



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

PATRÍCIA HENRIQUES

**Concepções em disputa sobre as ações do Estado para prevenção e controle da
obesidade infantil**

Rio de Janeiro

2017

Patrícia Henriques

**Concepções em disputa sobre as ações do Estado para prevenção e controle da
obesidade infantil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Gisele O'Dwyer

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª Luciene Burlandy

Rio de Janeiro

2017

Patrícia Henriques

**Concepções em disputa sobre as ações do Estado para prevenção e controle da
obesidade infantil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública.

Aprovada em: 21/03/2017

Banca Examinadora

Profª Drª Cristiani Vieira Machado
Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Profª Drª Denise Cavalcante de Barros
Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof. Dr. Renato Jamil Maluf
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Prof. Dr. Ruben Araújo de Mattos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Instituto de Medicina Social

Profª Drª Gisele O'Dwyer de Oliveira (Orientadora)
Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Rio de Janeiro
2017

Aos meus filhos, Patrick e Caroline, luzes do meu caminho, amores incondicionais.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela minha vida e por todo o meu caminhar até aqui percorrido.

Aos meus pais agradeço pela educação, amor e incentivo, especialmente da minha querida mãe, Marilda, uma pessoa iluminada e sempre presente.

A Patrick e Caroline pelo amor que me move e por compreenderem as minhas ausências e anseios durante essa longa etapa. A ele agradeço, especialmente, pela leitura e debate sobre o Estado. A ela pela doçura, serenidade e constante disponibilidade para ajudar.

A Célia pela amizade construída há quase vinte anos, e por cuidar com tanto carinho de mim e dos meus filhos.

A Jérôme Chartier pela feliz coincidência de, em uma ida para São Paulo para a primeira entrevista da tese, conhecer essa pessoa que tem tornado os meus dias mais leves e alegres, pelo apoio e pela ajuda na tradução dos textos em francês.

A Gabriela Nascimento pela ajuda na conferência das siglas e referências.

Aos professores da Faculdade de Nutrição da UFF, especialmente as amigas Rose, Dani Mendonça e Dani Bastos.

A Patrícia Camacho Dias, amiga de trabalho e de vida, agradeço pela parceria e disponibilidade para leitura crítica da tese.

A Gisele O'Dwyer e Luciene Burlandy pela valiosa orientação, confiança e amizade.

Aos professores da Ensp/Fiocruz, do IMS/UERJ, do CPDA/UFRRJ e da Política Social da UFF, pelas aulas e debates enriquecedores em que eu tive a oportunidade de participar.

Aos professores da banca examinadora agradeço pelas excelentes contribuições.

Aos colegas de doutorado pelos agradáveis momentos de descontração.

A todos os entrevistados que, gentilmente, se dispuseram a participar da pesquisa, contribuindo com suas falas excepcionais, que muito enriqueceram o conteúdo da tese, o meu muitíssimo obrigado!

Nunca espere por governos ou instituições para resolver os problemas, toda mudança social vem da paixão das pessoas.

Margaret Mead

Resumo

O objetivo central da tese foi identificar e analisar as concepções em disputa em torno das ações do Estado\governos no âmbito das políticas de alimentação e nutrição voltadas para promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil no Brasil. A pesquisa de natureza qualitativa pautou-se na abordagem cognitiva de análise de políticas públicas e analisou as concepções de diferentes sujeitos referenciados às esferas do Estado\Governo, Sociedade Civil Organizada (SCO) e do Setor Privado Comercial (SPC), que têm interesses e/ou que participam de espaços decisórios de políticas de alimentação e nutrição, sobre questões centrais para o enfrentamento da obesidade infantil no Brasil. Para tanto, realizou-se análise de documentos produzidos pelo governo federal, SCO e SPC, bem como entrevista semi-estruturada com vinte informantes-chave que integram instituições e organizações envolvidas com as políticas em pauta. Os entrevistados, representantes dos três segmentos, argumentaram que a obesidade infantil é um problema complexo e que o Estado é o principal responsável neste enfrentamento. No entanto, os argumentos destacados nas narrativas acerca dos fatores condicionantes expõem elementos de tensão sobre o que cabe ao Estado e os seus limites de atuação. O SPC alega que o Estado não pode proibir e nem ser muito protetor, pois cabe aos pais decidirem o que os filhos devem comer. As estratégias e ações empreendidas pelo Estado, propostas no âmbito das políticas de saúde e de Segurança Alimentar e Nutricional, foram citadas pelos entrevistados do segmento Estatal e da SCO, como fundamentais para afetar diferentes condicionantes da obesidade infantil, mas algumas encontram resistência de setores da indústria de alimentos. Determinadas organizações da SCO e representantes de instituições governamentais defendem que os acordos realizados entre o governo e as indústrias de alimentos não são efetivos para promoção da alimentação saudável e reversão do quadro de obesidade, além disso argumentaram que a relação do Estado com o SPC deveria ser fundamentalmente pautada em ações regulatórias. Por outro lado, representantes de instituições do próprio governo defendem os acordos com o SPC e uma relação dialógica e não impositiva. Alguns documentos do governo federal também demonstram contradições e conflitos quanto as estratégias adotadas, considerando que se reconhece que as práticas do SPC contribuem de forma negativa para o aumento da obesidade, mas o incluem como parceiro, ignorando o fato de que ele é parte do problema.

Palavras-chave: Estado, obesidade infantil, prevenção e controle, alimentação e nutrição

Abstract

The key thesis goal has been to identify e analyze the challenging conceptions on the mandates of the Government/States, in the scope of food and nutrition policies that aim the promotion of healthful food, prevention and control of child obesity in Brazil. A qualitative research ran with a cognitive approach of the analysis of public policies and analyzed the conceptions of different subjects referenced to the States/Government, Organized Civil Society (OSC) and Private Commercial Sector (PCS) spheres, with interests and/or with previous participations of decisional spaces of food and nutrition policies, on central questions regarding the fight of infant obesity in Brazil. Therefore, one performed the analysis of documents produced by federal government, OSC e PCS, as well as semi-structured interviews with twenty key stakeholders who integrate institutes and organizations involved with the analyzed documents. The interviewed, representatives of the three segments, argued that infant obesity is a complex problem and that the State is the main actor in this fight. However, the highlighted arguments in the narratives around the conditioning factors expose elements of tension on what is under the State responsibility and its limits of acting. PCS argues that the State cannot forbid nor be too much protective, because the parents have to decide what their children must eat. The strategies and actions undertaken by the State, proposed in the scope of health policies and Food and Nutritional Security has been quoted by the interviewed people from State institutes and OSC, as fundamental to impact several conditioning factors of infant obesity, but some face some resistance in the sectors of food industry. Specific organizations from OSC and representatives of government institutes defend that agreements firmed up between the government and the food industries are not effective for healthy food promotion and the reversion of the obesity, moreover they argued that the relationship of the State with PCS should be guided fundamentally by regulatory actions. On the other side, representatives of institutes from the government itself defend agreements with PCS and a dialogical relationship. Some documents from the federal government demonstrate also contradictions and conflict on the chosen strategies, considering that one side accepts that the practices of PCS contribute in a negative way to an increase of obesity, but on the other hand they include it as a partner, ignoring the fact that it is part of the problem.

Keywords: State, infant obesity, prevention and control, food and nutrition

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Estratégias e ações de PAAS e prevenção e controle da obesidade, específicas para crianças, por setor e ano.	30
Quadro 2	Estratégias e ações de PAAS e prevenção e controle da obesidade, voltadas para população, por setor e ano.	31
Quadro 3	Informantes-chave do estudo.	75
Quadro 4	Questões centrais, objetivos e perguntas do roteiro de entrevistas.	78
Quadro 5	Concepções sobre os principais condicionantes da obesidade segundo os informantes-chave.	81
Quadro 6	Tipos de ações regulatórias defendidos pelos informantes-chave do estudo.	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAS	Alimentação Adequada e Saudável
ABA	Associação Brasileira de Anunciantes
ABAP	Associação Brasileira de Agências de Publicidade
ABIA	Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
ABIR	Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e Bebidas não Alcoólicas
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACT	Aliança de Controle do Tabagismo
AF	Agricultura Familiar
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CBAP	Código de Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária
CCFL	Comitê Sobre Rotulagem de Alimentos
CDC	Código de Proteção e Defesa do Consumidor
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGAN	Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição
CGDANT	Coordenação Geral de Doenças e Agravos não Transmissíveis
CIAN	Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONAR	Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CP	Consulta Pública
DCNT	Doenças Crônicas não Transmissíveis
DHAA	Direito Humano a Alimentação Adequada
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EIPCO	Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade
ENDEF	Estudo Nacional de Despesa Familiar
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FLV	Frutas, Legumes e Verduras
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GT	Grupo de Trabalho
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBFAN	Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IMC	Índice de Massa Corporal
INCA	Instituto Nacional do Câncer
ITAL	Instituto de Tecnologia de Alimentos
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MILC	Movimento Infância Livre de Consumismo
MS	Ministério da Saúde
NBCAL	Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos Para Lactentes
NUPENS	Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OPAS	Organização Pan-americana da Saúde
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAAS	Promoção da Alimentação Adequada e Saudável
PBF	Programa Bolsa Família
PeNSE	Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar
PL	Projeto de Lei
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Saúde e Nutrição
PNAS	Pacto Nacional Para Alimentação Saudável
PNPS	Política Nacional de Promoção de Saúde
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNSN	Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PSE	Programa Saúde na Escola
RAS	Rede de Atenção à Saúde
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SC	Sociedade Civil
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional
SPC	Setor Privado Comercial
SUS	Sistema Único de Saúde
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UBS	Unidade Básica de Saúde
VAN	Vigilância Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	OBESIDADE INFANTIL: PANORAMA E POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.1.1	Políticas, estratégias e ações para prevenção e controle da obesidade infantil	27
2.1.2	Estratégias e ações adotadas pela sociedade civil organizada e pelo setor privado comercial	39
2.2	ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E MERCADO: CONCEITOS E RELAÇÕES	43
2.2.1	Estado e Sociedade Civil	44
2.2.2	Relações entre Estado e mercado	48
2.2.3	Saúde pública, Estado liberal e interventor no contexto brasileiro	53
2.2.4	Globalização e as novas formas de atuação dos mercados	56
2.3	PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	60
3	METODOLOGIA	64
3.1	REFERENCIAL DE ANÁLISE DE POLÍTICAS	64
3.2	CONCEITOS CENTRAIS DO ESTUDO	66
3.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	70
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	81
4.1	CONCEPÇÕES EM DISPUTA EM TORNO DAS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DA OBESIDADE INFANTIL	81
4.1.1	Ações, concepções e tensões sobre as ações do Estado	84
4.1.2	Concepções e práticas da sociedade civil organizada	102
4.1.3	Concepções sobre atribuições do setor privado comercial	109
4.1.4	A agenda da alimentação saudável e a mediação dos conflitos	112
4.2	CONTROLE E REGULAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL	124
4.2.1	Dificuldades e dilemas para regulação da publicidade de alimentos	128

4.2.2	Acordos e parcerias: chancelamento da “marca” ou promoção da alimentação saudável?	151
4.2.3	Revisão da rotulagem nutricional: um embate com a indústria de alimentos	163
4.2.4	Alimentação, nutrição e agenda regulatória: ideias e interesses em disputa	168
4.3	SISTEMA ALIMENTAR, PRÁTICAS ALIMENTARES E OBESIDADE INFANTIL	178
4.3.1	Desafios para promoção da alimentação saudável: ultraprocessados, agrotóxicos e lucro	181
4.3.2	Comida: patrimônio ou mercadoria?	185
4.3.3	O papel da indústria no sistema alimentar: inovação ou homogeneização?	190
4.3.4	Regulação sanitária e aprofundamento das desigualdades	196
4.3.5	A medicalização da alimentação	198
5	CONCLUSÃO	202
	REFERÊNCIAS	208
	APÊNDICES	236
	A - ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DE ENTREVISTA	237
	B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	238

1 INTRODUÇÃO

Importantes conquistas no âmbito das políticas de alimentação e nutrição vêm repercutindo de forma significativa para a sociedade brasileira, com destaque para a garantia do direito à alimentação adequada e saudável no texto constitucional e a saída do Brasil do Mapa da Fome. Estas conquistas foram impulsionadas pelo investimento prioritário do governo Lula em programas de transferência de renda, aumento substancial do salário mínimo, além da atualização de programas institucionais que propiciaram aumento na disponibilidade e no acesso a alimentos mais saudáveis para grupos vulneráveis, que foram centrais para enfrentar a fome e a pobreza (BRASIL, 2016).

Contudo, os avanços no cenário social ocorreram em paralelo a transformações no perfil de práticas alimentares decorrentes de mudanças nos sistemas alimentares¹ em diferentes países, especialmente na forma como os alimentos são produzidos, distribuídos, comercializados e controlados, orientados para uma lógica de aumento da produtividade e lucro, no curso de um processo acelerado de industrialização e globalização, impactando negativamente os alimentos disponibilizados e o meio ambiente (MENEZES, SOARES, ROMANO, 2013).

A substituição de alimentos básicos naturais ou pouco processados por produtos alimentícios ultraprocessados² e as refeições realizadas fora de casa vem se consolidando em estreita relação com os modos de vida contemporâneos. Tais mudanças abarcam tanto o perfil de consumo alimentar em si (o que se come e em que quantidades) quanto as práticas alimentares mais amplas (como se consome, como são preparados os alimentos, onde se come, com quem, com qual periodicidade) (HENRIQUES *et al.*, 2012).

¹ Os sistemas alimentares são condicionados pelas exigências marcadas pelos ciclos econômicos capitalistas de grande escala, que significaram a intensificação da produção agrícola, a orientação da política da oferta e da demanda, a concentração do negócio nas empresas multinacionais e a ampliação e internacionalização da alimentação (CONTRERAS, GRACIA, 2011).

² Produtos ultraprocessados, segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira, são formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hydrogenadas, 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). Para elaboração destes produtos são utilizadas técnicas como extrusão, moldagem, e pré-processamento por fritura ou cozimento. Exemplos: biscoitos, sorvetes, balas e guloseimas em geral, cereais açucarados para desjejum matinal, bolos e misturas para bolo, barras de cereal, sopas, macarrão e temperos ‘instantâneos’, molhos, salgadinhos “de pacote”, refrescos e refrigerantes, iogurtes e bebidas lácteas adoçadas e aromatizadas, bebidas energéticas, refeições congeladas, hambúrgueres e extratos de carne de frango ou peixe empanados do tipo *nuggets*, salsichas e outros embutidos, pães de forma, pães para hambúrguer ou hot-dog, pães doces e produtos panificados.

O baixo consumo de frutas, legumes e verduras (FLV), o aumento do consumo de produtos ultraprocessados, ricos em açúcares e gorduras e com baixo conteúdo nutricional (IBGE, 2010) vêm sendo somados ao baixo perfil de atividade física, particularmente ao sedentarismo, para explicar o aumento da prevalência de excesso de peso e obesidade e a crescente incidência de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) no perfil de morbimortalidade da população (BEZERRA, SICHIERI, 2010).

O crescimento acelerado do sobrepeso e da obesidade em adultos e crianças de todos os níveis de renda, que era um problema somente de países desenvolvidos (MENEZES, SOARES, ROMANO, 2013), agora é uma questão prioritária também para as economias em ascensão que, apesar do declínio na prevalência de problemas como a desnutrição, ainda convivem com o quadro de déficits nutricionais. O monitoramento dos fatores de risco e da prevalência das doenças a eles relacionados vêm sendo utilizados para justificar a alta prioridade de políticas públicas de promoção da alimentação saudável nas diferentes fases do ciclo de vida (LEVY *et al.*, 2012).

O governo brasileiro vem propondo um conjunto de ações visando fomentar mudanças sócio ambientais para favorecer escolhas saudáveis no nível individual. Tais ações podem ser identificadas em diferentes documentos tais como a Política Nacional de Promoção da Saúde (BRASIL, 2014a), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010a) e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (BRASIL, 2012a). Como parte deste conjunto de proposições, registram-se várias ações voltadas para a promoção de práticas alimentares saudáveis com reflexos potenciais no enfrentamento da obesidade infantil.

No entanto, as diferentes propostas que integram as políticas nacionais têm caminhado em ritmos e processos diferenciados e trazem em seu bojo pressupostos muito distintos de intervenção (HENRIQUES, DIAS, BURLANDY, 2014). Setores de governo e organizações da Sociedade Civil defendem algumas prioridades de ação com base em argumentos em torno do que consideram que seria mais efetivo para a promoção da alimentação saudável.

Estas propostas também estão condicionadas pela concepção que os atores têm sobre o papel do Estado e dos governos, sobre os tipos de intervenção que consideram mais adequadas para os diferentes segmentos, estatais e societários, de acordo com os interesses em disputa. Incluem-se neste escopo concepções sobre os limites de intervenção estatal na vida privada e nos setores econômicos, especialmente na regulação das práticas produtivas e comerciais da indústria. Além disto, estas concepções estão condicionadas pelos interesses que estes atores constroem ao longo do processo decisório em torno de seus objetivos políticos (GONÇALVES, 2013).

Portanto, conformam-se em torno de um dado campo de políticas diferentes concepções sobre o quanto o Estado e os governos devem intervir ou não, como devem intervir e em quais questões, ou sobre as possibilidades de ação de organizações societárias e dos setores comerciais em sua interação com os governos. Os argumentos em que se baseiam para defender que uma determinada ação deve ser estratégica para transformação das práticas alimentares sustentam diferentes saídas para o problema, aqui no caso a questão da obesidade infantil. Estas possibilidades abarcam desde ações estatais mais normativas, coercitivas, impositivas, regulatórias ou estratégias mais pactuadas numa perspectiva de um Estado menos interventor (FERREIRA, 2013).

Diante das concepções que constroem sobre o papel do Estado e da Sociedade Civil na transformação das práticas alimentares, alguns atores (especialmente organizações da Sociedade Civil que militam no campo da promoção da alimentação saudável) apostam no peso da ação regulatória estatal (por meio de legislações que definam os limites de atuação do Setor Privado Comercial, por exemplo) e na ação governamental por meio de práticas institucionais específicas, como as compras públicas (GRISA *et al.*, 2011). Outros atores apostam também em práticas pró ativas da Sociedade Civil, voltadas para transformação da alimentação por meio da sensibilização social em torno de um consumo mais consciente, ético. Para tal priorizam alguns tipos de ação, tais como: disseminar valores; denunciar práticas do Setor Privado Comercial que, por exemplo, violam a legislação vigente (como no caso da Norma Brasileira de comercialização de alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras - NBCAL) ou que consideram abusivas e antiéticas ou, ainda, disseminar informações sobre alimentação saudável e riscos de consumo de alimentos industrializados (IBFAN, 2014).

As transformações nas práticas alimentares, dada sua complexidade e o conjunto amplo de fatores que interferem neste processo, demandariam um conjunto igualmente vasto de ações, que fossem implementadas de forma integrada e convergente. No entanto, as instituições que desenvolvem ações neste campo em geral priorizam determinadas estratégias em suas práticas institucionais, bem como uma determinada forma de ação política. No que se refere às propostas formuladas em políticas governamentais pode-se considerar que há pouca convergência e diálogo entre elas e algumas estratégias avançaram mais do que outras (DELOMIER, FROHLICH, POTVIN, 2009).

As políticas e ações que visam afetar alguns condicionantes das práticas alimentares infantis, com o propósito de reduzir a prevalência da obesidade, vêm sendo propostas em diferentes países, inclusive no Brasil, tais como o desenvolvimento de mecanismos que

incentivem, protejam e apoiem as pessoas a adotarem modos de vida saudáveis, incluindo mudanças no perfil de consumo alimentar. No caso brasileiro, estas políticas vêm sendo construídas em espaços decisórios compartilhados entre governo e organizações da Sociedade Civil por meio de processos políticos pautados, em tese, no princípio da participação social (BURLANDY, 2011).

Tais políticas buscam afetar de formas variadas o ambiente, o sistema e o comportamento alimentar por meio de ações que ampliam a oferta e o acesso a alimentação adequada e saudável, regulam o ambiente a partir de instrumentos legais e promovem o acesso a informação por meio de ações e estratégias educativas. No entanto, identifica-se um conjunto de ações que enfrentam resistência especialmente dos setores comerciais, que em razão do poder político e econômico que detém, têm sido capazes de impedir avanços, especialmente, nas ações de natureza regulatória. Diversas políticas de governo que tratam deste tema, não apenas no setor saúde, enfocam essas ações como estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas e para a promoção da segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2011a; 2014b). Contudo, as barreiras para a concretização são inúmeras, pois repercutem nos interesses políticos e econômico de um grande número de atores dentro e fora do governo.

Considerando que a transformação das práticas sociais é uma questão complexa no campo das políticas públicas e que nenhuma ação isoladamente é suficiente para transformá-las, ou mesmo que não há como compreender exatamente como se dá o processo de transformação, o estudo pretende responder as seguintes questões: quais as concepções que estão em disputa no cenário nacional sobre as ações do Estado para prevenção e controle da obesidade infantil no Brasil? Quais são os limites e possibilidades da ação estatal na visão dos diferentes atores? Quais as principais disputas existentes em torno das propostas de promoção da alimentação saudável na infância, especialmente daquelas que pretendem afetar o perfil de consumo de produtos processados com vistas a redução da prevalência de obesidade infantil?

Minha motivação para este estudo parte do desejo de compreender como o problema da obesidade infantil é visto por distintos atores do governo, da Sociedade Civil Organizada e do Setor Privado Comercial e quais argumentos pautam suas concepções sobre qual é a atribuição de cada um deles para o enfrentamento deste problema. Importa compreender os processos existentes no jogo político em torno de intervenções voltadas para a prevenção e o controle, especialmente aquelas destinadas a promoção da alimentação saudável para crianças, considerando os múltiplos conflitos de interesses que atravessam ações desta natureza.

Enquanto docente e pesquisadora da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense venho me aproximando do estudo de análise de políticas públicas, especialmente

das políticas de alimentação e nutrição. Neste percurso, considero de forma particular o panorama nutricional da população, com ênfase no sobrepeso e obesidade infantil, em um contexto em que a globalização e o capitalismo de forma recorrente afetam o sistema alimentar reforçando a concentração de poder e a influência de interesses econômicos de setores comerciais cujas práticas afetam a saúde pública.

Dado que uma política pública tem um público definido, isto é, grupos ou organizações cuja situação pretende ser afetada pelas ações desenhadas para os objetivos a alcançar, pretendo identificar e analisar as concepções dos atores que participam dos espaços decisórios sobre políticas de alimentação e nutrição, incluindo o envolvimento do Setor Privado Comercial nos processos decisórios deste campo (que são visíveis nas políticas de alimentação e nutrição), em relação às diferentes estratégias que vêm sendo pautadas neste campo de políticas com o objetivo de afetar as práticas alimentares infantis na perspectiva da promoção da alimentação saudável, visando reduzir a prevalência de obesidade. Interessa particularmente compreender as concepções em torno das ações do Estado\governos neste processo, especialmente no que se refere as estratégias relacionadas com o perfil de consumo de alimentos processados e ultraprocessados nesta fase do ciclo de vida.

O presente estudo parte do pressuposto de que os atores têm concepções diferentes acerca das atribuições do Estado\governos, das organizações da Sociedade Civil, do Setor Privado Comercial e da própria família no processo de construção das práticas alimentares infantis, bem como das estratégias que devem ser adotadas neste contexto de prevalência crescente da obesidade nesta fase do ciclo de vida. Por isso, a depender de suas posições e interesses políticos e econômicos, dentre outros, defendem propostas diferentes e advogam concepções distintas do que seja responsabilidade do Estado, da Sociedade, do Setor Privado Comercial ou do próprio indivíduo. Tal pressuposto se apoia na análise de processos políticos recentes que indicam, por exemplo, a resistência do Setor Privado Comercial a implementação de estratégias regulatórias de publicidade de alimentos infantis formuladas pelo governo (ARGUELHES, 2014; BAIRD, 2014).

Compreender as concepções dos atores que participam deste processo no contexto brasileiro é particularmente relevante, na medida em que a ação política dos diferentes segmentos envolvidos é simultaneamente condicionante e condicionada por suas ideias e interesses. Além disto, indicam as concepções e as disputas que estão em jogo no processo decisório e que, portanto, afetam os contornos das políticas destinadas a promoção da alimentação saudável na infância (ROBBINS *et al.*, 2013).

As próprias delimitações destes âmbitos de ação, que são estabelecidos inicialmente como a esfera do Estado\governos, da chamada Sociedade Civil Organizada e do Setor Privado de caráter comercial, estão em aberto e são objeto de análise. Ou seja, as concepções dos atores envolvidos com as políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil, sobre quais são as possíveis esferas de atuação, não seguem necessariamente as mesmas fronteiras dos conceitos construídos no âmbito acadêmico e problematizados no estudo.

