

A perspectiva de representantes de políticas públicas federais sobre os rótulos de alimentos

Perspective of federal public policy representatives on food labels

Mônica Cecília Santana Pereira¹
Maria Cristina Pinto de Jesus²
Helena Siqueira Vassimon³
Maria de Fátima Lobato Tavares⁴

¹ Alfa Faculdade de Almenara, Curso de Farmácia. Almenara-MG, Brasil.

² Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Enfermagem, Departamento de Enfermagem Básica. Juiz de Fora-MG, Brasil.

³ Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto-SP, Brasil.

⁴ Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Departamento de Administração e Planejamento em Saúde. Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

Artigo baseado na tese de doutorado intitulada: "Rotulagem e Qualidade Nutricional dos Alimentos: percepção de atores das políticas públicas", defendida em 20 de fevereiro de 2017, no Programa de Pós-graduação de Promoção de Saúde da Universidade de Franca — Franca-SP.

Correspondência / Correspondence
Mônica Cecília Santana Pereira
E-mail: monicasantanapereira@bol.com.br

Resumo

Objetivo: Conhecer a perspectiva dos representantes de políticas públicas federais sobre os rótulos de alimentos no Brasil. **Metodologia:** Trata-se de pesquisa descritiva, exploratória, de abordagem qualitativa, na qual foram entrevistados, em 2016, representantes de instituições responsáveis pela elaboração e revisão das regulamentações sobre rotulagem geral e nutricional de alimentos no Brasil. O tratamento dos dados foi realizado por meio da técnica de análise de conteúdo. **Resultados:** Os entrevistados consideraram o rótulo de alimentos como direito à informação e salientaram avanços como a obrigatoriedade da rotulagem nutricional. Citaram entraves que tornam o processo regulatório moroso, como o trâmite de padronização da legislação junto aos países do Mercosul, informações excessivamente técnicas e os conflitos de interesses, incluindo o *lobby* das indústrias. Entre os desafios, foi salientada a necessidade de estabelecer uma relação mais próxima entre nutrientes e ingredientes e a adoção de um modelo de rotulagem nutricional frontal para disponibilizar a informação nutricional de forma clara e resumida. **Conclusões:** Estes resultados poderão subsidiar os profissionais que atuam direta ou indiretamente com os consumidores na elaboração de estratégias que os auxiliem na escolha alimentar por meio da rotulagem nutricional e lista de ingredientes, com vistas à promoção da saúde e à melhoria da qualidade de vida.

Palavras-chave: Rotulagem de Alimentos. Vigilância Sanitária. Promoção da Saúde. Alimentação saudável.

Abstract

Purpose: Knowing the perspective of federal public policy representatives on food labels in Brazil. *Methodology:* It is a descriptive, exploratory, qualitative approach, in which representatives of institutions responsible for the elaboration and review of regulations on general and nutritional food labeling in Brazil were interviewed in 2016. Data treatment was done through the content analysis technique. *Results:* Respondents considered food label as a right to information and highlighted advances such as the mandatory nutrition labeling. They cited obstacles that delay the regulatory process, such as the standardization process of the legislation with Mercosur countries, excessively technical information and conflicts of interest, including the lobbying of industries. Among the challenges, there was the need to establish a closer relationship between nutrients and ingredients, and the adoption of a frontal nutrition labeling model, in order to make nutrition information available in a clear and concise manner. *Conclusions:* These results may support professionals who act directly or indirectly with consumers in the elaboration of strategies to help them choose food through nutritional labeling and ingredient lists, in order to promote health and improve the quality of life.

Keywords: Food Labeling. Health Surveillance. Health Promotion. Healthy Eating..

Introdução

O enfrentamento da obesidade e de outras doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) relacionadas tem gerado a necessidade da articulação de ações entre vários setores e instituições, associada à revisão e à reformulação das medidas regulatórias acerca da rotulagem dos alimentos.¹

A rotulagem de alimentos, em especial a nutricional, pode fortalecer e ampliar a autonomia do indivíduo para realizar escolhas alimentares saudáveis e conscientes, uma vez que representa um instrumento capaz de proporcionar conhecimento e mudança de comportamento. Este instrumento é apontado como uma das estratégias políticas para prevenção da obesidade e demais DCNT.²

Entre as políticas e ações regulatórias prioritárias incentivadas para promover a alimentação saudável, estão a redução de açúcar, sal e gordura, e a adoção de medidas normativas de incentivo à reformulação dos alimentos processados, entre outras. Isso pressupõe melhoria da disponibilidade e acesso a alimentos saudáveis e incentiva a implementação de medidas legislativas

de atuação restritiva sobre o *marketing* de alimentos, bem como o aperfeiçoamento das normas de rotulagem, incluindo os valores nutricionais no painel frontal da embalagem, com vistas a facilitar o acesso a informações.^{1,3}

Uma revisão sistemática da literatura avaliou o progresso das estratégias para redução do consumo de sal adotadas por diversos países para alcançar a meta global de redução de 30% desse nutriente pela população até 2025. Constatou-se que 75 países possuem uma estratégia nacional para redução de sal, especialmente a educação do consumidor, seguida da reformulação do processamento dos alimentos e tributação sobre aqueles com alto teor de sal. Também foi apontada, entre outras, a adoção de ações regulatórias por meio de legislação e informações referentes ao sódio nas embalagens dos alimentos.⁴

