

Brasília, 06 de maio de 2015.

E.M. nº 004 - 2015/CONSEA

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), reunido em plenária no dia 06 de maio de 2015, discutiu o tema Políticas Públicas para a Garantia da Alimentação Adequada e Saudável, com foco em nutrição.

Como resultado das discussões, este Conselho encaminha o documento “*Políticas Públicas para Garantia da Alimentação Adequada e Saudável: O Guia Alimentar para a População Brasileira em Perspectiva Intersetorial*” contendo a síntese das reflexões e propostas aprovadas em plenária, indicando ações que precisam ser iniciadas, fortalecidas ou expandidas nos diferentes setores de governo para a garantia da alimentação adequada e saudável.

Além disso, o Consea reitera as Exposições de Motivos nº 008-2012, que trata do Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, nº 007-2014, sobre Educação Alimentar e Nutricional na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, além das proposições aprovadas na 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2011, e reconhece os principais desafios apontados pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

Consideramos Excelência, que ao abordar essa temática e apresentar as propostas supracitadas, o Consea cumpre sua missão institucional e espera contribuir para a reversão dos fatores que levam ao aumento da prevalência do sobrepeso e da obesidade, bem como de suas adversas consequências sobre a qualidade de vida da população brasileira.

Respeitosamente,

  
**Maria Emília Lisboa Pacheco**  
Presidenta do CONSEA

## **ANEXO - Políticas Públicas para Garantia da Alimentação Adequada e Saudável: O Guia Alimentar para a População Brasileira em Perspectiva Intersetorial**

### **I - Contextualização**

A XIX Plenária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, realizada no dia 06 de maio de 2015, teve como tema a promoção da alimentação adequada e saudável a partir do olhar dos determinantes e responsabilidades intersetoriais. O motivador desta reflexão foi o Guia Alimentar Para a População Brasileira, lançado pelo Ministério da Saúde no final de 2014.

As Comissões Permanentes do Consea discutiram e apresentaram propostas à luz da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional, levando também em consideração as observações e propostas dos diferentes documentos e manifestações do Consea relacionados ao conteúdo do Guia Alimentar.

Este documento apresenta a síntese das reflexões das Comissões Permanentes, e foi apresentado em Plenária ao Ministro da Saúde.

### **II - A Promoção da Alimentação Adequada e Saudável**

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis<sup>1</sup>.

O novo Guia Alimentar para a População Brasileira é um documento de referência no campo da alimentação e nutrição, que deve gerar repercussões não apenas sobre as políticas públicas de saúde mas de um conjunto de setores envolvidos direta ou indiretamente com todas as etapas do sistema alimentar. O Consea entende um documento desta natureza não apenas como orientador de ações de educação alimentar e nutricional mas também como um instrumento de diálogo com os mais diferentes setores de governo e da sociedade brasileira comprometidos com a realização do direito humano à alimentação adequada, soberania e segurança alimentar e nutricional.

A plenária realizada em 2012, que abordou o Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, já destacou a importância de compreender a obesidade, por exemplo, como resultado de um sistema alimentar doente e que adocece. Neste sentido, para que o propósito do Guia Alimentar seja alcançado, ele precisa ser compreendido no contexto complexo de um sistema alimentar que impõe enormes desafios para a prática da alimentação adequada e saudável, tanto na dimensão coletiva como individual.

O eixo central da atual edição do Guia Alimentar foi a adoção de uma classificação de alimentos baseada no processamento industrial dos produtos alimentícios. O Guia claramente incentiva o consumo de alimentos in natura e refeições preparadas a partir destes itens e a redução drástica do consumo de produtos ultraprocessados. A adoção desta classificação estabelece um campo de confronto com as indústrias de alimentos, principalmente as transnacionais e os setores do

---

<sup>1</sup> Lei 11.346/2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)

agronegócio que produzem commodities, agrotóxicos, sementes transgênicas e ingredientes para as grandes indústrias.

Para que este enfrentamento seja efetivo é necessário a abordagem aprofundada dos determinantes do sistema alimentar e a articulação dos princípios e recomendações do Guia Alimentar a uma estratégia de promoção da alimentação adequada e saudável intersetorial. Nesta direção temos iniciativas, como o *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, a *Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade*, e o *Marco Referencial da Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas* que requerem apoio e prioridade constantes.

