

ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS ESCOLAS, JÁ!

Protegendo estudantes do RJ contra
o que faz mal à saúde



RECOMENDAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI ESTADUAL Nº 4198/2021

O Núcleo Rio de Janeiro da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável e demais organizações signatárias vem, por meio desta, apresentar Nota Técnica sobre o Projeto de Lei (PL) Nº 4198/2021, que dispõe sobre a utilização e comercialização de alimentos ultraprocessados nas cantinas e demais locais de venda de produtos e alimentos nas escolas públicas e privadas do estado do Rio de Janeiro. Com o objetivo de contribuir para a aprovação de um ato legislativo que apoie a garantia da alimentação adequada e saudável na rede de escolas públicas e privadas do estado do Rio de Janeiro e a promoção e proteção da saúde de crianças e adolescentes, apresenta-se uma análise técnica do escopo do PL e recomendações acerca do substitutivo emitido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

1. ANÁLISE TÉCNICA DO PROJETO DE LEI

O escopo do PL Nº 4198/2021 nos termos do texto do substitutivo apresentado pela Comissão de justiça e Redação e aprovado pelo plenário desta Casa de Leis está em acordo com as recomendações de órgãos e instituições nacionais e internacionais para a prevenção e o manejo de doenças crônicas não transmissíveis na infância e juventude, e em consonância com o princípio da proteção integral da criança e do adolescente, consagrado na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O PL também está em consonância com o Art. 3º da Lei Federal Nº 11.346/2006, que define que a segurança alimentar e nutricional 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 práti-

cas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A seguir, aponta-se subsídios técnicos para sua aprovação:

- A. O Art. 7.º do ECA determina que “a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”;
- B. A escola, como parte da rede de proteção à infância e à adolescência, tem papel fundamental para a proteção da vida e da saúde e para a promoção do desenvolvimento sadio de crianças e adolescentes;
- C. A infância e a adolescência constituem um período extremamente favorável para o desenvolvimento humano em diversos aspectos e todas as experiências vividas e os hábitos construídos nesta época da vida têm impacto duradouro por toda a nossa fase adulta. Os primeiros anos de vida são um período propício e crítico para o desenvolvimento de preferências por alimentos e sabores, para a capacidade de autocontrole na ingestão de alimentos, para a transmissão de valores culturais e familiares sobre alimentos e alimentação. É também um período no qual se acentua a suscetibilidade à obesidade futura (IDEC, 2018);
- D. Crianças e adolescentes permanecem por um longo período do dia, e cerca de 200 dias do ano, nas escolas. Quando têm seu direito à educação garantido de forma plena, o período de frequência à escola, que vai desde a educação infantil até o ensino médio, seria de até 18 anos. Em geral, os estudantes consomem de uma a duas refeições durante o horário escolar, o que corresponde de 30 a 50% de sua ingestão alimentar diária. Deste modo, a qualidade dos alimentos disponíveis nestes espaços pode influenciar de maneira significativa a saúde das crianças e adolescentes. Entretanto, estudos nacionais apontam que alimentos e bebidas ultraprocessados têm sido amplamente disponíveis e

acessíveis no ambiente alimentar escolar, contribuindo com o desenvolvimento de desfechos negativos em saúde. Nas escolas particulares, por exemplo, cerca de 30% das calorias consumidas por crianças e adolescentes correspondem a produtos ultraprocessados (ROCHA et al., 2021; CARMO et al., 2018; WOGNSKI et al., 2019);

- E. A alimentação inadequada é um dos mais importantes fatores de risco para a carga global de doenças crônicas não transmissíveis no Brasil e no mundo. Na infância e adolescência, além de representar uma grave violação a um direito constitucional, a má nutrição em suas diferentes formas - desnutrição, deficiências nutricionais, sobrepeso e obesidade - é a principal causa de mortes prematuras em todo o mundo, ameaçando a sobrevivência, o crescimento e o desenvolvimento de crianças, adolescentes, economias e nações (WHO et al., 2020; KEELEY; LITTLE; ZUEHLKE, 2019; AFSHIN et al., 2019); Ainda a respeito da obesidade infantil, segundo estudo realizado pela consultoria McKinsey Global Institute intitulado *Overcoming obesity: An initial economic analysis*, aponta que a obesidade causa no Brasil um prejuízo equivalente a 2,4% do PIB nacional, o que significa um valor nominal de R\$ 110 bilhões, segundo dados de 2014. Nesta conta estão os gastos com sistema de saúde e os investimentos necessários para reduzir os impactos da obesidade;
- F. O ambiente escolar é reconhecido como um cenário chave para a promoção da alimentação adequada e saudável de crianças e adolescentes, por caracterizar-se como um espaço de formação de indivíduos em desenvolvimento, no qual as pessoas passam grande parte do seu tempo, vivem, aprendem e trabalham. Em função de sua ampla abrangência, escolas podem contribuir mais do que outras instituições para a formação de atitudes mais saudáveis (IDEC, 2018);
- G. Um ambiente alimentar escolar saudável incentiva e permite que os estudantes, suas famílias e trabalhadores façam escolhas alimentares mais saudáveis. Nesse sentido, é preciso proteger o ambiente escolar, tanto de instituições públicas quanto privadas, da publicidade, comercialização e distri-