A lista de ingredientes, seguida das informações nutricionais presentes nos rótulos dos alimentos, é uma das ferramentas que auxiliam nas escolhas que levam à promoção da saúde e à segurança alimentar. Os rótulos, ao disponibilizarem essas informações, podem ser compreendidos como um importante instrumento de comunicação que coopera para o exercício da autonomia decisória do cidadão. Trabalhados de forma efetiva e consciente, com uma linguagem menos técnica e legibilidade adequada, os rótulos podem ser demandados cada vez mais como um mecanismo de promoção da saúde no campo da Saúde Pública.²

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) enfatiza que o estabelecimento da promoção da alimentação saudável envolve iniciativas de educação alimentar e nutricional associadas às estratégias de regulação de alimentos, incluindo a rotulagem nutricional e outras informações. O acesso à informação fortalece a capacidade de análise e de decisão do consumidor, sendo esta uma das justificativas que demandam que as informações dispostas nos rótulos dos alimentos sejam legíveis, claras, precisas e de fácil compreensão.⁵

Uma das medidas para reduzir riscos e promover a saúde dos cidadãos se dá por meio de ações educativas, que podem incluir as informações disponibilizadas nos rótulos de alimentos. Mesmo com o avanço normativo que estabelece a obrigatoriedade da rotulagem nutricional, ainda é possível encontrar rótulos de alimentos com informações excessivamente técnicas e publicitárias que podem acarretar interpretações equivocadas, contrariando as disposições do Código de Defesa do Consumidor.^{6,7}

Estudos mostraram que, entre os brasileiros, observaram-se altos percentuais de respostas dos consumidores que dizem ler os rótulos dos alimentos, sendo a data de validade a informação mais consultada.^{8,9} No entanto, observa-se que esses consumidores ainda detêm baixo conhecimento sobre a informação nutricional, o que dificulta a realização de escolhas alimentares saudáveis.⁹

Apesar dos vários conflitos de interesses existentes na área de alimentos, o Brasil vem buscando os caminhos recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para a melhoria dos rótulos

dos alimentos, haja vista a revisão dos regulamentos técnicos de rotulagem geral e nutricional,¹⁰ o plano de enfrentamento das DCNT 2011-2022,¹¹ os acordos voluntários com o setor industrial,¹² o marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas¹³ e o Guia Alimentar para População Brasileira,¹⁴ entre outras ações.

Espera-se que o conhecimento sobre o ponto de vista dos atores responsáveis pelas elaborações e revisões das normas federais referentes à rotulagem de alimentos possa subsidiar os profissionais, que atuam direta ou indiretamente junto ao consumidor, a elaborar estratégias de empoderamento que visam auxiliá-lo no processo de escolha alimentar, que resulte em melhoria da saúde e qualidade de vida.

Este estudo objetivou conhecer a perspectiva dos representantes de políticas públicas federais sobre os rótulos de alimentos no Brasil.

Metodologia

Aspectos éticos

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade de Franca e registrado sob o Parecer nº 1.220.919/2015 e CAAE: 452.19715.0.0000.5495.

Tipo de estudo

Trata-se de pesquisa do tipo descritivo-exploratória, de abordagem qualitativa, apropriada às indagações propostas no recorte estabelecido no estudo. Ela permitiu um aprofundamento no universo dos significados das ações e relações humanas que não são perceptíveis nem captáveis em equações, médias e estatísticas.¹⁵

Cenário e participantes

Participaram das entrevistas os atores sociais que integram as instituições responsáveis pela redação, revisão e aprovação da regulamentação das políticas públicas de alimentos no Brasil. Foram entrevistados representantes do setor público federal, incluindo órgãos reguladores – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa), Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição – e dois deputados federais.

Da sociedade civil organizada, foram entrevistados representantes do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, do Conselho Federal dos Nutricionistas e um dos

responsáveis pelo *site Fechando o Zíper* (atualmente denominado *Desrotulando*). Do setor industrial, foram entrevistados representantes da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação e do Instituto de Tecnologia de Alimentos (Ital).

Na academia, foram entrevistados representantes do Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo, do Laboratório de Ensino e Pesquisa em Alimentação e Nutrição da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz e do Núcleo de Pesquisa de Nutrição em Produção de Refeições (Nuppre) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Para seleção dos entrevistados, foram avaliadas as instituições que participaram da revisão da Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

Entre os critérios de seleção, foram considerados: o papel das instituições no apoio à alimentação saudável e na luta por melhorias nos rótulos de alimentos; os entrevistados deveriam ser representantes sociais do setor público (incluindo setor regulador), da sociedade civil organizada, da academia e do setor industrial. O último critério foi a viabilidade de acesso geográfico, tendo sido escolhidas as três cidades onde se concentrava a maioria dos representantes (Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro).

A partir das entrevistas iniciais, novos participantes foram indicados e, então, utilizou-se a técnica de amostragem *snowball sampling* (bola de neve).¹⁶ Entre as sugestões apresentadas pelos entrevistados, três se destacaram, sendo Campinas-SP, Florianópolis-SC e Porto Alegre-RS que correspondem, respectivamente, ao Ital, ao Nuppre e a um dos responsáveis pelo *site Desrotulando*.

