, neste momento, é analisarmos o consumo alimentar dos diversos grupos, comunidades e povos que compõem a população brasileira e seus determinantes nesta perspectiva.

A pergunta acima também nos remete à dimensão complementar do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA. O DHAA é plenamente realizado quando todos e todas, sem exceção, estão livres da fome e, além disso, têm acesso à alimentação adequada e saudável, conceito que segundo definição do Consea, vai muito além da adequação da alimentação do ponto de vista biológico e de atendimento às necessidades orgânicas. Alimentação Adequada e Saudável (AAS) é *"a realização de um direito humano básico, com a garantia do acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o curso da vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. A AAS deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, o prazer, as dimensões de gênero e etnia, e a formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados²".* Portanto, quando falamos de consumo alimentar adequado e saudável (CAASS) também precisamos incorporar em nossa análise a forma como os alimentos são produzidos, quais são os canais e formas de abastecimento e comercialização, as consequências dos processos de transformação e industrialização dos alimentos, os determinantes dos hábitos e decisões de escolha, as habilidades e autonomia em definir e preparem seus alimentos, os processos educativos e as informações disponíveis, a cultura e o patrimônio alimentar, o impacto ambiental e as relações econômicas e sociais envolvidas em todas as etapas.

Testemunhamos a progressiva alteração dos padrões de consumo alimentar da população brasileira. A alimentação tradicional - caracterizada pelo consumo, na refeição principal, de arroz e feijão - ainda está presente, mas vem declinando progressivamente, sobretudo em razão da sua substituição por alimentos industrializados, refeições prontas e alimentação fora de casa. Apesar de a ocorrência de baixo peso e desnutrição ainda merecer atenção e cuidado entre os povos e comunidades tradicionais, indígenas e região

² Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável**. Brasília, 2005. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. **GT Alimentação Adequada e Saudável**. Relatório Final. 2007. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/consea/plenarias/documentos/relatorio-final-marco-2007-03.2007>. Acesso em: 16/09/2013.

do semiárido, em termos de médias nacionais, nas últimas décadas, a desnutrição infantil caiu significativamente; em contrapartida, o excesso de peso, inclusive em crianças, vem aumentando em todas as regiões.

Em termos gerais, podemos considerar que a alimentação no Brasil, assim como em muitos outros países, apresenta as seguintes características, independente da região, faixa etária ou grupo populacional:

- ✓ redução da diversidade cultural; abandono/substituição de práticas alimentares tradicionais e de referência cultural;
- ✓ diminuição da biodiversidade alimentar em função de problemas gerados pelo modelo agroindustrial de produção dos alimentos e redução da variedade de alimentos consumidos (monotonia alimentar e empobrecimento nutricional da dieta), sendo também uma forte ameaça à soberania alimentar;
- ✓ aumento da presença de industrializados na alimentação diária, o que tem contribuído para o consumo excessivo de calorias, açúcar, gordura e sal;
- ✓ baixo consumo de frutas e hortaliças;
- ✓ concentração do abastecimento nas grandes cadeias de supermercados;
- ✓ dificuldade de acesso à informação confiável sobre como escolher os alimentos e o que consumir.

Logicamente, podemos identificar na sociedade brasileira a existência de iniciativas contra-hegemônicas e de resistência a este quadro geral. O Consea, ao longo de suas plenárias e demais encontros, tem debatido e defendido várias iniciativas que repercutem positivamente no CAASS, entre elas: acesso à terra, fortalecimento da agricultura familiar, promoção da agroecologia e da produção ecológica de alimentos, conservação da biodiversidade, acesso a programas públicos, mercado institucional, abastecimento, circuitos curtos de comercialização, agricultura urbana, economia solidária, entre outros. Além de um Grupo de Trabalho sobre Alimentação Adequada e Saudável que elaborou uma proposta de ação apresentada à plenária em 2007. O Consea também tem encaminhado propostas em relação aos fatores de risco da AAS como a volatilidade dos preços, agrotóxicos e organismos geneticamente modificados - OGMs.