buição de alimentos que prejudiquem a saúde. Legislações com incidência neste tema têm se mostrado efetivas, como demonstrado por meio de estudos em diversos países, para promoção da alimentação adequada e saudável entre crianças e adolescentes (FAO, 2019; MICHA et al., 2018; VÉZINA-IM et al., 2017);

- H. Hoje entende-se que, para além de um olhar focado na oferta de nutrientes específicos, a preocupação com a manutenção de uma alimentação adequada e saudável deve se pautar na origem dos alimentos e seus processos de produção e distribuição. A Classificação NOVA, criada por cientistas brasileiros, divide os alimentos segundo o seu grau de processamento – em alimentos in natura ou minimamente processados, ingredientes culinários, alimentos processados e ultraprocessados - e é atualmente amplamente aceita na comunidade científica global, tendo sido endossada por diversos organismos e instituições nacionais e internacionais (NUPENS-USP, 2022);
- I. Alimentos ultraprocessados são produtos de formulação industrial, feitos inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes). São alimentos pobres em nutrientes e ricos em açúcar, gorduras, sal e aditivos químicos utilizados para realce de textura, sabor e conservação (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014);
- J. Não apenas artigos isolados, mas um conjunto robusto de evidências produzidas por pesquisas conduzidas em vários países na última década, demonstra claramente que o consumo de alimentos ultraprocessados é, hoje, o principal fator de deterioração da qualidade da alimentação. Além disso, em unanimidade, a produção científica atual indica

que padrões alimentares baseados em ultraprocessados se associam significativamente a um ou mais desfechos negativos de saúde, como obesidade, diabetes, hipertensão e outras doenças cardiovasculares, depressão, câncer de mama e cânceres em geral, asma em crianças, disfunções renais e mortes prematuras (UNC GLOBAL FOOD RESEARCH PROGRAM, 2021);

- K. Com o intuito de garantir crescimento e desenvolvimento adequados às crianças, o Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 Anos, lançado em 2019 pelo Ministério da Saúde, não recomenda o consumo de alimentos ultraprocessados antes dos dois anos de idade e orienta que se evite o consumo regular desse tipo de alimento em outras fases da vida. Além disso, a segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira, lançada em 2014, reconhecido como um dos melhores guias do mundo devido à sua abordagem sistêmica sobre alimentação adequada e saudável, recomenda que produtos ultraprocessados não façam parte da base alimentar das famílias, em nenhuma fase da vida de seus membros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014; 2019);
- L. Na contramão das recomendações, pesquisas realizadas no Brasil apontam que o consumo de ultraprocessados e bebidas açucaradas por crianças e adolescentes têm se mostrado elevado e se iniciado cada vez mais cedo. Dados obtidos por meio da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) - realizada em 2019 pelo IBGE em parceria com o Ministério da Saúde e com o apoio do Ministério da Educação -, apontam que, dentre os escolares brasileiros de 13 a 17 anos, 97,3% consumiram, ao menos, um alimento ultraprocessado no dia anterior à pesquisa. Ainda, apontou que 32,8% consumiu guloseimas doces e 17,2% refrigerantes em cinco dias ou mais na semana anterior à pesquisa (IBGE, 2021). Por sua vez, dados do Ministério da Saúde mostram que, das crianças e adolescentes atendidos pelos serviços de atenção primária do SUS em 2020, 33% das crianças meno-

res de dois anos consomem refrigerantes e sucos artificiais e 61% ingerem biscoitos, bolachas e bolos industrializados regularmente. Entre os adolescentes, 45% consomem refrigerantes e bebidas adoçadas com frequência (INSTITUTO DESIDERATA, 2020);