As ideias e interesses dos diferentes atores tornam-se relevantes na medida em que podem ajudar na compreensão dos desafios que ainda precisam ser enfrentados para a formulação de políticas direcionadas a promoção da alimentação saudável na infância e adolescência e porque podem influenciar processos decisórios. Portanto, o objetivo central da tese é identificar e analisar as concepções em disputa em torno da ação do Estado\governos no âmbito das políticas de alimentação e nutrição voltadas para promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil no Brasil.

Para responder esta questão central o estudo analisou as concepções dos atores que participam de processos decisórios federais em torno das políticas de alimentação e nutrição sobre a atribuição do Estado nas ações voltadas para a promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil no Brasil; identificou quais ações de promoção da alimentação adequada e saudável, especialmente as que visam afetar o perfil de consumo de produtos processados, vêm sendo formuladas pelas organizações da Sociedade Civil, por diferentes Setores de Governo e pelo Setor Privado Comercial no âmbito das respectivas políticas institucionais; identificou as propostas que estão em disputa na agenda política brasileira em torno das políticas de alimentação e nutrição para promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil no Brasil; verificou como as concepções se relacionam com as propostas que vêm sendo desenvolvidas e defendidas por organizações da Sociedade Civil, Setores do Governo e pelo Setor Privado Comercial para a promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil no Brasil.

Para tanto, a tese está estruturada da seguinte forma: o capítulo 1 apresenta o panorama da obesidade infantil no Brasil, seus condicionantes e as políticas públicas voltadas para a sua prevenção e controle; o capítulo 2 aborda as relações entre Estado, Sociedade Civil e Mercado; o capítulo 3 apresenta a abordagem teórico-metodológica que balizou o estudo, indica o referencial de análise de políticas, a trajetória teórico-conceitual, os conceitos centrais do estudo, os procedimentos metodológicos adotados e aponta os caminhos percorridos para responder as questões do estudo; o capítulo 4 apresenta as concepções e argumentos em disputa em torno das atribuições do Estado, da Sociedade Civil Organizada e do Setor Privado

Comercial nas políticas de alimentação para o enfrentamento da obesidade infantil; o capítulo 5 problematiza as relações entre os interesses em disputa e as propostas regulatórias que vem sendo adotadas no Brasil; o capítulo 6 aborda os desafios do sistema alimentar como estruturante para o enfrentamento da obesidade infantil e; por fim são apresentadas as conclusões da análise conduzida.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 OBESIDADE INFANTIL: PANORAMA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A obesidade é uma condição global caracterizada pelo acúmulo excessivo de gordura corporal, responsável por graves consequências à saúde, alcançando atualmente proporções epidêmicas (WHO, 2000, 2003, 2014, 2016). Ela integra o conjunto de DCNT, sendo amplamente reconhecida como um problema de saúde pública, diretamente relacionado com a ocorrência de hipertensão arterial, diabetes tipo 2, doenças cardiovasculares e alguns tipos de câncer (WHO, 2003).

Embora seja reconhecida como uma questão complexa, condicionada por múltiplos fatores, que envolvem aspectos biológicos, ambientais, políticos, socioeconômicos, psicossociais e culturais, estudos têm considerado que o ambiente em que se vive pode promover ou inibir a adoção de comportamentos de vida relacionados com a obesidade (SILVA, BITTAR, 2012; WANDERLEY, 2010; SWINBURN, EGGER, RAZA, 1999).

Neste sentido mais amplo, o ambiente socialmente construído que promove a ingestão excessiva de alimentos processados e ultraprocessados e que dificulta a prática de atividade física, tem sido, atualmente, o principal fator atribuído ao aumento da prevalência da obesidade (BROWNSON *et al.*, 2009; CORRÊA, SCHMITZ, VASCONCELOS, 2015; ROBERTO *et al.*, 2015; NASCIMENTO, ZUCOLOTTO, SARTORELLI, 2015; SWINBURN *et al.*, 2015).

Antes só encontrado em países de renda elevada, estudos realizados em países de diferentes níveis socioeconômicos vêm revelando um aumento significativo nas prevalências de sobrepeso e obesidade em crianças e adolescentes nas últimas décadas (WANG, MONTEIRO, POPKIN, 2002, SHIELDS 2006, RIVERA *et al.*, 2014, NG *et al.*, 2014). Um estudo realizado com dados populacionais de 144 países demonstrou que a prevalência mundial de crianças pré-escolares com sobrepeso e obesidade em 2010 foi de 43 milhões. Estimativas apontam que esta tendência deve chegar a 60 milhões de crianças com obesidade em 2020 (ONIS, BORGHI, 2010).

No Brasil o sobrepeso e a obesidade são encontrados com grande frequência a partir de cinco anos de idade e estão presentes em todas as regiões, sendo mais prevalentes na área urbana do que na rural, porém ambos apresentam maior crescimento na população de menor rendimento familiar (IBGE, 2010a). Segundo os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009, o excesso de peso e a obesidade já atingem 33,5% das crianças de cinco a nove anos (IBGE, 2010a).

A evolução temporal verificada entre as pesquisas realizadas pelo IBGE no período de 1974 a 2009, como o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF 1974-1975), a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN 1989), as POF 2002-2003 e 2008-2009, demonstra um aumento expressivo no número de crianças com excesso de peso ao longo de 34 anos. A parcela de meninos e rapazes de 10 a 19 anos de idade com excesso de peso passou de 3,7% (1974-75) para 21,7% (2008-09), já entre as meninas e moças da mesma faixa etária, o aumento do excesso de peso foi de 7,6% para 19,4% (IBGE, 2010a).

A Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) realizada em 2009 verificou que o excesso de peso dos escolares totalizava 23,2%, sendo que os da rede privada apresentavam as maiores prevalências de obesidade. Os dados da PeNSE mostraram que o percentual de obesos na média das capitais foi de 7,2%, sendo as maiores frequências em Porto Alegre (10,5%), Rio de Janeiro (8,9%) e Campo Grande (8,9%) (IBGE, 2010b).

A incidência de obesidade infantil está associada a importantes morbidades como as cardiovasculares, diabetes e hipertensão arterial. Ademais ela aumenta significativamente o risco de obesidade e outras DCNT na vida adulta, com repercussões econômicas e de saúde para indivíduos, sociedades e para o sistema de saúde (LEE, 2009; KELL *et al.*, 2014, WHO, 2016). Nesse sentido, os custos totais estimados para o Sistema Único de Saúde (SUS) em um ano, com todas as doenças relacionadas ao excesso de peso e à obesidade, incluindo os procedimentos para cirurgia bariátrica, ultrapassam dois bilhões de dólares (BAHIA, 2013; OLIVEIRA, 2013). Outro agravante da obesidade infantil diz respeito às questões psicológicas associadas com o estigma, a depressão, a ansiedade e o *bullying*³, que podem prejudicar o seu desenvolvimento social, especialmente nas atividades escolares e de lazer (MELLO, CARAMASCHI 2010; KERSH *et al.*, 2011).

A atenção nutricional da criança no âmbito da Atenção Básica ocorre por meio de ações de promoção da saúde e da Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN). O acompanhamento sistemático do crescimento e do desenvolvimento infantil é realizado por meio da avaliação antropométrica e de marcadores do consumo alimentar, uma vez que o desequilíbrio entre as necessidades fisiológicas e a ingestão de alimentos pode causar alterações importantes como desnutrição, sobrepeso e obesidade.

Para o diagnóstico da obesidade em crianças e adolescentes, o parâmetro utilizado é o Índice de Massa Corporal (IMC) para idade, (obtido a partir da razão da massa corporal em quilogramas, dividida pela estatura/comprimento em metros ao quadrado - Kg/m²) e a

³ *Bullying*, é um conjunto de atitudes agressivas, intencionais e repetitivas que ocorrem sem motivação evidente, adotado por um ou mais alunos contra outro, causando dor, angústia e sofrimento (Fante, 2005).

classificação do estado nutricional vem sendo realizada por meio dos gráficos disponíveis nas cadernetas da criança e do adolescente ou pela inserção dos dados no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2015a).

Condicionantes da obesidade infantil

A obesidade infantil vem sendo atribuída, prioritariamente, como resultado do desmame precoce e introdução de alimentos inadequados na dieta infantil (BRITO, ROCHA, IMADA, 2015); do consumo de alimentos ultraprocessados reforçados pela publicidade e marketing; bem como do estilo de vida moderno, que mantém crianças cada vez mais sedentárias (WIECHA *et al.*, 2006; LOUZADA *et al.*, 2015, WHO, 2016).

Publicações de órgãos internacionais indicam que os principais fatores condicionantes da obesidade em crianças e adolescentes são a ingestão regular de produtos pobres em nutrientes e com conteúdo elevado em açúcar e gorduras, a ingestão regular de bebidas açucaradas e a atividade física insuficiente (WHO, 2014, 2016). Nesse sentido, a despeito deste estudo dar ênfase às concepções sobre os aspectos relacionados com a alimentação para o enfrentamento da obesidade infantil, cabe considerar que o espaço urbano pode influenciar tanto positiva quanto negativamente a prática de atividades físicas de lazer. A segurança pública, o espaço apropriado, a qualidade das calçadas, a iluminação pública e a segurança no trânsito são alguns dos fatores determinantes para atividades físicas de lazer.

Produtos ultraprocessados têm apresentado participação crescente na alimentação latino-americana (PAHO, 2015), já evidenciada no Brasil desde a década de 1980 nas áreas metropolitanas e confirmada para todo o país na década de 2000 (MARTINS *et al.*, 2013). Dados recentes da pesquisa nacional de saúde demonstraram que quase um terço das crianças com menos de dois anos de idade já bebe refrigerante ou sucos artificiais (IBGE, 2015). Bebidas açucaradas representam uma importante fonte de ingestão de açúcar livre em crianças e um fator contribuinte para a obesidade e doenças relacionadas à obesidade, incluindo diabetes tipo 2 (MA *et al.*, 2016; MANDRIOLI, KEARNS, BERO, 2016). Para Chan alguns dos mais importantes fatores de risco para algumas doenças crônicas são os chamados *Big Food* e *Big Soda*, ou seja, as indústrias relacionadas à produção e estímulo ao consumo de alimentos e bebidas açucaradas (CHAN, 2013). Esse tipo de alimentação é amplamente reconhecido como uma das maiores causas de problemas de saúde em países de economias desenvolvidas (BLACK, MOON, BAIRD, 2014).

Estudos nacionais e internacionais sobre fatores de risco e proteção comportamentais relacionados à saúde em crianças e adolescentes vêm demonstrando que: 1- o estilo de vida

adotado não é saudável, incluindo baixo consumo de frutas, inatividade física e incapacidade de manter um peso corporal saudável (SHIELDS, 2006; SOUZA *et al.*, 2011); 2- existe influência de determinantes associados ao tempo de tela (assistir TV, jogar vídeo game e usar computador) com o consumo de alimentos não saudáveis (SPANIOL, 2014, COSTA *et al.*, 2012); 3- as escolhas de lanches por escolares da rede pública e privada são por opções não saudáveis (COUTO *et al.*, 2014, SILVA, ALMEIDA *et al.*, 2012). 4- há exposição a um ambiente que incentiva o consumo de alimentos ultraprocessados, por meio do acesso facilitado ao comércio existente no perímetro das escolas (LEITE *et al.*, 2012); 5- existe o desejo de consumo de alimentos midiáticos ou de rua (refrigerante, batata frita, biscoitos recheados, pipoca e doces) por estudantes de escolas públicas participantes do PNAE (FREITAS *et al.*, 2013).

Embora a obesidade seja reconhecida como uma questão complexa, muitos debates sobre as suas causas e soluções são centrados em torno de dicotomias com perspectivas aparentemente concorrentes: causas individuais ou ambientais, responsabilidades pessoais ou coletivas, tratamento ou prevenção (FREUDENBERG, 2013). Os principais condicionantes responsáveis pelo aumento acelerado da obesidade infantil estão relacionados ao ambiente e às mudanças do modo de vida, sendo, portanto, passíveis de intervenção, demandando ações no âmbito individual e coletivo (ROBERTO *et al.*, 2015). No entanto, as principais intervenções abordam uma fração muito pequena dos fatores que a geram. O enfoque predominante tem sido na mudança comportamental e em ações educativas visando condicionar atitudes individuais de forma desvinculada dos contextos de vida (DELOMIER, FROHLICH, POTVIN, 2009).

Ambientes alimentares atuais exploram as vulnerabilidades biológicas, econômicas, sociais e psicológicas das pessoas, facilitando o consumo de alimentos não saudáveis, o que leva a preferências e demandas por alimentos de baixa qualidade nutricional, sustentando, assim, os ambientes alimentares não saudáveis. Quebrar esses ciclos viciosos demanda ações regulatórias dos governos e maiores esforços da indústria de alimentos e da Sociedade Civil (ROBERTO *et al.*, 2015). O enfrentamento da obesidade em crianças extrapola o setor saúde, necessitando de políticas públicas de ampla articulação intersetorial, já que padrões alimentares estabelecidos na infância tendem a sustentar-se na vida adulta.

Nesse sentido, o aumento da prevalência da obesidade tem despertado a atenção de diferentes atores (do Estado, da Sociedade Civil organizada e do Setor Privado Comercial) seja em razão da busca de soluções para minimizar os agravos a saúde e o sistema de saúde, seja pelo interesse em vender bens e serviços. O governo brasileiro vem planejando e implementando estratégias e ações visando a promoção da saúde e da Alimentação Adequada e Saudável (AAS) e recentemente publicou algumas específicas para a prevenção e o tratamento

da obesidade. Alguns segmentos da Sociedade Civil organizada que participam dos Espaços de Participação social vinculados as políticas de alimentação e nutrição, vinculados ao governo federal vem constituindo redes de políticas ou coletivos políticos que articulam diversas organizações societárias, inclusive universidades mobilizadas pela ação política organizada e *advocacy* em torno de medidas regulatórias. Essas organizações vêm investindo na produção de materiais educativos, disseminando e denunciando as práticas de *marketing* das indústrias de alimentos e bebidas não alcoólicas. Por outro lado, o Setor Privado Comercial também tem se mobilizado visando contribuir para prevenção do problema e vem reformulando seus produtos no intuito de diminuir teores de nutrientes em excesso, ampliando o portfólio de bebidas e, apostando em campanhas educativas que apoiam práticas de atividade física como as medidas mais eficazes. Entretanto, seu objetivo principal é promover seus produtos.

2.1.1 Políticas, estratégias e ações para prevenção e controle da obesidade infantil

Em decorrência do aumento global em sua prevalência e dos riscos à saúde, a obesidade tornou-se um grande desafio à saúde global servindo de alerta para que os tomadores de decisão priorizem ações efetivas e sustentáveis, uma vez que nenhuma medida deste tipo já foi reportada (KEATING, BACKHOLER, PEETERS, 2014). Órgãos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), têm estabelecido diretrizes e metas para orientar os países a adotarem estratégias para promoção da saúde e nutrição infantil e prevenção e controle da obesidade. Desde 2004 a Assembleia Mundial de Saúde reconheceu que a dieta pouco saudável e o sedentarismo eram os dois principais fatores de risco para o desenvolvimento de DCNT, incluindo obesidade, ocasião em que foi publicada a Estratégia Global para Dieta, Atividade Física e Saúde (Resolução WHA57.17) (WHO, 2004).

Em 2010, os Estados membros da 63ª Assembleia Mundial da Saúde aprovaram a resolução WHA63.14 com o objetivo de restringir a comercialização de produtos alimentícios não saudáveis e bebidas não alcoólicas para crianças e adolescentes, para reduzir as prevalências de sobrepeso, obesidade e DCNT relacionadas com a dieta (WHO, 2010). No ano de 2013, a OMS publicou o plano de ação global para a prevenção e o controle de doenças não transmissíveis, 2013-2020. Este plano inclui um indicador para monitorar a restrição da comercialização de produtos alimentares e bebidas não saudáveis para os indivíduos com idades compreendidas entre 0-18 anos, com o objetivo de reduzir a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis em 25% até 2025 (WHO, 2013).

Em 2014, a OPAS publicou o Plano de Ação para Prevenção da Obesidade em Crianças e Adolescentes 2014-2019 que prevê medidas tributárias, regulatórias e educativas como: a

implementação de políticas fiscais como impostos sobre bebidas açucaradas e produtos densos em energia e pobres em nutrientes; a regulação da comercialização de alimentos e da rotulagem; a melhoria da alimentação escolar e de ambientes para atividade física; e a promoção do aleitamento materno e da alimentação saudável (PAHO, 2014). Ainda em 2014, os representantes da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da OMS, reunidos na Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição, aprovaram a Declaração de Roma sobre Nutrição, recomendando que os Estados membros implementem políticas coerentes e ações coordenadas para regular a comercialização de alimentos e bebidas não alcoólicas para crianças (FAO, 2014).

Já em 2016, uma publicação da OPAS recomendou o Modelo de Perfil Nutricional que define os critérios regionais de quantidades aceitáveis de nutrientes críticos como sal, açúcar e gorduras trans. Esse Modelo pode ser utilizado tanto no planejamento, quanto na implementação de diversas estratégias regulamentadoras relacionadas com a prevenção e o controle da obesidade e do sobrepeso, inclusive na restrição da promoção e publicidade de alimentos e bebidas não saudáveis para crianças; na regulamentação da alimentação escolar (programas de alimentação e venda de alimentos e bebidas nas escolas); no uso de rótulos de advertência na parte frontal das embalagens; na definição de políticas de tributação para limitar o consumo de alimentos não saudáveis; na avaliação de subsídios agrícolas; e na seleção de alimentos a serem fornecidos a grupos vulneráveis por programas sociais (OPAS, 2016).

Neste mesmo ano a Comissão da OMS publicou o Relatório sobre o fim da obesidade na infância, abordando um conjunto de recomendações relacionadas à alimentação saudável e atividade física, para prevenir e controlar de forma eficaz a obesidade na infância e na adolescência em diferentes contextos no mundo (WHO, 2016).

Mesmo tendo passado mais de uma década desde a publicação da primeira estratégia, poucos progressos têm sido reportados na literatura quanto à implementação destas diferentes recomendações em nível mundial. Nenhum Estado Membro da OMS já implementou medidas abrangentes e sustentáveis para proibir a comercialização de produtos alimentícios e bebidas não saudáveis para crianças. Por sua vez, as empresas de alimentos e bebidas transnacionais ainda não implementaram um compromisso global responsável que restrinja o marketing para crianças e adolescentes e nenhum setor industrial adotou um modelo padronizado de perfil nutricional apoiado pelo governo (KRAAK *et al.*, 2016).

Cabe assinalar que este conjunto de diretrizes têm mobilizado os países a discutirem medidas sustentáveis para o enfrentamento da obesidade para além de ações meramente educativas. Nesse sentido, medidas regulatórias têm ganhado destaque e alguns países das

Américas vêm publicando normas, regulamentações e políticas com intuito de promover alimentação saudável para crianças e conter o avanço da obesidade infantil. Os países de renda média têm liderado reformas nas políticas de alimentação com repercussões mais diretas e outras mais discretas na economia, como a tributação de bebidas açucaradas no México, as políticas para melhoria da alimentação escolar no Brasil, Costa Rica e Uruguai, a regulamentação da publicidade e promoção de alimentos para crianças no Brasil, Chile e Peru e a rotulagem nutricional frontal no Chile e no Equador (ABRASCO, 2015; OPAS, 2016).

No Brasil, um conjunto de estratégias, programas e ações governamentais presentes nas políticas de saúde e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), relacionam-se com a organização dos serviços de saúde e com a forma como os alimentos são produzidos, abastecidos e comercializados, visando potencializar o acesso e fortalecer as ações de promoção da saúde para toda a população, incluindo o público infantil. As medidas governamentais, aqui consideradas, são oriundas de diferentes setores de governo, dentre eles o Ministério da Saúde (MS), da Educação e Cultura (MEC) e do Desenvolvimento Social (MDS) e, incluem as específicas para crianças e aquelas para toda a população que indiretamente afetam o grupo infantil por incidirem nos condicionantes da obesidade (Quadros 1 e 2).

As Políticas Nacionais de Promoção da Saúde (PNPS), de Alimentação e Nutrição (PNAN) e de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (BRASIL, 2010a; 2012a, 2014a) sustentam um conjunto de estratégias e ações de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (PAAS) que convergem para o enfrentamento da obesidade, além de estratégias específicas para obesidade. A criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN⁴), bem como a instalação da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) tem permitido avanços importantes na institucionalidade da SAN. No âmbito da CAISAN a prevenção e o controle do sobrepeso e da obesidade vem sendo concebido na perspectiva da atuação conjunta dos diferentes níveis de governo, por meio de ações intersetoriais e participação social, para promoção da AAS e da atividade física.

⁴ O SISAN é a estrutura responsável pela implementação e gestão participativa da Política PNSAN em âmbito federal, estadual e municipal (BRASIL, 2010a).

Quadro 1: Estratégias e ações de PAAS e prevenção e controle da obesidade, específicas para crianças, por setor e ano.

ESTRATÉGIA	SETOR	ANO
Diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas Portaria nº 1010 de 08/05/2006	Ministério da Saúde Ministério da Educação	2006
Regulamenta a Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças da Primeira Infância Lei nº 11.265 de 03/01/2006	Presidência da República	2006
Programa Saúde na Escola Decreto nº 6.286 de 05/12/2007	Ministério da Saúde	2007
Programa Nacional de Alimentação Escolar	Ministério da Educação	2009
Guia Alimentar para Crianças Menores de Dois Anos	Ministério da Saúde	2013
Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil Portaria nº 1920 de 05/09/2013	Ministério da Saúde	2013
Regulação da Publicidade e Comunicação Mercadológica à Criança Resolução nº 163 de 13/03/2014	Secretaria de Direitos Humanos / Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)	2014
Regulamenta a Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças da Primeira Infância Decreto nº 8552 de 03/11/2015	Presidência da República	2015

Fonte: elaboração própria

Quadro 2: Estratégias e ações de PAAS e prevenção e controle da obesidade, voltadas para a População, por setor e ano.

ESTRATÉGIA	SETOR	ANO
Programa de Aquisição de Alimentos Lei nº 10.696 de 02/07/2003	Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e social (MDS)	2003
Rotulagem Nutricional Resolução RDC nº 360 23/12/2003	ANVISA	2003
Programa Bolsa Família Lei nº 10836 de 9/01/2004	Presidência da República	2004
Acordos para Reformulação da Composição Nutricional Portaria nº 3.092 de 4/12/2007	Ministério da Saúde	2007
Regulação da Publicidade de Alimentos e Bebidas (suspensa) Resolução RDC nº24 de 15/06/2010	ANVISA	2010
Linha de Cuidado para o Sobrepeso e a Obesidade Portaria nº 424 de 19/16/2013	Ministério da Saúde	2014
Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional MDS	2014
Guia Alimentar Para a População Brasileira	Ministério da Saúde	2014
Pacto Nacional para Alimentação Saudável Decreto nº 8553 de 04/11/2015	Presidência da República	2015

Fonte: elaboração própria

As políticas, programas e ações propostos para prevenir e controlar a obesidade têm sido apresentadas pela CAISAN e pelo setor saúde. No âmbito da saúde abarcam um conjunto de ações operacionalizadas por meio: do diagnóstico e monitoramento do estado nutricional; do acesso à informação que estimule a adoção de práticas alimentares saudáveis, da qualificação

das mensagens disseminadas sobre alimentação, da divulgação de informações e a regulação das práticas publicitárias do setor comercial; da constituição de ambientes alimentares saudáveis nas escolas e locais de trabalho e; de acordos voluntários com a indústria de alimentos para alterar a composição dos alimentos processados e ultraprocessados. (BRASIL, 2012a).

A PNAN representou uma referência para as áreas de SAN e do DHAA na medida em que resistiu como política pública no contexto da saúde, durante os anos em que a SAN não esteve presente na agenda do Governo Federal. Todavia, sua capacidade de contribuir para a reversão dos problemas relacionados à saúde e à SAN no Brasil vem sendo reduzida devido a um contexto de fragilidades institucionais e orçamentárias, agravado pela baixa prioridade programática no âmbito do SUS (CONSEA, 2010).

A partir da política de SAN, novas abordagens passaram a ser consideradas na prevenção e controle da obesidade como o estímulo e apoio a produção de alimentos da agricultura familiar (AF) por meio das compras públicas. De modo que o sistema alimentar passa a ser considerado como fator estruturante das condições que favorecem o ganho de peso excessivo. As propostas oriundas da PNSAN articulam vários setores de governo e se caracterizam por afetarem as dimensões da produção, do acesso, da oferta e do consumo, ou seja, diferentes etapas da cadeia produtiva de alimentos, que configuram o sistema alimentar. (DIAS *et al*, 2017; HENRIQUES *et al*, 2017).