Procedimentos de coleta dos dados

Os dados da pesquisa foram obtidos por meio do uso de duas técnicas de coletas: entrevista semiestruturada e análise documental. O roteiro semiestruturado da entrevista foi elaborado a partir de quatro eixos, que versavam sobre os temas: Legislação de rotulagem de alimentos e o direito do consumidor; Entraves e melhorias nos rótulos e na qualidade nutricional dos alimentos; Rótulos e a qualidade nutricional dos alimentos no cenário das políticas; e Iniciativas sobre rotulagem de alimentos e alimentação saudável.

A definição do local, dia e horário da entrevista ficou a cargo do participante, tendo sido seis entrevistas realizadas presencialmente e nove por meio do *Skype*. Todas foram gravadas em áudio MP3, com duração média de uma hora e realizadas após a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. As entrevistas presenciais aconteceram em sala privativa, a fim de que os participantes se sentissem à vontade e seguros para verbalizarem sua perspectiva sobre os rótulos de alimentos. O período de coleta das entrevistas foi de setembro de 2015 a fevereiro de 2016, totalizando 15 depoimentos.

Para a análise documental, utilizou-se um roteiro semiestruturado organizado a partir dos temas constantes do roteiro da entrevista. Este possibilitou a seleção de oito memórias do total de 17 analisadas, sendo três do grupo de trabalho de revisão da rotulagem geral (GTRRG) e cinco do grupo de trabalho de revisão de rotulagem nutricional (GTRRN). Foram excluídas as memórias das reuniões que ficaram restritas apenas a representantes da Anvisa, Mapa, setor industrial e Ministério da Justiça, e mantidas as memórias que continham representantes dos quatro setores: público, incluindo o setor regulador; sociedade civil; industrial e academia. Solicitou-se à Gerência Geral de Alimentos (Ggali)/Anvisa, órgão responsável pela cessão dos documentos, autorização para publicar os dados apresentados nas memórias das reuniões, a qual foi concedida via *e-mail*.

Organização e análise dos dados

O material coletado foi organizado em categorias e subcategorias temáticas e analisado com base no referencial de análise de conteúdo.¹⁵ Inicialmente, as entrevistas foram transcritas e as gravações foram ouvidas atentamente. A partir de uma segunda leitura, foram realizados os recortes nas entrevistas. Os fragmentos das entrevistas com os significados emergidos dos depoimentos que respondiam aos objetivos do estudo foram agrupados em categorias e subcategorias. Ao fim do processo de ordenação das entrevistas, dedicou-se o mesmo cuidado de leitura e análise às memórias das reuniões.

O conjunto de resultados obtidos na pesquisa permitiu a triangulação dos dados, o que contribuiu para a convergência de evidências e ajudou a reforçar a validade dos dados apresentados no estudo. Para discutir o conteúdo obtido, utilizou-se um referencial bibliográfico que proporcionou a fundamentação teórica e auxiliou no processo de compreensão e interpretação do objeto estudado.

Resultados

Emergiram do estudo a categoria: “Rótulos dos alimentos: direito à informação” e as subcategorias: “Avanços”, “Entraves” e “Desafios”.

Categoria - Rótulos dos alimentos: direito à informação

Segundo os participantes, as informações nos rótulos dos alimentos são um direito e deveriam auxiliar os consumidores na realização de suas escolhas alimentares, não apenas com relação aos valores nutricionais, mas também quanto à composição, à origem, ao modo de conservação, dados sobre a empresa fabricante, entre outros:

[...] os rótulos dos alimentos são fundamentais para garantir o direito à informação ao consumidor [...] é um direito previsto na legislação [...] no Código de Defesa do Consumidor [...] para que as pessoas possam saber a composição, a origem, a qualidade dos alimentos de uma forma clara e precisa, e assim tomar decisões sobre quais alimentos vai querer consumir ou não [...] (Participante 11).

[...] os rótulos de alimentos [...] são a carteira de identidade de um produto. Eles servem para que o consumidor possa fazer a escolha de um produto [...], não só em relação às características nutricionais do alimento, mas também em relação à empresa que o produziu, os produtos que foram utilizados para aquela produção, tipos de ingredientes, etc. [...] (Participante 12).

[...] os rótulos dos alimentos informam ao consumidor sobre o conteúdo do produto, e se a informação está bem fundamentada, ela orienta a escolha do consumidor (Participante 14).

Subcategoria 1 - Avanços

A obrigatoriedade da rotulagem nutricional foi considerada pelos participantes como um avanço. Com isso, abriu-se a possibilidade para discussões como, por exemplo, as informações relacionadas aos alimentos transgênicos e a gordura *trans*, a regulamentação dos alergênicos e dos produtos para lactantes, entre outras:

[...] o grande salto que se deu em relação aos rótulos dos alimentos foi a obrigatoriedade da rotulagem nutricional [...] não só de padronizar no Brasil, mas também de ter isso em termos do mercado regional que foi um grande ganho. [...] outro exemplo de avanço marcante é a questão da obrigatoriedade do emprego do símbolo de transgênicos e a declaração de alergênicos nos rótulos dos alimentos, que partiu de uma demanda da sociedade [...] (Participante 8).

[...] a questão da informação nutricional foi uma conquista importante, por mais que ela seja limitada, por mais que ela tenha problemas. Ela é um marco no sentido de começar a criar uma visão de que a composição dos alimentos é um fator de risco de fato. [...] ela precisa ser monitorada, controlada e regulada. (Participante 12).

