

SAÚDE PÚBLICA

Precisamos de um conceito jurídico de alimentos ultraprocessados?

Estabelecer um conceito unificador pode beneficiar o diálogo entre políticas alimentares, ambientais e econômicas

VÁRIOS AUTORES



Crédito: Unsplash

“Prefira sempre alimentos *in natura* ou minimamente processados e preparações culinárias a alimentos ultraprocessados.” Essa é a regra de ouro da 2ª edição do **Guia Alimentar para a População Brasileira**, publicado em 2014 pelo **Ministério da Saúde**.

O documento explica o que são alimentos ultraprocessados: “formulações industriais feitas 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)”.

Exemplos são biscoitos, sorvetes, balas, guloseimas, cereais açucarados, bolos, barras de cereal, sopas e macarrão instantâneo, molhos, salgadinhos de pacote, refrescos e refrigerantes, produtos congelados, extratos de carne ou frango (*nuggets*).





Reunião com o coordenador do GT
da Reforma Tributária da CAE

SEGUNDA,
25/09 ÀS 9H

TESTE O JOTA PRO

Apostar na autonomia, no acesso à informação e na capacidade de discernimento dos consumidores para optar por alimentos saudáveis, apesar de válido, não é suficiente para promover a redução do consumo de alimentos ultraprocessados. Políticas públicas, com seus respectivos arranjos regulatórios, são imprescindíveis para enfrentar problemas de saúde pública tão graves quanto os causados por esse tipo de alimento. Vale lembrar: alimentos ultraprocessados são, hoje já se sabe, diretamente responsáveis por causar doenças crônicas não transmissíveis e outros males, como obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares, alguns tipos de câncer e depressão.

Estudos demonstram isso de forma inequívoca (**este** e **este**, por exemplo). No Brasil, o desafio premente, que está no campo da implementação de ações governamentais, consiste em disseminar o Guia Alimentar, com suas orientações, para que ele, de fato, possa modificar o cardápio das famílias.

O Guia de 2014, aliás, rompeu com o paradigma tradicional da nutrição, que relacionava saúde e alimentação a partir das noções de macro e micronutrientes. A valiosa e **revolucionária** contribuição desse documento consiste em entender essa relação – e a própria alimentação, de maneira complexa e multifacetada – a partir de referenciais sociais, econômicos, culturais e ambientais. Isso porque o Guia Alimentar adotou a chamada **classificação NOVA**, proposta pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (Nupens/USP). Essa abordagem classifica os alimentos por extensão e finalidade do processamento industrial, propondo quatro categorias, que incluem os alimentos *in natura* ou minimamente processados, os ingredientes culinários processados, os alimentos processados e os ultraprocessados.

Embora a noção de ultraprocessados calcada na classificação NOVA seja reconhecida e disseminada na comunidade acadêmica nacional e internacional, ela ainda encontra resistências. Uma delas tem a ver com o fato de que, do ponto de vista jurídico, o conceito de alimentos ultraprocessados é tratado de maneira

heterogênea e setorial no país. Por isso, nos documentos oficiais nos quais há menção a esse tipo de alimentos, o que se nota é a dificuldade de construirmos referenciais interpretativos comuns, o que, por sua vez, pode levar a dissonâncias, a aplicações díspares que comprometem a efetividade e o alcance de sua regulação. Apresentamos abaixo, a partir de um mapeamento sintético, alguns dos usos existentes e fragmentários do conceito de ultraprocessados no país.

A **Portaria 1.274/2016**, do Ministério da Saúde, trata de ações em prol da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em certos ambientes de trabalho, determinando a “oferta exclusiva e variada de alimentos in natura e minimamente processados e preparações culinárias” (art.5º, III) e a “proibição da venda direta, promoção, publicidade ou propaganda de alimentos ultraprocessados” (art.5, VI). Para a norma, são considerados ultraprocessados aqueles produtos com “quantidades excessivas de açúcar, gordura e sódio” e as “formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos, derivadas de constituintes de alimentos ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão” (art.5, §2).