Tais proposições afetam diferentes dimensões dos condicionantes da obesidade devendo ser compreendidas considerando, sobretudo, a possibilidade de intervenção do Estado frente aos interesses que permeiam as estratégias em jogo, que dependem do grau de conflito e do cenário político e econômico. Algumas ações propostas pelo SISAN podem afetar desde setores relacionados com a agricultura até a produção em escala industrial com distintos níveis de conflitos quanto ao limite de atuação e intervenção estatal.

O setor saúde, por meio da Política Nacional da Atenção Básica prevê a reorganização dos serviços com vistas a ampliar a equidade e a qualidade da atenção à saúde e, desse modo, propiciar ambientes que favoreçam a prevenção, a promoção e o cuidado integral em saúde. Quanto às medidas específicas para obesidade, cabe destacar que a organização da Atenção Nutricional no SUS é uma diretriz central da PNAN que prevê que os cuidados relativos à alimentação e nutrição (promoção da saúde, prevenção, diagnóstico e tratamento de agravos) devem fazer parte do cuidado integral na Rede de Atenção à Saúde (RAS).

Nesse sentido, foi instituída a RAS das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do SUS⁵. No escopo dessa Rede, algumas doenças estão sendo priorizadas para organização de linhas de cuidado, como as doenças cardiovasculares e a obesidade⁶. Nessa perspectiva, destaca-se a Linha de Cuidado para o Tratamento do Sobrepeso e da Obesidade que define as ações que devem ser desenvolvidas nos diferentes pontos da RAS e pressupõe que tais ações sejam planejadas com base no conhecimento do cenário epidemiológico e nutricional da população.

As diretrizes instituídas pela Linha de Cuidado têm a finalidade de fortalecer e qualificar a atenção por meio da integralidade e da longitudinalidade do cuidado nos diversos equipamentos públicos e sociais. A atenção integral à saúde do indivíduo com sobrepeso e obesidade no SUS deve ser realizada a partir dos seus princípios e diretrizes provendo um conjunto de cuidados que contemplam ações de promoção e proteção da saúde, assim como a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da obesidade e outros agravos à saúde associados a ela, organizados e ofertados de forma conjunta pelas três esferas de gestão (BRASIL, 2013a).

A VAN é fundamental para a organização da linha de cuidado às pessoas com sobrepeso e obesidade, e realiza-se nos pontos de atenção da rede, como unidades básicas de saúde, polos da academia da saúde, domicílios, escolas e outros espaços de atuação da equipe de atenção básica no território. Portanto, a VAN assume papel relevante no monitoramento e análise dos problemas nutricionais, subsidiando o planejamento da atenção nutricional no SUS. É por meio dela que serão identificados as pessoas e os grupos populacionais do território que já apresentam sobrepeso e obesidade ou que apresentam maior risco para desenvolver esta condição (BRASIL, 2015a).

A organização da Linha de Cuidado prevê a articulação de ações intersetoriais para promoção da saúde visando apoiar indivíduos e comunidades a adotarem modos de vida saudáveis e o estabelecimento de critérios para o serviço de assistência de alta complexidade, incluindo a garantia da cirurgia bariátrica para adolescentes a partir de 16 anos de idade como possibilidade de tratamento para os casos mais graves (BRASIL, 2013a). Não obstante a importância da Linha de cuidado, uma vez que abarca um conjunto de ações que vão desde a prevenção à assistência de alta complexidade, importa destacar o custo elevado para o SUS e a

⁵ A RAS das Pessoas com Doenças Crônicas foi instituída pela Portaria nº 252, de 19 de fevereiro de 2013 e redefinida pela Portaria nº 483, de 1º de abril de 2014.

⁶ A Portaria MS/GM nº 424, de 19 de março de 2013, redefine as diretrizes da organização da prevenção e do tratamento do sobrepeso e da obesidade como linha de cuidado prioritária

ausência de foco na raiz do problema, considerando que suas ações não afetam o sistema alimentar nem os ambientes que estimulam práticas não saudáveis relacionadas ao ganho excessivo de peso.

Nesse sentido, a Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade (EIPCO), instituída pela CAISAN, é uma medida que sistematiza recomendações para estados e municípios, organiza ações de diversos setores da sociedade, articulando as que atuam sobre as causas sociais, ambientais, econômicas e políticas do sobrepeso/obesidade e contribui para a superação de ações fragmentadas e setoriais. A estratégia reconhece que as causas do sobrepeso e da obesidade não são apenas individuais, mas também ambientais e sociais, sobre as quais o indivíduo, em muitas ocasiões, tem pouca capacidade de interferência. Portanto, prevê a necessidade de o Estado adotar medidas complexas e ações articuladas em diferentes níveis e setores com a participação da Sociedade Civil (CAISAN, 2014).

A EIPCO tem por objetivo prevenir e controlar a obesidade na população brasileira, por meio de ações intersetoriais, promovendo a AAS e a prática de atividade física. A Estratégia é pautada em seis grandes eixos de ação: 1) Disponibilidade e acesso a alimentos adequados e saudáveis, 2) Ações de educação, comunicação e informação, 3) Promoção de modos de vida saudáveis em ambientes específicos, 4) Vigilância Alimentar e Nutricional, 5) Atenção integral à saúde do indivíduo com sobrepeso/obesidade na rede de saúde e 6) Regulação e controle da qualidade e inocuidade de alimentos (CAISAN, 2014).

As ações pautadas no contexto da EIPCO que podem contribuir para a redução da obesidade na infância, são: o Programa Saúde na Escola (PSE); a discussão da regulação da publicidade, práticas de marketing e comercialização de alimentos, especialmente voltado para o público infantil; a renovação do acordo com a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA) para redução e eliminação de gordura *trans*; a discussão sobre a redução de açúcar em alimentos processados, prevendo pactuação das primeiras metas em 2015; ações de promoção da alimentação adequada e saudável para crianças, por meio da divulgação e utilização do guia alimentar para População brasileira, do guia alimentar para crianças menores de 2 anos e do livro alimentos regionais brasileiros; renovação do acordo de cooperação entre o Ministério da Saúde e a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) para promoção da alimentação saudável nas escolas, com enfoque nas cantinas; ações de VAN para monitoramento de práticas alimentares e estado nutricional.

Outra estratégia elaborada pela CAISAN, que pretende afetar o consumo e enfrentar a obesidade, foi o Pacto Nacional para Alimentação Saudável (PNAS), instituído em 2015 na 5ª

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional⁷ pela Presidente da República. O pacto foi elaborado com a finalidade de ampliar as condições de oferta, disponibilidade e consumo de alimentos saudáveis e combater o sobrepeso, a obesidade e as doenças decorrentes da má alimentação da população brasileira. Assim, se propõe a mobilizar o tema no nível federativo, de forma intersetorial podendo ser integrado pelo Distrito Federal, estados, municípios, sociedade civil organizada, organismos internacionais e o setor privado (BRASIL, 2015b).

O Pacto tem como diretrizes: promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA); fomentar o acesso a alimentos de qualidade e em quantidade adequada, considerando a diversidade alimentar e os aspectos sociais e culturais da população brasileira; articular ações para o enfrentamento do sobrepeso, da obesidade e das doenças decorrentes da má alimentação; e fortalecer as políticas de promoção da organização e da comercialização da produção da agricultura familiar. Para tanto, o PNAS destaca como eixos de atuação o aumento da oferta e da disponibilidade de alimentos saudáveis, especialmente daqueles provenientes da agricultura familiar, orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade; o fomento da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) nos serviços de saúde, de educação e de assistência social; a redução progressiva dos teores de açúcar adicionado, de gorduras e de sódio nos alimentos processados e ultraprocessados; o incentivo ao consumo de alimentos saudáveis no ambiente escolar, bem como a regulamentação da comercialização, da propaganda, da publicidade e da promoção comercial de alimentos e bebidas em escolas públicas e privadas, em âmbito nacional e; o fortalecimento das políticas de comercialização e de abastecimento da agricultura familiar (BRASIL, 2015b).

As estratégias específicas de PAAS compreendem um conjunto de ações que visam, especialmente, apoiar, incentivar e promover melhores escolhas alimentares e proteger as pessoas da exposição aos riscos relacionados ao consumo de alimentos não saudáveis, por meio de ações educativas e regulatórias que se propõem a afetar o comportamento alimentar e ampliar o acesso a alimentos saudáveis. A PAAS está fundamentada no DHAA e na SAN e pressupõe a socialização do conhecimento sobre alimentação e sobre a prevenção dos problemas nutricionais, como a desnutrição e carências de micronutrientes, até a obesidade e demais DCNT. A PAAS tem como enfoque prioritário o resgate de hábitos e práticas alimentares

⁷ A 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu durante os dias 03 a 06 de novembro de 2015, em Brasília/DF. Contou com a participação de 2.107 pessoas, sendo 1.090 delegados estaduais, eleitos em Conferências Estaduais. Dos delegados estaduais, 835 representavam a sociedade civil e 255 representantes do governo.

regionais que valorizem a produção e o consumo de alimentos locais de baixo custo e elevado valor nutritivo, em todos os ciclos da vida.

A alimentação e nutrição adequadas são requisitos básicos para o crescimento e desenvolvimento infantil, devendo estar inseridas em ações integradas de promoção de modos de vida saudáveis. Considerando que a formação de hábitos alimentares se inicia durante a infância, os hábitos saudáveis devem ser estimulados precocemente, pois repercutem no estado nutricional nos outros ciclos vitais. Nesse sentido, alguns programas e ações vêm sendo desenvolvidos e implementados pelo governo brasileiro com vistas a apoiar a PAAS na infância e conseqüentemente prevenir o avanço da obesidade. A discussão relacionada ao caráter intersetorial das políticas públicas de intervenção da obesidade infantil, visa abranger o máximo de setores do governo e da sociedade como forma de ampliar e qualificar os resultados alcançados.

No âmbito do SUS, desde a primeira PNAN a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis é uma de suas diretrizes (BRASIL, 1999), assumindo como fundamento a articulação de ações que reafirmam a SAN e o DHAA como valores indissociáveis da promoção da saúde e da cidadania (RECINE, VASCONCELOS, 2011). A segunda PNAN se propõe a respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação, por meio de um conjunto de políticas públicas, e igualmente, tem como propósito a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a PAAS, a VAN e a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição (BRASIL, 2012a).

Portanto, é objeto da PAAS por meio da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN) que integra o MS, apoiar os estados e municípios brasileiros no desenvolvimento de ações e abordagens para a promoção da saúde e prevenção de doenças relacionadas à alimentação e nutrição, com resgate a hábitos e práticas alimentares regionais que valorizem a produção e o consumo de alimentos locais de baixo custo e alto valor nutritivo (BRASIL, 2012a). As ações de PAAS, subordinadas à CGAN, podem ser classificadas como medidas de apoio, incentivo e proteção, que têm nos ambientes coletivos os seus maiores potencializadores, pois demandam que as ações de saúde sejam planejadas de forma contextualizada, de acordo com as especificidades de cada “ambiente” (BRASIL, 2014b). As medidas de apoio visam a facilitar a adesão a práticas saudáveis por indivíduos e coletividades; as medidas de incentivo difundem informação com o objetivo de favorecer a escolha decisória de grupos e indivíduos e possibilitam práticas educativas motivadoras para a adoção de práticas alimentares saudáveis;

as de proteção são as ações de caráter regulatório que objetivam impedir a exposição das pessoas a condições que estimulem práticas não saudáveis (BRASIL, 2014b).

As ações de promoção e proteção da alimentação de lactentes e crianças de primeira infância possuem grande importância para a saúde infantil, tendo em vista os inúmeros benefícios já comprovados do aleitamento materno como fator de proteção a várias doenças, incluindo a obesidade. A Estratégia Amamenta Alimenta Brasil é a primeira medida de promoção, apoio e proteção da AAS para a criança e tem o intuito de reforçar e incentivar a promoção do aleitamento materno e a introdução adequada da alimentação nos primeiros anos de vida de forma articulada (BRASIL, 2013b). A proteção dos lactentes e crianças de primeira infância, contra a publicidade e comercialização de produtos que possam interferir na amamentação (leites artificiais, papinhas, fórmulas, mamadeiras e chupetas) e o incentivo ao aleitamento materno exclusivo nos primeiros seis meses de idade e a sua continuidade após a introdução de novos alimentos até os dois anos de idade, estão assegurados, desde 2006, por dois dispositivos regulatórios⁸ (BRASIL, 2006a; 2015c).

As estratégias educativas que apostam na informação e comunicação objetivam compartilhar conhecimentos e práticas que possam contribuir para a conquista de melhores condições de vida, saúde e SAN da população. O componente da informação, comunicação e educação confere a dinamicidade e objetividade exigidas no estabelecimento de diálogos com a população, divulgando informações e desenvolvendo processos educacionais, em variados espaços e com diferentes grupos sociais.

Estratégias educativas como as ações de EAN são essenciais para informar as pessoas sobre os problemas alimentares contemporâneos, visando auxiliar no controle e redução da prevalência das DCNT, na promoção de uma cultura de consumo sustentável, hábitos alimentares saudáveis e da valorização da cultura alimentar tradicional (BRASIL, 2012b). Nesse sentido, diferentes ações têm sido planejadas visando estimular a autonomia das pessoas para a escolha alimentar e favorecer a adoção de práticas alimentares saudáveis, como os guias alimentares para a população brasileira e para crianças menores de dois anos, que possuem potencial para afetar comportamentos alimentares e servem de referência para subsidiar políticas, programas e ações que promovam a saúde e a SAN.

Os guias alimentares são instrumentos estratégicos voltados ao indivíduo, à família e a comunidade, além de serem orientadores das ações de SAN para os profissionais e todos os

⁸ Lei nº 11.265/2006 e Decreto nº 8.552/2015 recém aprovado pela Presidente da República para regulamentar a Lei.

setores envolvidos com o sistema alimentar. O novo guia alimentar para a população brasileira, publicado em 2014, propõe uma classificação de alimentos de acordo com o grau de processamento, reconhece que alimentos ultraprocessados possuem maior densidade energética, maior teor de açúcar livre e menor teor de fibra que alimentos in natura ou minimamente processados e recomenda o consumo de preparações culinárias caseiras e que se limite a utilização de produtos alimentícios prontos para o consumo (BRASIL, 2014c). O guia para crianças menores de dois anos contém orientações e recomendações para PAAS e destina-se aos diversos profissionais que atuam no campo da alimentação infantil, principalmente nutricionistas e Equipes de Saúde da Família (BRASIL, 2010b).

A rotulagem nutricional é outro instrumento que visa orientar e subsidiar a população em suas escolhas alimentares, por meio de informações sobre a composição nutricional dos produtos e, o seu uso deve ser estimulado com o intuito de aumentar o nível de conhecimento da população sobre os alimentos. Além disso, pode contribuir para politizar a própria esfera do consumo alimentar, considerando que o acesso a esse tipo de informação é um direito do consumidor e que as decisões nessa esfera podem afetar, em uma via de mão dupla, as dinâmicas de produção e comercialização de alimentos.

O ambiente escolar é considerado um espaço estratégico para a prevenção da obesidade infantil, pelo papel preponderante que a escola desempenha na formação de crianças e adolescentes, e tal relevância é reconhecida em diferentes documentos governamentais. Dentre os programas governamentais no âmbito da escola com potencial para a prevenção e o controle da obesidade infantil destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); as diretrizes que definem a promoção da alimentação saudável nas escolas de Educação Infantil, Fundamental e nível Médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional⁹, a regulação das cantinas escolares e o PSE.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um programa de fomento às compras institucionais de alimentos saudáveis, com potencial para afetar os condicionantes da obesidade. O caráter intersetorial das compras institucionais da agricultura familiar tem como objetivo estimular a produção diversificada, com melhores preços e garantia de renda e melhorar a alimentação escolar dos estudantes por meio de um cardápio mais saudável (CAISAN, 2011).

⁹ As diretrizes para a promoção da Alimentação Saudável nas escolas estão publicadas na Portaria interministerial nº 1010/2006, elaborada conjuntamente pelos Ministérios da Saúde e da Educação (Brasil, 2006).

A modalidade compra institucional do PAA¹⁰ permite aos estados, municípios e órgãos federais comprar alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, reduzindo os trâmites burocráticos e propicia a circulação dos gêneros alimentícios dentro do seu território, de modo a fomentar circuitos alimentares curtos e promover uma alimentação mais adequada e saudável. Importante salientar que esta modalidade permite que as instituições, especialmente as de ensino, possam acessar os alimentos adquiridos pelo PAA e reduzam a compra de grandes indústrias de alimentos, que em sua maioria possuem alto teor de açúcar, sal e gordura (CAISAN, 2014).

Cabe ainda reconhecer que o Programa Bolsa Família (PBF), que integra a política de assistência social brasileira, possibilita o incremento da renda dos grupos sociais com menor poder aquisitivo para o maior acesso aos alimentos, e a melhoria das próprias condições de segurança alimentar e nutricional (MENEZES, SOARES, ROMANO, 2013).

2.1.2 Estratégias e ações adotadas pela sociedade civil organizada e pelo setor privado comercial

A Sociedade Civil organizada e o Setor Privado Comercial também vêm atuando neste cenário com proposições diferenciadas, tendo em vista suas principais características, seus interesses, capacidade de argumentação, nível de influência e poder econômico que detêm, além da maior ou menor participação nos espaços decisórios de políticas públicas de alimentação e nutrição. Representantes da Sociedade Civil estão se posicionando com o objetivo de cobrar do governo uma série de medidas mais duras que ajudem a proteger a alimentação da população brasileira e evitar o aumento de obesidade e outras doenças crônicas¹¹. Algumas organizações vêm denunciando o que a indústria de alimentos vem causando ou pode causar por meio de documentários, filmes, redes sociais e canais de vídeo. Outras têm se mobilizado por meio de estratégias de monitoramento, pesquisas de mercado, denúncias para as empresas, governo e sociedade e orientação ao consumidor para fazer escolhas mais saudáveis (IDEC, 2015; INSTITUTO ALANA, 2015).

¹⁰ Esta modalidade do PAA foi instituída pelo Decreto 7.775/2012 que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.

¹¹ Proposta de Manifesto “Aliança/Rede em defesa da alimentação saudável e sustentável”

Um exemplo destas ações foi a pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Defesa do Consumidor¹² (IDEC) que verificou a verdadeira quantidade de frutas nas bebidas de néctares (conhecidos como suco de caixinha) e denunciou que as bebidas possuem açúcar demais e frutas de menos. Esta pesquisa resultou em uma campanha denominada “Agite-se antes de beber¹³”. Neste sentido, uma das frentes de atuação do IDEC é orientar as pessoas a ler atentamente os rótulos, uma vez que as mensagens descritas nos rótulos podem confundir ou induzir a erro quanto as escolhas alimentares.

Outra organização que milita no campo do *advocacy* é o Instituto Alana¹⁴ que reúne projetos cujo principal objetivo é mobilizar a sociedade para os temas da infância. Um destes projetos é o Criança e Consumo que objetiva divulgar e debater ideias sobre as questões relacionadas à publicidade dirigida às crianças, assim como apontar caminhos para minimizar e prevenir os prejuízos decorrentes da comunicação mercadológica¹⁵. Dentre suas ações destaca-se a produção de materiais educativos para despertar a população para o problema da obesidade. Um deles foi o documentário¹⁶ “Muito além do peso”, utilizado como um alerta ao elevado e precoce consumo de refrigerantes, *snacks* e outros alimentos não saudáveis. Este documentário teve uma repercussão importante, especialmente nas escolas, servindo de material para ampliar a discussão sobre alimentação saudável, além de mobilizar professores e profissionais de saúde para o tema.

Cabe assinalar que outros movimentos têm alertado para o impacto da publicidade e da comunicação mercadológica de alimentos e bebidas de baixo valor nutricional no crescimento

¹² O IDEC é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, de utilidade pública federal, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. A missão do IDEC é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica. Entre as atividades desenvolvidas pelo IDEC no cumprimento de sua missão encontram-se o acompanhamento das legislações pertinentes às relações de consumo e participação no seu processo de discussão.

¹³ Para saber mais sobre esta ação consulte <http://www.IDEC.org.br/especial/agitese>

¹⁴ O Instituto Alana, criado em 1994, é uma organização da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, que aposta em projetos que buscam a garantia de condições para a vivência plena da infância. Apoiado nos pilares “advocacy, comunicação, educação e inovação, o Alana reconhece a criança como prioridade absoluta, inclusive nas relações de consumo.

¹⁵ Compreende toda e qualquer atividade de comunicação comercial para a divulgação de produtos e serviços independentemente do suporte ou do meio utilizado. Além de anúncios impressos, comerciais televisivos, spots de rádio e banners na internet, podem ser citados, como exemplos, as embalagens, promoções, merchandising, disposição de produtos nos pontos de vendas etc. disponível em: <http://criancaeconsumo.org.br/glossary/alana/>

¹⁶ O documentário é resultado da parceria entre o Instituto Alana e a Maria Farinha Filmes, uma produtora audiovisual que acredita no poder transformador de uma história bem contada. Outros documentários desta parceria estão disponíveis no sítio eletrônico alana.org.br

dos índices de obesidade na infância. Um deles é o Movimento Infância Livre do Consumismo (MILC), criado por mães descontentes com a forma que as empresas falam com seus filhos, que já há algum tempo vem utilizando as redes sociais, para alertar e mobilizar para o apelo de que cesse a publicidade dirigida ao público infantil (MILC, 2014).

O Setor Privado Comercial com o intuito de atuar como “parceiro da saúde”, também tem desenvolvido ações de cunho educativo e esportivo visando o enfrentamento da obesidade. Recentemente, em decorrência ao reconhecimento das implicações causadas pelo marketing direcionado às crianças, a Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas (ABIR), que tem entre seus associados as maiores empresas do setor de bebidas, como a Ambev, a Coca-Cola e a Pepsi, decidiu não mais dirigir a propaganda de seus produtos a crianças e publicou diretrizes para definir recomendações¹⁷ para o setor nas áreas de marketing e publicidade, a partir do reconhecimento e respeito ao papel dos pais e responsáveis como tomadores de decisão sobre o que é apropriado para o consumo de crianças.

Os associados da ABIR se comprometeram a não fazer quaisquer comunicações de marketing na mídia na qual a audiência tenha um público de 35%, ou mais, composto por crianças com idade inferior a 12 anos, e a não fazer comunicações de marketing em escolas com crianças abaixo de 12 anos, exceto quando acordado ou solicitado pela administração da escola para propósitos educacionais ou esportivos. Alguns membros da associação já possuem políticas próprias sobre marketing para crianças. A Coca-Cola Brasil, por entender que a criança está em formação tanto física quanto emocional, anunciou que para contribuir para redução da ingestão de açúcar vai vender às cantinas de escolas, para alunos de até 12 anos, apenas água mineral e suco 100% da fruta¹⁸.

Nesse contexto, um grupo organizado da Sociedade Civil denominado “Força Tarefa para Regulação da Publicidade de Alimentos”, que tem representantes do Estado, das universidades e de organizações da Sociedade Civil enviou uma carta a ABIR parabenizando-

¹⁷ O compromisso se aplica às bebidas não alcoólicas, tais como refrigerantes, néctares, bebidas esportivas, bebidas energéticas, águas aromatizadas, chás e cafés prontos para beber. As diretrizes não se aplicam à água mineral, aos sucos de frutas ou vegetais e às bebidas à base de leite. Considera-se comunicação de marketing qualquer publicidade paga ou mensagens de vendas e comerciais de produtos, dirigidas ao público infantil, incluindo aquelas com a utilização de personagens licenciados, celebridades e filmes. Fica excluído deste compromisso o uso de personagens próprios das marcas. Estas diretrizes abrangem televisão aberta, rádio, jornais, cinema, publicidade online (incluindo sites e conteúdo controlado pela empresa nas mídias sociais), DVDs, marketing direto, colocação de produtos, jogos interativos, marketing ao ar livre e marketing móvel e SMS. Formas de marketing que não estão sob o controle direto do proprietário da marca, tais como embalagens nos pontos de venda, ou comunicações de marketing com conteúdo gerado pelo usuário, não estão abrangidos por este compromisso. Disponível em: <http://www.abap.com.br/imprensa/clipping/DiretrizesABIRsobreMarketingparaCrianças.pdf>

¹⁸ Vamos falar sobre escolas e nossos produtos. Disponível em: <http://www.cocacolabrazil.com.br/historias/vamos-falar-sobre-escolas-e-nossos-produtos>

a pela iniciativa e solicitando cópia do documento sobre o compromisso voluntário, bem como as regras e o modo de fiscalização da adesão dos membros ao compromisso em questão. Nesta carta aproveitou-se também para compartilhar uma lista de recomendações para o setor produtivo, no sentido de contribuir efetivamente para redução do impacto negativo da publicidade de bebidas açucaradas direcionadas ao público infantil no Brasil, quais sejam: reconhecer que o consumo intensivo de bebidas açucaradas contribui para a obesidade e demais problemas de saúde; não realizar comunicação mercadológica que possam influenciar crianças com menos de 12 anos; reduzir o tamanho das embalagens; apoiar a regulamentação de inclusão de alertas na parte frontal das embalagens por parte da ANVISA; reduzir o conteúdo calórico das bebidas; respeitar as políticas públicas e ações regulatórias para reduzir o prejuízo decorrente das bebidas com açúcar.

