

Fortalecimento da Agenda de Segurança Alimentar e Nutricional na Saúde
Subsídios para as Conferências de Saúde e de Segurança Alimentar e Nutricional

15/06/2015

Apresentação

De maneira a contribuir com as reflexões que culminarão nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e de Saúde no final deste ano, o Grupo Temático de Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) elaborou este documento¹ sobre prioridades para a agenda de alimentação e nutrição 2015-2019.

O campo das políticas de alimentação e nutrição do setor saúde no Brasil vem contribuindo, historicamente, com as estratégias para a realização do direito humano à alimentação adequada (DHAA) e para a construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Nessa trajetória, as ações de nutrição transitaram da tradicional agenda programática da saúde pública, voltada ao controle da desnutrição energético-proteica e de carências de micronutrientes, passando pela formulação de programas mais voltados à prevenção e ao controle de doenças específicas, chegando, nos períodos mais recentes, a uma agenda que prioriza a organização da atenção nutricional focada no princípio da integralidade do Sistema Único de Saúde (SUS). No contexto da epidemia de obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis, esse movimento convive com o acirramento de estratégias de setores econômicos que mercantilizam cada vez mais a alimentação e reduzem o cuidado à saúde, impondo importantes desafios para a organização da atenção nutricional.

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) compreende a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a

¹ Para a elaboração deste documento foi consultado o relatório da XIX Reunião Ordinária de 2015 do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que teve como tema “Políticas públicas para a garantia da alimentação adequada e saudável: o Guia alimentar para a população brasileira em uma perspectiva intersectorial”. O documento recebeu contribuições da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do Conselho Nacional de Saúde, da equipe técnica da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN/DAB/SAS/MS) e foi apresentado aos participantes do Encontro Nacional de Referências Estaduais de Alimentação e Nutrição, em Brasília nos dias 16 e 17 de junho de 2015.

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 (Art. 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN – Lei No. 11.346 de 15 de setembro de 2006). Assim, a incorporação das dimensões e dos princípios da SAN nas políticas e instituições de saúde requer o aprofundamento de estratégias de atuação e integração intersetorial que avancem na construção de novos saberes e práticas de serviço, acadêmicas e institucionais. A realização do DHAA implica construir novas formas de produzir, comercializar e abastecer alimentos, bem como de ofertar bens e serviços públicos que afetem a disponibilidade, o acesso e o consumo alimentar. Desde a produção até o consumo são múltiplos os fatores que influenciam as práticas alimentares e afetam o processo saúde-doença. Portanto, as questões relacionadas com a alimentação e nutrição precisam ser pautadas transversalmente na agenda de diferentes setores de governo e devem ser abordadas de forma integrada, de modo a potencializar e qualificar o que vem sendo feito pelos diferentes setores.

Nesse sentido, a articulação entre o SUS e o SISAN pode constituir-se como uma estratégia de fortalecimento da agenda de alimentação e nutrição (AN) no âmbito das políticas públicas e requalificar as ações de AN no setor saúde.

Da mesma maneira, toda a experiência vivida de construção do SUS pode contribuir para a construção do SISAN, seja pelo aprendizado histórico vivenciado por profissionais que atuam nestes dois campos de políticas, seja pelas conexões possíveis entre os dois sistemas. SUS e SISAN são sistemas e espaços políticos com forte potencial de interação, como as conferências e instâncias de participação e controle social nos três níveis de governo, e são pautados por princípios comuns, como a intersetorialidade e a universalidade. Além disto, algumas políticas do setor saúde têm uma relação estratégica com o SISAN, como as de alimentação e nutrição, promoção da saúde e atenção básica, sendo oportunidades reais de diálogo e articulação.

As conferências de saúde e de segurança alimentar e nutricional são espaços estratégicos, que possibilitam reflexões e proposições sobre esses temas comuns. Além dessas duas conferências, em 2015 serão realizadas mais 12 conferências nacionais, nas quais se espera a participação de mais de dois milhões de pessoas. Assim, é oportuna a mobilização política de profissionais, instituições, entidades e movimentos sociais que atuam nos dois sistemas, na perspectiva de compartilharem suas reflexões para o enfrentamento dos desafios identificados. Tal reflexão poderá contribuir com as decisões sobre pautas

prioritárias desse tema e incidir na formulação de planos dos governos eleitos durante o período de 2016 a 2019, como os Planos de Saúde, de Segurança Alimentar e Nutricional e os Planos Plurianuais.