Vale lembrar que toda a reflexão do Consea, quando se trata de Alimentação Adequada e Saudável, se referencia no aprovado, em 2010, na 3ª CNSAN (2010). Para o Consea a AAS é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao 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. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados.

Apesar de identificarmos um avanço importante no conceito de AAS adotado no Guia, em relação, por exemplo, ao que está na *Política Nacional de Alimentação e Nutrição* (PNAN), ainda não foi explicitado que a AAS requer alimentos livres de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados. Longe de estarmos propondo uma reflexão conceitual, o que pleiteamos é o pleno engajamento de um setor estratégico como o da saúde, no movimento complexo, desafiador mas inevitável que o governo, a sociedade brasileira precisam fazer para controlar o uso de agrotóxicos e sementes transgênicas. E, se a utopia é algo que nos faz mover, pedindo licença e homenageando o inspirador Eduardo Galeano, porque não pensar em banimento?

De maneira mais imediata, no âmbito da *Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*, precisamos da aprovação do *Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos* (PRONARA), que atualmente está em fase de análise pelo governo das ações propostas em torno de 6 eixos: registro; controle, monitoramento e responsabilização de toda a cadeia produtiva; medidas econômicas e financeiras; desenvolvimento de alternativas; informação, participação e controle social e formação e capacitação.

Da mesma maneira e cada vez mais, setores da sociedade clamam pela ação do Estado, a exemplo de outros países, pela aplicação do princípio da precaução para o controle da liberação dos transgênicos. O Consea, reiteradamente tem proposto a urgência da realização de reuniões do Conselho Nacional de Biossegurança, integrado por vários Ministérios, dentre eles o da Saúde para que as decisões e atos da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) sejam revisados e que sejam avaliados os impactos socioeconômicos, ambientais e para a saúde humana do cultivo e consumo de transgênicos.

Analisando o que está denominado como “obstáculos a serem superados” para a alimentação adequada e saudável identifica-se que a abordagem do Guia Alimentar muitas vezes individualiza as soluções e medidas de superação. Sem descartar esta dimensão, é fundamental que haja um compromisso do Estado brasileiro para enfrentar os aspectos estruturais dos obstáculos. Neste

sentido o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em processo de construção, é um espaço institucional a ser valorizado no arranjo intersectorial para a garantia da alimentação adequada e saudável, neste e em muitos outros temas, SUS e SISAN podem estabelecer alianças estratégicas.

As comissões permanentes do Consea, ao refletirem sobre o Guia à luz da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional, fizeram propostas e encaminhamentos relacionados à sua implementação nos diversos setores de Governo. Seguem abaixo as reflexões e propostas aprovadas pelo CONSEA.

### III – Proposições

Quanto à **SAÚDE** propomos:

- Priorizar a qualificação e expansão da atenção nutricional enquanto componente da atenção à saúde, principalmente na atenção básica;
- Fortalecer as ações de alimentação e nutrição no âmbito da Estratégia Saúde da Família, Núcleos de Apoio à Saúde da Família e atenção às famílias do Programa Bolsa Família;
- Garantir a coerência interna entre os distintos programas e ações da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e as recomendações do Guia Alimentar;
- Adotar a publicação “Alimentos Regionais Brasileiros” como referência das orientações alimentares;
- Prever um processo permanente de monitoramento de resultados e impacto e mecanismos de visibilidade de experiências de adoção do Guia;
- Nos materiais complementares ao Guia é necessário:
  - Elaborar um Plano de Divulgação e um Plano de Uso do Guia Alimentar, considerando alguns mecanismos de proteção ao mau uso (pinçamento de partes que comprometem o impacto esperado);
  - Elaborar instrumentos e estratégias de promovam o empoderamento para que o cidadão exerça controle social e conheça seus direitos em relação à alimentação adequada e saudável;
  - Desenvolver os aspectos relacionados às dimensões de gênero, raça e etnia e problematizar a repercussão destas dimensões na prática da alimentação adequada e saudável;
  - Que o cuidado à família e o trabalho doméstico precisam ser valorizados. A referência cultural de que o cuidado e a alimentação são femininos precisa ser substituída pela compreensão da necessidade do compartilhamento da responsabilidades por todos os integrantes da família, nas suas mais diferentes composições;
  - Que o “cozinhar”, enquanto prática emancipatória, seja abordado como atividade cotidiana, simples e possível a todos, ficando alerta à uma situação atual e crescente de valorizar esta função como uma mercadoria ofertada por chefs, suas técnicas e seus produtos.