Segundo o Instituto Alana, algumas empresas¹⁹ do setor de alimentos e de bebidas não alcoólicas divulgaram recentemente um novo compromisso de autorregulamentação sobre o direcionamento de publicidade para crianças em diferentes suportes de mídia. As novas diretrizes estabelecem que as empresas anunciem para crianças menores de 12 anos de idade somente se o produto atender aos critérios nutricionais estabelecidos pelo grupo. Além disso, definem como audiências infantis aquelas cujo público é composto por 35% ou mais de crianças abaixo de 12 anos (INSTITUTO ALANA, 2016a).

O compromisso acompanha um movimento internacional e se baseia na Política Global de Comunicação de Marketing para Crianças utilizada nos países da União Europeia. Esta iniciativa demonstra um avanço, pois indica que o mercado reconhece os impactos da publicidade direcionada ao público infantil à saúde, contudo o acordo brasileiro só entrará em vigor em janeiro de 2017, e as empresas terão até dezembro de 2017 para se adaptarem. Além disso, as empresas precisam respeitar a legislação brasileira vigente, que considera a publicidade direcionada às crianças abusiva e ilegal (INSTITUTO ALANA, 2016a).

¹⁹ Fazem parte do acordo Coca-Cola, Ferrero, General Mills, Grupo Bimbo, Kellogg's, Mars, McDonald's, Mondelez, Nestlé, PepsiCo., e Unilever.

2.2. ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E MERCADO: CONCEITOS E RELAÇÕES

Para analisar as concepções dos atores acerca das atribuições do Estado, da Sociedade Civil e do Setor Privado Comercial na prevenção e controle da obesidade infantil, é preciso pontuar as características principais de cada uma destas esferas de ação e compreender que são interligadas, que não são homogêneas, que se conformam e reconfiguram ao longo das diferentes conjunturas, e que são condicionadas pelos interesses e disputas que atravessam o processo político. As políticas públicas, apesar de serem instituídas pelo Estado, são elaboradas por meio de processos que envolvem diversos segmentos que não apenas os governamentais, mas também os grupos de interesse dentro e fora do governo, movimentos e organizações da sociedade civil (HOLFING, 2001).

O cerne da atividade empresarial é a busca da lucratividade e da acumulação de capital, aliado à necessidade de sua sustentabilidade no mercado, situação “*sine qua non*” para viabilizar a perpetuidade do exercício desta atividade, o que nos faz pressupor que as concepções sobre as atribuições que lhes cabem e que cabem ao Estado são condicionadas pelos interesses de lucro, que por sua vez podem ser antagônicos a agenda regulatória governamental. Por outro lado, a sustentabilidade das práticas comerciais também depende da capacidade do setor privado, ou do próprio Estado, de minimizar os efeitos deletérios de suas “atividades produtivas” e/ou “atividades fins”, tais como os próprios problemas de saúde que vem sendo a elas associados, incluindo a obesidade infantil.

No curso dessa análise, as ideias, concepções e interesses destes atores, bem como o contexto institucional que condicionam os processos em curso, são fundamentais para a compreensão das propostas de ação potencialmente estabelecidas. Parte-se do pressuposto de que as ideias, interesses e instituições, num dado contexto, condicionam, em uma via de mão dupla as concepções dos atores, o processo de construção de argumentos e discursos carregados de valores, os quais estão intimamente relacionados com a ação política que visa garantir os interesses em jogo. Os fatores que moldam os novos padrões dietéticos estão diretamente relacionados aos interesses econômicos da indústria alimentar global, ajudando a complexificar ainda mais o problema. Estes interesses também se refletem nas práticas de comercialização adotadas pelo segmento mercantil, caracterizadas pela expansão e diversificação das estratégias de publicidade e marketing que dialogam com diferentes públicos, especialmente com o infantil (HENRIQUES *et al.*, 2012).

2.2.1. Estado e Sociedade Civil

De forma distinta de Marx, para quem a Sociedade Civil referia-se às relações econômicas e a sociedade política ao aparelho estatal, as contribuições de Gramsci colocam o Estado muito próximo da concepção de sociedade civil. “Estado ampliado” em Gramsci considera Estado e sociedade civil como componentes de um bloco compacto e interobjetivo de relações de forças, no qual a sociedade civil, por sua condição estrutural de base, é o vetor predominante. Dessa maneira, no mundo ocidental contemporâneo do capitalismo tardio, o Estado “ampliou-se”, de modo que do ponto de vista da correlação de forças é impossível compreender o Estado despercebido da interferência direta das dinâmicas da sociedade civil (MENESES, 2013).

Gramsci ampliou a noção de Estado, ao defender que nela “entram elementos que também são comuns à noção de Sociedade Civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que o Estado é composto pela sociedade política e pela Sociedade Civil, ou seja, hegemonia revestida de coerção). A sociedade política seria composta pelo conjunto de mecanismos por meio dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência. Na concepção gramsciana, a sociedade política é uma extensão da Sociedade Civil (COUTINHO, 1992).

Nos termos de Serra (2007), Gramsci entende Sociedade Civil como o conjunto de organismos privados fora do aparelho do Estado em uma relação dialética entre ambos, atravessados pela política. O conceito de Sociedade Civil é o meio privilegiado por meio do qual Gramsci enriquece a teoria marxista do Estado, introduzindo uma inovação em relação ao sistema marxista propondo a formação do consenso das organizações e organismos ditos privados (SERRA, 2007). É no campo da Sociedade Civil que são disseminados os valores e interesses da classe dirigente, entrelaçando-se “o consenso e a direção moral e intelectual do conjunto social. Nas palavras de Serra (2007: 10-11),

[...] um Estado sem Sociedade Civil é um Estado morto, burocratizado, concentrado em poderes executivos, desprovido do sentido real da política, apartado do lugar real da gestão da política, a Sociedade Civil. Pensar-se um Estado assim, significa abdicar-se da participação do cidadão na política, nos processos decisórios, no controle social. Tal pensamento germina o isolamento do Estado como o território da política institucional, da política profissional, do formalismo, da delegação, o que implica a separação concreta da Sociedade Civil enquanto o lugar onde são germinados os conflitos de interesses e onde se dá, de fato, a construção da hegemonia e do consenso.

Para Acanda (2006), até mesmo as organizações econômicas podem ser incluídas na Sociedade Civil. Embora inserido na estrutura econômica, o mercado está também situado na

esfera da Sociedade Civil, posto que não significa simplesmente compra e venda, mas uma forma de espraiamento da lógica do fetichismo. O mercado capitalista exerce igualmente um papel fundamental na socialização dos indivíduos, mas [...] é, em consequência, uma agência de ‘civismo’, de produção, difusão e reafirmação de normas e valores e dos códigos simbólicos específicos que dão significado concreto ao sentido da sociabilidade, da solidariedade e da comunidade (ACANDA, 2006: p.191).

Holfing (2001) define Estado como o conjunto de instituições permanentes e não permanentes, que formam um bloco monolítico, que possibilitam a ação do governo. E este como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Sociedade Civil Organizada e participação social

O conceito de Sociedade Civil surgiu no século XIX, por volta de 1820, como uma dimensão dualista capaz de expressar duas mudanças trazidas pela modernidade ocidental: a diferenciação entre as esferas econômica e familiar com a abolição da escravidão, e a diferenciação entre Estado e sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado moderno. A história do Brasil dos anos 1930 à década de 1980 foi de forte intervenção do Estado na organização da sociedade. A principal característica da Sociedade Civil brasileira durante este período foi a reivindicação de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos (AVRITZER, 2012).

Historicamente ocorreram manifestações intensas no Brasil por parte de algum segmento da Sociedade Civil organizada seja protestando contra medidas de austeridade, seja reivindicando direitos. A trajetória da luta pelos direitos humanos está associada ao processo de luta pela redemocratização do Brasil, que culminou em conquistas inscritas na Constituição Federal de 1988, na qual se consagraram formas democráticas de participação no ordenamento jurídico, além de possibilitar uma governança mais próxima do povo por meio de mecanismos de participação direta. Desde a redemocratização, os movimentos sociais e as lideranças tiveram especial importância na criação de novas formas de participação, que passa a ser uma marca das políticas que são desenvolvidas na busca de direitos sociais, de participação e de justiça.

A partir daí observa-se no cenário brasileiro a construção de uma nova concepção de Sociedade Civil como resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, reivindicando direitos e espaços de participação social. Essa nova concepção demonstra uma visão ampliada da relação Estado-Sociedade (GOHN, 2010).

A Sociedade Civil deixa de ser o espaço da resistência democrática, para ser um espaço de formulação e implantação das políticas públicas, sem que as desconfianças em relação ao Estado e sua pretensão unificadora sejam completamente dissipadas (DAGNINO, 2002).

Assim, desde o início da década de 1990, uma nova concepção de Sociedade Civil vem se delineando a partir da reivindicação de direitos e da ocupação de espaços de participação social, que se desenvolve no contexto atual, marcado pela era da globalização que altera os processos produtivos, influenciando também as articulações entre o Estado e o mercado.

Dois processos marcaram o fortalecimento da sociedade civil no contexto de redemocratização, a saber: a reação dos setores populares ao processo antidemocrático de modernização do país que interferiu intensamente na sua vida cotidiana e um processo de democratização que fez das associações civis atores importantes no processo de aprofundamento democrático. As associações da Sociedade Civil mostram uma variedade de concepções de participação que resultam de ambos os processos (AVRITZER, 2012).

A concepção de Estado Social pressupõe a busca de melhoria das condições sociais da comunidade e promoção de justiça social. O surgimento do paradigma do Estado Social se constrói em contraposição a concepção de Estado Liberal, pressupondo que este não é capaz de responder às demandas sociais, cujas garantias dos direitos fundamentais de caráter individual, direitos de primeira geração, previstos teoricamente, na prática, não funcionavam, gerando conflitos sociais. A ineficácia das ações do Estado diante de inúmeros problemas sociais, como a fome e a miséria apontou para uma Sociedade Civil renovada, que passou a ser protagonista na proposição de soluções para os problemas emergentes da sociedade (BARROS, TARTAGLIA, 2003). Nesse sentido, diferentes redes de políticas que articulam diferentes movimentos sociais, vêm sendo configuradas por meio de ações coletivas no âmbito das políticas de alimentação e nutrição, denotando uma Sociedade Civil engajada na proposição de políticas na participação nos processos decisórios (BURLANDY, 2009).

Codato (2011) chama a atenção para a importância das elites e da influência que as mesmas exercem no processo político, assegurando que os valores das elites assumem uma relevância nos rumos do país uma vez que, dada a forte assimetria de poder entre as elites e os demais segmentos da população, seus valores e interesses acabam se concretizando no curso dos processos sociais, pois, são os seus membros que estão no comando do processo decisório e suas decisões afetam um leque grande de pessoas. Se a cultura política deve ser considerada um importante fator explicativo para os fenômenos políticos contemporâneos, os valores, crenças e atitudes dos grupos de interesse que estão mais diretamente envolvidos nos processos políticos possuem uma relevância explicativa ainda maior (CODATO, 2011).

Alguns dos instrumentos para participação popular no processo democrático são os plebiscitos, referendos, projetos de Lei de iniciativa popular (assegurados pela Constituição Federal de 1988), convocação de audiências públicas e construção de orçamentos participativos. Na gestão das políticas públicas no Brasil destaca-se a organização de conselhos integrados com representantes de entidades da Sociedade Civil e dos governos, a fim de ouvir as demandas da população e transformá-las em políticas públicas. No governo Lula, por exemplo, a Sociedade Civil teve amplo processo de participação entre associações fortemente ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas, e na construção e fortalecimento de espaços participativos, que até então se restringiam a âmbitos municipais. Em algumas áreas de políticas públicas, espaços participativos formalizados como conselhos e conferências tiveram papel central, enquanto em outros setores predominaram formas de interação menos formais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Os conselhos têm como principal desafio apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade, exercendo assim o seu papel de controle social²⁰ das políticas públicas. São órgãos colegiados organizados para o acompanhamento e a fiscalização de políticas públicas das mais diversas áreas, compostos por representantes da Sociedade Civil organizada e do governo. São espaços pluralistas de tomada de decisão, discussão e articulação que influenciam a construção de políticas a partir do recebimento das demandas sociais.

A relação entre sociedade e Estado, o grau de distanciamento ou aproximação entre eles, as formas de utilização ou não de canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos que refletem e incorporam fatores culturais, estabelecem contornos próprios para configurar diferentes cenários para as políticas públicas. As formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

²⁰ Por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas sociais, avaliando os objetivos, os processos e os resultados (BRASIL, 2011).

2.2.2 Relações entre Estado e mercado

Pode-se depreender que as relações entre Estado e mercado são caracterizadas como processos históricos que ao longo do tempo influenciaram o desenvolvimento e a economia dos países. Desde o surgimento dos Estados modernos, essas relações vêm se modificando e se tornando complexas no mundo contemporâneo, mantendo-se mais ou menos interligadas dependendo do momento político-econômico. Processos como a industrialização, a globalização e a privatização levaram a transformações econômicas e sociais mundiais permitindo o avanço de alguns mercados e a diminuição do poder do Estado. O grande desenvolvimento dos mercados financeiros favoreceu o objetivo do lucro fácil e rápido, estimulando a ganância do homem e de certas instituições (HOBSBAWM, 2007).

As correntes posteriores ao mercantilismo, que dominaram o pensamento dos economistas durante a industrialização e o surgimento do modelo capitalista, se mostram consideravelmente diferentes acerca da interferência do Estado, com significativas transformações econômicas e políticas ao longo dos séculos. Enquanto o mercantilismo defendia a intervenção do Estado na economia, sendo ele o principal regulador e detentor dela, tanto os fisiocratas quanto os liberais defendiam justamente a não intervenção, a liberdade do mercado e a liberdade da concorrência.

Nessa época nasceram as ideias de liberdade, igualdade e fraternidade, lema defendido pela Revolução Francesa, que corroboravam com as correntes econômicas do liberalismo e com a necessidade política de uma República e uma Democracia, mesmo que não fossem estabelecidas com seus sentidos literais. Essa ruptura de epistemologia deu origem ao sistema capitalista que se relaciona dialeticamente com o Estado, prevalecendo no século XIX e tendo seu estopim no século XX, sendo interrompido em 1929 por uma das maiores crises econômicas da história que pôs fim ao liberalismo econômico. A crise de 1929 ficou marcada como a mais grave e profunda crise econômica da história do capitalismo. Conhecida como a Grande Depressão, ela atingiu todos os países capitalistas do mundo, provocando a quebra de milhares de empresas e desemprego em massa. Com isso, o liberalismo foi enfraquecido e o Estado voltou a atuar tanto na economia quanto na sociedade (HOBSBAWM, 1995).

A crise de 29 demonstrou uma deficiência do modelo do liberalismo econômico e do sistema de produção fordista, e favoreceu a emergência do modelo Keyenesiano que visava controlar a crise e estabilizar a economia (HOBSBAWM, 1995). O denominado “Estado de Bem-Estar Social” era um modelo típico de organização de Estado dos Países capitalistas desenvolvidos, após o fim da II Guerra Mundial, que consistia na responsabilidade do Estado para garantir a manutenção de direitos, permitindo-se atuar como agente de forma direta na

sociedade e principalmente na economia (ESPING-ANDERSEN, 1991). Este modelo de Estado, defendido pelo economista britânico John Maynard Keynes, adotou a política de bem-estar social de forma a diminuir os impactos do mercado na criação de desigualdades, que consistia em uma política social na qual o Estado era o responsável para atender as demandas da população, principalmente em áreas onde a iniciativa privada não tinha capacidade ou não desejava atuar (HOBSBAWM, 1995).

Devido ao esgotamento do modelo de desenvolvimento do capitalismo avançado, a crise do Estado de Bem-Estar começou a se configurar na década de 1970 (COSTA, 2010), quando se alegava que havia se transformado em um Estado estatizante, coletivista e demasiado grande. Assim a redução do tamanho do Estado foi a medida imposta, para qual o Estado deveria ter um papel rigorosamente limitado diminuindo sua influência na sociedade e na economia. Nesse momento surgia, nos Estados Unidos da América e na Grã-Bretanha, outra teoria de organização de Estado, denominada “Estado Neoliberal”, que tinha como pressuposto primordial que o Estado não deveria fornecer as funções básicas, mas, apenas regular, cabendo às empresas privadas a responsabilidade pela realização de serviços essenciais, de modo a prover a sociedade, dentro da regulação estabelecida pelo Estado.

As teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem sua concepção de Estado e de governo na conhecida expressão “menos Estado e mais mercado”. Estas ideias defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes do mercado como regulador da riqueza e da renda (HOLFING, 2001).

A recomendação de redução do Estado ao desempenho de certas funções mínimas é um componente central da ideologia neoliberal que se torna hegemônica, representando no panorama mundial

“[...] a necessidade de ajustes correspondentes na função governamental e na maneira de conceber e operar a máquina do Estado - em particular a necessidade de "enxugá-la" e torná-la a um tempo mais eficiente e menos onerosa. E essa recomendação se aplica de maneira destacada, sem dúvida, a casos como o brasileiro, onde a inchação do Estado se associa em grau talvez especial com distorções devidas à privatização e "balcanização" da aparelhagem estatal e à corrupção pura e simples (REIS, 1997:44).

A concepção de Estado Neoliberal se constrói na mesma conjuntura de publicação do livro *Capitalism and Freedom* (Capitalismo e Liberdade), lançado no ano de 1962, pelo economista Milton Friedman, um dos mais influentes teóricos do liberalismo econômico,

defensor do *laissez faire* e do mercado livre. Em sua obra, Friedman tece as bases do seu pensamento, argumentando que a liberdade econômica é uma condição essencial para a liberdade das sociedades e dos indivíduos (FRIEDMAN, 2014).

De acordo com Friedman, a liberdade econômica constitui requisito essencial da liberdade política, permitindo aos indivíduos cooperarem entre si, sem coerção ou direção centralizada, reduzindo a área sobre a qual é exercido o poder político. Além disso, dispersando o poder, o mercado livre proporciona um contrapeso a qualquer concentração do poder político que porventura venha a surgir. Friedman se posiciona contrário a qualquer política de subsídios e incentivos de créditos ou fiscais, que afeta o dispêndio público. Ele ressalta os inconvenientes de políticas paternalistas e de programa assistenciais, como seguro social, programa de habitação, salário mínimo, assistência médica gratuita, entre outros. O autor reconhece o objetivo humanitário de medidas que visem ao bem-estar social, todavia, considera imprópria a adoção desses programas, pela ineficácia e pela injustiça social que provocam (FRIEDMAN, 2014).

Outra obra de Milton Friedman denominada “Livre para escolher”, se baseia nos estudos de economistas do liberalismo clássico e tem a visão de que o Estado não deve interferir na vida privada do indivíduo na sociedade. Na introdução de sua obra, Friedman demonstra os perigos dos poderes nas mãos do Estado. Segundo ele: “a combinação de poder econômico e político nas mesmas mãos é uma receita segura para a tirania”. O autor, alerta para o perigo do controle do Estado sob as diversas esferas da sociedade. Nesse sentido, Friedman exalta a importância da iniciativa privada sem a interferência do Estado, principalmente na agricultura, para a evolução da civilização ocidental (FRIEDMAN, 2016).

Para Friedman, “Smith e Jefferson viram igualmente a concentração de poder do governo como um grande perigo para o homem comum; viram a proteção do cidadão contra a tirania do governo como uma necessidade permanente” e que “o papel do governo era o de um árbitro, não o de um participante” (FRIEDMAN, 2016: 25).

Friedman recupera as ideias de Adam Smith sobre a questão do papel que deveria ser atribuído ao governo, afirmando que o Estado não deve controlar todas as esferas e setores de nossas vidas. Assim,

[...] segundo o sistema da liberdade natural ao soberano cabem apenas três deveres, três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma,

ou seja, o dever de implantar uma completa administração da justiça; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras públicas e certas instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos poderá ter interesse em criar e manter, já que o lucro nunca poderia compensar o gasto de qualquer indivíduo ou de um pequeno número de indivíduos, embora muitas vezes possa até compensar muito o gasto de uma grande sociedade (SMITH apud FRIEDMAN, 2016: 57).

A despeito dos ciclos políticos e especificidades regionais as relações entre Estado, mercado e desenvolvimento continuam no centro das controvérsias e desafios na América Latina e dos países em desenvolvimento. Os conflitos latentes e manifestos entre as orientações neoliberais e neodesenvolvimentistas permanecem no centro das disputas políticas e econômicas latino-americanas (MONTEIRO, UNDURRAGA, 2015). Da mesma forma, segundo Lechner (1993), o debate sobre o Estado e o mercado tem sido tradicionalmente um eixo de polarização política na América Latina. Um enfoque mais pragmático deve considerar caso a caso em que medida a liberalização do mercado é possível e em que grau é necessária a intervenção estatal. Todavia, segundo o autor, parece difícil impulsionar um desenvolvimento sustentado na América Latina enquanto a relação entre o mercado e o Estado for visualizado como uma "soma zero", em que o avanço de um elemento necessariamente implica o retrocesso do outro (LECHNER, 1993).

Em relação ao Brasil, foi somente no governo Getúlio Vargas (1930-1945), iniciado com a Revolução de 1930, que o Estado passou a ser mais intervencionista na vida socioeconômica do país (DELLAGNEZZE, 2016). No período do Estado Novo foram definidas políticas de promoção do desenvolvimento econômico, de construção de instituições, mecanismos e instrumentos de regulação e intervenção estatal nos mercados; e, também de criação e extensão dos direitos sociais segundo os princípios do corporativismo. A partir dos Governos Militares (1964-1985) o Brasil viveu um novo ciclo desenvolvimentista, com expansão de empresas públicas produtoras de bens e serviços, o aparato de regulação econômica tornou-se mais amplo e complexo e o sistema de proteção social se expandiu e se diversificou (ALMEIDA, 2007).

Com a alegação de enxugar a máquina governamental, o Governo Collor (1990-1992), por meio do Projeto de modernização e reconstrução nacional, possibilitou a abertura nas importações de bens e insumos e deu início ao marco regulatório do processo de privatização do Estado (SCHNEIDER, 1992). A partir de 1994, o Governo Fernando Henrique Cardoso realizou um aprofundamento do Programa de desestatização, com extinção e privatização de diversas entidades estatais e a criação de agências reguladoras como parte de um compromisso

regulatório de estabilidade econômica e confiabilidade jurídica, política e institucional associadas à credibilidade do processo de privatizações, em função do alto investimento privado (ARRETCHE, 2002).

Com a intensificação dos fluxos internacionais na indústria, no comércio e na cultura, o surgimento de empresas e organizações transnacionais que detêm a maior parte dos investimentos financeiros no mundo, o desenvolvimento e a disseminação das tecnologias de informação e de comunicação, o aumento do fluxo de pessoas e mercadorias nos cinco continentes, além do surgimento de novas e precárias formas de organização do trabalho, a redução do papel do Estado-Nação e bem-estar social foram perdendo seus contornos, e novas formas de gestão da política econômica internacional foram desenvolvidas no contexto capitalista contemporâneo (MATTA, MORENO, 2014).

O novo modelo de Estado regulador, visando garantir ao setor privatizado que mudanças de concepções políticas ou econômicas não colocariam em risco uma vultosa aplicação de recursos, resultou na redução do poder de decisão da administração direta e na delegação para outro ente do Estado do controle e da manutenção das regras acordadas. Dessa forma, buscou atrair investimentos, desencadear incentivos para o crescimento do país e resolver algumas das antigas deficiências de provisão de serviços públicos, dando início a criação de diversas agências reguladoras (PIOVESAN, 2009).

