

Interfaces entre a vigilância sanitária de alimentos e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição

Interfaces between food health surveillance and the Brazilian National Food and Nutrition Policy

Interfaces entre la vigilancia de la salud alimentaria y la Política Nacional de Alimentación y Nutrición

Renata de Araujo Ferreira ¹

doi: 10.1590/0102-311X00038921

O controle sanitário de alimentos é uma competência constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS), exercido por meio das ações de vigilância sanitária. A Lei nº 8.080/1990 ¹, que instituiu o SUS, define a vigilância sanitária como “um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde”.

Assim, todo alimento que é consumido no Brasil e seus ingredientes são controlados em maior ou menor grau pela vigilância sanitária. Os serviços que os produzem também, desde a pequena padaria da esquina até as grandes transnacionais instaladas no país. Materiais de embalagens e de utensílios também são normatizados e fiscalizados. E, para completar, a propaganda de alimentos também está sob controle e fiscalização ².

A abrangência do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) também é considerável. Por ser parte integrante do SUS, praticamente todos os estados e municípios brasileiros contam com uma estrutura de vigilância sanitária para executar esse rol de ações, sob a coordenação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Com uma tarefa tão ambiciosa e um alcance tão grande, a vigilância sanitária tem um papel de destaque na Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) ³, sendo um elemento chave para a prevenção e o controle de agravos relacionados à alimentação e nutrição. A política apresenta um capítulo específico para tratar do controle e da regulação de alimentos, os quais são abordados sob uma perspectiva integral, de forma que os riscos sanitários e os riscos nutricionais advindos de um cenário de aumento na oferta e na variedade de alimentos ultraprocessados sejam abordados conjuntamente.

E é nesse ponto que são verificados alguns entraves no diálogo entre a PNAN e a vigilância sanitária de alimentos. A publicação do *Guia Alimentar para População Brasileira* ⁴, em 2014, um marco importante para a consolidação da Política no país, contribuiu para expor algumas inconsistências relacionadas à compreensão de risco à saúde adotada pela vigilância sanitária de alimentos em algumas de suas atividades, apontando aspectos relevantes que precisam ser reconsiderados.

O uso de aditivos alimentares e o processo de aprovação pela ANVISA ilustram essa situação. O guia alimentar apresenta uma recomendação enfática para que a população evite o consumo de alimentos ultraprocessados, caracterizados pelo alto grau de processamento e amplo uso de aditivos alimentares. Desde a publicação do guia e da classificação NOVA ⁵, que descreve os grupos de alimentos

¹ Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Brasília, Brasil.

Correspondência

R. A. Ferreira
Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
SIA, Trecho 05, Área Especial
57, Brasília, DF
71205-050, Brasil.
renata.ferreira@anvisa.gov.br



de acordo com os níveis de processamento e tratamento a que são submetidos, evidências científicas importantes têm demonstrado o risco à saúde relacionado ao consumo de ultraprocessados ⁶.

Entretanto, a regulação sanitária não considera a classificação utilizada pelo guia nas suas ações e não foi promovido pela ANVISA, até o momento, um debate amplo e participativo sobre as possibilidades de sua utilização. Assim, apesar de a aprovação de uso de aditivos alimentares estar pautada na metodologia de avaliação de risco adotada internacionalmente por outros órgãos reguladores e pelo *Codex Alimentarius* ⁷, não há como ignorar que o método adotado desconsidera aspectos relevantes sob o ponto de vista do risco à saúde, como não avaliar o impacto da maior disponibilização de alimentos ultraprocessados na saúde da população.

Não se pode ignorar que, quanto mais amplo o uso de aditivos alimentares, maior a quantidade de ultraprocessados. Alimentos que poderiam estar disponíveis em versões menos processadas, como lácteos e produtos cárneos, são elevados à categoria de ultraprocessados devido ao uso de aditivos alimentares pelas indústrias de alimentos, todos aprovados pela ANVISA. Assim, um grande desafio para a vigilância sanitária é considerar no processo de aprovação dessas substâncias, além da identificação tradicional de perigos toxicológicos, questões que avaliem como o uso pleiteado pode aumentar a quantidade de ultraprocessados no mercado e contribuir para um declínio na oferta de alimentos minimamente ou não processados e das preparações culinárias.

