

A incorporação dos ambientes alimentares na Política Nacional de Alimentação e Nutrição: uma abordagem de possibilidades, avanços e desafios

The incorporation of food environments into the Brazilian National Food and Nutrition Policy: an approach to possibilities, advances and challenges

La incorporación de los ambientes alimentarios en la Política Nacional de Alimentación y Nutrición: un enfoque de posibilidades, avances y desafíos

Larissa Loures Mendes ¹
Letícia de Oliveira Cardoso ²
Mariana Carvalho de Menezes ³
Milene Cristine Pessoa ¹

doi: 10.1590/0102-311X00038621

No artigo de debate intitulado *Avanços e Desafios nos 20 Anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição* ¹, os autores abordam aspectos históricos, teóricos e metodológicos na perspectiva de elaboração, implantação e avanços da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). A discussão do artigo é pautada principalmente nas etapas do modelo teórico do ciclo de políticas públicas adotadas no estudo da PNAN, síntese e comparação entre as diretrizes da primeira edição da política (1999) ² e sua atualização, ocorrida em 2011 ³. Os autores discutem de maneira bastante interessante os avanços e desafios da política, detalhando suas principais ações e programas.

Em relação à inclusão da abordagem dos ambientes alimentares na PNAN, é importante considerar que a produção científica sobre o tema é relativamente recente no Brasil e, por isto, é necessária uma contextualização da evolução e amadurecimento da discussão deste tema.

No fim dos anos 1990, Egger & Swinburn ⁴ deram voz à abordagem ambiental da obesidade, discutindo a necessidade de mudar a visão tradicional da obesidade como um distúrbio individual que requer tratamento para uma abordagem ecológica que considera a obesidade como uma resposta normal a um ambiente anormal. Nesse sentido, sugeriram que compreender, medir e alterar o ambiente “obesogênico” era fundamental para reverter a tendência de incremento desse agravo ⁴ e nos elementos centrais do modelo proposto para o ambiente obesogênico ⁵, em que estão presentes as definições contemporâneas de ambientes alimentares. Mais especificamente em relação aos estudos de ambientes alimentares, observa-se mais um avanço na temática a partir de 2005, quando Glanz et al. ⁶ propuseram um modelo teórico que operacionaliza a mensuração do ambiente alimentar e organiza as variáveis do ambiente em dimensões – ambiente comunitário, do consumidor, organizacional e informacional. Apesar das limitações do modelo que são discutidas hoje, como apresentar uma abordagem mais restrita e focada nos aspectos nutricionais da alimentação, é fundamental reconhecer que os modelos citados anteriormente foram norteadores para as métricas e produção científica nessa área.

Portanto, dos anos 1990 até os dias atuais, o arcabouço teórico e metodológico da temática dos ambientes alimentares evoluiu e alguns pontos que revelam estes avanços são apresentados a seguir: evolução conceitual, incorporando a questão do acesso à alimentação e também o aprimoramento da delimitação de suas dimensões ⁷; compreensão dos ambientes alimentares como parte integrante

¹ Departamento de Nutrição, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
² Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.
³ Escola de Nutrição, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, Brasil.

Correspondência

L. L. Mendes
Departamento de Nutrição,
Universidade Federal de Minas Gerais.
Av. Professor Alfredo Balena
190, C.P. 1556,
Belo Horizonte, MG
30130-100, Brasil.
larissa.mendesloures@gmail.com



dos sistemas alimentares e ponto de interseção entre as cadeias produtivas de alimentos e o consumidor⁸; e a proposição de modelos conceituais que buscam incorporar diferentes realidades, como a dos países de baixa e média rendas e os ambientes formal e informal de varejo de alimentos^{9,10}.

Especificamente, em relação à PNAN nota-se que a primeira edição, publicada em 1999², apresentou o direito humano à alimentação e a segurança alimentar e nutricional como princípios e foi considerada em diferentes dimensões. Os principais propósitos da PNAN eram a garantia da qualidade dos alimentos disponibilizados para consumo no país, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, especialmente as carências nutricionais. Destaca-se também o estímulo às ações intersetoriais que favorecem o acesso universal aos alimentos, o que por sua vez reflete nas suas diretrizes e definições de responsabilidade.