- M. Segundo dados do Ministério da Saúde, 30% das crianças e adolescentes brasileiras atendidas pela Atenção Primária à Saúde do SUS em 2020 apresentavam excesso de peso (que compreende o sobrepeso e a obesidade). Já no estado do Rio de Janeiro, tal percentual chega a 33% das crianças e adolescentes com 5 a 19 anos (BRASIL, 2020). Além disso, segundo o mais recente relatório divulgado pelo Estudo Nacional de Alimentação e Nutrição Infantil, uma em cada dez crianças brasileiras de até 5 anos apresentam excesso de peso (UFRJ, 2022).
- N. O ECA afirma que crianças e adolescentes merecem especial atenção e proteção, dada sua exacerbada vulnerabilidade, inclusive no que se refere às relações de consumo. A garantia de espaços livres da publicidade de produtos ultraprocessados direcionada a esse público é uma estratégia de proteção do direito à saúde e à alimentação adequada e saudável. Além disso, é endossada pelas diretrizes da Resolução 163/2014 do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes e pelo Código de Defesa do Consumidor, que define a publicidade direcionada ao público infantil como abusiva e, portanto, ilegal.
- O. A Estratégia Nacional para Prevenção e Atenção à Obesidade Infantil (PROTEJA) do Ministério da Saúde recomenda a criação de legislação local para evitar a associação de alimentos não saudáveis às atividades de educação alimentar e nutricional, livros didáticos e eventos patrocinados em escolas. A promoção da saúde e do desenvolvimento de crianças e adolescentes por meio do cuidado com os tipos de alimentos que são ofertados e comercializados nas escolas pode ser posta em risco se o ambiente escolar não for protegido contra a interferência dos interesses do se-

tor comercial de alimentos ultraprocessados. As empresas que produzem e/ou comercializam estes produtos costumam usar táticas diversas de comunicação mercadológica para difundir suas marcas e produtos junto à comunidade escolar. Como estratégia corporativa, ações publicitárias são oferecidas às escolas de modo que pareçam estar em conformidade com projetos pedagógicos ou sociais, com o objetivo de conquistar o apoio e a parceria de diretores(as) e professores(as) (ACT, 2022).

- P. O ambiente escolar deve ser protegido e está sujeito às diretrizes traçadas pelo Poder Público, incluindo escolas públicas e particulares, conforme art. art. 206, III, da Constituição Federal e arts. 17 e 19 da Lei de Diretrizes e Bases. Nesse sentido, cabe trazer recente decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou constitucional lei do estado da Bahia que proíbe a publicidade de alimentos não saudáveis em escolas públicas e particulares daquele estado, tendo em vista a supremacia dos direitos à saúde e alimentação adequada de crianças e adolescente:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO DA INFÂNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.582/2016 POSTERIORMENTE MODIFICADA PELA LEI 14.045/2018 AMBAS DO ESTADO DA BAHIA. RESTRIÇÃO À PUBLICIDADE INFANTIL DE PRODUTOS DE BAIXO VALOR NUTRICIONAL NAS ESCOLAS. AUSÊNCIA DE OFENSA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. FEDERALISMO COOPERATIVO. PROPORCIONALIDADE.

RESTRIÇÃO MÓDICA NO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMERCIAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. RESTRIÇÃO MÓDICA NO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMERCIAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Não há prejuízo da ação direta quando nova norma altera a que é impugnada

mantém, em tese, o vício de inconstitucionalidade formal. 2. Como recomenda a Organização Mundial da Saúde, as escolas e os demais locais onde as crianças se reúnem devem ser livres de todas as formas de publicidade de alimentos ricos em gorduras saturadas, gorduras trans, açúcares ou sódio, porque essas instituições agem como in loco parentis, ou seja, no lugar dos pais. 3. A Constituição não admite que a inação da União em regular a publicidade infantil nesses lugares possa ser invocada para impedir a adoção de medidas por parte de Estados para cumprirem as obrigações que decorrem diretamente dos instrumentos internacionais de proteção à saúde e à infância. Precedentes. 4. Atende à proporcionalidade a restrição à liberdade de expressão comercial que visa a promover a proteção da saúde de crianças e adolescentes e que implica restrição muito leve à veiculação de propaganda, porquanto limitada ao local para o qual é destinada, delimitada apenas a alguns produtos e a um público ainda mais reduzido. 5. Ação direta julgada improcedente.”