A **Resolução 6/2020** do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por sua vez, proíbe a oferta de ultraprocessados para crianças de até três anos (art. 18) e limita a utilização de seus recursos a 20% de alimentos processados e ultraprocessados (art. 21, inciso II). Não obstante tais restrições – e embora utilize cinco vezes a palavra “ultraprocessados” e incorpore o conceito do Guia Alimentar em suas considerações iniciais –, a resolução do PNAE não define o conceito de maneira explícita. O que de mais próximo há de uma delimitação conceitual se encontra no art. 22, que arrola alimentos e bebidas considerados ultraprocessados – os quais estão proibidos de serem adquiridos com os recursos do PNAE. São eles: refrigerantes e refrescos artificiais, balas e similares, barras de cereal com aditivo ou adoçadas, chás prontos para consumo e outras bebidas similares, bolos com cobertura ou recheio.

No município do Rio de Janeiro, o **PL 1662/2019** adotou, inicialmente, a mesma técnica de enumerar produtos considerados ultraprocessados, quando, no art. 2º, lista biscoitos, doces e salgados, salgadinhos de pacote, embutidos, produtos congelados e prontos para o aquecimento, entre outros. O PL era relevante pois inseria as restrições à venda e à exposição de ultraprocessados no escopo de combate à obesidade infantil, reunindo evidências científicas que associam o consumo excessivo de ultraprocessados a efeitos nocivos à saúde, como a obesidade, especialmente em crianças e adolescentes.

A lei que dele resultou (**Lei 7.987/2023**), todavia, não incorporou os incisos (antes presentes no projeto) que arrolavam alimentos considerados ultraprocessados, para indicar, apenas, no seu art. 3º, que são considerados ultraprocessados os alimentos com diversas etapas, técnicas de processamento e ingredientes, majoritariamente industriais, fazendo referência expressa ao Guia Alimentar.

No município de Niterói (RJ), com a **Lei 3.766/2023** (que alterou a Lei **2659/2009**), alimentos ultraprocessados ganharam outra definição jurídica: “formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos como óleos, gorduras, açúcar, amido e proteínas, derivadas de constituintes de alimentos como gorduras hidrogenadas, amido modificado ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo, carvão, corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes, com técnicas de manufatura que incluem extrusão, moldagem, e pré-processamento por fritura ou cozimento” (art. 2º).

Vê-se, então, que há poucas menções, de aplicabilidade restrita, ao conceito. Vê-se ainda que no âmbito federal as referências a ultraprocessados são baseadas em termos genéricos e flexíveis – no final das contas, a definição do termo cabe ao próprio Guia Alimentar. Ademais, as poucas leis existentes noutros âmbitos (municipais, por exemplo) que se valem do conceito de ultraprocessados – listando ou não exemplos, ou fazendo referência ao Guia Alimentar – têm abrangência geográfica local, isto é, vigência jurídica limitada à cidade em que foram promulgadas. Não ajudam, portanto, no desafio de construção de um conceito nacional compartilhado de alimentos ultraprocessados.

A ausência de uma definição de âmbito nacional é um fator complicador por alguns motivos: em primeiro lugar, políticas públicas devem dialogar de forma coordenada e coerente, para assegurar a efetividade sistêmica da proteção da saúde. Estabelecer um conceito unificador para os ultraprocessados pode, assim, beneficiar o diálogo entre políticas alimentares, ambientais e econômicas, unindo não apenas o PNAE e o Ministério da Educação (**MEC**), mas a **Anvisa**, o Ministério da Saúde, o **Ministério do Meio Ambiente** e o **Ministério da Fazenda** por exemplo.

Em segundo lugar, é igualmente chave que as ações regulatórias sejam robustas e íntegras para fazer frente à resistência da indústria alimentícia. A ausência de um conceito em nível federal de alimentos ultraprocessados permite questionamentos por parte de agentes econômicos privados, dificultando iniciativas regulatórias tão necessárias.