Apesar do foco mencionado, entre as suas diretrizes, podem ser identificados princípios e abordagens de aspectos que hoje são reconhecidos como parte do sistema alimentar e, mais especificamente, dos ambientes alimentares. Citaremos alguns exemplos: nas diretrizes “estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos”, “garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto” e “promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis” são preconizadas ações sobre a produção e o abastecimento agrícola, a rotulagem nutricional e as práticas de marketing, respectivamente. Embora a rotulagem nutricional seja citada, naquela época observava-se uma maior preocupação na diretriz correspondente à qualidade sanitária dos alimentos, registros em agências reguladoras dos produtos animais etc. Em relação às recomendações de monitoramento das práticas de marketing, destaca-se a presença de um importante debate inicial da necessidade de uma agenda regulatória voltada para alimentação, o que entendemos como um dos grandes determinantes das práticas alimentares que estão presentes nos diversos ambientes alimentares estudados atualmente, como o ambiente do consumidor⁶ e o digital¹¹.

Em 2012, a PNAN foi revisada³ com a colaboração de diferentes atores da sociedade civil, comunidade técnico-científica e da gestão, num cenário social, epidemiológico, alimentar e nutricional bem diferente do que pautou a primeira edição, destacando-se o incremento rápido da prevalência de obesidade e a piora da qualidade da alimentação nos centros urbanos. Na edição atual, o papel dos ambientes é destacado, com uma clareza maior sobre o reconhecimento dos determinantes contextuais da saúde, alimentação e nutrição dos indivíduos e população: “*O enfrentamento desse quadro clama por ações nos diversos setores, desde a produção à comercialização final dos alimentos e com a garantia de ambientes que propiciem a mudança de conduta dos indivíduos e da sociedade*”³ (p. 20).

Na atual edição da PNAN³ a segunda diretriz, “promoção da alimentação adequada e saudável” (PAAS), é mencionada a necessidade de criação de ambientes favoráveis à saúde nos quais indivíduos e comunidades possam exercer o comportamento saudável. Embora não sejam especificados os cenários, como comunitário ou institucionais, essa preocupação torna-se mais explícita. Observa-se ainda uma incorporação mais enfática da questão da sustentabilidade do ambiente, priorizando-se práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos.

Essa diretriz pode ainda ser ampliada no que tange à sustentabilidade, incorporando elementos da definição revisada e expandida do ambiente alimentar, proposta recentemente por Downs et al.¹⁰, que é então compreendida como a interface do indivíduo com o sistema alimentar, que engloba disponibilidade, acessibilidade, conveniência, promoção, qualidade e sustentabilidade de alimentos e bebidas em espaços naturais (selvagens e cultivados) e construídos (mercados formais e informais) que são influenciados, dentre outros, pelos ecossistemas em que estão inseridos. A definição tem como principal inovação incluir atributos da sustentabilidade de alimentos e bebidas, com o objetivo de integrar as relações entre ambientes alimentares e dietas sustentáveis, mostrando a necessidade de o ambiente alimentar também promover a sustentabilidade ambiental.

Já a sétima diretriz da PNAN, que aborda o “controle e regulação de alimentos”, também incorpora importantes questões para o debate sobre os ambientes alimentares saudáveis e sustentáveis, como a regulação da rotulagem e informação nutricional dos alimentos e publicidade dos alimentos, na perspectiva do direito à informação e necessidade de uma agenda regulatória. Outro avanço refere-se à proposição da criação de ambientes alimentares organizacionais que devem incentivar e promover a alimentação adequada e saudável, incidindo sobre a oferta de alimentos saudáveis nas escolas e nos ambientes de trabalho. Ademais, essa diretriz reforça que a oferta de alimentos saudáveis também

deve ser estimulada entre pequenos comércios de alimentos e refeições da chamada “comida de rua”. Nesse sentido, pressupõe-se o compromisso da diretriz com a temática do ambiente alimentar de varejo, incidindo diretamente em questões que beneficiam o consumidor, verificando-se também o destaque para a criação dos ambientes alimentares organizacionais e construídos saudáveis, considerando tanto o comércio formal quanto o informal de alimentos. Ressalta-se que na definição expandida do ambiente alimentar ¹⁰ uma importante questão é considerar todos os pontos de comercialização da cadeia de abastecimento, sendo este um debate atual, necessário e oportuno.