- Desenvolver abordagens específicas para populações indígenas, povos e comunidades tradicionais. As especificidades de práticas, valores e sentidos da alimentação destes grupos, o vínculo fundamental entre a capacidade de produção, o acesso à terra e a alimentação para estes grupos não estão contemplados na atual abordagem;
- Elaborar de um novo documento específico ou um Guia Alimentar para os povos indígenas que contenha uma análise dos resultados do Inquérito Nacional de Saúde Indígena e aponte orientações a respeito de suas especificidades alimentares. Esse documento deve ser construído de forma participativa juntamente com os povos indígenas.
- Valorizar os profissionais nutricionistas em todas as ações apontadas pelo Guia;
- Fortalecer o sistema de notificação de intoxicação por agrotóxicos;

### **Educação Permanente e Formação de Profissionais:**

- Implementar estratégias permanentes de formação dos profissionais em alimentação e nutrição, das mais diferentes áreas, que atuam diretamente com a população, com atenção especial às especificidades indígenas e dos povos e comunidades tradicionais;
- Revisar e valorizar a formação em alimentação e nutrição e segurança alimentar e nutricional na graduação dos profissionais de saúde, incluindo no processo de formação as especificidades indígenas e de povos e comunidades tradicionais;
- Acelerar e expandir o processo de formação dos profissionais na Estratégia Alimentar para que alcance, no menor tempo possível, o universo de profissionais da atenção básica;

### **Comunicação:**

- Elaborar e implementar atividades educativas públicas para divulgar o guia com a participação de movimentos sociais;
- Elaborar materiais seriados educativos para facilitar a comunicação, compreensão e adoção pelo público;
- Elaborar materiais complementares, incluindo o desafio da construção de documento consistente para apoiar a prática dos profissionais e uma estratégia de desenvolvimento de atividades e materiais específicos, que facilitem a comunicação das recomendações para os diferentes públicos e contextos a serem alcançados pelo Guia;
- Manter uma estratégia contínua de comunicação social que aborde a alimentação adequada e saudável em todas as suas dimensões.
- Lançar o Guia Alimentar nos Estados (com participação das universidades e outras instituições de ensino), e disponibilizar o documento para os Conseas municipais;
- Disponibilizar o Guia como material de consulta para as equipes da saúde e nas bibliotecas e instituições públicas nos estados e municípios;

- Realizar o debate com o maior número de setores possíveis, como a cultura, educação etc. e maior número de movimentos sociais.
- Desenvolver estratégia de comunicação do Guia para a) escolas; b) estados; e c) municípios.

### **Saúde Indígena:**

A garantia da saúde e da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas são indissociáveis das condições de vida, e do acesso aos meios de produção de alimentos e aos programas públicos. Um dos desafios para que mais e melhores ações sejam implementadas para estes grupos é vencer a barreira da invisibilidade. Assim propomos:

- Retomar as propostas apresentadas pela Exposição de Motivos nº 008/2010 do Consea, dando prioridade para as seguintes propostas:
  - Realizar o Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas com periodicidade de 5 (cinco) anos, visto que o último já está defasado;
  - A partir da publicação de um novo Inquérito de Saúde Indígena, promover debate institucional sobre os dados do Inquérito, envolvendo governo e sociedade civil através de oficinas de trabalhos regionais e uma nacional para análise mais aprofundada;
  - Utilizar no próximo Inquérito um recorte regional que explicita o povo e a etnia além da região;
  - Enquanto o novo Inquérito não seja realizado, utilizar os resultados do Inquérito anterior e os dados de serviços da saúde na elaboração do Plano Plurianual 2016/2019;
  - Criar uma ação específica para povos indígenas no PPA 2016-2019 sob responsabilidade da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, especialmente a de acesso dos povos indígenas às sementes crioulas preservadas pelo banco de germoplasma da Embrapa que também sofrerá implicações resultantes da aprovação do PL 7735;
  - Mapear e identificar as áreas e territórios indígenas em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, visando a focalização e a priorização dessas áreas na execução de políticas públicas de SAN;
  - Garantir a implementação de ações de saúde e segurança alimentar e nutricional específicas para as mulheres indígenas;
  - Fortalecer o Sistema de Informações da Atenção à Saúde Indígena (Siasi versão 4.0);
  - Fortalecer as ações de assistência técnica e extensão rural incorporando as especificidades dos sistemas alimentares indígenas;
  - Ampliar o acesso dos povos indígenas ao Programa de Aquisição de Alimentos;
  - Criar um Pronaf específico para os povos indígenas;