Por intermédio destas agências, o Estado apenas fiscaliza e normatiza os produtos ou serviços produzidos por empresas particulares, que antes eram de responsabilidade do setor público. A ideia chave da criação de agências foi o objetivo do governo de delegar funções regulatórias em determinadas áreas, conferindo-lhes também prerrogativas de poder político. Ao delegar poder político por meio da independência administrativa, autonomia financeira e estabilidade dos dirigentes, o governante estaria, em tese, abdicando de sua intervenção direta em busca de uma governança regulatória mais ampla (MELO, 2002).

O modelo de Estado regulador no Brasil, que foi fortalecido a partir da década de 1990, com a paradoxal combinação entre regulação e desregulação, se expressa por meio de limitações regulatórias dos governos em certas situações, ou por meio de regulação menos rígida, especialmente em temas com elevado grau de conflito de interesse. Assim, as relações estabelecidas entre os governos e setores da sociedade moldaram distintos padrões de intervenção do Estado nas políticas públicas (MAJONE, 1999; LUCENA, 2012). Neste sentido, os problemas que passaram a ser de intervenção ou regulação do Estado, assim como as perspectivas que pautaram a ação do Estado, demonstram que “existe uma fronteira móvel,

onde alguns julgam que o Estado deveria deixar de se ocupar de certos problemas, e outros que ele deveria intervir de modo mais decisivo” (BURLANDY, BOCCA, MATTOS, 2012).

Alguns autores consideram que o Estado, como agente regulador da economia, é de vital importância para a promoção da estabilidade e da segurança social. A atuação do Estado com outros segmentos da sociedade é necessária para promover o desenvolvimento social, já o mercado sem a respectiva regulação pelo Estado pode resultar no aprofundamento de brechas e desigualdades (BAUMAN, 2000; MACHADO, 2011). Para Marques, o Estado está envolto em alto grau de imprevisibilidade com relação às suas ações, inclusive porque essas também transformam a estrutura de preferências dos consumidores e das firmas. Como o Estado não dispõe dos meios de produção, e depende do ritmo da acumulação para sua sobrevivência financeira, as ações estatais muito raramente irão contra os interesses do capital (MARQUES, 1996).

2.2.3 Saúde pública, Estado liberal e interventor no contexto brasileiro

No cenário nacional as relações entre Estado e setor privado comercial, bem como as perspectivas mais ou menos intervencionistas do Estado na economia variam ao longo das distintas conjunturas sócio históricas. No âmbito mais específico das políticas sociais verifica-se um desenho e implementação de ações segundo as diferentes concepções conservadoras, liberais ou neoliberais, intervencionistas ou regulatórias do papel do Estado e da relação Estado-mercado, demonstrando a existência de diversas definições e concepções sobre como e com qual peso e grau, o Estado deve atuar na área social (VIANA, LEVCOVITZ, 2005).

De acordo com Mattos, o autoritarismo, de forte cunho centralizador, posto em prática pela ditadura militar, acirrou a dependência econômica e a exclusão social no Brasil. As políticas públicas, definidas tanto nos gabinetes ministeriais, como por uma tecnoburocracia especializada, “eram resultado das relações de poder da aliança entre tecnocratas, elites locais e multinacionais, e sempre beneficiaram esses grupos em detrimento das classes excluídas ou sem acesso aos canais de circulação do poder político” (MATTOS, 2006: 143). O Estado social era voltado para o mercado de trabalho, para cobrir déficits gerados pelo assalariamento no processo de industrialização tardia. A marca histórica do Estado social brasileiro é a segmentação, a diferenciação dos benefícios e o paternalismo político e religioso dos sertões do país.

A Constituição de 1988 representou uma etapa fundamental da viabilização do projeto das reformas socialmente progressistas com o desenho, pela primeira vez na história do Brasil, de um efetivo Estado Social, universal e equânime, baseado nos princípios da universalidade

(em contraposição à focalização exclusiva), da seguridade social (em contraposição ao seguro social) e da compreensão da questão social como um direito da cidadania (em contraposição à caridade e ao assistencialismo) (FAGNANI, 2005).

Em se tratando do sistema de saúde, sua instituição ocorreu a partir de um processo político que culminou com a garantia constitucional da assistência universal dos serviços de saúde, mas a legislação que operacionaliza sua implementação foi formulada num contexto considerado por alguns autores como de configuração de um Estado neoliberal possibilitando, por um lado, uma ampliação da ação estatal na provisão dos serviços de saúde e, por outro, uma aparente tendência de retração mais ampla da intervenção do Estado no início dos anos de 1990 (FAGNANI, 2005). Assim, os processos de reforma pelos quais vários países passaram, nas últimas décadas, incluindo o Brasil, repercutiram sobre as políticas sociais, incluindo as de saúde, reduzindo a intervenção do Estado e aumentando o espaço de atuação dos mercados (MACHADO, BAPTISTA, LIMA, 2012).

Se o Estado deve garantir o direito à saúde, em consequência ele pode intervir em fontes causadoras de doenças. Contudo, os processos regulatórios envolvem interesses do Estado, dos indivíduos, mas também de grandes corporações que atuam em escala global e que possuem interesses muito diferentes dos objetivos das políticas de saúde pública. Enquanto o interesse público defende o uso da lei para persuadir os governos e as corporações para agirem a favor dos interesses da saúde pública, o mercado foca exclusivamente no lucro (ALDERMAN *et al.*, 2007). A superação das tensões inerentes ao confronto destes interesses na saúde demanda uma atuação estruturada e coordenada por parte do Estado, pois sem a devida intervenção estatal a relação entre os interesses públicos e privados tenderá a se manter desequilibrada com custos insustentáveis para a saúde pública e para o sistema de bem-estar social (GADELHA, COSTA, 2012).

Para Ball (2004), a privatização e a mercantilização do setor público são crescentemente complexas e totalizadoras e formam parte de um novo acordo político global. Os valores do mercado privado são celebrados em quase todos os Estados do ocidente, dando legitimidade e impulso para certas ações e compromissos, e inibindo e deslegitimando outros como justiça social, equidade e tolerância (BALL, 2004).

O debate libertário e intervencionista sobre os limites de atuação do Estado na economia é necessário para compreensão sobre como as estratégias de promoção da saúde, especialmente relacionadas ao consumo de bens e serviços, devem ser desenhadas e o quanto será necessário avançar neste jogo político. A perspectiva libertária limita a autoridade do Estado para garantir a liberdade individual. Para os libertários o Estado interventor ou “Estado

babá” é paternalista por assumir um demasiado interesse em “microadministrar” o bem-estar dos cidadãos, protegendo-os dos próprios comportamentos prejudiciais e irracionais, e assumindo um caráter invasivo por impedir as escolhas pessoais com a alegação de bem-estar (JOHELSON, 2006).

Já a abordagem interventora do Estado pressupõe que os interesses dos indivíduos sejam secundários para garantir o bem-estar de todos. Uma teoria que apoia esta perspectiva é fornecida por John Stuart Mill’s pelo princípio de dano, ou seja, a intervenção do Estado é justificada quando as ações pessoais afetam os outros. Este princípio reconhece a responsabilidade do Estado para proteger populações vulneráveis de danos a sua própria saúde ou a de outros (KERSH, STROUP, TAYLOR, 2011).

Nos Estados Unidos da América (EUA), leis para restrição da atuação das indústrias de alimentos não saudáveis encontram fortes resistências sobre a alegação de que elas se constituem em intervenções paternalistas nas escolhas do estilo de vida, além de enfraquecerem a noção de responsabilidade pessoal. Estes argumentos são semelhantes aos historicamente desenvolvidos para a regulação do tabaco. No caso da alimentação infantil eles podem ser contrapostos por outros argumentos que defendem que crianças são altamente vulneráveis aos riscos e consequências que os alimentos ultraprocessados podem causar (MELLO, STUDENT, BRENNAN, 2006).

Em países como EUA e Brasil, algumas propostas são comumente contestadas nos tribunais, em casos que levantam a questão sobre a autoridade legal do governo para regular as condutas da indústria de alimentos. O envolvimento do governo nesta arena é uma questão política, mas a autoridade dele legislar é uma questão legal que deve ser considerada cuidadosamente, dado que estão em jogo interesses de saúde pública e do comércio (POMERANZ, BROWNELL, 2012). Apesar de os governos terem autoridade para regular qualquer agente do setor privado operando em seu território, na prática eles têm dificuldades de atuar sobre corporações transnacionais, não só devido ao seu poder econômico, mas também porque elas podem mudar jurisdições com relativa facilidade para evitar ou impedir que sejam reguladas (OTTERSEN *et al.*, 2014).

No que se referem às práticas alimentares, os governos não podem impedir as pessoas de consumirem alimentos não saudáveis, mas podem adotar uma série de medidas e opções políticas para incentivar escolhas saudáveis e regulamentar práticas institucionais, atividades comerciais ou produtos. Para Jochelson (2006), ainda que a intervenção estatal possa limitar em alguma medida a liberdade individual, ela resulta em benefícios para os indivíduos e a sociedade, possibilitando às pessoas fazerem escolhas mais saudáveis. Como aponta Bauman

nem toda falta de liberdade é sentida e vivida como opressiva. “A obediência a regras e comandos que os atores não formularam nem escolheram não causa nem aflição nem lamento”. A falta de liberdade é uma condição inerentemente ambígua, pois a rotina causada pela falta de liberdade “longe de ser sentida como algo tirânico é subjacente aos sentimentos de segurança e conforto” que geralmente são profundamente gratificantes (BAUMAN, 2000, p.85).

A discussão sobre liberdades obscurece o debate sobre os processos de conformação de desigualdades estruturantes. Assim, a perspectiva de tratar das escolhas pessoais sem discutir os condicionantes mais amplos dessas escolhas (as iniquidades de acesso a bens e serviços, acesso à informação, exposição publicitária, disponibilidade e oferta de produtos, relação tempo espaço) pode reduzir o debate a uma questão de liberdades individuais e coerções coletivas e não tratar dos processos sociais que geram desigualdades estruturantes que condicionam essas “liberdades”. Seria o setor privado ou o âmbito familiar e individual capaz de lidar com desigualdades estruturantes? Portanto, não se trata apenas de interesses de indivíduos e bem estar coletivo.

2.2.4 Globalização e as novas formas de atuação dos mercados

A história da economia mundial desde a Revolução industrial tem sido de acelerado progresso técnico, crescimento econômico contínuo, mas irregular, e de crescente “globalização”; uma rede cada vez maior de fluxos e intercâmbios que ligam todas as partes da economia mundial ao sistema global (HOBSBAWN, 1995). Desde a década de 1960 o avanço acelerado da globalização, ou seja, o mundo visto como um conjunto único de atividades interconectadas, que não são estorvadas pelas fronteiras locais, provocou um profundo impacto político e cultural, sobretudo na sua forma atualmente dominante de um mercado global livre e sem controles (HOBSBAWN, 2007: 30).

Nessa perspectiva, quando se fala em mundo, está se falando, sobretudo, em mercado, que atualmente atravessa tudo, inclusive a consciência das pessoas. Mercado das coisas, inclusive da natureza; mercado das ideais, inclusive da ciência e da informação; mercado político. Justamente, a versão política dessa globalização perversa é a democracia de mercado. A tendência atual é que os lugares se unam verticalmente e tudo é feito para isso, em toda parte. Créditos internacionais são postos à disposição dos países mais pobres para permitir que as redes se estabeleçam ao serviço do grande capital (SANTOS, 2005).

Nesse sentido, Hobsbawn (2007) aponta três observações importantes de ordem geral sobre a globalização. Primeiro: a globalização acompanhada de mercados livres trouxe consigo uma dramática acentuação das desigualdades econômicas e sociais no interior das nações e

entre elas. Este surto de desigualdades, especialmente em condições de extrema instabilidade econômica como as que se criaram com os mercados livres globais da década de 1990, está na base das importantes tensões sociais e políticas do século XXI. Segundo: o impacto dessa globalização é mais sensível para as populações que menos se beneficiam dela, ou seja, há os que estão potencialmente protegidos contra seus efeitos negativos e os que não estão. O mercado livre global afetou a capacidade de seus países e sistemas de bem-estar social para proteger seu estilo de vida. Terceiro, embora a escala real da globalização permaneça modesta, seu impacto político e cultural é desproporcionalmente grande.

Para Milton Santos, era o Estado que definia os lugares; o território era a base, o fundamento do Estado-Nação que, ao mesmo tempo, o moldava. Hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território. O resultado é a aceleração do processo de alienação dos espaços e dos homens do qual um componente é a enorme mobilidade atual das pessoas: aquela máxima do direito romano, *ubis pedis ibi patria* (onde estão os pés aí está a pátria), hoje perde ou muda seu significado. Por isso também o direito local e o direito internacional estão se transformando, para reconhecer naqueles que não nasceram num lugar o direito de também intervir na vida política desse lugar.

Há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los. Daí o interesse de retomar a noção de espaço banal, isto é, o território de todos, frequentemente contido nos limites do trabalho de todos; e de contrapor essa noção a noção de redes, isto é, o território daquelas formas e normas ao serviço de alguns. Contrapõem-se, assim, o território todo e algumas de suas partes, ou pontos, isto é, as redes. Mas, quem produz, quem comanda, quem disciplina, quem normaliza, quem impõe uma racionalidade às redes é o Mundo. Esse mundo é o do mercado universal e dos governos mundiais. O FMI, o Banco Mundial, o GATT, as organizações internacionais, as Universidades mundiais, as Fundações que estimulam com dinheiro forte a pesquisa, fazem parte do governo mundial, que pretendem implantar, dando fundamento à globalização perversa e aos ataques que hoje se fazem, na prática e na ideologia, ao Estado Territorial (SANTOS, 2005: p.259).

A globalização e todas as transformações tecnológicas que modificaram a lógica do setor produtivo também afetaram o Estado. Rosenau (2000) identifica uma variedade de tendências e de conteúdos que apontam para o declínio da efetividade do Estado, como certa erosão de sua autoridade e um correspondente aumento na competência de organizações internacionais, que ultrapassam os reclames estatais de plena jurisdição acerca de seus afazeres domésticos. Na

verdade, o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais, resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas (ABRUCIO, 2007).

Na concepção de Cox (1997) uma das consequências da globalização econômica, que diminui os controles governamentais no tocante às economias nacionais, seria a de transformar os políticos do nível nacional em gerentes. Para Dellagnezze (2016) a globalização da Economia é uma realidade irreversível no momento, que reintroduz, à falta de uma política social de caráter mundial, o capitalismo selvagem, onde levam as Nações desenvolvidas, na medida em que a detenção de tecnologia mais avançada permite colocar seus produtos, em todo o globo, com qualidade superior e preço inferior aos produtos dos países menos desenvolvidos.

Em sentido estrito, a globalização, cujo ritmo acelerou-se significativamente a partir da Segunda Guerra Mundial, configura um fenômeno econômico, que corresponde a uma intensa circulação de bens, capitais e tecnologia através das fronteiras nacionais, com a consequente criação de um mercado mundial. Representa uma nova etapa na evolução do capitalismo, tornada possível pelo avanço tecnológico nos campos da comunicação e da informática, caracterizando-se, basicamente, pela descentralização da produção, que distribui por diversos países e regiões, de acordo com os interesses das empresas multinacionais. A necessidade de equacionar problemas que afetam a totalidade do Planeta, como a degradação ao meio ambiente, a explosão demográfica, o desrespeito aos direitos humanos, a disseminação de doenças endêmicas, a multiplicação de conflitos regionais, são fatores que decorrem da globalização.

Atualmente o mundo é norteadado e capitaneado pelos interesses das grandes potências mundiais que auferem os maiores benefícios da globalização, ao impor às demais nações os seus interesses políticos, econômicos e ideológicos e sociais. Segundo Lucchese (2003) os processos de globalização retiram gradativamente dos estados nacionais o poder de decisão acerca do próprio destino, e capturam as frágeis instituições nacionais dos países em desenvolvimento. Igualmente, Leys afirma que [...] “em toda parte, a política é orientada para o mercado. Não se trata apenas de os governos não poderem mais administrar suas economias nacionais, para sobreviver no cargo, devem administrar casa vez mais a política nacional, de forma a adaptá-la às pressões das forças do mercado multinacional” (LEYS, 2004, p.12).

Para Bauman (2007), as cidades se tornaram depósitos sanitários de problemas concebidos e gerados globalmente, restando a tarefa de se encontrar soluções locais para problemas e dilemas concebidos globalmente. O que Bauman sugere é um paradoxo de uma

política cada vez mais local num mundo progressivamente modelado e remodelado por processos globais. De forma semelhante, Giddens (1991) define globalização como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos que ocorrem a muitas milhas de distância e vice-versa.

Diante desta realidade, é cada vez mais comum que ocorram iniquidades em saúde oriundas dos efeitos negativos das atividades transnacionais que envolvem atores com diferentes interesses e níveis de poder, onde suas decisões, políticas e ações estão fundadas em normas sociais globais. O objetivo último de suas ações não é prejudicar a saúde, mas podem produzir efeitos colaterais negativos que acabam por gerar iniquidades. As normas, políticas e práticas que emergem da interação política global entre todos os setores que afetam a saúde são denominadas "determinantes políticos globais da saúde" (OTTERSEN *et al.*, 2014).

As assimetrias de poder entre atores com interesses conflitantes influenciam decisivamente os determinantes políticos da saúde. Cinco disfunções do sistema de governança global permitem que os efeitos adversos dos determinantes políticos globais da saúde permaneçam: 1) o déficit democrático, ou seja, a insuficiente participação e representação da sociedade civil, de especialistas em saúde e grupos marginalizados, nos processos decisórios; 2) métodos inadequados de contenção de poder e a pouca transparência dificultando responsabilizar atores por suas ações; 3) a imobilidade institucional, já que é comum que normas, regras e processos decisórios sejam insensíveis às mudanças de necessidades e mantenham disparidades de poder enraizadas, o que gera efeitos adversos sobre a distribuição da saúde; 4) existência de mecanismos inadequados de proteção da saúde nas arenas de formulação de políticas externas ao campo da saúde (espaço político inadequado para a saúde); 5) ausência quase total ou mesmo total de instituições internacionais que protejam ou promovam a saúde, em áreas de formulação de políticas (OTTERSEN *et al.*, 2014).

As práticas do setor privado comercial referem-se tanto às atividades "fim" (vender produtos e estimular seu consumo) quanto às práticas políticas, como o bloqueio a medidas governamentais que ferem diretamente seus interesses. Em razão do poder político e econômico que detém, esse setor tem sido capaz de reter avanços, especialmente, nas medidas de natureza regulatória, de impedir a aprovação de legislações, postergar sua implementação ou de fazer retroceder medidas já implementadas. Os conflitos de interesses que envolvem interesses do setor privado comercial merecem destaque, seja pela crescente influência de corporações transnacionais no processo político, seja porque práticas e produtos desse setor vêm sendo associados ao aumento das DCNT e aos seus fatores de risco (BURLANDY *et al.*, 2016).

2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

A lei 8.142, de dezembro de 1990 regulamentou a participação social no SUS por meio da criação das conferências de saúde e dos conselhos de saúde. De acordo com a lei, conselhos de saúde são instituições deliberativas permanentes compostas por representantes do Estado, prestadores de serviços e representantes da população para atuarem na elaboração de estratégias, bem como no controle da execução das políticas de saúde em cada um dos níveis de governo (BRASIL, 1990a).

Os conselhos são compreendidos enquanto espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, tendo como uma de suas finalidades o controle social das políticas públicas (KOLODY, ROSA, LUIZ, 2011). Desta forma, a participação da Sociedade Civil na discussão e acompanhamento das Políticas Públicas ocorre por meio das representações nos Conselhos. Na área de alimentação e nutrição os mecanismos de diálogo entre o governo e a sociedade operam por meio dos Conselhos formais de participação social quais sejam, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Outras instâncias de participação são as consultas públicas abertas para apreciação e posicionamento das partes interessadas (movimentos sociais, instituições privadas, corporações profissionais e outros). Outras formas de interação existentes entre agentes estatais e grupos sociais podem ser identificadas nos acordos realizados entre o MS e o setor produtivo de alimentos.

O CNS é formado por 48 conselheiros titulares e seus respectivos primeiro e segundos suplentes, representantes de entidades e movimentos sociais de usuários do SUS, entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica, entidades de prestadores de serviço, entidades empresariais da área da saúde e governo federal. A fim de manter equilíbrio dos interesses envolvidos, a distribuição das vagas é paritária, ou seja, 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de prestadores de serviço e gestores. O último processo eleitoral do CNS foi realizado em 5 de novembro de 2015, quando foram eleitas as entidades para compor o CNS para o triênio 2015/2018 (BRASIL, 2015d).

O CNS possui comissões por área de interesse que discutem temas prioritários para serem apreciados em suas reuniões. No caso da alimentação a representação se dá na Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN)²¹ e tem como objetivo integrar a Política de

²¹A CIAN foi instituída pela Resolução nº 011, de 31 de outubro de 1991 e reestruturada pela Resolução nº 373, de 14 de junho de 2007. É uma das comissões do Conselho Nacional de Saúde previstas na Lei nº 8.080/90, e tem

Alimentação e Nutrição em observância aos princípios do SUS à Política Nacional de Saúde. A finalidade precípua da comissão é controlar e avaliar a operacionalização das diretrizes e prioridades da PNAN, bem como contribuir para a promoção de mecanismos para a consolidação do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), além de acompanhar a implementação e controle do PBF no país.

O CONSEA foi instituído pelo presidente Itamar Franco, em 24 de abril de 1993, como órgão de aconselhamento da Presidência da República, composto por 8 Ministros de Estado e 21 representantes da Sociedade Civil. Apesar de ter atuado em várias frentes, como o combate à fome e a promoção da segurança alimentar, teve uma curta existência que durou menos de dois anos, pois já no início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o CONSEA foi extinto e substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, com o objetivo de “promover a integração de ações exercidas pelos diversos níveis públicos (federal, estadual e municipal), dentro de um Plano Nacional de Estabilização Econômica” (BURLANDY, 2011).

Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o CONSEA foi recriado em janeiro de 2003 passando a integrar o Gabinete da Presidência da República, como um Espaço institucional de articulação entre o governo e a Sociedade Civil, na proposição de diretrizes para ações na área de alimentação e nutrição, dispondo de um caráter consultivo e de assessoria. O Conselho tem a participação de dois terços da sociedade, representando os mais variados segmentos sociais em sua pluralidade, com uma participação que garante o diálogo entre os diferentes atores que protagonizam e representam as várias políticas e programas relacionados com a segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2007a).

O CONSEA é resultado de um longo processo de reivindicação social, que surgiu do contexto das lutas contra o flagelo da fome e pela busca de outras formas de cidadania, a partir de meados dos anos 1980, onde a sociedade civil organizada, liderada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), lançou em 1993, a “Ação de Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, com protagonismo do sociólogo Betinho, que resultou na inserção do combate à fome e à miséria na agenda - de prioridades do governo) (PINHEIRO, CARVALHO, 2010). O movimento é fruto das lutas pela democracia no Brasil, que culminaram na conquista pela inclusão do direito à alimentação entre os direitos sociais

como objetivo integrar a Política de Alimentação e Nutrição em observância aos princípios do SUS à Política Nacional de Saúde.

constantes no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, com a EC nº 64/2010 (LEÃO, MALUF, 2012).

Devido à sua natureza, o CONSEA não participa da gestão nem da execução de programas, projetos, políticas ou sistemas relacionados à efetivação desse direito. Ainda assim, tem como atribuição o monitoramento de políticas e programas relativos ao tema da SAN. Entre as suas diferentes atribuições destaca-se a de estimular a participação da sociedade na formulação, execução e no acompanhamento de políticas de SAN, considerando que é consenso, no âmbito organizativo do conselho, que somente a participação ativa da sociedade poderá garantir as conquistas, bem como construir o sustentáculo para as políticas públicas na área alimentar e nutricional (BRASIL, 2015e).

Cabe ainda mencionar o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), que foi criado no final de 1998, por 50 entidades da Sociedade Civil, o qual procurou estimular a criação de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados (FBSSAN, 2016).

No âmbito das ações de promoção da alimentação saudável, a sociedade civil passou a atuar de forma mais coordenada em 2006, a partir da consulta pública nº 71/2006 da ANVISA sobre a regulamentação da publicidade de alimentos. Desde então, vários espaços de discussão e articulação foram criados, como a Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos e um Grupo de Trabalho no CONSEA com vistas a discutir este tema. Em 2014, visando avançar na formulação e aprovação de medidas regulatórias na área da alimentação, foi criada uma Força Tarefa para avançar projetos de lei na área da regulação da publicidade de alimentos, rotulagem e ambiente. O grupo reúne representantes do Governo Federal, pesquisadores e organizações de defesa do consumidor para discutir estratégias para fomentar a regulação da publicidade de alimentos no Brasil (CAISAN, 2015).