Introdução

A saúde é o resultado da integração complexa de um conjunto de fatores e condições tais como alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho e transporte, emprego e lazer, liberdade, acesso e posse da terra, acesso aos serviços de saúde, entre outros. Sua garantia requer, portanto, a integração de um conjunto de políticas públicas que incidem sobre as condições de vida e que também são essenciais para a SAN.

No setor saúde, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) tem sido a principal política de articulação entre o SUS e o SISAN. O conjunto das nove diretrizes, mas, em especial as de promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, vigilância alimentar e nutricional e cooperação e articulação para a segurança alimentar e nutricional relacionam-se diretamente com as prioridades para a garantia da SAN e organização do SISAN. O alcance do propósito da PNAN, de melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional e a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição, requer que sejam alcançadas as condições básicas para a garantia da SAN, ao mesmo tempo que contribui para que estas condições sejam explicitadas, demandadas e conquistadas.

Desenvolver as ações de alimentação e nutrição no âmbito do SUS, sob a ótica da SAN, implica fortalecer formas diferenciadas de operacionalização de programas já existentes, ou seja, processos de implementação pautados em uma maior integração entre produção, comercialização, acesso e consumo de alimentos. De igual modo, implica compreender a alimentação, a nutrição e a saúde como parte de um sistema resultante de uma conjuntura político-econômica nacional e internacional. Implica, sobretudo, ter alimentos saudáveis, adequados e seguros como recurso para promoção da saúde, prevenção e cuidado de doenças.

Em termos práticos isso pode ocorrer, por exemplo, por meio: (a) de compras institucionais de alimentos para a produção de refeições nas instituições do SUS oriundos da agricultura familiar, produção orgânica e agroecológica; (b) de práticas educativas e do atendimento à saúde prestado como um processo pedagógico amplo de reconstrução de valores e práticas institucionais e sociais na ótica da SAN, do DHAA e

da soberania alimentar; (c) do enfrentamento de carências nutricionais e demais doenças decorrentes da alimentação, articulando estratégias de tratamento, prevenção e promoção, de forma a fortalecer a alimentação saudável; (d) da garantia da qualidade do alimento, considerando seus aspectos nutricionais, sanitários e de uma alimentação livre de agrotóxicos e transgênicos; e (e) da implementação de medidas regulatórias que protejam a população da exposição às pesadas práticas de marketing de alimentos ultraprocessados e que favoreçam o acesso a alimentos *in natura* e minimamente processados.

Nesse contexto, cabe pensar as possíveis articulações entre SUS e SISAN nos diferentes níveis de gestão (federal, estadual e municipal) e nos espaços geopolíticos territoriais. Esta articulação passa, necessariamente, pela integração de programas do setor saúde com programas de outros setores que coexistem no mesmo território e são dirigidos aos mesmos grupos populacionais. Vale destacar que alguns programas do setor saúde e de outros setores que integram o SISAN vêm sendo implementados com base no princípio da intersetorialidade, como o Programa Saúde na Escola (PSE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além da Estratégia de Prevenção e Controle da Obesidade, que começa a ser implementada. Estes são exemplos concretos que ilustram caminhos possíveis para articulação de diferentes instituições e setores de políticas públicas. Outra oportunidade é dada pela nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira, documento de referência no campo da alimentação e nutrição que pode gerar repercussões sobre o conjunto de setores envolvidos direta ou indiretamente com todas as etapas do sistema alimentar. Para que o propósito do Guia seja alcançado, é fundamental a compreensão de que o sistema alimentar hegemônico impõe enormes desafios para a prática da alimentação adequada e saudável, tanto na dimensão coletiva como individual, e, desta forma, exige a implementação de ações intersetoriais, que deverão ser induzidas pelo setor saúde, porém, desenvolvidas também no âmbito do SISAN.

No plano territorial local, a atenção básica atualmente conta com cerca de 39 mil equipes de saúde em 40 mil Unidades Básicas de Saúde, 4.200 polos do Programa Academia da Saúde e quatro mil Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), representando sua capilaridade e alcance de atuação. Diversas ações fundamentais para a garantia da SAN podem ser desenvolvidas por tais equipes, dentre elas: a promoção de práticas alimentares saudáveis em todas as fases do curso da vida; a socialização do conhecimento sobre os alimentos e o processo de alimentação, bem como o resgate de hábitos e práticas alimentares regionais relacionadas ao consumo de alimentos locais de custo acessível e elevado valor nutritivo; o conhecimento e estímulo à produção e ao consumo dos alimentos saudáveis produzidos regionalmente; a

promoção do aleitamento materno exclusivo; a assistência nutricional aos indivíduos com agravos que repercutem no estado nutricional; a articulação com outros pontos da rede de atenção à saúde para integralidade do cuidado; a articulação com setores governamentais e organizações da sociedade civil para o desenvolvimento de ações de promoção da saúde, como por exemplo, o cultivo de hortas e pomares comunitários, entre outras atividades.