Criar mecanismos de acompanhamento dos efeitos à saúde de aditivos já aprovados, com base em achados de estudos científicos observacionais isentos de conflitos de interesse, também pode ser uma estratégia relevante para garantir maior segurança de uso dessas substâncias após a sua entrada no mercado. Um exemplo que ilustra a necessidade de adoção dessa estratégia é a incerteza sobre a influência de edulcorantes já aprovados por diversas autoridades reguladoras em indicadores de saúde, como o peso corporal ⁸.

Outro aspecto que merece ser discutido é como o processo de desregulamentação dos padrões de identidade e qualidade de alimentos pode ter contribuído para a maior disponibilização de alimentos ultraprocessados no país. Uma grande parte dos regulamentos técnicos de padrões de produtos vigentes atualmente foi publicada pela ANVISA em 2005 e não abrange requisitos de qualidade para diversas categorias de produtos. Assim, a indústria de alimentos passou a ter maior liberdade para substituir ingredientes *in natura* ou minimamente processados por aditivos alimentares e outros componentes mais processados, simulando as cores, aromas e texturas conferidos originalmente por ingredientes menos processados e possibilitando a produção em maior escala e o barateamento de custos.

Sob essa perspectiva, é importante considerar também que uma grande parte dos padrões de identidade e qualidade de alimentos não está sob a competência do setor saúde. A regulamentação de alimentos minimamente processados de origem animal, vegetal e bebidas relevantes para a população brasileira (como carne, arroz e feijão) está sob escopo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Dessa forma, devem-se avaliar e implementar estratégias para alinhar, tanto quanto possível, os interesses do setor agropecuário com a abordagem integral de controle sanitário proposta pela PNAN.

A Nota Técnica elaborada em setembro de 2020 pelo Mapa (*Nota Técnica nº 42/2020*) ⁹, que afirma que “a classificação NOVA é confusa, incoerente e prejudica a implementação de diretrizes adequadas para promover a alimentação adequada e saudável para a população brasileira”, que critica o conceito de alimento ultraprocessado e que solicita ao Ministério da Saúde a revisão do guia alimentar, é um indício de que essa tarefa pode não ser tão simples. Felizmente, motivada por pressão da sociedade organizada e da comunidade científica, a Nota Técnica não foi encaminhada ao Ministério da Saúde ¹⁰. Mas esse fato tornou-se emblemático e ilustra a necessidade de serem discutidas e criadas estratégias para integrar os diversos setores responsáveis pelo controle de alimentos na discussão e implementação da PNAN.

Além dessas questões ainda existem diversos outros temas que precisam avançar. Garantir um cumprimento adequado da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância (NBCAL) é um ponto crucial para que os indicadores de aleitamento materno e de alimentação complementar no Brasil melhorem. Avançar no controle do perfil de alguns nutrientes relacionados às doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), como açúcar e sódio, é outro ponto importante. E criar mecanismos para controlar a publicidade de alimentos ultraprocessados também, embora a atuação da ANVISA em relação ao assunto tenha sido enfraquecida após a judicialização ¹¹ da tentativa de regulamentação da publicidade de alimentos direcionada para crianças ¹².

Mesmo com todos esses desafios não se pode desmerecer as grandes contribuições da vigilância sanitária na implementação da PNAN ocorrida nos últimos anos. Exemplos de ações relevantes são a regulamentação da iodação do sal ¹³, a fortificação das farinhas de trigo e de milho com ferro e ácido fólico ¹⁴, o banimento da gordura trans industrial em alimentos ¹⁵ e as novas regras de rotulagem nutricional, que trouxeram avanços consideráveis (embora não unânimes), como a implantação da rotulagem nutricional frontal ^{16,17}.

Sobre essa última experiência, mesmo sendo instituída essa rotulagem com um modelo de advertência sobre a presença de açúcar, gordura saturada e sódio no formato de lupa, a escolha da ANVISA em adotar um modelo diferente daquele submetido à Consulta Pública e testado cientificamente ^{18,19} gerou críticas por parte da sociedade civil organizada ²⁰.