Das dimensões da alimentação adequada e saudável, temas ainda pouco abordados, são, entre outros, o patrimônio e cultura alimentar, informação e educação alimentar e nutricional. Dentre estes, decidiu-se, neste primeiro momento, focalizarmos a educação alimentar e nutricional, o acesso à informação e a necessidade da regulação da publicidade de alimentos. O desafio, portanto, a partir daqui, é organizarmos um processo

de diálogo que articule e aprofunde estas diferentes dimensões e temas e que culmine, no médio prazo, em um conjunto de proposições para a promoção do CAASS.

EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL – EAN

A Educação Alimentar e Nutricional - EAN tem sido considerada uma estratégia importante para a promoção da alimentação adequada e saudável - PAAS, reforçada pelas prevalências crescentes de doenças crônicas e excesso de peso. Apesar de realmente poder desempenhar um papel importante neste contexto, o senso comum confere à EAN um impacto que só poderá ser alcançado se ela estiver articulada a outras estratégias de caráter estrutural e que determinam as condições reais da alimentação. Atualmente, é evidente que a EAN, fundamentada apenas no repasse de informações de caráter biológico, é ineficaz. Na busca de atualização de conceito e abordagem, o Consea participou do processo de elaboração do Marco de Referência de EAN para as Políticas Públicas³. No Marco, no contexto da realização do DHAA e da garantia da SAN, a EAN é definida *como um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional que visa a promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis. Destaca-se, ainda, que as estratégias de EAN devem adotar abordagens e recursos educacionais problematizadores e ativos que favoreçam o diálogo junto a indivíduos e grupos populacionais, considerando todas as fases do curso da vida, etapas do sistema alimentar e as interações e significados que compõem o comportamento alimentar.* Nesta abordagem, a EAN abraça a multidimensionalidade da alimentação, objetivando a promoção de uma atitude crítica e autônoma dos sujeitos e referenciada nos seguintes princípios:

- i. Sustentabilidade social, ambiental e econômica;
- ii. Abordagem do sistema alimentar na sua integralidade;
- iii. Valorização da cultura alimentar local e respeito à diversidade de opiniões e perspectivas, considerando a legitimidade dos saberes de diferentes naturezas;
- iv. A comida e o alimento como referências;

³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília. MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012. Acessado em 18/9/13:

http://www.ideiasnamesa.unb.br/files/marco_EAN_visualizacao.pdf

- v. Valorização da culinária enquanto prática emancipatória;
- vi. Promoção do autocuidado e da autonomia;
- vii. A Educação enquanto processo permanente e gerador de autonomia e participação ativa e informada dos sujeitos;
- viii. A diversidade nos cenários de prática;
- ix. Intersetorialidade;
- x. Planejamento, avaliação e monitoramento das ações.

Estes princípios, que podem requalificar as práticas de EAN, ganham ainda maior relevância se considerarmos que, atualmente, grande parte das informações disponíveis está seriamente comprometida pelas práticas comerciais relacionadas à publicidade de alimentos e à rotulagem nutricional.

ACESSO À INFORMAÇÃO⁴

Segundo o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a informação é direito básico do consumidor. Conseqüentemente, a oferta e a apresentação de produtos devem assegurar “informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores” (art. 31), havendo previsão de crime no caso de informação falsa, enganosa ou omissão de informação (art. 66).

Rotulagem e publicidade de alimentos podem ser utilizadas como estratégias de comunicação usadas pela indústria que, muitas vezes, ao invés de informarem ao consumidor, são instrumentos de convencimento para ampliar as vendas, e vem se configurando em obstáculos para a PAAS.

⁴ Documentos consultados:

- Toloni MHA, Longo-Silva G, Pontes TE, Taddei JAAC. Rotulagem e publicidade de alimentos. IN: Nutrição em Saúde Pública. Taddei JAAC, Lang RMF, Longo-Silva G, Toloni MHA. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2011.