Subcategoria 2: Entraves

Ao descreverem os fatores que limitam a rotulagem nutricional de exercerem sua função de ferramenta de informação na busca por hábitos alimentares saudáveis, os participantes destacaram o modo como as informações estão disponibilizadas nos rótulos, a morosidade da harmonização das normas no Mercosul e os conflitos de interesses, incluindo os *lobbies* das indústrias de alimentos:

[...] saliento as questões técnicas que não se consegue transformar em uma linguagem que o consumidor consiga entender (Participante 2).

[...] temos que cuidar muito dos excessos de informação nos rótulos [...] não sobrecarregar. [...] as informações nos rótulos dos alimentos têm que ser de fácil visualização pelo consumidor para ele não ser induzido ao erro (Participante 7).

[...] vemos hoje muita informação com uma letra tão pequena que é difícil de ler (Participante 6).

[...] o cidadão tem uma informação deficiente, do ponto de vista gráfico e também em relação a maneira como a informação acaba sendo veiculada no rótulo dos alimentos. [...] a maneira como as informações são dispostas, não favorecem nem a leitura, nem o entendimento (Participante 9).

[...] a informação de rotulagem nutricional obrigatória é muito tecnicista. Pensam pouco no consumidor, que é o público-alvo. [...] focaliza as necessidades da indústria, dos órgãos reguladores, mas o consumidor, quando lê o rótulo dos alimentos, não consegue processar a informação adequadamente (Participante 10).

[...] tem que deixar o mais simples possível a informação nos rótulos [...] de maneira simples, para que o consumidor olhe e entenda [...] (Participante 15).

O tamanho da letra e o caráter excessivamente técnico das informações presentes nos rótulos dos alimentos foram evidenciados nas memórias da reunião do Grupo de Trabalho (GT) como objeto de reclamação dos consumidores (GTRRN – 03/12/2014).

Os entrevistados ressaltaram que, em alguns casos, a rotulagem por porção dos alimentos pode causar enganos. Embora o rótulo aponte, por exemplo, que um determinado item não se encontra numa porção, deve-se considerar que o consumidor, na maioria das vezes, não ingere apenas uma, mas várias porções.

[...] sou favorável que as informações fossem por embalagem. [...] quanto tem de gordura trans na embalagem [...] e não se restringir à porção. Porque, muitas vezes, a porção [...] pode ser enganosa [...] (Participante 4).

Nas memórias das reuniões, o GT propôs manter a declaração por porção, mas informar o número de porções contidas na embalagem e exigir a declaração por embalagem, por porção e por 100g ou 100 ml (GTRRN – 03 e 04/12/2015).

Outro entrave mencionado pelos participantes foi a morosidade da harmonização com o Mercosul:

[...] não que seja ruim harmonizar com o Mercosul, é ruim o processo moroso [...] a questão não é de ordem técnica, sabemos que precisamos de informações nos rótulos [...] a questão é de ordem política, organizacional (Participante 14).

[...] existem tensões em relação à rotulagem nutricional, e essas tensões vão freando os avanços, ou por vezes estas tensões são tão grandes que conduzem a retrocessos [...]. O debate atual da questão do uso do símbolo dos transgênicos nos rótulos é uma expressão disso, cada vez mais no Congresso a manifestação é de grupos com interesses econômicos (Participante 1).

[...] ainda tem a questão forte do lobby da indústria. [...] investem bastante em lobby contra as medidas regulatórias [...] (Participante 13).

A questão da lentidão do processo no Mercosul foi destacada também nas memórias da reunião do GT. Salientou-se que essa lentidão fez com que a Anvisa optasse pela regulamentação unilateral dos requisitos para rotulagem obrigatória dos principais alimentos que causam alergias alimentares, enquanto o tema não é harmonizado no bloco econômico do Mercosul (GTRRG – 25/02/2015).

Subcategoria 3: Desafios

Conforme enfatizaram os participantes, faz-se necessário uma relação mais próxima entre nutrientes e ingredientes que, atualmente, são abordados por legislações distintas:

[...] porque tem determinadas informações da rotulagem nutricional que, para verificar se estão corretas, é necessário usar a lista de ingredientes. Mas à medida que as informações estão em legislações distintas e são consideradas itens distintos do rótulo, nem sempre podem ser avaliadas conjuntamente [...]. Todos os aditivos deveriam ter um só nome. O que se vê é o mesmo aditivo com vários nomes que querem dizer a mesma coisa (Participante 3).

[...] penso que seria bom conseguir buscar uma maneira de olhar o rótulo dos alimentos como um todo, não picadinho como é hoje, seria uma possibilidade de melhorar um pouco e evitar as contradições [...] (Participante 11).

Nas memórias das reuniões, o representante da UFSC reforçou que não faz sentido dissociar a lista de ingredientes da informação nutricional. O GT concluiu que o visual da rotulagem nutricional é pouco atrativo, dificulta a leitura e possui conteúdo complexo e de difícil compreensão. Destacou-se que a inclusão da declaração quantitativa de ingredientes auxiliaria uma correta compreensão da qualidade nutricional dos alimentos e a escolha alimentar mais consciente por parte do consumidor (GTRRN – 03/12/2014 e 03 e 04/12/2015).