As discussões promovidas entre a Força Tarefa deram origem a uma série de ações conjuntas como a construção de cartas públicas, contribuições para agendas regulatórias e consultas públicas, denúncias de propagandas irregulares e finalmente a criação de uma Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável que permitisse se posicionar publicamente e aumentar a pressão sobre o poder público. A Aliança é a reunião de forças em um coletivo de pessoas e organizações para impulsionar a PAAS por meio de políticas públicas que valorizem formas de produção social e ambientalmente sustentáveis, que modifiquem o ambiente alimentar, que facilitem as escolhas alimentares mais saudáveis e que aproximem consumidores e agricultores (ALIANÇA..., 2016).

As referências para construção dessas mudanças são a PNAN, a PNSAN e o Guia Alimentar para a População Brasileira, priorizando ações que incidam sobre as seguintes agendas: (1) promoção, proteção e apoio de saberes e práticas convergentes com a alimentação adequada e saudável; (2) promoção, proteção e apoio à amamentação e alimentação complementar saudável; (3) fortalecimento da agroecologia e da agricultura familiar; (4) efetivação da proibição da publicidade dirigida ao público infantil; (5) restrição da publicidade de alimentos ultraprocessados; (6) melhoria da informação nos rótulos de alimentos; (7) aprovação de medidas fiscais promotoras da alimentação adequada e saudável; (8) promoção, proteção e apoio da alimentação adequada e saudável em ambientes institucionais; (9) monitoramento e exposição de práticas e políticas que alavancam práticas alimentares nocivas à saúde e que comprometem o sistema e a soberania alimentar brasileiros (ALIANÇA..., 2016).

3 METODOLOGIA

Considerando os diferentes interesses existentes, a pertinência deste estudo passa pela visibilidade e exacerbação de ideias sobre os modelos de política adotados pelo Estado, em um contexto marcado por evidências que demandam soluções pautadas em políticas intersetoriais, educativas, regulatórias e sustentáveis, que consideram a complexidade do sistema alimentar como fator estruturante do DHAA. O estudo não tem a pretensão de identificar se determinado programa ou política “funciona” para o enfrentamento da obesidade, mas a partir das concepções dos sujeitos pretende iluminar porque algumas escolhas são feitas em detrimento de outras e porque alguns temas não avançam na agenda de prioridades do governo.

Analisar as concepções e os argumentos destes atores sociais implica compreender porque os governos assumem determinadas posturas, tomam certas decisões e não outras, que podem ou não afetar os interesses de determinados grupos, e que restringem a possibilidade de escolhas e produzem efeitos paliativos para a população mantendo as iniquidades em saúde. Implica identificar o contexto no qual cada ator está inserido, valorizando os fatores político-institucionais das relações de poder, dos interesses e valores que permeiam seus posicionamentos e suas escolhas.

No caso da alimentação, considerando as assimetrias de poder, os interesses e conflitos econômicos ligados à produção e comercialização de alimentos, a ação do Estado expressa-se por meio de políticas públicas, considerando que as mesmas são um conjunto de programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de intervenções sobre as dinâmicas econômicas e sociais, politicamente relevantes para a população. Deste modo, importa compreender as relações de assimetria entre os diferentes atores, a lógica de ação do poder público e os seus efeitos, entendidos como todo comportamento ou estado que é resultado da influência de algum aspecto da política. A análise buscou valorizar processos e sujeitos, portadores de saber e poder, envolvidos na construção da ação política governamental, onde os processos políticos podem expressar consensos e desacordos provisórios, conflitos e convergência de interesses, e contradições.

3.1 REFERENCIAL DE ANÁLISE DE POLÍTICAS

O estudo se apoiou no referencial de análise de políticas públicas que tem como objeto as ações propostas e colocadas em curso pelo Estado, com destaque para as razões e o modo de agir dos governos. A reflexão sobre políticas públicas se insere no contexto do Estado

capitalista, entendido de maneira ampla, sem considerar definições mais apuradas do que seria o Estado. Focalizou-se no estudo como os autores que se inscrevem em posições diferentes dentro e fora do Estado concebem possíveis ações baseadas em que argumentos para o enfrentamento da obesidade infantil.

A política pública é vista aqui como algo dinâmico, que extrapola o âmbito governamental e as regras formais, considerando que não é possível dizer que exista um único modo de produzir conhecimento sobre política. Ao contrário, o que se quer valorizar é a possibilidade de construção de narrativas diversas sobre as políticas em curso bem como sobre as políticas em construção ou em disputa. Portanto, em princípio, todos produzem conhecimento sobre política, pois é a prática política que produz conhecimento (MATTOS, BAPTISTA, 2015).

Nesse contexto, parto da concepção de política como a expressão de um conjunto de embates e conflitos de interesses, de posições e percepções de mundo, que produzem acordos momentâneos e dinâmicos que se apresentam em configurações institucionais e tempos próprios, exigindo o reconhecimento dos sujeitos e das histórias que permeiam as decisões. A política não se restringe aos enunciados ou as instituições formais; seu processo de construção ultrapassa os limites dos governos e das instituições e os atores políticos são também sujeitos com vida social que podem interagir com os processos para além das fronteiras institucionais, inserindo no debate governamental aspectos e dilemas da vida social (BAPTISTA, MATTOS, 2011).

Mesmo com o reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar da literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade do governo de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada (SOUZA, 2006). Portanto, suas atribuições e ações são estratégicas na construção de políticas públicas.

Uma política pública se refere a um conjunto de decisões sobre um assunto de interesse coletivo, que é considerado importante e prioritário para desenvolver, atender ou solucionar, determinado objetivo. É, portanto, a expressão formalizada de diversos interesses processados, que emanam do poder público que a institui, legitima e controla. Esse processo não é livre de disputas, visto que a sociedade é integrada por diferentes atores que possuem os mais variados interesses e reivindicações, que são processados na esfera política. Isso significa que uma

política pública é necessariamente uma construção social cuja configuração dependerá de múltiplos fatores próprios da sociedade e do sistema político existente (MULLER, 2005).

A análise de política pública é um campo complexo e dinâmico, que exige uma amplitude de conhecimentos teóricos e de dados empíricos a fim de se entender e explicar o que os governos fazem, de que forma e por que fazem. Assim, permite evidenciar o movimento dialético de divergências e consensos que permeiam a opinião pública ou, pelos menos, os grupos e atores sociais relevantes para a formulação de políticas (LABRA, 1999). Analisar políticas públicas consiste em decompor um real complexo em dimensões (ou variáveis) identificáveis, não para simplificar, mas para deixar compreensível por meio das categorias de análise existentes, para permitir depois de efetuar a comparação com outros fenômenos similares e para testar hipóteses fundadas sobre estas variáveis, tais como já foram formuladas na literatura (PALIER, SUREL, 2005). Muller (2000) discorre que as políticas públicas constituem um nível de interpretação específica da atividade política. Nesta direção, a análise das políticas contribui para romper com uma concepção considerando o Estado como “um empreendimento de dominação” caracterizado primeiramente pela sua capacidade de impor uma ordem política global, substituindo uma concepção centralizada sobre a aptidão do Estado a “resolver problemas”.

3.2 CONCEITOS CENTRAIS DO ESTUDO

O estudo pautou-se na abordagem cognitiva de análise de políticas pela sua ênfase na compreensão das políticas públicas a partir das ideias, crenças e representações elaboradas pelos atores na construção de sua relação com o mundo. Esta abordagem concebe as políticas públicas “como o resultado de interações sociais que dão lugar à produção de ideias, representações e valores comuns” (GRISA, 2011, p. 93). A análise das ideias, valores, interesses e motivações, dos principais atores em disputa nesse campo político, possibilita apreender e retratar a complexidade das questões em torno das políticas de alimentação e nutrição para o enfrentamento da obesidade infantil no Brasil.

A abordagem cognitiva das políticas públicas pode aportar alguns elementos de resposta, na medida em que ela tende a formular diferentemente a questão da ação pública, a partir do momento em que o objeto das políticas públicas não é mais somente “resolver problemas” mas construir quadros de interpretação do mundo, sendo então possível perguntar, em termos renovados, a relação entre política(s) e construção de uma ordem social (MULLER, 2005).

Segundo Grisa (2011) a abordagem cognitiva vem sendo discutida em países como França, Estados Unidos e Inglaterra a partir de noções distintas. Todavia, apesar das diferentes interpretações, as ideias ocupam lugar central na análise. As perspectivas analíticas desta abordagem se baseiam em quadros de referência que se debruçam sobre as noções de referencial, fóruns e arena, coalizão de causa, paradigma, narrativas e discursos (GRISA, 2011).

A perspectiva de análise baseada nos fóruns e arenas traz os atores ao centro da análise ao discutir as ideias encarnadas nestes, buscando uma articulação entre ideias, instituições e interesses. Parte-se da compreensão de que as ideias são construídas pelos atores de acordo com seus interesses, identidade, relações de poder que os constroem e as regras do jogo que os regem (instituições formais e informais) (GRISA, 2011).

O estudo partiu das seguintes dimensões de análise como possíveis eixos norteadores pensados de forma dinâmica e em constante construção ao longo do estudo: a dimensão das ideias, dos interesses e das instituições. A análise de ideias, interesses e instituições caracteriza-se como uma abordagem de análise de políticas sustentada teoricamente por Peter Hall. Nesse enfoque, as três “ferramentas” buscam ampliar o escopo da análise através da integração dos papéis das ideias e interesses nos arranjos institucionais existentes (HALL, 1997; SUREL, 1998). Contudo, é importantes deixar claro que o foco do estudo está na análise das ideias.

As ideias como instrumentos de políticas públicas

Segundo Fouilleux (2011), os instrumentos de política pública são ideias institucionalizadas, a compreensão da mudança de política pública conduzindo à análise da seleção progressiva das ideias desde o lugar e o momento de sua produção até o lugar e o momento de sua institucionalização. Para ele, contudo, convém precisar vários aspectos da variável ideias. Inicialmente, as ideias “não flutuam no ar”, elas são encarnadas e defendidas pelos atores, assim como os interesses e as instituições que existem justamente em razão dos atores que as representam e as conferem vida. Portanto, uma abordagem fundada em ideias supõe evidentemente que seja centrada nos atores. Em segundo lugar, as ideias são consideradas em sentido amplo, elas englobam em particular os interesses na medida em que o interesse de um ator é também parte de suas ideias (FOUILLEUX, 2011).

Uma vez institucionalizadas, as ideias, de alguma maneira, tomam parte do quadro institucional e podem restringir fortemente a produção de ideias e a natureza dos debates, influenciando, portanto, na emergência ou não de ideias novas nas discussões, o que remete à noção de efeitos de feedback institucional (PIERSON, 1993).

Fouilleux (2011) diferencia fóruns e arenas onde no primeiro são produzidas, circulam e são progressivamente selecionadas as ideias que alimentam o debate sobre as políticas públicas e no segundo são negociadas e decididas as políticas, ou seja, nas quais a escolha das ideias que serão institucionalizadas é ratificada. A noção de fórum é usada para designar uma comunidade mais ou menos homogênea de atores intervindo no mesmo campo de atividade, considerando que as ideias são produzidas em vários fóruns especializados. Suas regras formais moldam suas interações e, conseqüentemente, as controvérsias em jogo. Alguns fóruns estão orientados à “produção de ideias” e outros estão mais claramente direcionados à institucionalização de tais ideias (nos quais a política pública é concretamente concebida).

As ideias dos atores são construídas com base nas instituições, espaços institucionais que têm uma racionalidade específica e refletem os interesses em jogo. A reflexão sobre os interesses é importante para entender como determinados grupos suportam determinadas políticas. Consiste em identificar quais são os atores pertinentes dentro do domínio observado e em enfatizar certas dinâmicas fundamentais, como as lógicas da ação coletiva, os cálculos e as estratégias empregadas pelos atores em função dos custos e benefícios obtidos, dos conflitos eventuais ou das cooperações possíveis, as conseqüências das previsões feitas pelos indivíduos ou pelas organizações envolvidas na ação pública (PINHEIRO, 2009). Segundo Jobert (2004), os interesses são construções sociais que mobilizam crenças e representações acerca do mundo, de modo que para defendê-los é preciso criar representações sobre o objeto, executar operações intelectuais de codificação e recodificação da realidade, acionando ideias e sistemas de cognição.

A Centralidade das Instituições

As instituições têm impacto significativo na tomada de decisões. Elas determinam quais atores têm maior influência no processo político e as preferências que serão assumidas. Apesar de o Estado protagonizar o processo decisório de políticas públicas, ele não está isolado e sofre diversas influências dentre as quais suas próprias instituições, suas características e seu contexto histórico (LIMA, D’ASCENZI, 2013).

As estruturas institucionais do Estado “influenciam de forma decisiva as ideias, os negócios e as competências políticas dos diferentes grupos sociais” (CODATO, 2008, p.151). A análise da vida política está condicionada à percepção da ascendência das instituições formais, dos marcos legais, das rotinas organizacionais, das estruturas governamentais e do seu papel ativo sobre os resultados políticos. O pressuposto básico da visão institucionalista é que a maioria das ações políticas ocorre no interior de instituições, por isso é decisivo compreender

a dinâmica de funcionamento institucional e como influem nas práticas e relações entre aqueles que atuam em seu interior (PETERS, 2003).

É fundamental estudar as instituições que conformam o processo decisório de uma política, pois são elas que dão estabilidade e, até certo nível, previsibilidade ao processo, garantindo que ele siga um rito conhecido. Ademais, as instituições moldam o comportamento dos atores na medida em que determinam limites, incentivos e oportunidades para suas ações e estratégias (GRISA, 2011).

A análise das instituições revela arranjos que dão sustentação ou garantem a *performance* da estrutura organizacional das políticas públicas. Por instituições entende-se qualquer regra ou forma de constrangimento que moldam as interações humanas. Além de fornecerem informações úteis de um ponto de vista estratégico, as instituições também afetam a identidade, a imagem e as preferências dos indivíduos e dos grupos (LIMA, MACHADO, GERASSI, 2011). A corrente recente das ciências sociais tem ressaltado a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais, ressaltando que longe de representarem um rebatimento de outros fenômenos ou esferas, elas devem ser encaradas de forma central nas análises relativas aos processos políticos e sociais (MARQUES, 1996).

No âmbito dos debates sobre a importância de se considerar o contexto institucional na análise de políticas públicas, Codato (2008), apresenta três postulados: i) instituições (e não indivíduos ou classes) são o elemento central da vida política; ii) indivíduos são ‘atores’ importantes, mas é mais proveitoso compreender quais são os marcos institucionais dentro dos quais eles agem, ao invés de observar os próprios indivíduos suas motivações, preferências e escolhas; portanto, iii) não apenas instituições “contam” na explicação, mas são a explicação para a maior parte das ocorrências da vida política (CODATO, 2008, p.153).

Instituições podem ser, por exemplo, *normas e valores*, incluindo sistemas simbólicos, esquemas cognitivos, modelos morais etc., que não só estipulam o funcionamento das organizações, mas determinam o comportamento individual por meio de uma série de categorias de percepção que guiam a prática social dos agentes, determinam inteiramente suas preferências, interesses, objetivos (MARCH, OLSEN, 1984). Podem ser por outro lado, sistemas de regras e incentivos (procedimentos) a partir dos quais indivíduos, sempre com base em cálculos estratégicos a respeito de suas conveniências, definem preferências e tentam maximizar seus interesses. E também, instituições podem designar simplesmente instituições formais ou organizações, como por exemplo, as instituições políticas, incluindo aí

procedimentos burocráticos, estruturas governamentais, aparelhos estatais, normas constitucionais (CODATO, 2008).

No âmbito desse estudo considera-se que não se pode entender a trajetória das políticas públicas sem atentar para as instituições governamentais, assim como não se deve definir a priori que essas podem ser manipuladas o tempo todo, por grupos de interesse. A abordagem deste estudo confere atenção particular ao Estado, que não é um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos (HALL, TAYLOR, 2003).

Hall e Taylor (2003) analisam a relação entre as instituições e o comportamento individual, as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos.

Os estudos que valorizam a análise das instituições na compreensão das políticas públicas apostam que as instituições podem moldar ou mesmo alterar as preferências dos atores, cujas escolhas são socialmente condicionadas, às vezes de forma até contrária a interesses individuais. Para além do pressuposto geral de que “as instituições importam”, a relevância está em identificar quais instituições afetam comportamentos individuais e coletivos e como estas instituições operam e resistem, ou seja, por meio de que processos e mecanismos estas exercem influência sobre as decisões políticas e se mantêm ao longo do tempo (LIMA, MACHADO, GERASSI, 2011).

O institucionalismo histórico atribui às instituições não só o papel de modelar as estratégias dos atores, mas também suas preferências e objetivos, ao mediar as relações entre os atores políticos. Embora as instituições ganhem destaque nessa vertente, é raro os teóricos do institucionalismo histórico afirmarem que elas são o único fator que influencia a vida política. Outras variáveis se destacam, como os próprios atores, seus interesses e a distribuição de poder entre eles (THELEN, STEINMO, 1992).

3.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa de natureza qualitativa buscou analisar, empiricamente, as concepções de diferentes segmentos (organizações, instituições, redes de política, movimentos sociais, etc.) e sujeitos políticos referenciados às esferas do Estado/Governos, Setor Privado Comercial e

Sociedade Civil Organizada, que têm interesses e/ou que participam de espaços decisórios de políticas de alimentação e nutrição, sobre questões centrais para o enfrentamento da obesidade infantil no Brasil, especialmente como concebem as ações do Estado/Governos. Para tanto, utilizou-se análise documental e entrevista semi-estruturada com informantes-chave integrantes dos espaços de participação social de alimentação e nutrição.

A pesquisa qualitativa pode ser entendida como um método científico apropriado para auxiliar na contextualização sócio histórica e retratar a complexidade dos fenômenos sociais analisados repletos de contradições, interconexões, determinações e causalidades que acabam não sendo identificados pelos métodos quantitativos tradicionais. Enquanto nas ciências naturais o pesquisador lida com objetos externos passíveis de serem conhecidos de forma objetiva, nas ciências sociais ele lida com emoções, valores, subjetividades, que se traduzem em diferenças nos objetivos e nos métodos de pesquisa (MINAYO, 2013).

O principal interesse da ciência social é o comportamento significativo dos indivíduos engajados na ação social. Essa perspectiva que se opõe à visão positivista de objetividade e de separação radical entre sujeito e objeto da pesquisa, é natural que o pesquisador se interesse por pesquisar aquilo que valoriza, buscando compreender os valores, crenças, motivações e sentimentos humanos, que só podem ocorrer se a ação é colocada dentro de um contexto de significados (GOLDEMBERG, 2004).

Análise Documental

Os documentos se constituem em elementos fundamentais para o campo de análise de políticas, pois tratam da materialização de acordos, pactos, conflitos e incoerências que se fizeram presentes ao longo do processo de formalização da versão documental de uma proposta de ação (FREEMAN, MAYBIN, 2011). O uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado pela riqueza de informações que se pode extrair e resgatar, possibilitando ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural (SÁ-SILVA, ALMEIDA, GUINDANI, 2009).

O olhar analítico sobre documentos pode fornecer pistas sobre os diferentes aspectos que tornaram possível sua produção, como o contexto, os conceitos e valores em disputa, os atores influentes no processo, os interesses em jogo, os arranjos institucionais produzidos entre outras possibilidades (BOWEN, 2009; GRISA, 2011). A análise de documentos permite resgatar e identificar as ideias que deram origem às políticas públicas, os fóruns que as construíram e quais fóruns de produção de ideias influenciaram neste processo.

Para análise documental foram utilizadas como referência as políticas e planos nacionais do governo brasileiro para promoção da alimentação saudável produzidos sob a coordenação do Ministério da Saúde e da CAISAN nos últimos 15 anos, quando o tema da obesidade passa a compor a agenda governamental (BRASIL, 1999). Além destes, foram analisados os documentos de organismos internacionais citados nestas políticas e utilizados para subsidiar as propostas em pauta. Os documentos priorizados incluem: a Política Nacional de Promoção da Saúde (BRASIL, 2014a); a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (BRASIL, 2012a); a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010a), o Plano de ações estratégicas para o enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis no Brasil 2011- 2022 (BRASIL, 2011a); a Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade (BRASIL, 2014b) e; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (BRASIL, 2009; 2013c).

Além desses, foram analisados documentos produzidos pelas organizações e instituições que integraram os segmentos referenciados ao Setor Privado Comercial (SPC) e Sociedade Civil Organizada (SCO) identificados nos sítios eletrônicos das respectivas organizações no período de março de 2014 a dezembro de 2016. Em relação ao SPC foram analisados documentos (revistas, publicações) do CONAR, da ABIA, da ABIR e do ITAL. Em relação a SCO foram analisados documentos (cartas, revistas, publicações, moções) da Frente pela Regulação da Relação Público Privado, Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), IDEC, Instituto Alana, Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES).

Os termos dos documentos oficiais podem ajudar a identificar os tipos de interesses subjacentes ao processo político em curso. Trata-se de construções sociais e históricas definidas a partir das disputas políticas e econômicas em torno de propostas de soluções que são marcadas por conflitos de diversas ordens e, portanto, geram resistências, alianças e pactos políticos distintos de acordo com as redes de poder que se configuram em torno de um dado campo de políticas (SPINK, MENEGON, 2005). A versão documentada de uma proposta de ação pode ser considerada tanto um vestígio de elementos que configura o processo político quanto um indutor de ações, considerando que acordos e questões conflitantes sobre uma dada questão pública podem estar presentes nos enunciados que integram os documentos (SPINK, MENEGON, 2005; FREEMAN, MAYBIN, 2011).

Os documentos foram analisados como parte do processo político mais amplo. Portanto, identificou-se as instituições que participaram do processo de elaboração dos documentos, aquelas que são potencialmente afetadas pelas políticas e programas e o que vem sendo proposto em seus programas de ação. Analisou-se também as atas dos espaços decisórios e de

participação social da PNAN e da PNSAN, no caso a CIAN\CNS e o CONSEA, com vistas a identificar quais propostas estas organizações vêm pautando para a prevenção e o controle da obesidade, e o que elas defendem. No âmbito do CONSEA foram analisados os documentos produzidos pelo conselho consultivo para subsidiar a tomada de decisões pelo Presidente da República. Buscou-se identificar nos documentos os atores que participaram da elaboração dos mesmos; as concepções sobre obesidade infantil e as propostas de prevenção e controle entre os diferentes segmentos e; como é abordada a relação entre os diferentes setores.

Os documentos e as narrativas dos informantes-chave foram analisados de forma integrada visando identificar as diferentes concepções sobre as questões do estudo, considerando que os documentos expressam o que foi formalizado ao longo do processo político e, em conjunto com as entrevistas dão pistas sobre os conceitos e argumentos em disputa. Os argumentos são construídos no âmbito do processo político como parte das estratégias políticas dos atores ao longo desse processo. Portanto, a análise dos argumentos contribui para melhor compreensão das disputas existentes ou das estratégias de convencimento dos demais atores que fazem parte dessa disputa.

As entrevistas também possibilitam que se identifique como os diferentes informantes, situados em contextos sócio político institucionais específicos, se referem as políticas de governo e, como dialogam com as concepções e termos dos documentos.

Informantes-chave do estudo

Os informantes chave foram definidos com base nos seguintes critérios: por integrarem os espaços de participação social da PNAN no âmbito do SUS (CIAN\CNS) e da Política de SAN no âmbito do SISAN (CONSEA); por participarem de instituições e organizações envolvidas com as políticas analisadas (identificadas nos documentos analisados) ou por indicação dos próprios entrevistados.

O convite para participação da pesquisa foi realizado por meio de envio, por mensagem eletrônica, de documento institucional informando sobre o propósito da pesquisa e a relevância dos dados a serem fornecidos pelos sujeitos representantes das instituições. Nos casos de aceite, prosseguiu-se com o agendamento de acordo com a disponibilidade dos entrevistados e paralelamente foi-lhes enviado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) constando informações sobre a pesquisa e os preceitos básicos relativos à ética em pesquisa. Foi solicitado aos entrevistados, a leitura prévia do termo, a assinatura e o encaminhamento do mesmo digitalizado para o meu e-mail.

O local de realização da entrevista dependeu da indicação do entrevistado e, em quase a totalidade, foi efetuada por Skype no ambiente de trabalho ou residência de cada um. Antes de iniciar as entrevistas, o entrevistado foi informado sobre o objetivo do estudo, a gravação, o sigilo das informações, o uso dos dados para fins acadêmicos e o anonimato. No caso das entrevistas presenciais foram feitos, ainda, os procedimentos de leitura e assinatura do TCLE, conforme determinado pelo Comitê de Ética.