Por fim, destaca-se brevemente a nona diretriz, “cooperação e articulação para a segurança alimentar e nutricional”, que dirige ações na interlocução do sistema alimentar e dos ambientes alimentares, destacando-se como exemplo aqui aquelas direcionadas “à interlocução com os setores responsáveis pela produção agrícola, distribuição, abastecimento e comércio local de alimentos visando o aumento do acesso a alimentos saudáveis; à promoção da alimentação adequada e saudável em ambientes institucionais como escolas, creches, presídios, albergues, locais de trabalho, hospitais, restaurantes comunitários, entre outros” ³ (p. 53-54).

Parece, portanto, que ainda que o termo “ambientes alimentares” não esteja de maneira explícita, o progresso no campo conceitual e metodológico contribuiu para a incorporação de elementos que os compõem na agenda da PNAN, embora ainda não fosse possível o aprofundamento e a ampliação da abrangência das intervenções propostas em suas diretrizes na ocasião de sua publicação, uma vez que a discussão ainda transcorria de forma incipiente no âmbito acadêmico.

Verifica-se também que entre as publicações da primeira e da segunda versões da PNAN, diversas políticas e ações abordavam ou consideravam a relevância do estudo do ambiente no escopo de suas ações. Embora esse comentário não tenha o objetivo de inventariar todas as iniciativas que contemplem a temática, citaremos alguns exemplos.

A alimentação adequada e saudável está inserida como um tema prioritário da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS) na edição vigente desta política, de 28 de setembro de 2017 ¹², e reforça as recomendações da Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde ¹³.

No contexto da PAAS, podem ser citados outros exemplos de iniciativas que contemplam questões relacionadas ao ambiente alimentar. Um deles é a *Portaria Interministerial nº 1.010*, de 8 de maio de 2006 ¹⁴ dos Ministérios da Saúde e da Educação, que instituiu as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas em âmbito nacional. No quinto artigo é estabelecida a implementação das seguintes ações: restringir a oferta e a venda de alimentos com alto teor de gordura, gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal; desenvolver opções de alimentos e refeições saudáveis na escola; estimular e auxiliar os serviços de alimentação da escola na divulgação de opções saudáveis e no desenvolvimento de estratégias que possibilitem essas escolhas; e incorporar o tema alimentação saudável no projeto político-pedagógico da escola.

Outra medida regulatória voltada a ambientes organizacionais foi a *Portaria nº 1.274* ¹⁵. Publicada em 2016, dispõe sobre as ações de PAAS nos ambientes de trabalho a serem adotadas no âmbito do Ministério da Saúde e entidades vinculadas. Algumas ações contempladas na Portaria dizem respeito à oferta exclusiva e variada de alimentos in natura ou minimamente processados e preparações culinárias, seguindo recomendações do *Guia Alimentar para a População Brasileira* ¹⁶, nos eventos organizados, bem como pelas empresas contratadas para o fornecimento de refeições em eventos realizados pelo Ministério da Saúde. Adicionalmente, contempla o incentivo à aquisição e consumo de alimentos orgânicos e de base agroecológica, adoção de medidas para reduzir a oferta de alimentos processados e proibição da venda direta, promoção e publicidade de alimentos ultraprocessados.

O *Guia Alimentar para a População Brasileira* ¹⁶ é mais um exemplo de estratégia para PAAS, cujos princípios dialogam com o conceito de soberania alimentar e com o incentivo à adoção de sistemas alimentares e ambientes alimentares sustentáveis.