Segundo a perspectiva dos participantes, faz-se necessário resumir a informação nutricional por meio de imagens, figuras, símbolos e outros. A adoção de um modelo de rotulagem nutricional frontal com mensagens resumidas foi defendida pela maioria dos entrevistados, visando proporcionar aos consumidores maior agilidade na identificação da composição dos produtos:

[...] a questão da informação nutricional é que vários países adotam diferentes modelos e alguns modelos traduzem mais os aspectos negativos dos alimentos como altas quantidades em sódio, em açúcar, como uma alerta a população. Outros modelos tentam traduzir a composição nutricional na forma de semáforo, que mostra os percentuais [...] o Brasil tem que avaliar todos os modelos para escolher o seu [...] (Participante 8).

Nas memórias da reunião do GT, o representante da Anvisa ressaltou que a adoção de um modelo de rotulagem nutricional frontal está relacionada à compreensão dos rótulos de alimentos pelo consumidor, que, por sua vez, encontra-se associada a fatores culturais e comportamentais, como grau de escolaridade, nível de conhecimento acerca de nutrição e hábitos alimentares (GTRRN – 13/05/2015).

Os entrevistados evidenciaram a necessidade de melhorias na decodificação e na legibilidade das informações obrigatórias presentes nos rótulos. Enfatizaram que, diferentemente das propagandas, a apresentação visual das informações obrigatórias é pouco atrativa e mal localizada:

[...] a desproporção entre uma informação obrigatória no rótulo, com a propaganda [...]. A informação obrigatória tem que ter o mínimo de um milímetro. Só que um milímetro [...] dependendo do material do rótulo, da cor do fundo, da cor e tipo de letra, se ela está mais juntinha ou mais separada, ou se ela está em cima da solda da embalagem, não se consegue ler [...] (Participante 6).

[...] as informações obrigatórias que são as mais importantes para o consumidor ficam com as letras menores, [...] as informações mais importantes para a indústria ficam com as letras maiores [...] (Participante 5).

Corroborando a fala dos entrevistados, consta nas memórias da reunião do GT que, nas embalagens de alimentos industrializados, as áreas mais visíveis (por exemplo, painel principal) são geralmente reservadas para informações promocionais, enquanto as informações obrigatórias, com detalhes da composição do produto, estão declaradas nas áreas de menor visibilidade (por exemplo, painel traseiro) (GTRRN – 03 e 04/12/2015).

Discussão

A rotulagem nutricional com o propósito de fortalecimento da autonomia decisória do consumidor nas escolhas alimentares saudáveis se faz presente nas políticas de saúde brasileira. A primeira edição da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), publicada em 2006, incorporou a alimentação saudável em seu escopo de ações específicas, visto ser um dos pré-requisitos para a saúde.¹⁷ A PNPS apresentou como uma das estratégias de atuação no campo da alimentação

saudável, o incentivo à compreensão e ao empoderamento do consumidor por meio do uso prático da rotulagem nutricional.¹⁷

A PNPS redefinida em 2014 manteve a alimentação saudável entre os temas prioritários e traz em sua essência a necessidade de estreitar relação entre as políticas públicas, compreendendo, entre elas, a PNAN, que também elenca a rotulagem nutricional entre as estratégias para promoção da saúde.¹⁸ Um dos motivos para o incentivo em manter a abordagem de temas envolvidos com alimentação saudável entre os prioritários nas políticas públicas de saúde se justifica pelos dados do inquérito telefônico Vigitel 2016 – Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico – que mostra uma frequência elevada de excesso de peso entre a população adulta, bem como de comorbidades relacionadas, como diabetes e hipertensão, nos últimos dez anos.¹⁹

A despeito da importância dos rótulos de alimentos, pesquisa que avaliou o grau de confiança dos consumidores com relação às informações disponibilizadas nos rótulos mostrou que os percentuais de confiança foram relativamente baixos. Apenas 19,5% dos 400 consumidores informaram confiar completamente nas informações, 54,3% disseram confiar parcialmente e 24% não confiam. Na visão desses consumidores, as autoridades sanitárias não fiscalizam os rótulos de alimentos, as informações são manipuladas pelos fabricantes e estes muitas vezes são objeto das estratégias de *marketing*.²⁰

Estudo realizado em Pelotas-RS ratificou as desconfianças dos consumidores em relação à oferta de informações não confiáveis nos rótulos dos alimentos. Após análises laboratoriais para avaliar a composição nutricional de pães do tipo bisnaguinha, destinados ao público infantil, compararam-se os resultados com as informações nutricionais do rótulo desse produto, constatando-se que nas seis marcas avaliadas, todas exibiam irregularidades. Ressaltou-se a importância de as indústrias de alimentos ofertarem aos consumidores informações verdadeiras e de os órgãos de fiscalização permitirem o uso de tabelas nutricionais com erros, devido à carência de padronização de métodos no controle laboratorial.²¹

A obrigatoriedade da rotulagem nutricional no Brasil ocorreu há mais de uma década, sendo que, nos últimos cinco anos, entre os marcos regulatórios cita-se a declaração obrigatória na rotulagem de alimentos alergênicos - Resolução RDC nº 26/2015.²² A rotulagem de alergênicos foi aprovada independentemente da harmonização no Mercosul, devido a demanda de manifestações sociais e mobilização realizada por pais que possuíam dificuldades na definição de alimentos a serem oferecidos aos filhos com alergia alimentar. Mesmo com a pressão do setor industrial, a resolução estabeleceu a obrigatoriedade da declaração nos rótulos de 17 alimentos que causam alergias. A publicação da referida RDC é uma constatação da importância da manifestação popular para fazer valer seus direitos.^{22,23}