Os informantes-chave que participaram do estudo pertencem aos diferentes segmentos anteriormente destacados e referenciados as esferas do Estado|Governo, da Sociedade Civil Organizada e do Setor Privado Comercial. Aqueles que compõem os segmentos referenciados a esfera do Estado|Governos estão vinculados a distintos órgãos\instituições (Agências regulatórias e áreas técnicas de Ministérios), espaços de participação social (CNS, CONSEA) e ocupam diferentes cargos na estrutura organizacional (gestão, direção, coordenação, secretariado e técnico). O segmento Sociedade Civil Organizada (SCO), foi composto por informantes-chave de organizações e movimentos, incluindo Associações, Conselhos, Institutos, Fóruns e Redes.

As fontes de informação referentes ao segmento Setor Privado Comercial (SPC) incluíram entrevista com um representante do Conselho Nacional de Autorregulamentação publicitária (CONAR) e análise de documentos produzidos por corporações/indústrias de alimentos industrializados e bebidas, das associações brasileiras destas corporações (ABIA e ABIR), pela Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), pelos conselhos e associações representantes do setor publicitário, bem como pelos seus sítios eletrônicos e publicações (impressas e eletrônicas).

Portanto, ao longo do estudo, as concepções dos segmentos referenciados ao Estado|Governo, SPC e SCO foram analisadas segundo os distintos contextos institucionais acima destacados, visando evidenciar as diferenças internas aos próprios segmentos, pressupondo que não são homogêneos.

Foram entrevistados 20 informantes chaves que participam dos espaços decisórios de políticas de alimentação e nutrição, sendo seis integrantes da CIAN, onze do CONSEA, um representante do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária²² (CONAR) e dois

²² O CONAR é integrado por agências de publicidade, anunciantes e veículos de comunicação, mas não conta com representantes de organizações da Sociedade Civil nem do Estado. O Conar defende a liberdade de expressão comercial e a relevância socioeconômica da publicidade para a sociedade contemporânea, por acreditar que cidadãos responsáveis e consumidores conscientes dependem da informação e que a falta dela prejudica-lhes a autonomia e a liberdade de escolha. Dados disponíveis no link: <http://www.conar.org>

representantes de movimentos em defesa da AAS, quais sejam: Movimento Infância Livre do Consumismo (MILC) e Canal do Campo a Mesa, os quais integram a rede Força Tarefa para Regulação da Publicidade de Alimentos.

As entrevistas ocorreram no período de junho a dezembro de 2015, nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília com 10 informantes-chave do Estado, nove da SC, e um do SPC (Quadro 3). A pequena representação do Setor Privado Comercial, se deveu pela recusa de nove entidades²³ (indústrias de alimentos ultraprocessados e bebidas não alcoólicas, suas associações e as do Setor Publicitário).

Quadro 3 – Informantes-chave do estudo

ESTADO	SCO	SPC
ANVISA	ALANA	CONAR
ANVISA	IBFAN	
CGAN/MS	IDEC	
CGAN/MS	CFN	
INCA/OMS	FASE	
MAPA	FBSSAN	
MDS	FBSSAN	
MDS	DO CAMPO A	
MDS	MESA	
MEC/FNDE	MILC	

Para a efetivação das 20 entrevistas foi necessário o envio de inúmeras mensagens eletrônicas e vários contatos telefônicos. Foram incansáveis as tentativas realizadas para agendar entrevista com atores do SPC, dos quais, recebi os seguintes motivos e argumentos para não ter conseguido a participação dos mesmos: deliberação pela diretoria para não participar; ausência de agenda; solicitação prévia do roteiro de entrevistas; impedimento no dia marcado e impossibilidade de novo agendamento; reagendamento e não comparecimento; e ainda, falta de retorno aos e-mails e ligações. Ressalto que, um representante do SPC membro da CIAN assinou o TCLE, mas não participou do estudo mesmo após quatro tentativas de

²³ Coca-Cola, Grupo Reflexa (Mineirinho e Flexa), Grupo BRF (Sadia e Perdigão), Mc Donalds, Nestlé, ABIA, ABIR, ABA, ABAP, ABERT

agendamento e várias alegações dadas pela sua secretária, até que o tempo não mais permitiu a participação do mesmo no estudo.

A recusa do SPC pode indicar, do ponto de vista analítico, a resistência deste setor ao debate sobre o tema, especialmente quanto as ações do Governo e as suas próprias ações.

Entrevista semiestruturada

A entrevista é uma forma singular de interação entre pesquisador e informante, em que as informações, histórias, depoimentos, impressões e opiniões são profundamente influenciados pela relação estabelecida entre ambos. Entrevistas semiestruturadas combinam perguntas fechadas e abertas para que o entrevistado tenha a possibilidade de discorrer sobre o tema em discussão sem ficar preso à indagação formulada (MINAYO, 2013).

O roteiro de entrevistas semiestruturado foi elaborado a partir de Robbins *et al.* (2013) que analisou a concepção dos planejadores de políticas do Estado de Nova Iorque (EUA) acerca da importância, da causa e das soluções possíveis para obesidade infantil. Para atender às perguntas do estudo incluíram-se no roteiro questões referentes às concepções dos atores sobre ações de promoção da alimentação adequada e saudável, condicionantes da obesidade infantil, sobre a atribuição de cada setor para a o controle e reversão da obesidade infantil, questões sobre regulação, além de outras que pudessem surgir no decorrer da entrevista relacionadas ao tema da pesquisa (Apêndice A). Realizou-se testagem prévia do roteiro, com representantes do CONSEA e da IBFAN, ambos do Estado do Rio de Janeiro, para verificar se as questões do mesmo eram de fácil compreensão e se apresentava sequência lógica.

A entrevista foi interpessoal um a um, mediante o uso do roteiro semiestruturado e de um gravador de voz digital com duração de aproximadamente uma hora. O roteiro constituiu-se em um modelo único, de forma a permitir confrontar os discursos dos entrevistados sobre os diferentes aspectos do tema investigado. As questões abertas foram elaboradas tomando-se como referência as questões da pesquisa e os seus objetivos, permitindo que os sujeitos abordassem com mais liberdade o que consideravam mais importante sobre o tema (Quadro 4).

De acordo com Moraes (2002), a ação política é exercida por meio de vários instrumentos, dos quais um deles, nem sempre devidamente considerado, é a produção e difusão de ideias, imagens, valores. Para o autor, “dizer que algo é “apenas um discurso” ou “mero reflexo” pode ser perigoso, porque arrisca ignorar que enunciados são armas” (ibid, p.14).

A ação, o discurso e o pensamento para que se tornem coisas mundanas, isto é, feitos, fatos, eventos ou organizações de pensamentos ou ideias, devem primeiro ser vistos, ouvidos e lembrados, e em seguida transformados, “coisificados” por assim dizer em algum tipo de

registro ou documento (ARENDETT, 2009, p.106). Sem o discurso, a ação deixa de ser ação, pois não há ator; e o ator, o agente do ato, só é possível se for ao mesmo tempo o autor das palavras. [...] “Embora o ato possa ser percebido em sua manifestação física bruta, sem acompanhamento verbal, só se torna relevante através da palavra falada na qual o autor se identifica, anuncia o que fez, faz e pretende fazer” (ibid, p.191).

Quadro 4 – Questões centrais, objetivos e perguntas do roteiro de entrevistas

Questões da Pesquisa	Objetivos	Perguntas do Roteiro
<p>Quais as concepções que estão em disputa no cenário nacional sobre as ações do Estado\governos, nas políticas de alimentação para o enfrentamento da obesidade infantil no Brasil?</p> <p>Quais são os limites e possibilidades da ação estatal na visão dos diferentes atores?</p> <p>Existem contradições em torno das propostas de promoção da alimentação adequada e saudável na infância, especialmente entre as que pretendem afetar o perfil de consumo de produtos processados com vistas a redução da prevalência de obesidade infantil?</p>	<p style="text-align: center;">Geral</p> <p>Analisar as concepções em disputa em torno das ações do Estado\governos no campo das políticas de alimentação e nutrição voltadas para PAAS e redução da prevalência da obesidade infantil no Brasil</p> <p style="text-align: center;">Específicos</p> <p>Analisar as concepções dos atores que participam de processos decisórios federais em torno das políticas de alimentação e nutrição sobre a atribuição do Estado, da Sociedade Civil Organizada e do Setor Privado Comercial nas ações voltadas para a PAAS e redução da prevalência da obesidade infantil no Brasil.</p> <p>Identificar quais ações de promoção da alimentação adequada e saudável, especialmente as que visam afetar o perfil de consumo de produtos processados, vêm sendo formuladas pelos movimentos sociais, por diferentes setores de governo e pelo Setor Privado Comercial no âmbito das respectivas políticas institucionais.</p> <p>Identificar as propostas que estão em disputa na agenda política brasileira em torno das políticas de alimentação e nutrição para PAAS e redução da prevalência da obesidade infantil.</p> <p>Verificar como as concepções se relacionam com as propostas que vêm sendo desenvolvidas e defendidas por organizações da Sociedade Civil, Setores do Governo e pelo SPC para a PAAS e redução da prevalência da obesidade infantil no Brasil.</p>	<p>Como você vê a questão da obesidade infantil no Brasil atualmente e o que você acha que vem contribuindo para conformação deste quadro?</p> <p>Qual a sua opinião sobre as ações empreendidas pelo Estado para PAAS e prevenção e controle da obesidade infantil?</p> <p>Em sua opinião a Sociedade Civil Organizada pode contribuir para promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil? De que forma?</p> <p>E quanto ao Setor privado comercial? Em sua opinião ele pode contribuir para promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil? De que forma?</p> <p>A organização/instituição em que você trabalha vêm realizando ações ou desenvolvendo propostas para PAAS?</p> <p>Em sua opinião, quais são os limites e potencialidades das leis, como estratégia para mudanças nas práticas de consumo?</p> <p>Qual a sua opinião sobre os “acordos” e parcerias entre o governo e o SPC para promoção da alimentação saudável?</p> <p>Quais são os desafios que ainda precisam ser enfrentados para a formulação de políticas direcionadas a PAAS na infância?</p> <p>A conjuntura atual do País pode favorecer ou dificultar o desenvolvimento desta agenda?</p>

Análise dos dados

A transcrição integral da gravação foi efetuada pela própria pesquisadora à medida que as entrevistas foram realizadas. Após a transcrição, procedeu-se à análise de conteúdo temático com objetivo de pré análise e da constituição do corpus e preservação do corpo discursivo para interpretação dos dados. Este processo visou obter o significado dos conteúdos enunciados pelos entrevistados, em suas entrelinhas, seus ditos e não ditos, ou seja, os significados manifestos e latentes, a partir do material qualitativo (CARVALHO *et al.*, 2011).

Em seguida os resultados foram analisados e agrupados em três categorias, que foram selecionadas com base nas perguntas centrais do estudo, nos argumentos e concepções identificadas nas narrativas e nas questões em torno das quais foram identificados argumentos e concepções em disputa, a saber: concepções e argumentos em disputa em torno das atribuições do Estado, da Sociedade Civil e do Setor Privado Comercial nas políticas de alimentação para o enfrentamento da obesidade infantil; concepções e argumentos que pautam os modelos de regulação de alimentos adotados no Brasil e; concepções sobre o sistema alimentar como estruturante para o enfrentamento da obesidade infantil.

O estudo foi circunscrito na análise das concepções em disputa e não permite aprofundar a compreensão dos processos de construção dessas políticas, ainda que possibilite inferências sobre como algumas dinâmicas de formulação e implementação de ações de enfrentamento da obesidade no Brasil condicionaram e vem sendo condicionadas por essas diferentes concepções em disputa sobre as atribuições do Estado, da SCO e do SPC.

O foco do estudo são as concepções em disputa, mas os próprios documentos e entrevistas, além de artigos acadêmicos sobre o tema, dão pistas sobre as diferentes conjunturas e processos políticos possibilitando, de certo modo, analisar em que medida os contextos e conjunturas condicionaram, numa via de mão dupla, as concepções identificadas. Além disso, possibilitaram também, em alguma medida, identificar os interesses que condicionam esse processo. No entanto, foi possível reconhecer que as informações e as fontes utilizadas contribuíram para identificar de forma mais aprofundada as concepções e de forma menos densa os interesses. A análise de interesses é mais complexa e talvez demandasse recorrer a outras fontes.

Questões éticas

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Ensp/Fiocruz em maio de 2015 com número CAAE 42879015.0.0000.5240. Antes de iniciar a entrevista foi solicitada a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por cada indivíduo (Apêndice B).

Para apresentação dos resultados, quando da citação direta de falas, os entrevistados foram identificados pelo segmento a que se vinculam conformando os grupos: Estado (E); Sociedade Civil Organizada (SCO) e; Setor Privado Comercial (SPC) seguido de um número específico para cada entrevistado do grupo em questão, em ordem sequencial coincidente à da realização da entrevista. O cargo de cada entrevistado não foi indicado para evitar a sua identificação.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CONCEPÇÕES EM DISPUTA EM TORNO DAS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DA OBESIDADE INFANTIL

Os dados epidemiológicos, produzidos por Universidades e Instituições de pesquisa, servem de argumento para formulação de políticas governamentais, bem como para defesa das ideias por parte dos entrevistados, que apresentam concepções sobre obesidade baseadas nos últimos estudos populacionais e a concebem como um problema de Saúde Pública multicausal, que tem em seus condicionantes mais importantes fatores ambientais modificáveis, dos quais destacam-se a alimentação, o sedentarismo, o tempo de tela e a publicidade (Quadro 5).

Quadro 5 - Concepções sobre os principais condicionantes da obesidade infantil

Entrevistados	Alimentação	Sedentarismo	Tempo de tela	Publicidade
Estado	Fácil acesso a alimentos ultraprocessados Falta de regulação	Lazer sedentário	Tempo excessivo	Indução ao consumo
Sociedade Civil Organizada	Fácil acesso a alimentos ultraprocessados; Desmame precoce; Falta de regulação	Insuficiência de espaços públicos e de segurança	Tempo excessivo	Indução ao consumo
Setor Privado Comercial	Papel da mulher no mercado de trabalho Falta de educação alimentar	Pouca atividade física nas escolas	-----	Fonte de informação

Fonte: elaboração própria

Em sua maioria, os entrevistados vinculados a organizações do Estado e da SCO atribuem à obesidade infantil ao aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, ao lazer sedentário e a influência da mídia. O SPC aponta o sedentarismo e a saída da mulher para o mercado de trabalho como os principais fatores responsáveis pelo aumento da obesidade infantil sendo este último também citado por um ator do Estado,

[...] não é possível isolar um único fator, vários fatores colaboram. Tem a ver com a mudança estrutural da população brasileira, que se urbanizou rapidamente, o papel da mulher no mundo do trabalho que acaba tendo um impacto no processo da alimentação dentro de casa. O sistema agroalimentar também acompanhou estas

mudanças e toda indústria de alimentos processados e ultraprocessados cresceu e intensificou sua capacidade de promover seus produtos para atender a esse público, por meio da publicidade e do marketing. Outra consequência dessa mudança é que a vida ficou mais sedentária, as crianças não brincam mais fora de casa. A televisão e os games passaram a ser o maior entretenimento. Estes fatores vêm contribuindo para o crescimento exponencial da obesidade [E-1].

Para um informante-chave da SCO, o discurso que culpa a mulher pela obesidade infantil, pela sua entrada no mercado de trabalho, é indevido, considerando que a alimentação da família é uma responsabilidade de todos e não tarefa exclusiva de mulheres. Atribuir, ainda que indiretamente, a tarefa de cozinhar a uma questão de gênero e, portanto, culpar a mulher pela obesidade infantil sobre o paradigma que confunde o papel das mulheres como mães e prestadoras da alimentação e nutrição de suas famílias e não criar mecanismos de suporte social para a desconcentração desta atribuição enquanto exclusivamente feminina é indevido. Então, para este entrevistado, qualquer agenda pública que inclua ações de prevenção e controle da obesidade infantil que precisa passar sobre o ato de cozinhar, sobre a alimentação dentro de casa, precisa também vir com uma campanha e com uma ação que estimule a sociedade a pensar que o cuidado com a alimentação é de responsabilidade de todos.

A própria argumentação construída pelo SPC, que atribui a saída da mulher para o mercado de trabalho, se aproveita da sobrecarga das tarefas da mulher e oferece soluções traduzidas pela indústria de alimentos e reforçada pela publicidade, demonstrando que é possível conciliar o emprego e o cuidado com a alimentação da família, de forma moderna e prazerosa, servindo-se de alimentos ultraprocessados, congelados, armazenados em caixas, prontos ou quase prontos. Nesse sentido, o poder de penetração das indústrias de alimentos ultraprocessados foi citado como um movimento incessante, que se apropria de diferentes estratégias, a depender do público alvo, estimulando a presença destes alimentos em vários ambientes que a criança acessa, incluindo as cantinas escolares e unidades de saúde.

Nas palavras de um entrevistado vinculado a SCO, o apelo ao consumo infantil se inicia muito precocemente,

[...] o apelo de consumo é muito grande, tanto que as crianças começam a comer papinhas industrializadas muito cedo, em razão da modernidade. A mulher acredita que não tem tempo de cozinhar, ou que não sabe. Além disso, a homogeneização dos alimentos te força a comer o que a indústria disponibiliza e faz propaganda, perdendo

cada vez mais a cultura da alimentação. Apenas a informação não resolve, necessita ter uma medida mais forte, principalmente para as crianças [SCO-2].

Alguns informantes-chave da SCO argumentaram que vários são os fatores que contribuem para o aumento da obesidade infantil, mas o predominante está o interesse financeiro de pequenos grupos, do chamado agronegócio, do setor publicitário e da indústria de alimentos ultraprocessados. Considerando a obesidade como resultado da forma como o sistema alimentar está estruturado, o seu enfrentamento estaria em um conjunto de ações intersetoriais em todas as esferas de governo, incluindo um modelo de produção de alimentos saudáveis, a questão do abastecimento e do acesso seja por meio de equipamentos públicos de SAN, seja pela alimentação escolar, até a questão da regulação da publicidade de alimentos. Assim com base nas concepções dos informantes-chave vinculados a instituições do Estado e da SCO a obesidade seria fruto das condições precárias de vida, inseridas em um sistema agroalimentar que promove a artificialização da alimentação e a mercadorização dos alimentos. Diferentemente, a concepção do SPC destaca outros tipos de causas que remetem ao comportamento “individualizado”.

A obesidade infantil foi concebida ainda como “[...] a violação dos direitos das crianças brincarem e se alimentarem bem, e está diretamente relacionada à forma como o sistema alimentar se configura nos dias de hoje no Brasil, que oferece poucas possibilidades de escolhas [SCO-5].

No entanto, o Brasil assumiu um compromisso de colocar os interesses das crianças em primeiro lugar. Mas, como garantir esse compromisso, se o ambiente em que se vive oferece mais opções de alimentos não saudáveis, reforçados pela mídia do que alimentos saudáveis? O alimento que a criança tem disponível é acessado livremente de diversas formas na televisão, nas revistas infantis, nos supermercados, nas cantinas escolares e nas próprias embalagens dos alimentos. Portanto, ela é diariamente (des) “informada” assim como sua família, por meio do que é disponibilizado e pela publicidade.

Na concepção de um entrevistado do SPC, o enfrentamento deste problema, que é amplo e complexo, fica reduzido a uma questão de opção, a uma escolha. “Compra quem quer”, é o que alega e ainda, argumenta que a solução para a epidemia da obesidade infantil passa pela família, pela educação e também pela autorregulamentação da publicidade de alimentos exercida pelo CONAR. Em defesa do setor publicitário ele argumenta que “para muitos, a publicidade de alimentos e refrigerantes tornou-se a vilã que precisa ser banida com a maior

brevidade possível e sem maiores discussões, como se essa medida fosse capaz de acabar com a obesidade”[SPC-1]. Para ele,

[...] a abordagem deste assunto não consegue fugir a um certo constrangimento, já que somos obrigados a reafirmar verdades universais; problemas complexos como a obesidade infantil e outros, não podem ser tratados de forma maniqueísta. Não podemos eleger um único responsável por eles. Leis e decretos não substituem a família, a escola, os psicólogos, e muito menos a liberdade de expressão, fundamento maior do Estado de Direito – são elementos cruciais para a análise [SPC-1].

4.1.1 Ações, concepções e tensões sobre as ações do Estado

Os representantes de todos os segmentos entrevistados concordam que a obesidade infantil é um problema complexo, no entanto, os argumentos que são destacados nas narrativas, acerca dos fatores condicionantes, expõem elementos de tensão sobre os próprios condicionantes da obesidade quanto do que cabe ao Estado, seus limites de atuação e as estratégias adotadas. Contudo, o Estado foi apontado por todos os informantes-chave do estudo, como o principal ator neste enfrentamento.

As medidas já empreendidas pelos governos propostas no âmbito das políticas de saúde e de SAN, foram citadas pelos entrevistados das instituições do Estado e da SCO, como estratégias para afetar diferentes condicionantes da obesidade infantil, mas algumas encontram resistência de setores da indústria de alimentos.

Alguns documentos do governo federal trazem pistas sobre contradições quanto as estratégias adotadas, que permitem alguns questionamentos tendo em vista que, de um lado se reconhece que as práticas do SPC contribuem de forma negativa para o aumento da obesidade e de outras DCNT, mas de outro sugerem ações que não limitam a atuação do SPC, ao contrário o incluem como parceiro, ignorando o fato de que ele é parte do problema, e que medidas efetivas para o enfrentamento da obesidade podem ser inconciliáveis com a lógica e os interesses desse setor (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2014b; BURLANDY *et al.*, 2016). Portanto, determinadas ações podem criar tensões e conflitos que condicionam os próprios termos da formulação das políticas, programas e ações.

Algumas políticas e programas mais diretamente relacionados com a organização dos serviços de saúde podem potencializar o acesso e fortalecer as ações de promoção da saúde para o público infantil, e, desse modo, propiciar ambientes que favoreçam a prevenção, a promoção e o cuidado integral à saúde. A Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil, que visa promover o

aleitamento materno e a introdução complementar de alimentos de forma adequada e saudável, e as diretrizes para a organização da prevenção e tratamento do sobrepeso e da obesidade, como Linha de cuidado prioritária na rede de atenção à saúde das pessoas com doenças crônicas, possuem razoável convergência de concepções, tendo em vista que não afetam as relações do mercado e nem impõe normas rígidas quanto a regulação dos espaços públicos.

A EIPCO e o PNAS, recém estabelecidos pelo governo federal, foram apontados por alguns informantes-chave do MS e do MDS como um esforço articulado que reúne diversas ações do governo federal, que podem contribuir para a redução da obesidade no país em uma perspectiva intersetorial e inovam ao conectar saúde e nutrição ao sistema alimentar vigente. Contudo, tanto a estratégia quanto o pacto podem ser conflitantes com os objetivos dos setores agrícolas e industriais, especialmente por terem a finalidade de prevenir e controlar a obesidade por meio da convergência de ações de PAAS que interferem no sistema alimentar.

Todavia, ainda que estas estratégias representem marcos importantes na prevenção e controle da obesidade infantil, tratam-se apenas de diretrizes pautadas em documentos sem nenhum incentivo financeiro para estados e municípios, principais agentes na condução das mesmas. Um informante-chave da SCO argumentou que o Estado deveria desempenhar um papel fundamental regulando a ação das indústrias de alimentos ultraprocessados, e a publicidade destes alimentos, mas “falta vontade e coragem”. Para ele,

[...] foi muito importante a CAISAN ter criado um plano intersetorial de enfrentamento da obesidade, que tenta atuar nas várias direções porque isso significa que esse olhar está se complexificando. Isso foi papel da sociedade civil na garantia destes espaços de mobilização social. Agora o Estado brasileiro tem que ter a coragem e ousadia de regular a publicidade de alimentos. Cabe a sociedade entrar neste debate e esclarecer a população sobre o que as indústrias de alimentos realmente produzem. Precisa de uma grande mobilização [SCO-5].

Para este entrevistado, os conflitos de interesses inerentes à estrutura democrática do Estado, na qual muitos lobistas que representam as grandes corporações das indústrias de alimentos e do agronegócio possuem grande influência e notoriedade nos órgãos estatais, impedem que o Estado avance, especialmente quanto a estratégias regulatórias que conflitam com os interesses do setor privado. Nesse sentido, o desenvolvimento de políticas públicas que possibilitem o acesso da população a alimentos mais saudáveis, como a taxação de alimentos

ultraprocessados e a regulação da publicidade destes alimentos, representa uma arena de conflito de interesses entre o Estado e o SPC.