Em suma, as edições da PNAN publicadas até o momento são sensíveis à questão dos ambientes alimentares, mesmo que em alguns pontos a narrativa da política e de suas diretrizes não sejam explícitas ou não incorporem diretamente a conceituação mais utilizada no momento sobre a temática, o que era de se esperar tendo em vista os momentos de publicação de cada uma delas.

Percebem-se, como importantes avanços, a incorporação na PNAN de aspectos relacionados ao ambiente alimentar do consumidor, regulação de ambientes alimentares comunitários e organizacionais saudáveis, a regulação de aspectos relacionados ao ambiente alimentar do consumidor e a

sustentabilidade em componentes da cadeia de produção; que denotam avanços coerentes com o nível de amadurecimento intelectual da comunidade científica e sensibilidade dos governos brasileiros da época. Esse debate tem grande potencial de continuidade e qualificação. Acredita-se que a política incorpora o dinamismo dos ambientes alimentares e seus novos conceitos e elementos que sustentam a implementação de melhorias nos ambientes alimentares e, ressalta-se a importância das ações inter-setoriais das políticas públicas que poderão incidir mais incisivamente sobre os sistemas alimentares o que, por sua vez, contribuirá para aprofundar, potencializar e direcionar este diálogo.

Colaboradores

Todas as autoras participaram da elaboração e revisão crítica do texto.

Informações adicionais

ORCID: Larissa Loures Mendes (0000-0003-0776-6845); Letícia de Oliveira Cardoso (0000-0003-1312-1808); Mariana Carvalho de Menezes (0000-0002-3069-7959); Milene Cristine Pessoa (0000-0002-1053-5450).

1. Santos SMC, Ramos FP, Medeiros MAT, Mata MM, Vasconcelos FAG. Avanços e desafios nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. *Cad Saúde Pública* 2021; 37 Suppl 1: e00150220.
2. Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Ministério da Saúde; 1999.
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. Egger G, Swinburn B. An “ecological” approach to the obesity pandemic. *BMJ* 1997; 315:477-80.
5. Swinburn B, Egger G, Raza F. Dissecting obesogenic environments: the development and application of a framework for identifying and prioritizing environmental interventions for obesity. *Prev Med* 1999; 29(6 Pt 1):563-70.
6. Glanz K, Sallis JF, Saelens BE, Frank LD. Healthy nutrition environments: concepts and measures. *Am J Health Promot* 2005; 19:330-3.
7. Caspi CE, Sorensen G, Subramanian SV, Kawachi I. The local food environment and diet: a systematic review. *Health Place* 2012; 18:1172-87.
8. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Rome: High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Committee on World Food Security; 2017. (HPLC Report, 12).

9. Espinoza PG, Egaña D, Masferrer D, Cerda R. Propuesta de un modelo conceptual para el estudio de los ambientes alimentarios en Chile. *Rev Panam Salud Pública* 2018; 41:e169.
10. Downs SM, Ahmed S, Fanzo J, Herforth A. Food environment typology: advancing an expanded definition, framework, and methodological approach for improved characterization of wild, cultivated, and built food environments toward sustainable diets. *Foods* 2020; 9:532.
11. Granheim SI, Opheim E, Terragni L, Torheim LE, Thurston M. Mapping the digital food environment: a scoping review protocol. *BMJ Open* 2020; 10:e036241.
12. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial da União* 2017; 29 set.
13. World Health Organization. Global strategy on diet, physical activity and health: Fifty-seventh World Health Assembly. Geneva: World Health Organization; 2004.
14. Ministério da Saúde; Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. *Diário Oficial da União* 2006; 9 mai.
15. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.274, de 7 de julho de 2016. Dispõe sobre as ações de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável nos Ambientes de Trabalho, a serem adotadas como referência nas ações de promoção da saúde e qualidade de vida no trabalho no âmbito do Ministério da Saúde e entidades vinculadas. *Diário Oficial da União* 2016; 8 jul.
16. Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde. Guia alimentar para a população brasileira. 2ª Ed. Brasília: Ministério da Saúde; 2014.

Recebido em 15/Fev/2021

Versão final reapresentada em 15/Jun/2021

Aprovado em 17/Jun/2021