Apesar da obrigatoriedade da rotulagem nutricional, a literatura sobre o tema mostra que o percentual de consumidores que ainda não a compreende é alto. Um estudo mostrou que 70% dos consumidores declararam conhecer os termos técnicos que aparecem com frequência nos rótulos de alimentos (glúten, ômega 3, gordura *trans*, *diet*, *light*), porém não sabiam o que significavam, sobretudo aqueles consumidores acima de 45 anos.²⁴ Isso é preocupante, uma vez que a Pesquisa Nacional de Saúde mostrou que os índices de excesso de peso, obesidade e DCNT começam a elevar-se aproximadamente a partir dos 30 anos.²⁵ O desconhecimento dos termos técnicos pode ocasionar maiores riscos à saúde, uma vez que as escolhas alimentares saudáveis e mais criteriosas demandam leitura e entendimento acerca do significado das informações presentes nos rótulos, em especial no que se refere à rotulagem nutricional e à lista de ingredientes.²⁴

Em relação à declaração de porção nos rótulos, os participantes ressaltaram que em alguns casos isso pode causar enganos, especialmente com relação à disponibilização da informação de gordura *trans*. A legislação brasileira considera que o alimento “não contém gordura *trans*” quando apresenta quantidades iguais ou inferiores a 0,2 g de gordura *trans* por porção. Assim, quando não se atinge o limite mínimo de gordura *trans* por porção, a indústria não é obrigada a declarar a quantidade no rótulo. A situação torna-se mais preocupante quando o consumidor possui o hábito de ingerir várias porções do alimento, pois pode estar consumindo quantidades expressivas de gordura *trans*. Ideal seria que fossem especificados os percentuais dos componentes da lista de ingredientes.²⁶

A harmonização da legislação no Mercosul compreende um dilema que também é considerado um conflito de interesses. De um lado, os interesses econômicos com a finalidade de minimizar as barreiras comerciais, favorecendo o livre comércio de produtos entre os países membros do Mercosul; do outro, uma população à mercê de um sistema moroso que impede que medidas sejam adotadas com melhorias que impactem de forma positiva sua saúde. Isso reforça que, diante dos interesses econômicos, o cidadão-consumidor assuma posição periférica nesse sistema.^{7,27}

As estratégias de Promoção da Saúde enfatizam as ações intersetoriais e o estabelecimento de parcerias multissetoriais para enfrentar a epidemia de obesidade, a elevada prevalência das DCNT e seus fatores de risco, o uso excessivo de agrotóxico, o consumo elevado de alimentos processados e ultraprocessados, entre outros.¹⁸ As parcerias para atingir esses objetivos devem englobar setores governamentais e privados, considerando-se os produtos, objetivos, missão, valores políticos que fundamentam os princípios de cada instituição, de modo a permanecerem simétricos aos princípios pautados nas políticas públicas.²⁸

No processo de comunicação entre os rótulos e os consumidores, há compartilhamento de espaço das mensagens publicitárias com as informações obrigatórias, com intensidade de forças distintas, em que são privilegiadas as informações publicitárias em detrimento as informações obrigatórias. Assim, a informação nutricional e o símbolo dos transgênicos, por exemplo, podem

estar presentes segundo preconiza a legislação, porém terão destaques diferenciados nos rótulos dos alimentos, a critério dos interesses do fabricante.²⁹ Para exemplificar os retrocessos que privam o consumidor de seus direitos, pode-se mencionar a aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 34/2015, votado em 19 de setembro de 2017, que evidencia ser desnecessária a obrigatoriedade da presença do símbolo “T” nas embalagens dos alimentos transgênicos, contrariando a opinião da maioria dos consumidores que se manifestaram no portal do Senado Federal.³⁰

Em revisão sistemática que analisou 38 estudos, constatou-se que os consumidores interpretam mais facilmente informações nutricionais quando são incorporadas cores aos textos e símbolos com informações resumidas do que quando há apenas informações numéricas e orientações dos valores diários expressos em porcentagem e/ou gramas. Enfatizou-se que os modelos de rotulagem podem influenciar os consumidores a comprar produtos mais saudáveis.³¹

Pesquisa com 125 participantes evidenciou que a utilização da rotulagem nutricional frontal melhora o acesso dos consumidores às informações nutricionais, quando comparada à tabela nutricional tradicional. Essa vantagem da rotulagem frontal é atribuída tanto ao local de apresentação da informação (painel principal), como aos elementos de *design*. Os pesquisadores relataram que essas constatações podem ser relevantes para orientar as decisões políticas sobre as normas de rotulagem.³²

Estudo que avaliou 4.539 rótulos de alimentos mostrou como os açúcares de adição são notificados na lista de ingredientes de alimentos industrializados comercializados no Brasil. Verificou-se que 70% dos rótulos apresentaram açúcares de adição ou ingredientes passíveis de contê-los. Foram identificadas 262 diferentes nomenclaturas para designá-los.³³ O fato de a informação sobre os teores de açúcares na rotulagem nutricional não ser obrigatória no Brasil, é preocupante do ponto de vista epidemiológico, no que tange às questões de cárie dental, obesidade, diabetes, entre outras.³⁴