Por fim, para que a integração entre a vigilância sanitária e a PNAN se torne mais factível e fortalecida, é importante a formação e a capacitação de profissionais e gestores de saúde pública neste complexo campo de atuação. Fomentar a produção de conhecimento científico na área também é fundamental. A indústria de alimentos trabalha incansavelmente para dominar a linguagem e os mecanismos de funcionamento da vigilância sanitária, visando a ampliar a sua participação nos debates públicos promovidos pela ANVISA, como as Consultas e Audiências Públicas. Assim, os gestores de saúde, a comunidade científica e a sociedade civil também precisam se apropriar do tema e ocupar o protagonismo que lhes é cabido. Além disso, a Agência deve se esforçar cada vez mais para inserir e garantir uma efetiva participação social em suas iniciativas. Somente assim, a vigilância sanitária e as políticas públicas de saúde, incluindo a PNAN, atuarão de maneira sinérgica, promovendo uma melhoria na saúde da população e garantindo maior segurança alimentar e nutricional no país.

Informação adicional

ORCID: Renata de Araujo Ferreira (0000-0003-1114-6120).

1. Ministério da Saúde. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União 1990; 20 set.
2. Brasil. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Diário Oficial da União 1999; 27 jan.
3. Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Ministério da Saúde; 2012.
4. Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde. Guia alimentar para população brasileira. Brasília: Ministério da Saúde; 2014.

5. Monteiro CA, Cannon G, Levy R, Moubarac JC, Jaime P, Martins AP, et al. NOVA: the star shines bright. *World Nutr* 2016; 7:28-38.
6. Pagliai G, Dinu M, Madarena MP, Bonaccio M, Iacoviello L, Sofi F. Consumption of ultra-processed foods and health status: a systematic review and meta-analysis. *Br J Nutr* 2021; 125:308-18.
7. Food and Agriculture Organization of the United Nations; World Health Organization. *Codex Alimentarius Commission: procedural manual*. 27th Ed. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations/Geneva: World Health Organization; 2019.
8. Toews I, Lohner S, Gaudry DK, Sommer H, Meerpohl JJ. Association between intake of non-sugar sweeteners and health outcomes: systematic review and meta-analyses of randomised and non-randomised controlled trials and observational studies. *BMJ* 2019; 364:k4718.
9. Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde. Manifestação do Nupens/USP sobre a Nota Técnica nº 42/2020 do Ministério da Agricultura com descabidos ataques ao Guia Alimentar para a População Brasileira. <https://www.fsp.usp.br/nupens/nota-oficial/> (acessado em 10/Fev/2021).
10. Agricultura quer retirar crítica à comida industrializada de guia. *A Gazeta* 2020; 18 set. <https://www.agazeta.com.br/economia/agricultura-quer-retirar-critica-a-comida-industrializada-de-guia-0920>.
11. Fragano Baird M. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista de Sociologia e Política* 2016; 24:67-91.
12. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada nº 24, de 15 de junho de 2010. Dispõe sobre a regulação da publicidade de alimentos. *Diário Oficial da União* 2010; 29 jun.
13. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada nº 23, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o teor de iodo no sal destinado ao consumo humano e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2013; 25 abr.
14. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada nº 150, de 13 de abril de 2017. Dispõe sobre o enriquecimento das farinhas de trigo e de milho com ferro e ácido fólico. *Diário Oficial da União* 2017; 17 abr.
15. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada nº 332, de 23 de dezembro de 2019. Define os requisitos para uso de gorduras trans industriais em alimentos. *Diário Oficial da União* 2019; 26 dez.
16. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada nº 429, de 8 de outubro de 2020. Dispõe sobre a rotulagem nutricional dos alimentos embalados. *Diário Oficial da União* 2020; 9 out.
17. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Instrução Normativa nº 75, de 8 de outubro de 2020. Dispõe sobre a rotulagem nutricional dos alimentos embalados. *Diário Oficial da União* 2020; 9 out.
18. Deliza R, Alcantara M, Pereira R, Ares G. How do different warning signs compare with the guideline daily amount and traffic-light system? *Food Qual Prefer* 2020; 80:103821.
19. Bandeira LM, Pedroso J, Toral N, Gubert MB. Desempenho e percepção sobre modelos de rotulagem nutricional frontal no Brasil. *Rev Saúde Pública* 2021; 55:19.
20. Instituto de Defesa do Consumidor. Idec reprova decisão sobre rotulagem nutricional de alimentos. <https://idec.org.br/noticia/idec-reprova-decisao-sobre-rotulagem-nutricional-de-alimentos> (acessado em 14/Mai/2021).

Recebido em 19/Fev/2021

Versão final reapresentada em 14/Mai/2021

Aprovado em 14/Jun/2021