- Rotulagem nutricional obrigatória: manual de orientação aos consumidores. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Universidade de Brasília. Brasília: Ministério da Saúde Universidade de Brasília, 2005.

- Publicidade de Alimentos e Crianças: Regulação no Brasil e no mundo. Coord. Henriques, I, Vivarta, V. São Paulo: Saraiva, 2013.

Em geral, as empresas apresentam com maior clareza as informações que lhes são favoráveis (ex: vitaminas e fibras, diet e light, etc.), com linguagem atraente aos consumidores, inclusive crianças, (ex: promoção de saúde, felicidade e bem-estar, presença de personagens infantis etc.), sem, no entanto, dar o mesmo destaque àqueles elementos que podem ser prejudiciais à saúde (ex: sódio, açúcar, gordura trans e saturada) e os riscos que seu consumo excessivo e habitual pode acarretar (ex: obesidade, diabetes, hipertensão, etc). Além disso, defendem a rotulagem e publicidade como instrumentos de educação alimentar e nutricional e promoção da saúde, o que caracteriza uma estratégia conhecida como “marketing nutricional”.

Considerando o atual perfil de saúde, alimentação e nutrição da população brasileira, a responsabilidade pelas mudanças necessárias não pode ser deixada, exclusivamente, à população, mas assumida pelo poder público e pelo setor produtivo, no limite de suas responsabilidades. Assim, faz-se necessário aperfeiçoar as ações de caráter regulatório da publicidade de alimentos e de aprimoramento e fiscalização da rotulagem nutricional de forma a tornar a informação mais clara ao consumidor, e evitar informações distorcidas e enganosas.

A ROTULAGEM NUTRICIONAL E AS INFORMAÇÕES DAS EMBALAGENS.

Dada a sua importância para a saúde pública, é competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, como órgão vinculado ao Ministério da Saúde, a elaboração de regras detalhadas sobre rotulagem (Decreto-lei nº 986/1969 – institui normas básicas sobre alimentos, inclusive rotulagem).

Existem duas normas principais publicadas pelo órgão, RDC 359 (Regulamento Técnico de Porções de Alimentos Embalados para Fins de Rotulagem Nutricional) e RDC 360 (Regulamento Técnico sobre Rotulagem Nutricional de Alimentos Embalados, tornando obrigatória a rotulagem nutricional) de 2003, que regulam quais os itens devem constar no rótulo de maneira obrigatória e de que forma essas informações devem ser apresentadas, incluindo, por exemplo, a lista de ingredientes e a tabela nutricional.

A rotulagem geral se refere às informações básicas sobre o produto como nome, marca, prazo de validade, origem etc. A rotulagem nutricional se refere à tabela nutricional básica e às outras informações relacionadas, como por exemplo, zero açúcar, rico em ômega 3, presença ou não de glúten etc.

A questão que se coloca é que, atualmente, as informações nutricionais não são bem compreendidas pelos consumidores, que acabam por não saberem o que realmente estão comprando e consumindo. Transmite-se a ideia de que um produto é saudável (ex: rico em fibras, zero de gordura trans), quando não necessariamente o é (apesar de ter vitaminas e minerais, o produto pode conter muito açúcar e nenhuma fibra alimentar, por exemplo). A consequência é o aumento do grau de dificuldade nas escolhas e a substituição de alimentos frescos que fazem parte da cultura alimentar brasileira (que não têm rótulo), por produtos alimentícios com embalagens atrativas e informações distorcidas que convencem o consumidor a acreditar que são opções práticas, mais saudáveis ou bons substitutos para os alimentos *in natura*.

Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - Idec em 2013 com 807 mulheres em 4 capitais (São Paulo, Goiânia, Salvador e Porto Alegre) identificou que o hábito de ler rótulos, informações nutricionais e frases nas embalagens é difundido entre as consumidoras, mas também confirmou que há falta de compreensão por parte delas a respeito das informações apresentadas nos rótulos. Independentemente de cidade, diagnóstico de doenças crônicas não transmissíveis - DCNT, renda familiar, escolaridade ou composição familiar, a compreensão das informações nutricionais foi muito baixa, e a tabela nutricional é bem menos consultada por várias razões, entre as quais, a dificuldade de leitura.

A clareza das informações dos rótulos pode contribuir para escolhas alimentares mais criteriosas, conscientes e saudáveis. Dentre as metas do Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento de Doenças Crônicas não transmissíveis no Brasil do Ministério da Saúde⁵, está prevista, na Estratégia de Ações de Regulamentação para a Promoção da Saúde, a revisão e o aprimoramento das normas de rotulagem de alimentos embalados, atendendo a critérios de legibilidade e visibilidade, facilitando a compreensão pelo consumidor. No Plano está identificado que a responsabilidade desta ação é da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição - CGAN/SAS, Anvisa e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

É necessário ampliar o processo de análise e discussão no Brasil das inúmeras propostas de readequação da rotulagem nutricional para que ela possa efetivamente

⁵ Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022 / Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. - Brasília : Ministério da Saúde, 2011. 160 p. : il. - (Série B. Textos básicos de saúde). Disponível em http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cartilha_dcnt_pequena_portugues_espanhol.pdf. Acessado em 18/9/2013

auxiliar a população na compra de alimentos e produtos alimentícios. Da mesma maneira, ações de comunicação e educação para o consumo saudável em relação ao significado das informações do rótulo como, por exemplo, a leitura da lista de ingredientes e o papel dos nutrientes, são também necessárias. Importante ressaltar que a rotulagem nutricional no Brasil é discutida e pactuada no âmbito do Mercosul considerando as relações comerciais do bloco de países, o que demanda, a retomada desta agenda no âmbito do mercado comum.

A REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS

A publicidade, em sua essência, é um instrumento que as empresas utilizam para convencer o consumidor a escolher determinado produto. Seu alcance é amplo e está presente na televisão, rádio, revistas, jornais, outdoors, mídia externa (ex: pontos de ônibus), internet, espaços públicos, hospitais, escolas, materiais didáticos etc, além de camuflada em reportagens que informam os supostos benefícios de produtos. A publicidade anuncia produtos alimentícios ultraprocessados, com altos teores de sódio, gordura, açúcares, e bebidas de baixo valor nutricional. Como os hábitos alimentares se formam na infância, as crianças são um importante alvo (ex: oferta de brinquedos, associação com personagens do seu imaginário), em função de sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento biopsicossocial.

O Código de Defesa do Consumidor proíbe as publicidades que enganam por serem “inteira ou parcialmente falsa”, ou por ser “capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos”; (art. 37, §1º) e as publicidades abusivas, que desrespeitem valores sociais, como a proteção da criança (“se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança”) ou “seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança” (art. 37, §2º). Sua veiculação pode ser penalizada com multa ou contrapropaganda por órgãos administrativos (ex: Procon, Secretaria Nacional do Consumidor-Senacon/MJ, Anvisa), objeto de ação judicial para reparar os danos coletivos ou individuais (ex: Ministério Público, cidadãos), além de responsabilidade criminal (art. 67 e 68).

Como o problema não atinge apenas o Brasil, uma vez que os alimentos industrializados /ultraprocessados são oriundos de empresas multinacionais, assim, muitas vezes a estratégia que adotam para veiculação da publicidade de alimentos ultrapassa as

fronteiras dos países. É preciso ter em mente as diretrizes internacionais, além das nacionais que tratam da necessidade de regulamentação da publicidade de alimentos. Inúmeros documentos⁶ oficiais ressaltam a necessidade de regulamentação específica da publicidade de alimentos, sobretudo dirigida ao público infantil, como uma das formas de reverter o crescimento da epidemia de obesidade e das doenças crônicas associadas, e atribuem responsabilidades pela implementação ao poder público.