É importante destacar que esta orientação focada na alimentação saudável também precisa pautar a ação dos profissionais nos demais pontos de atenção à saúde no SUS, como a atenção especializada ambulatorial e a atenção especializada hospitalar em todas as etapas do processo de atenção à saúde.

Nesse contexto, e considerando os temas da 15ª Conferência Nacional de Saúde “Saúde Pública de Qualidade para Cuidar bem das Pessoas: Direito do Povo Brasileiro” e da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional “Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por Direitos e Soberania Alimentar”, a seguir são apresentadas propostas de diretrizes e ações para a agenda de alimentação e nutrição no setor saúde entre 2016 e 2019.

Propostas de Diretrizes e Ações para o Setor Saúde

Proposições Gerais:

- 1) Estabelecer um código de conduta que oriente a ação governamental na relação público-privado com setores econômicos cujos princípios, produtos e práticas sejam contrários ou firam os princípios e valores expressos nas políticas públicas que tenham interface com alimentação e nutrição (entre elas PNAN, PNSAN, PNPS, PNS, PNAB, PLANAPO);
- 2) Implementar e fortalecer os programas e ações de alimentação e nutrição, em consonância com as recomendações do Guia Alimentar e promover a articulação das Caisans e dos Conseas locais para que o Guia Alimentar para a População Brasileira seja um orientador de políticas públicas;
- 3) Consolidar estratégias de promoção à saúde e à alimentação adequada e saudável, que sejam transversais ao campo das políticas públicas e considerem especificidades de populações indígenas, povos e comunidades tradicionais, à luz das Políticas Nacionais de Saúde

Integral da População do Campo e da Floresta, de Povos e Comunidades Tradicionais, entre outras;

4) Fortalecer o processo de implementação das políticas, programas e ações públicas que garantam a alimentação adequada e saudável e contribuam com a realização do DHAA, como aqueles que repercutam em modos de produzir alimentos saudáveis e adequados e que sejam ambiental e socialmente sustentáveis;

5) Consolidar mecanismos de monitoramento da qualidade nutricional dos alimentos e de sua segurança, incluindo a condição de estarem livres de substâncias nocivas à saúde, como os agrotóxicos, e de processos de produção que coloquem em risco o meio ambiente, a saúde da população e a soberania alimentar do país, como é o caso da transgenia.

Organização da atenção nutricional

6) Expandir e qualificar a atenção nutricional enquanto componente da Rede de Atenção à Saúde (RAS) do SUS, tendo como eixo estruturante, principalmente as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira e os princípios do Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional;

7) Priorizar as ações referentes à promoção da amamentação e da alimentação complementar saudável, a prevenção de deficiências de micronutrientes, a promoção do peso saudável e o cuidado de pessoas com excesso de peso e demais doenças crônicas não transmissíveis, fortalecendo, nelas, a abordagem alimentar;

8) Organizar e fortalecer a atenção nutricional na média e alta complexidade, de forma a garantir a integralidade do cuidado dos indivíduos em terapia nutricional, com necessidades alimentares especiais, com doenças e agravos crônicos na RAS;

Promoção da alimentação adequada e saudável

9) Desenvolver uma estratégia de comunicação social, tendo o Guia Alimentar para a População Brasileira como documento orientador, que seja permanente e dirigida a públicos e

ambientes diversos como rede de atenção à saúde, escolas e creches, centros de referência em assistência social, ambientes de trabalho, equipamentos públicos, entre outros espaços;

10) Fomentar estratégias que promovam o resgate de práticas culinárias e a troca de experiências para o preparo de uma alimentação adequada e saudável a serem desenvolvidas nas instituições do SUS, escolas e creches, centros de referência em assistência social, ambientes de trabalho, equipamentos públicos, entre outros espaços;

11) Ampliar e expandir as diferentes estratégias de abordagem da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar, em articulação com o PSE – Programa Saúde na Escola, especialmente pela valorização deste tema em ações transversais da educação básica, fortalecendo, por exemplo, a implementação da Portaria MS/MEC nº 1010/2010;