O outro ponto discutido nas memórias das reuniões foi a inconsistência entre as informações veiculadas na lista de ingredientes e tabela nutricional acerca da declaração de gordura *trans*. Esta questão foi corroborada em pesquisa realizada no Brasil, mostrando que de 2.327 rótulos de alimentos analisados, 50,5% faziam referência na lista de ingredientes ao componente gordura *trans*. No entanto, apenas 18,1% notificaram na informação nutricional algum conteúdo de gordura *trans* e 22,2% declararam em destaque “não contém gordura *trans*”.²⁶

O avanço e a superação dos desafios presentes no aprimoramento dos rótulos de alimentos requerem empenho dos órgãos reguladores com a participação ativa dos consumidores, no sentido de aprimorar e investir em estratégias de informação, comunicação e educação que orientem o consumidor sobre os objetivos e a importância da utilização dos rótulos, em especial a rotulagem nutricional, para promover escolhas alimentares saudáveis.²⁷

Contribuições do estudo

A perspectiva dos representantes de políticas públicas federais envolvidos com a questão da rotulagem nutricional identificada neste estudo poderá subsidiar os profissionais que atuam direta ou indiretamente junto ao consumidor a elaborar estratégias que o auxiliem no processo de escolha alimentar, por meio da rotulagem dos alimentos, com vistas à melhoria da saúde e qualidade de vida. As evidências produzidas apontam a necessidade de incentivar, no âmbito das mídias sociais, unidades de atenção primária à saúde, escolas, creches e outros equipamentos sociais, a utilização do rótulo dos alimentos pelo consumidor na escolha de uma alimentação saudável. Isso poderá contribuir para a promoção e proteção da saúde, exercício do direito do consumidor e para o enfrentamento da obesidade e demais DCNT.

Limitações

Entre as limitações da pesquisa, o que também pode ser avaliado como recorte do objeto, encontra-se o fato de terem sido ouvidos apenas os representantes das políticas responsáveis pelas elaborações e revisões das normas federais da área de alimentos. Enriqueceria ainda mais os resultados conhecer a perspectiva dos envolvidos nos três níveis de atuação (municipal, estadual e federal), assim como a perspectiva do consumidor. Além disso, como todo trabalho de caráter qualitativo, os resultados desta investigação não podem ser generalizados, considerando a especificidade do grupo estudado, contextualizado em determinada realidade.

Conclusões

A abordagem qualitativa que fundamentou o estudo possibilitou analisar a perspectiva de representantes do setor público (incluindo órgãos reguladores), setor industrial, representantes da sociedade civil organizada e academia sobre os avanços, entraves e desafios dos rótulos de alimento no Brasil.

Evidenciaram-se avanços como a obrigatoriedade da rotulagem nutricional, emprego do símbolo de transgênico e declaração de alergênico nos rótulos dos alimentos, porém foram enfatizados entraves que tornam o processo regulatório moroso, como o trâmite de padronização da legislação junto aos países do Mercosul e os conflitos de interesses, além da alegação de que as informações nos rótulos são excessivamente técnicas, excessivas e escritas com letra miúda. Entre os desafios, foram salientadas a necessidade de estabelecer uma relação mais próxima entre nutrientes e ingredientes, a decodificação e legibilidade das informações e a adoção da rotulagem frontal para disponibilizar a informação nutricional.

Sugere-se a realização de novas pesquisas de abordagem qualitativa sobre a temática da rotulagem de alimentos, com vistas à proposição de melhorias e avanços das políticas públicas na área de alimentos e saúde. Assegurar investimentos em pesquisa que deem suporte à fundamentação regulatória baseada em estudos científicos nacionais pode ser uma excelente estratégia para vencer os desafios que envolvem a rotulagem de alimentos no Brasil.

Colaboradores

MCS Pereira, MCP Jesus, HS Vassimon e MFL Tavares contribuíram em todas as etapas do trabalho: concepção, delineamento, redação e revisão crítica.

Conflito de Interesses: Os autores declaram não haver conflito de interesses.

Referências

1. World Health Organization. Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020. Geneva: WHO; 2013.
2. Hawkes C, Smith TG, Jewell J, Wardle J, Hammond RA, Friel S, et al. Smart food policies for obesity prevention. *The Lancet* 2015; 385(9985):2410-2421.
3. Roberto CA, Swinburnet B, Hawkes C, Huang T T-K, Costa AS, Ashe M, et al. Patchy progress on obesity prevention: emerging examples, entrenched barriers, and new thinking. *Lancet* 2015; 385:2400-2409.
4. Trieu K, Neal B, Hawkes C, Dunford E, Campbell N, Rodriguez-Fernandez R, et al. Salt Reduction Initiatives around the world: a systematic review of progress towards the global target. *Plos One* 2015; 10(7):e0130247.
5. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.715 MS/ GM de 17 de novembro de 2011. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. *Diário Oficial da União* 18 nov. 2011.
6. Souza SMFC, Lima KC, Alves MSCF. A rotulagem nutricional para escolhas alimentares mais saudáveis: estudo de intervenção, Natal, RN. *Vigil Sanit Debate* 2014; 2(1):64-68.
7. Marins RM, Araújo IS, Jacob SC. Vigilância Sanitária e direito à comunicação: a rotulagem de alimentos como espaço de cidadania. *Vigil Sanit Debate* 2014; 2(4):86-95.
8. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Rotulagem de alimentos e doenças crônicas: perspectiva do consumidor no Brasil. São Paulo: Idec; 2014. *Cadernos Idec. Alimentos* v. 3.
9. Silva AMP, Senger MH. A informação nutricional na rotulagem obrigatória dos alimentos no Brasil: percepções sobre fatores motivadores e dificultadores de sua leitura e compreensão. Resultados de um estudo exploratório com grupos focais. *Nutrire Rev Soc Bras Aliment Nutr.* 2014; 39(3):327-337.

10. Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria nº 949 de 04 de junho de 2014. Institui Grupo de Trabalho na Anvisa para auxiliar na elaboração de propostas regulatórias relacionadas à rotulagem nutricional. Diário Oficial da União 05 jun. 2014.
11. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Plano de ações estratégicas para enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022. Brasília: MS; 2011.
12. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Redução de sódio em alimentos: uma análise dos acordos voluntários no Brasil. São Paulo: Idec; 2014. Cadernos Idec. Alimentos v. 1.
13. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas. Brasília: MDS; 2012.
14. Brasil. Ministério da Saúde. Guia alimentar para a população brasileira. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde; 2014. 152 p.
15. Minayo MCS. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14ª ed. São Paulo: Hucitec; 2014.
16. Polit DF, Beck CT. Fundamentos de pesquisa em enfermagem. 7ª ed. Porto Alegre: Artmed; 2011.
17. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 687 MS/ GM de 30 de março de 2006. Aprova a Política de Promoção da Saúde. Diário Oficial da União 31 mar. 2006.
18. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.446 MS/GM de 11 de novembro de 2014. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde. Diário Oficial da União 12 nov. 2014.
19. Brasil. Portal da Saúde. Em dez anos, obesidade cresce 60% no Brasil e colabora para maior prevalência de hipertensão e diabetes. In: Vigitel Brasil 2016 - Pesquisa de vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônica por inquérito telefônico [Internet]. [acesso em: 08 out. 2017]. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/28108-em-dez-anos-obesidade-cresce-60-no-brasil-e-colabora-para-maior-prevalencia-de-hipertensao-e-diabetes>
20. Marins RM, Jacob SC. Avaliação do hábito de leitura e da compreensão da rotulagem por consumidores de Niterói, RJ. Vigil Sanit Debate 2015; 3(3):122-129.
21. Tavares JS, Mendes MC, Passos SR, Lourenço AA, Pederzoli BA, Soares CG, et al. Composição nutricional de pães do tipo bisnaguinha e comparação com a legislação de rotulagem nutricional. Vigil Sanit Debate 2017; 5(1):45-51.
22. Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 26 de 02 de julho de 2015. Dispõe sobre os requisitos para rotulagem obrigatória dos principais alimentos que causam alergias alimentares. Diário Oficial da União 03 jul. 2015.
23. Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Relatório de Atividades da Anvisa 2015. Brasília: Anvisa; 2016.
24. Soares DJ, Moura Neto LG, Silva LMR. Análise do comportamento dos consumidores com relação à compreensão e entendimento das informações dos rótulos de alimentos. Agrotec 2016; 37(1):105-111.
25. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional de Saúde 2013. Perspectiva do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas. Rio de Janeiro: IBGE; 2014.

26. Silveira BM, Gonzalez-Chica DA, Proença RPC. Reporting of trans-fat on labels of Brazilian food products. *Public Health Nutrition* 2013;16(12):2146-2153.
27. Pereira MCS. Percepção de atores das políticas públicas sobre a rotulagem e a qualidade nutricional dos alimentos [Tese]. Franca (SP): Universidade de Franca, Programa de Pós-graduação em Promoção de Promoção de Saúde; 2017.
28. Burlandy L, Alexandre VP, Gomes FS, Castro IRR, Dias PC, Henriques P, et al. Políticas de promoção da saúde e potenciais conflitos de interesses que envolvem o setor privado comercial. *Ciênc Saúde Coletiva* 2016; 21(6):1809-1818.
29. Lima FCC. Comunicação na promoção da alimentação saudável via rótulos: uma análise dos discursos [Dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública; 2014.
30. Brasil. Projeto de Lei da Câmara nº 34. Altera a Lei de Biossegurança para. Ementa 24 mar. 2005. Brasília: Senado Federal.
31. Hersey JC, Wohlgenant KC, Arsenault JE, Kosa KM, Muth MK. Effects of front-of-package and shelf nutrition labeling systems on consumers. *Nutrev* 2013; 71(1):1-14.
32. Becker MW, Bello NM, Sundar RP, Peltier C, Bix L, Beckerl MW. Front of pack labels enhance attention to nutrition information in novel and commercial brands. *Food Policy* 2015, 56:76-86.
33. Scapin T. Notificação dos açúcares de adição em rótulos de alimentos industrializados comercializados no Brasil [Dissertação]. Florianópolis (SC). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina; 2016.
34. Silva VSF, Latini JPT, Teixeira MT. Análise da rotulagem de alimentos industrializados destinados ao público infantil à luz da proposta de semáforo nutricional. *Vigil Sanit Debate* 2017; 5(1):36-44.

Recebido: 12/07/2017

Revisado: 26/09/2017

Aceito: 17/10/2017