No âmbito do Poder Legislativo, os Projetos de Lei nº 5.921/2001 [Câmara dos Deputados – regulamenta publicidade dirigida a crianças]; 1.637/2007 [Câmara dos Deputados - promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional]; 150/2009 [Senado Federal – regulamentação da publicidade de alimentos não saudáveis]; 144/2012 [Senado Federal - veda a promoção e a comercialização de refeição rápida acompanhada de brinde, brinquedo, objeto de apelo infantil, ou bonificação], PEC 73/2007 [Dá nova redação ao § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para incluir os alimentos e as bebidas no rol de produtos, práticas e serviços cuja propaganda comercial estará sujeita a restrições legais.], dentre muitos outros, estão atualmente tramitando, e consideram a importância de haver regras mais específicas a respeito da publicidade de alimentos considerados não saudáveis, em complementação às regras gerais já existentes.

Por outro lado, o setor produtivo entende que não há necessidade de normas vindas do poder público, e questiona judicialmente as regras criadas (ex: RDC nº 24/2010, da Anvisa) e defendem a autorregulação do setor, ou seja, que as empresas, por si mesmas, criem suas regras, e exerçam sozinhas sua fiscalização. Com relação à publicidade infantil, 24 empresas assinaram um compromisso público em 2009 perante a Associação da Indústria de Alimentos - Abia e a Associação Brasileira de Anunciantes - ABA⁷. Compromissos individuais de empresas também existem, além das regras criadas pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - Conar, organização civil formada por empresas, meios de comunicação e agências de publicidade. A autorregulação,

⁶ Resolução nº 408/2008 do Conselho Nacional de Saúde; Recomendações da Organização Mundial de Saúde (2010); Resolução da Diretoria Colegiada RDC nº 24/2010, da Anvisa; Plano de Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (2011-2022); Carta Política e Documento final da IV CNSAN (2011); Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012/2015); Política Nacional de Alimentação e Nutrição (2012); “Recomendação da Consulta de especialistas da Organização Panamericana de Saúde sobre a Promoção e Publicidade de Alimentos e Bebidas Não Alcoólicas para Crianças nas Américas” (2012).

⁷ <http://biblioteca.alana.org.br/biblioteca/CriancaConsumo/AcaoJuridica2.aspx?v=1&id=131>. Acesso em 10.9.2013.

embora possível, não pode substituir ou se sobrepor às ações do poder público, sob pena de prevalecerem os valores de mercado em detrimento dos interesses públicos.

Nesse cenário de impasse entre órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, e da forte pressão do setor produtivo, é preciso fazer valer os direitos fundamentais à alimentação adequada e saudável (Constituição Federal, art. 6º), e ao respeito aos consumidores (CF, art. 5º, XXXII), bem como a proteção prioritária e absoluta de todos os direitos da criança (CF, art. 227), para que o Brasil una-se ao rol dos países que vem adotando regras claras e efetivas contra a publicidade, bem como rotulagem e embalagens de produtos alimentícios que prestam um desserviço à saúde da população.

ROTEIRO DE DISCUSSÃO

Conforme já mencionado, este texto tem como objetivo estimular a abertura do diálogo sobre a agenda de Consumo nos debates das Comissões Permanentes. Assim, as perguntas abaixo são sugestões para o debate, podendo, logicamente, cada Comissão Permanente abordar outros temas e aspectos que considerar pertinente a esta agenda:

1. Qual a visão da Comissão Permanente sobre este tema?
2. Como deverá ser dada continuidade ao debate sobre o tema de Consumo Alimentar Adequado, Saudável e Sustentável no âmbito do Consea?
3. Quais os temas que deveriam ser retomados e aprofundados nos debates futuros?
4. Visando à necessidade da construção de um futuro conceito de Consumo Alimentar Adequado, Saudável e Sustentável a ser adotado pelo Consea, quais seriam os elementos principais que deveriam constar no conteúdo a ser elaborado?