- Ampliar e consolidar, na forma de políticas públicas de Estado, as ações e programas específicos para a promoção do etnodesenvolvimento dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais que possibilitem formas de acesso aos recursos públicos mais adequadas às realidades indígenas e que incluam o apoio financeiro repassado diretamente às associações indígenas para incentivar sua produção;
- Ampliar o orçamento destinado à Funai para avançar na demarcação das terras indígenas e os recursos destinados aos demais programas voltados a esses povos.

## **VIGILÂNCIA SANITÁRIA e REGULAÇÃO**

- Regular e sancionar a Norma Brasileira para Comercialização – NBCAL;
- Apoiar e participar ativamente do processo de definição de uma convenção quadro de alimentação saudável, à luz do que foi realizado para o tabaco, de maneira a promover em nível global, um ambiente propício às práticas regulatórias de alimentos;
- Não há medida possível de controle da influência do marketing e da publicidade no nível individual. Suas inúmeras expressões nos intervalos comerciais, nas práticas de merchandising, na internet, nos patrocínios de eventos culturais, nas cantinas escolares, nos consultórios de profissionais, nas salas de aulas só serão controladas quando a sociedade brasileira colocar os limites destas ações. As evidências são inúmeras e necessitamos tanto do compromisso do governo como a mobilização da sociedade para a regulação de todas as práticas de marketing de alimentos dirigidas, principalmente ao público infantil;
- 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 se una ao rol dos países que vem adotando regras claras e efetivas contra a publicidade, bem como rotulagem e embalagens de produtos alimentícios;
- Fortalecer o processo de atualização das normas de rotulagem de alimentos, já deflagrado pela Anvisa, para que os interesses da saúde coletiva prevaleçam;
- Ampliar o processo de análise e discussão no Brasil das inúmeras propostas de readequação da rotulagem nutricional para que ela possa efetivamente auxiliar a população na compra de alimentos e produtos alimentícios;
- Regular as práticas de marketing e comercialização de alimentos nas cantinas escolares;
- Fortalecer e ampliar a análise de resíduo de agrotóxicos nos alimentos in natura, processados e hiperprocessados do PARA - Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxico, inserindo a busca do glifosato nas amostras pesquisadas. O glifosato, apesar de ser agrotóxico mais usado no Brasil, não consta na lista de princípios ativos analisados pelo Programa.
- Exigir que os produtores de alimentos convencionais comprovem que seu produto está dentro dos limites máximos de princípios ativos de agrotóxicos permitidos pela

legislação, à exemplo das exigências feitas aos produtores de alimentos orgânicos e agroecológicos.

- Estabelecer um código de ética nas relações público-privado que envolvam todas as ações de promoção da alimentação adequada e saudável, de modo que organizações privadas (cujas práticas comerciais negam direitos e promovem obesidade) não participem de campanhas públicas em prol de modos de vida e alimentação saudáveis.

## **EDUCAÇÃO:**

- Expandir as diferentes estratégias de abordagem da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar, seja por programas específicos de educação alimentar e nutricional, mas, principalmente, pela valorização deste tema em ações transversais da educação básica;
- Formação dos professores na temática;
- Qualificação dos livros didáticos;
- Expansão do programa de hortas escolares enquanto espaço de aprendizado sobre alimentação adequada e saudável e laboratório multidisciplinar;
- Ampliar o envolvimento do Ministério da Educação com as ações de saúde, nutrição e alimentação, envolvendo a totalidade do órgão, e não apenas os setores específicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Fortalecer a parceria com entre os Ministérios da Educação e da Saúde para a expansão e qualificação do Programa Saúde nas Escolas;
- Estruturar e equipar as escolas (unidades de alimentação e nutrição) para o preparo e oferta da alimentação escolar de qualidade.