Em terceiro lugar, a lacuna conceitual não permite que haja, entre outras coisas, aprimoramento da tributação saudável de alimentos ultraprocessados, uma vez que, em termos práticos, impostos hoje incidem apenas sobre categorias específicas de alimentos (e não sobre os ultraprocessados como categoria mais ampla), o que torna o processo mais complexo e, ao mesmo tempo, limitado. Isso, como se nota, fragmenta e multiplica esforços de desincentivo, via política fiscal, ao consumo de ultraprocessados. Não menos importante, a consolidação do conceito de ultraprocessados em nível federal favorece a segurança jurídica imprescindível para o ordenamento jurídico como um todo, uma vez que harmoniza e consolida o significado do termo para todas as unidades administrativas do país.

A questão aqui apontada, portanto, está associada a algo além das consequências mais diretas na dieta cotidiana das pessoas: ela compromete de forma mais ampla as capacidades estatais de promover ações que, a médio e longo prazos, sejam capazes de mudar os hábitos e padrões alimentares e o estado nutricional e de saúde de uma comunidade.

Com **propagandas persuasivas, resistência regulatória** e privilégios **fiscais**, empresas terminam se beneficiando da diversidade e limitação do conceito, que aqui apontamos, e isso constitui um problema coletivo de saúde pública. Dito isso, criar um conceito jurídico de abrangência nacional e de uso comum para englobar os produtos ultraprocessados pode diminuir os impactos negativos da resistência da indústria, com ganhos de efetividade e legitimidade para a política de saúde voltada à alimentação saudável.

Esse conceito não precisa ser exaustivo, no sentido de listar de forma taxativa os produtos ultraprocessados. Tal estratégia engessaria a regulação, criaria novas lacunas e, com isso, comprometeria as demais ações governamentais de promoção de saúde pública. A norma jurídica que vier a delimitar os ultraprocessados pode, por exemplo, fazer remissão ao Guia Alimentar ou a outro documento de natureza técnica equivalente. Este, por sua vez, poderá ser atualizado e ajustado conforme a necessidade e o avanço das pesquisas científicas.

Ultraprocessados são, em suma, um problema indiscutível em termos de saúde pública e as políticas públicas, com seu aparato regulador, são sua principal solução. Uma nota de cautela: uma definição jurídica unívoca para os alimentos ultraprocessados não pode ser vista como bala de prata. A construção de um conceito jurídico como esse demandará debates prévios e inclusivos e, ato

contínuo à sua criação, demandará esforços nada triviais de operacionalização, bem como sofisticadas capacidades estatais de monitoramento e regulação.

Pretendemos colaborar com a discussão sobre quais os melhores caminhos pelos quais o direito pode contribuir para políticas públicas consistentes, baseadas em evidências e que cumpram seus objetivos múltiplos de forma orquestrada e baseada em termos cuja clareza conceitual seja indisputável. Nesse sentido, um conceito jurídico unívoco de produtos ultraprocessados – uma categoria consolidada em diversos países e solidificada pelo Guia Alimentar – será bem-vindo, mas, para tanto, deve ser construído com transparência, participação social, respaldo científico e técnica legislativa.

Autores:

Ana Paula Bortoletto Martins – Professora da Faculdade de Saúde Pública da USP, pesquisadora do Nupens, da Cátedra Josué de Castro e do Grupo Direito e Políticas Públicas

Diogo R. Coutinho – Professor da Faculdade de Direito da USP

Helena Simões Romano – Estudante de graduação da Faculdade de Direito da USP

Jacqueline Leite de Souza – Graduanda em Direito pela USP e pesquisadora na FGV-SP e na SBDP. Foi pesquisadora do PET Sociologia Jurídica e diretora-geral do Cursinho Popular Arcadas

Luiza Kharmandayan – Doutoranda em Direito Econômico e Economia Política na Faculdade de Direito da USP e pesquisadora do GDPP

Mariana Levy – Professora da Faculdade de Direito da UnB e pesquisadora do Grupo Direito e Políticas Públicas

Vitória Oliveira – Mestranda em Direito Econômico e Economia Política na Faculdade de Direito da USP e pesquisadora do GDPP

VÁRIOS AUTORES