12) Dar visibilidade aos impactos dos agrotóxicos e alimentos transgênicos na saúde por meio de campanhas informativas populacionais sobre seus riscos, documentos oficiais, estratégias de comunicação de massa, fortalecimento da temática nas escolas, rede de saúde e rede de assistência social;

13) Promover atividades de produção de alimentos e hortas domiciliares, comunitárias, em unidades básicas de saúde e outras instituições do SUS escolas e creches, além de potencializar ações deste tipo em programas já existentes como a Academia da Saúde;

14) Atualizar as normas e procedimentos do Programa de Alimentação do Trabalhador no contexto do DHAA e da SAN para garantir a oferta da alimentação saudável como estratégia de proteção contra as doenças crônicas não transmissíveis.

Medidas regulatórias para a promoção da alimentação adequada e saudável

15) Apoiar e participar ativamente do processo de definição de um tratado global para a alimentação saudável, à luz do que foi realizado para o tabaco, de maneira a estabelecer um ambiente propício às práticas regulatórias de alimentos;

16) Articular com outros setores e Poder Legislativo para a instituição de marcos regulatórios sobre publicidade e promoção comercial de alimentos ultraprocessados e fórmulas

nutricionais industrializadas e outras práticas mercadológicas para público em geral e, em particular, àquelas direcionadas ao público infantil

17) Regulamentar e sancionar a Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras – NBCAL;

18) Apoiar a regulação de práticas de marketing e comercialização de alimentos em cantinas escolares;

19) Estabelecer estratégias regulatórias da alimentação em ambientes de trabalho, visando a oferta da alimentação adequada e saudável e a promoção de hábitos saudáveis;

20) Fortalecer o processo de atualização das normas de rotulagem de alimentos, já deflagrado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, para que os interesses da saúde coletiva prevaleçam e para que ela possa efetivamente auxiliar a população na compra de alimentos e produtos alimentícios adequados e saudáveis;

21) Fortalecer o sistema de notificação de intoxicação por agrotóxicos de forma articulada aos três níveis de complexidade do SUS e planejar medidas de prevenção e tratamento efetivas no contexto dos serviços de saúde;

22) Instituir mecanismos de obrigatoriedade de rotulagem, comprovação e divulgação dos limites máximos de resíduos de princípios ativos de agrotóxicos presentes nos alimentos comercializados (*in natura*, processados e ultraprocessados) em adequação à legislação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a exemplo das exigências feitas aos produtores de alimentos orgânicos e agroecológicos.

Educação continuada e pesquisa

23) Manter atualizada uma agenda de prioridades de pesquisa e fomentar investimentos em pesquisas de delineamento e avaliação de novas intervenções, avaliação de programas e ações propostas no campo da alimentação e nutrição e estudos que orientem políticas públicas voltadas para os indivíduos que possuem necessidades alimentares especiais;

24) Manter a periodicidade de estudos populacionais que subsidiam políticas públicas, como o Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas, a Pesquisa Nacional de

Demografia e Saúde, as Pesquisas de Orçamentos Familiares, Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio e os respectivos módulos de SAN;

25) Consolidar uma estratégia de formação continuada dos profissionais de saúde sobre a PNAN e a PNSAN, seus princípios, programas e ações;

26) Fortalecer os conteúdos referentes ao SUS, SISAN, DHAA, Agroecologia nos cursos de graduação e pós-graduação dos diferentes perfis profissionais envolvidos nos temas e na implementação de programas;

27) Fortalecer as estratégias de educação permanente dos profissionais que atuam diretamente com a população, com atenção especial às especificidades indígenas e dos povos e comunidades tradicionais;

Ampliação da participação e fortalecimento das instâncias de controle social

28) Elaborar instrumentos e promover estratégias de empoderamento dos cidadãos quanto à competência para permitir escolhas adequadas em relação à própria alimentação, o conhecimento de seus direitos em relação à alimentação adequada e saudável e à participação efetiva no controle social das ações institucionais dessa área;

29) Fortalecer a organização política e a agenda da alimentação e nutrição e do direito humano à alimentação adequada no âmbito dos conselhos municipais e estaduais de saúde, SAN e de alimentação escolar.

Para maiores informações sobre:

- Grupo Temático Alimentação e Nutrição da ABRASCO: www.abrasco.org.br

- 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>

- 15ª Conferência Nacional de Saúde: <http://conferenciasaude15.org.br>

- Política Nacional de SAN e o SISAN: www.planalto.gov.br/consea; <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar>

- Política Nacional de Alimentação e Nutrição: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/pnan.php>