## **DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

- Fomentar os restaurantes populares e demais equipamentos públicos de SAN a serem espaços permanentes de uma educação alimentar e nutricional criativa, problematizadora e promotora de autonomia;
- Expandir os mecanismos de acesso aos mercados institucionais aos produtos da agricultura familiar e agroecológica;
- Fortalecer a parceria do SISAN com o SUAS para promoção da alimentação adequada e saudável;
- Expandir as ações dirigidas às famílias do Programa Bolsa Família relacionadas à promoção da alimentação adequada e saudável.

## **CAISAN – PROPOSTAS INTERSETORIAIS**

- Não é possível uma alimentação saudável com o atual modelo de produção agrícola vigentes no país. É necessário que haja reforma agrária e políticas públicas específicas para o seguimento que produz alimentos saudáveis.
- Ampliar as condições de acesso a alimentos saudáveis, inclusive acesso físico, principalmente para as populações mais pobres, legitimando e estimulando iniciativas intersetoriais relacionadas com a produção e consumo de alimentos, de forma a promover a diversificação de cestas de consumo e a recuperação de hábitos alimentares tradicionais, com valorização da sociobiodiversidade e dos circuitos curtos de produção e comercialização/distribuição;
- Promover a articulação das Caisans e Conseas locais para que o Guia seja um orientador de políticas públicas;
- Estabelecer uma política nacional de abastecimento, que possibilite que os alimentos saudáveis cheguem à população, garantindo a diversidade e disponibilidade adequadas, de acordo com a sazonalidade e a preços justos para consumidores e agricultores, com foco especial para a rede de pequeno varejo, que é seduzida pelas indústrias alimentícias;
- Expandir e fortalecer as feiras onde produtores locais, em especial os agroecológicos, possam comercializar seus produtos, facilitando o acesso, tanto físico como financeiro, destes produtos a todas as pessoas;
- Adotar uma política fiscal para promoção do consumo de alimentos saudáveis que impacte de maneira sensível os preços ao consumidor final, contribuindo, assim, para viabilizar o acesso financeiro a alimentos saudáveis;
- Implantar e implementar de Políticas e Programas que garantam a alimentação adequada e saudável e impeçam a violação do DHAA, como o PRONARA no contexto da PNAP, agilizando sua articulação e aprovação no âmbito governamental;
- Estabelecer uma política de agricultura urbana e periurbana que estimule e apoie estas iniciativas que contribuem para a segurança alimentar e nutricional, assim como, para a promoção da saúde. Atividades de produção de alimentos e hortas desenvolvidas em escolas, unidades de saúde, centros comunitários, asilos, centros de assistência psicossocial, dentre outros espaços, demonstram que a sua prática promove a valorização da cultura alimentar, da nutrição e da comensalidade e a criação de vínculos entre as pessoas envolvidas, além do desenvolvimento de um maior protagonismo da mulher e do jovem. Há também um aumento da diversidade e da qualidade da alimentação e um estímulo ao desenvolvimento do resgate da relação campo-cidade, com a retomada de práticas como a fitoterapia;
- Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT): aprofundar a discussão sobre o programa, com foco na qualidade do alimento, tendo em vista que atualmente prevalece o fornecimento de ticket alimentação; monitorar a qualidade da alimentação fornecida nas empresas vinculadas ao Programa.
- Valorizar a cultura alimentar e as diferentes expressões alimentares da sociedade brasileira. Estimular o respeito e a preservação das identidades culturais, saberes e fazeres. Dar maior visibilidade e profundidade à abordagem sobre a diversidade da cultura

alimentar brasileira, bem como valorizar os costumes, a tradição e os aspectos simbólicos dos alimentos na perspectiva dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

Finalmente, o Consea saúda a publicação do Guia Alimentar, reafirma seu compromisso com sua plena implementação e destaca a oportunidade dele se tornar um instrumento de diálogo transformador com os vários setores de governo e sociedade civil para a realização do direito humano à alimentação adequada.

Por fim, convidamos os atores sociais envolvidos na luta afirmativa dos direitos sociais e cidadania para uma reflexão integrada, participando da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como uma oportunidade de fortalecimento de participação social, avanço na construção de políticas públicas democráticas e adoção de estratégias intersetoriais que impactem efetivamente na melhoria das condições de saúde e SAN no Brasil.