(STF, ADI 5631-DF, Rel, Min. Edson Fachin, DJE 27/05/2021) - grifos nossos

2. RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, recomendamos a aprovação do PL N° 4198/2021 como alteração da Lei Estadual N° 4508/2005 que “proíbe a comercialização, aquisição, confecção e distribuição de produtos que colaborem para a obesidade infantil, em bares, cantinas e similares instalados em escolas públicas e privadas do estado do rio de janeiro, na forma que menciona”. Afinal, desde a sua publicação, muito se avançou no debate sobre a promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar, especialmente no que tange aos impactos do processamento de alimentos na saúde humana e planetária, sendo necessária uma atualização da legislação em vigor.

Dessa forma, de acordo com os argumentos apresentados acima, afirmamos nosso acordo com o parecer da CCJ da referida Casa Parlamentar ao PL 4198/2021, como forma de garantir que este necessário projeto de lei siga tramitando como um projeto de alteração da Lei N° 4508/200.

Rio de Janeiro, abril de 2022

Assinam a nota técnica:



REFERÊNCIAS

ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. Proteção da escola contra a interferência das indústrias de alimentos. Rio de Janeiro: ACT, 2022.

AFSHIN, A. et al. Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*, v. 393, n. 10184, p. 1958-1972, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde - Secretaria de Atenção à Saúde Departamento de Atenção Básica. Relatórios públicos do Sisvan. Brasília, 2020.

CARMO, A. S. et al. The food environment of Brazilian public and private schools. *Cadernos de Saúde Pública*. v. 34, 2018.

CONANDA. Resolução nº 163 de 13/03/2014. Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente.

IBGE. Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PENSE 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente (Versão 2019).

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). School Food and Nutrition Framework. Rome: 2019.

IDEC. Alimentação Saudável nas Escolas: Guia para municípios. São Paulo: Edições Loyola, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INSTITUTO DESIDERATA. 2º Panorama da Obesidade em Crianças e Adolescentes, 2020.

KEELEY, B.; LITTLE, C.; ZUEHLKE, E. The state of the world's children 2019. Children, food and nutrition: growing well in a changing world. New York: United Nations Children's Fund, 2019.

MICHA, R. et al. Effectiveness of school food environment policies on children's dietary behaviors: A systematic review and meta-analysis. *PloS one*, v. 13, n. 3, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Guia alimentar para a população brasileira. 2. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Guia alimentar para crianças brasileiras menores de 2 anos. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. PROTEJA: Estratégia Nacional para Prevenção e Atenção à Obesidade Infantil: orientações técnicas. Brasília : Ministério da Saúde, 2021

NUPENS-USP. A classificação NOVA. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/nupens/a-classificacao-nova/>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Nº 8.078, DE 11/09/1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Nº 11.346, de 15/09/2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

ROCHA, L. L. et al. School type, eating habits, and screen time are associated with ultra-processed food consumption among Brazilian adolescents. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, v. 121, n. 6, p. 1136-1142, 2021.

UNC - GLOBAL FOOD RESEARCH PROGRAM. Alimentos ultraprocessados: Uma ameaça global à saúde pública.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Estado Nutricional Antropométrico da Criança e da Mãe: Prevalência de indicadores antropométricos de crianças brasileiras menores de 5 anos de idade e suas mães biológicas: ENANI 2019. - Documento eletrônico. - Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2022.

VÉZINA-IM, L. A. et al. Efficacy of school-based interventions aimed at decreasing sugar-sweetened beverage consumption among adolescents: a systematic review. *Public health nutrition*, v. 20, n. 13, p. 2416-2431, 2017.

WOETZEL, J. et al. McKinsey Global Institute. Overcoming obesity: An initial economic analysis. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/economic%20studies%20temp/our%20insights/how%20the%20world%20could%20better%20fight%20obesity/mgi_overcoming_obesity_full_report.ashx. 2014

WORLD HEALTH ORGANIZATION et al. The state of food security and nutrition in the world 2020: transforming food systems for affordable healthy diets. Food & Agriculture Org., 2020.

WOGNSKI, A. C. P. et al. Commercialization of food in school canteens. *Brazilian Journal of Food Technology*, v. 22, 2019.