A depender do tipo, a política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição, onde as disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Assim, as políticas regulatórias envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse que vão gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2006).

Para um informante-chave da SCO, o Estado tem a obrigação de proteger a alimentação não só das crianças, mas da população como um todo. Portanto, deve criar mecanismos desde o estímulo a compra de alimentos saudáveis para a alimentação escolar, até questões de tributação conforme a nocividade do alimento, para induzir condutas e escolhas mais saudáveis de alimentação, pois,

[...] não é a indústria quem vai acabar com a obesidade. Não adianta reformular alimentos processados, porque eles vão continuar sendo ultraprocessados. Não tem como discutir esse tipo de alimento no padrão alimentar que se quer para população. O Estado é quem tem que promover a mudança. A população não tem conhecimento dos males a saúde que esses alimentos fazem e é dever do Estado proteger criando normas, e cobrando o cumprimento delas [SCO-2].

Por outro lado, o informante-chave do SPC alega que o Estado não pode proibir e nem ser muito protetor, pois cabe aos pais decidirem o que os filhos devem comer. Este é um argumento que isenta o setor privado de responsabilidade, e a delega integralmente ao indivíduo desconsiderando o contexto social e ambiental que condiciona o consumo de alimentos não saudáveis. O texto constitucional define que o Estado deve assegurar o direito à saúde, a alimentação adequada, dentre outros, por meio de diferentes medidas, assumindo assim o papel de legislador e regulador e, portanto, tem a prerrogativa de criar regulamentos e fazer com que eles sejam cumpridos. Nesse contexto, a atuação do Estado passa a ser objeto de tensão quando se propõe medidas de natureza regulatória, e o argumento evocado recai sobre a defesa das liberdades de escolha e de expressão.

Para o SPC o Estado deve fornecer educação, merenda escolar, fazer comunicação sobre a alimentação correta, balanceada, e estimular o exercício físico. Nas palavras do entrevistado,

[...] o governo deveria fazer programas de estímulo a alimentação correta, uma política de estímulo e distribuição, como o Programa Bolsa Família. O governo tem muito dinheiro para fazer publicidade educativa, mas não faz. A propaganda é feita para divulgar uma marca, quem não tem marca como as verduras legumes e frutas deveriam ser anunciadas pelo governo. Eles deveriam fazer a propaganda dizendo quanto de legume a família brasileira deve consumir. Isso é o papel do governo e não da indústria de balas e confeitos. Essas indústrias devem se ajustar aos padrões que são acordados com as entidades representantes delas [SPC-1].

Este argumento demonstra as contradições internas aos próprios discursos deste setor, que em um dado momento alega que o Estado não deve interferir nas liberdades individuais e em outro diz que é papel do governo dizer o que e quanto a família deve consumir. De forma semelhante, o argumento utilizado em um artigo publicado em uma revista do CONAR para defender ações de enfrentamento da obesidade aponta a necessidade de o Estado educar para formar **consumidores civilizados** (grifos meus).

Nesse sentido, além de se isentar de qualquer responsabilidade, o setor publicitário atribui a culpa pelo consumo excessivo e consequentemente pela sua condição de saúde, dos produtos por ele anunciados, ao consumidor, assumindo uma postura antiética e no mínimo contraditória com suas práticas publicitárias e mercadológicas que estimulam o consumo excessivo, quando alega falta de civilidade, conforme descrito abaixo:

Determinados grupos de políticos imaginam que proibir a livre expressão, inclusive a comercial, é o melhor caminho para solucionar hábitos, eventualmente maus, arraigados entre consumidores. Acreditar que a comunicação, sob forma de notícia ou publicidade, é a única responsável por tendências e práticas, chega a ser ingenuidade. Esperamos que não seja má fé. Estes políticos deveriam trabalhar para que o Estado ofereça diretrizes básicas visando à formação de consumidores civilizados, dando educação e cultura, além de saúde e prevenção. Para isso nos países ricos, o próprio Estado costuma usar, abundantemente, a propaganda (LEIFERT, 2015: p. 3).

Em síntese, todos os atores destacaram que as atribuições do Estado para o enfrentamento da obesidade infantil devem focar em programas no âmbito da escola e em ações de educação alimentar e nutricional. Todavia, as estratégias regulatórias no espaço escolar foram reportadas apenas pelos atores do Estado e da Sociedade civil.

Políticas e programas no âmbito da escola e as ações educação alimentar e nutricional

Embora tradicionalmente a ênfase dada pelas políticas públicas para a prevenção e controle da obesidade recaia em ações individuais, predominantemente desenhadas pelo setor saúde; a partir da política de SAN o escopo de ações foi ampliado, dando ênfase a estratégias e ações intersetoriais que afetam o sistema alimentar e os distintos ambientes incluindo o espaço escolar (DIAS *et al.*, 2017). Em diferentes países, as escolas têm sido um espaço institucional considerado estratégico para prevenir e controlar a obesidade infantil em todo o mundo e, portanto, se destacam no âmbito das estratégias de promoção da alimentação saudável na infância (REIS, VASCONCELOS, BARROS, 2011).

O papel estratégico da escola para prevenção e controle da obesidade infantil pode ser atribuído tanto aos programas governamentais inseridos em seu ambiente, quanto ao caráter pedagógico que a instituição pode assumir na inserção do tema da AAS em seus projetos políticos pedagógicos. Um entrevistado da SCO enfatizou que “o papel da escola é muito importante no que diz respeito ao reconhecimento sobre o valor do alimento. A escola tem que ser cuidadosa e vigilante, pois a diferenciação social não pode ser feita por meio do alimento. Esse papel a escola deveria assumir, independentemente de ter no currículo” [SCO-4].

Nesse contexto, a escola foi apontada por todos entrevistados do estudo como o espaço mais estratégico para o desenvolvimento de ações voltadas a prevenção e controle da obesidade infantil, por possibilitar que as crianças acessem uma alimentação mais saudável e ao mesmo tempo vivenciem uma série de ações no ambiente escolar que são favoráveis a saúde e a alimentação saudável.

A alimentação escolar vem sendo destacada na literatura pelo seu potencial na reversão do excesso de peso e da obesidade, especialmente por ser na infância e adolescência que se estabelecem mais fortemente hábitos alimentares com maiores possibilidades de perdurarem na vida adulta (TEO, MONTEIRO, 2012). Assim, programas como o PNAE e o PSE podem afetar diferentes condicionantes da obesidade infantil, cada um em seu escopo de atuação, uma vez que são pautados na intersetorialidade, para oferecer uma AAS aos alunos; fortalecer e disseminar hábitos alimentares saudáveis; monitorar o estado nutricional e intervir precocemente nos problemas de má nutrição.

O PNAE é considerado um dos maiores e mais abrangentes programas na área de alimentação escolar do mundo e de maior longevidade da política social de alimentação e

nutrição brasileira, tendo o seu início em 1955²⁴. Em sua trajetória, o programa passou por algumas modificações como a incorporação de alimentos formulados, na década de 70, especialmente em razão do crescimento da indústria de alimentos, do *lobby* deste setor e da gestão centralizada, que caracterizava as políticas sociais naquela época (SANTOS *et al.*, 2007).

Em 1990, com o projeto de Reforma de Estado pautado em ideias neoliberais, o Governo Collor, alinhado ao discurso de estabilização econômica, modernização do Estado e da economia, desencadeou uma redução significativa nos recursos financeiros aportados ao programa. Além disso, nomeou um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição, que passou a priorizar os interesses dos produtores de alimentos formulados, resultando na substituição de alimentos básicos e tradicionais por produtos industrializados (VASCONCELOS, 2005).

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006, 2006-2010) o PNAE passou por uma série de transformações que contribuíram para consolidá-lo como uma referência para a área da SAN, ocasião em que foi inserido na Estratégia Fome Zero como uma das políticas públicas basilares do eixo “Acesso à Alimentação” e, quando do lançamento da PNSAN²⁵, foi apontado como um dos temas que iriam compor o Plano Nacional de SAN. Uma transformação significativa para o programa, durante o governo Lula, foi a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar²⁶ (AF) e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

Esta lei fortaleceu o marco institucional do programa e, representou um grande avanço por integrar a AF a alimentação escolar, possibilitando o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e, o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar. Esta integração promoveu uma importante transformação na alimentação escolar, tendo aumentado

²⁴ Decreto no. 37.106/55 que instituiu a Campanha de Merenda Escolar, vinculada ao Ministério da Educação. Na ocasião os recursos destinados ao programa eram provenientes basicamente da ajuda internacional (SANTOS *et al.*, 2007).

²⁵ Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010

²⁶ A aquisição da agricultura familiar para a alimentação escolar está regulamentada pela Resolução CD/ FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE.

substancialmente a oferta de frutas e legumes de origem local na merenda escolar, abrangendo em 2010 uma cobertura significativa na proporção de escolas no Brasil com a oferta de alimentos frescos (SIDANER, BALABAN, BURLANDY, 2012).

Outras modificações se referem a revisão nos objetivos do PNAE, que evidenciam o potencial do programa no âmbito da PNSAN como a revisão do valor per capita, que aumentou o aporte de recursos ao programa e, a ampliação do atendimento a estudantes do ensino médio, da educação de jovens e adultos e de escolas que oferecem ensino integral, por meio do Programa Mais Educação, perfazendo um total de aproximadamente ¼ da população brasileira, incluindo a participação de indígenas e quilombolas.

Os critérios atuais para planejamento dos cardápios, alinhados a segunda versão do guia alimentar para a população brasileira, recomendam que os alimentos sejam variados, seguros, que respeitem a cultura, tradições e hábitos alimentares saudáveis e que sejam compostos por pelo menos, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) nas refeições ofertadas. Quanto a aquisição dos gêneros alimentícios com os recursos do FNDE a legislação determina a proibição para bebidas com baixo teor nutricional tais como refrigerantes, refrescos artificiais e outras bebidas similares; e a restrição para enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição) com quantidade elevada de sódio ou de gordura saturada (BRASIL, 2013c).

As ações inseridas no contexto escolar foram apontadas por todos os atores como estratégias fundamentais para a PAAS e conseqüentemente, para a prevenção e controle da obesidade infantil, com destaque para qualidade dos cardápios. O controle social do programa exercido pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)²⁷, a inserção do nutricionista como responsável técnico e a inclusão da EAN no processo de ensino e aprendizagem, que integra as diretrizes do PNAE e possibilita o planejamento das ações de forma articulada com o processo pedagógico, também foram apontadas como de grande importância para qualificação do programa.

Todavia, persistem alguns desafios para consolidar o programa como um efetivo instrumento de promoção da SAN e garantia do DHAA, dos quais um entrevistado vinculado a

²⁷ A lei exige que os conselhos de alimentação escolar (CAE) formados por pais, estudantes e representantes do governo monitorem os municípios para se certificar de que as escolas estão oferecendo refeições saudáveis e utilizando a verba de forma apropriada.

uma organização do Estado destacou: (1) a corrupção e terceirização na compra de alimentos; (2) a fragilidade dos CAE; (3) a insuficiência de ações de EAN; (3) a presença de refeições monótonas e, (4) a pequena quantidade de municípios que compra da Agricultura Familiar, ainda muito aquém do previsto pela Lei. Segundo este entrevistado,

[...] A compra de alimentos para o PNAE ainda é orientada com base na corrupção e terceirização, na contramão dos processos vigentes de compras públicas. Os CAE ainda não estão bem estruturados, a discussão não avança. Os cardápios são monótonos, porque são compostos destes alimentos de baixa qualidade e pouco nutritivos. A lei ainda não está sendo cumprida em todos os municípios e o percentual de compras da Agricultura Familiar ainda é muito pequeno [E-10].

Nesse contexto, segundo um documento do CONSEA é preciso vencer a discriminação que o setor sofre por vários agentes governamentais e superar o passivo histórico gerado pela ausência de políticas públicas para a agricultura familiar, além da fragilidade das políticas atuais, limitadas em função da dificuldade que os agricultores enfrentam para ter acesso a elas ou pelo fato de não possuírem a abrangência necessária para atender a demanda existente (CONSEA, 2010).

A insuficiência das ações de EAN se destaca como um desafio importante, considerando que a escola deve ser capaz de contribuir para a apropriação, pela comunidade escolar, do tema da AAS incentivando hábitos alimentares saudáveis que possam ser disseminados para fora do ambiente escolar, estratégia fundamental para que o PNAE se transforme em um efetivo instrumento para formação de sujeitos de direitos e para a PAAS.

Como já mencionado, o PSE, instituído em 2007 pelos Ministérios da Saúde e da Educação, se propõe a articular a Rede Básica de Saúde, por meio da Estratégia Saúde da Família com a Escola. Em seu desenho estão previstas ações de prevenção, promoção e atenção à saúde em conformidade com os princípios e diretrizes do SUS. O programa prevê que as equipes de saúde tenham sob sua responsabilidade as escolas do território e, que as ações de promoção da saúde sejam incluídas nos projetos políticos pedagógicos, os quais devem ser elaborados em conjunto com a comunidade escolar, considerando, sobretudo, as necessidades e especificidades do território e sua comunidade (BRASIL, 2007b).

Em 2014, o PSE incorporou entre suas ações uma política de suplementação de micronutrientes denominada NutriSUS, que prevê a fortificação da alimentação infantil por meio da adição de um sachê contendo uma mistura de vitaminas e minerais em pó em uma das

refeições oferecidas às crianças nas creches. A distribuição generalizada deste sachê sugere uma suplementação massificada, onerosa e desnecessária para o SUS tendo em vista que nem todos os alunos necessitam da mesma. Além disso, está na contramão do que preconiza o guia alimentar e o PNAE. Um entrevistado de uma instituição vinculada ao Estado contrário a este tipo de estratégia argumentou que “as políticas de micronutrientes, desconsideram que a causa das deficiências é porque as crianças estão comendo mal; o governo assume que não tem como mudar isso, utilizando suplementos e corrigindo artificialmente. Sabe-se que isso é a nova forma das indústrias atuarem, impondo a fortificação de alimentos” [E-10].

Como já destacado, considera-se que as ações e os programas são também um discurso em torno de “certas” concepções adotadas, e assim indicam as contradições internas ao governo e ao próprio Estado. Ou seja, quando o governo propõe o NutriSUS ele está expressando uma dada concepção sobre como prevenir e controlar problemas de saúde relacionados com a alimentação. Nesse contexto, existem disputas em torno de, pelo menos, duas concepções: uma que defende a promoção de práticas alimentares saudáveis, que é uma ação em longo prazo, e outra que defende a suplementação como ação de curto prazo porque se baseia no argumento de que o desenvolvimento das crianças não deva ser comprometido por suas práticas alimentares atuais.

Essa é uma disputa de concepções que também se aplica a obesidade, onde por um lado se defende mudança de práticas alimentares e por outro o uso de medicamentos, que talvez até já sejam preconizados para crianças, e cirurgia para reduzir peso como a bariátrica que já vem sendo preconizada para adolescentes. Essa disputa de concepções tem íntima relação com interesses específicos do SPC em produzir suplementos e medicamentos. Contudo, essa base argumentativa, por vezes, é defendida não só pelo SPC, mas por profissionais de saúde que defendem a suplementação. Enquanto o interesse do SPC é lucrar, os profissionais de saúde podem defender ou porque estão atrelados a indústria ou porque podem, de fato, estar preocupados com os déficits de desenvolvimento infantil decorrentes de uma má alimentação.

A escola é, portanto, um campo de disputas conceituais quanto as formas de enfrentamento dos problemas alimentares e nutricionais. A PAAS no âmbito escolar é objeto de vários programas e legislações que apresentam ações que podem afetar distintos interesses comerciais. A regulação de cantinas escolares proposta desde 2006 por uma portaria interministerial (saúde e educação) que restringe o comércio e a promoção comercial no ambiente escolar, de alimentos e preparações com altos teores de gordura saturada, gordura *trans*, açúcar livre e sal e incentiva o consumo de frutas, legumes e verduras (BRASIL, 2006b)

não tem sido suficiente para proteger as crianças e adolescentes matriculados na rede privada de ensino.

A maioria dos escolares estão expostos a um ambiente que estimula a aquisição de alimentos densamente calóricos, pois as cantinas são estabelecimentos comerciais não comprometidos com a promoção da alimentação saudável (PORTO *et al.*, 2015). Embora esta medida represente o discurso do governo em relação a proteção da alimentação do escolar, o maior interesse das cantinas de escolas privadas é o lucro, obtido por meio da comercialização de alimentos, em sua maioria, ultraprocessados e bebidas açucaradas. Portanto, a adesão das escolas às diretrizes propostas pela portaria pode, por vezes, produzir resistências dos escolares, das famílias e de membros da comunidade escolar, pois a regulação da disponibilidade de alimentos pode tensionar as distintas perspectivas sobre as liberdades individuais quanto às escolhas alimentares (DUTRA, 2015).

Alguns estados e municípios brasileiros têm se esforçado na adoção de medidas para transformar as cantinas escolares em locais que garantam o fornecimento de alimentos e refeições saudáveis com graus variados de sucesso, considerando as resistências já destacadas (BRASIL, 2007c; REIS, VASCONCELOS, BARROS, 2011; GABRIEL *et al.*, 2012). O estado de Santa Catarina foi o primeiro a criar uma legislação específica (lei estadual 12.061/2001) para regulamentar os alimentos comercializados nas cantinas escolares. Posteriormente diversos estados (Paraná, Mato Grosso, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro) e municípios (Ribeirão Preto, Aracaju, Itapetininga, Campo Grande, Florianópolis, Pelotas, Rio de Janeiro, Porto Alegre, entre outros) além do Distrito Federal, vêm regulamentando a oferta de alimentos no ambiente escolar (CAISAN, 2014). De forma geral, as medidas incluem a proibição do comércio de guloseimas, alimentos e bebidas ultraprocessados, preparações fritas e da propaganda de alimentos não saudáveis, além da obrigatoriedade da comercialização de frutas sazonais diariamente e a presença de mural ou material de comunicação visual para divulgação de informações relacionadas à alimentação e nutrição (BRASIL, 2007; GABRIEL *et al.*, 2012).

Outra ação governamental que expressa o discurso do governo em relação a promoção de cantinas escolares saudáveis, se refere a oferta de um curso, material educativo e um site com informações e troca de experiências para a mudança do ambiente. Um importante instrumento publicado neste escopo foi o Manual das Cantinas Escolares Saudáveis, que busca incentivar e auxiliar escolas e cantineiros a transformarem as cantinas em ambientes saudáveis, possibilitando a incorporação do tema da alimentação e nutrição no contexto escolar, com ênfase na alimentação saudável e na promoção da saúde (BRASIL, 2010c). Ainda visando favorecer a adesão da comunidade escolar a hábitos alimentares saudáveis o informativo

denominado “Dez Passos para Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas”, contém um conjunto de estratégias que podem ser implementadas no ambiente escolar (MS, 2014).

Outro conjunto de estratégias para PAAS situa-se no campo da educação em saúde, que por meio de instrumentos e materiais educativos, apresentam diretrizes para auxiliarem os indivíduos a realizarem escolhas alimentares saudáveis, com destaque para os guias alimentares destinados a crianças menores de dois anos e para a população brasileira e o livro alimentos regionais brasileiros que ressalta a diversidade cultural e valoriza os alimentos existentes no país. A EAN é um campo que vem ganhando espaço na agenda do governo, mas os esforços de desenvolver suas ações e seus possíveis efeitos na formação de práticas alimentares saudáveis são pequenos quando comparados a influência da propaganda abusiva e até mesmo enganosa, promovida pela indústria, nas práticas alimentares.

Destaca-se uma inflexão na abordagem da EAN com a publicação do Marco de Referência de EAN para as Políticas Públicas, que propõe que as estratégias e ações educativas sejam consideradas pelos diversos setores que atuam nos processos de produção, distribuição, abastecimento e consumo de alimentos, possibilitando integrar a política de SAN nestes processos (BRASIL, 2012b). Este documento é fruto da construção coletiva do conceito de EAN como um campo de conhecimento e de prática contínua, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis, no contexto da realização do DHAA e da garantia da SAN (BRASIL, 2014d).

Assim, a EAN cumpre um papel fundamental na educação em direitos humanos, abordando assuntos como as diversidades biológica, regional, cultural e culinária do Brasil, além de temas essencialmente importantes como o desperdício de alimentos, os hábitos alimentares saudáveis e questões relacionadas à produção como a qualidade das sementes, o direito à terra, os direitos dos trabalhadores e os preços dos insumos. A abordagem da educação centrada em direitos implica entender a educação alimentar e nutricional como um componente fundamental para o pleno desenvolvimento da cidadania e da educação para a participação (BRASIL, 2012b).

Todos os informantes-chave enfatizaram as ações de EAN nas escolas como uma das principais medidas para prevenção e controle da obesidade infantil, todavia identificou-se distinções entre o que se concebe como PAAS por meio da EAN, uma vez que tais concepções podem incluir a construção de ambientes saudáveis ou não, e nesse sentido, pode haver coerência ou não entre as informações disseminadas e o que é disponibilizado para os escolares em termos de alimentação. As distintas concepções em disputa sobre EAN e como ela deve

operar na prevenção e controle da obesidade infantil, expressas nas entrevistas e nos documentos, demonstram concepções e argumentos divergentes.

A concepção de EAN desenvolvida na ótica da SAN, conforme consta no Marco de Referência, indica uma perspectiva de compreender a complexidade das práticas alimentares e conceber que não há como modifica-las sem que todo o sistema alimentar seja repensado. De igual modo, avança na própria concepção do que é uma ação educativa e enfatiza que vai muito além da disseminação de informações, diferentemente de como o SPC a concebe. Assim, para o SPC basta “educar” para que os escolares façam suas “escolhas” independente da oferta diária de alimentos ultraprocessados, concepção também defendida por alguns profissionais da área da saúde, inclusive nutricionistas. Com base nessa concepção, em uma determinada conjuntura na CIAN, representantes do setor privado já defenderam a disponibilidade de máquinas de refrigerantes nas escolas públicas com a alegação de que bastava promover “ações educativas” para que os escolares utilizassem essas máquinas de forma “adequada”. Esse tipo de concepção omite em sua argumentação o fato de que a oferta é um fator que condiciona as práticas alimentares, ainda mais quando se trata de crianças (HENRIQUES *et al.*, 2012).

A EAN é considerada uma ferramenta estratégica utilizada para estimular crianças e adolescentes a mudança de hábitos alimentares, inclusive das famílias (FREITAS *et al.*, 2014), no entanto, existem argumentos de que a escola precisa ser protegida da publicidade camuflada, considerando que se a oferta alimentar não for coerente com as informações disseminadas aos alunos ela possivelmente terá um alcance limitado. Essa é uma argumentação em disputa, ainda mais quando se considera que as crianças são expostas a outros ambientes fora da escola que estimulam práticas não saudáveis (WIETING, 2008). Portanto, a inserção da PAAS no projeto pedagógico das escolas de ensino fundamental, com temas que trabalhem a origem dos alimentos, a sustentabilidade ambiental, o consumo consciente e, a agroecologia, pode ter enorme relevância num contexto em que o ambiente em que se vive molda os hábitos alimentares infantis.

As diferentes concepções sobre EAN, estratégias e instrumentos educativos, expressam distintas perspectivas de PAAS, presentes tanto nos documentos quanto nos discursos dos entrevistados. O novo Guia Alimentar para a População Brasileira foi citado pela maioria dos entrevistados do estudo como instrumento com grande potencial para a transformação das práticas em torno da alimentação saudável, por veicular informações de forma mais acessível e menos prescritiva. Cabe destacar que o novo Guia avança em relação ao anterior por conectar o debate das práticas alimentares à configuração do sistema alimentar. Assim, reconfigura o setor saúde na abordagem da questão alimentar, uma vez que amplia o diálogo com PNSAN

aproximando a alimentação adequada e saudável de um sistema alimentar social e ambientalmente sustentável. Nesse sentido, o Guia afeta diretamente os interesses de setores comerciais que lidam com esse mercado (BRASIL, 2006c; 2014c). Suas diretrizes recomendam que o consumo de alimentos processados seja limitado e que o de ultraprocessados seja evitado. Portanto, esse discurso formalizado em um documento governamental afeta de forma incisiva os interesses das indústrias de alimentos. Cabe ressaltar que o processo de formulação desse documento não foi isento de tensões e disputas em torno de interesses divergentes, o que gerou várias críticas de setores da indústria de alimentos ao novo Guia. Esses são elementos que indicam a relevância de determinadas políticas governamentais e da formalização de certas posições e concepções em documentos oficiais do governo.

As políticas públicas são uma arena de disputas, e a forma como os diferentes atores lidam com esse processo de formulação e implementação de políticas indicam como os argumentos e as concepções são relevantes no âmbito das estratégias políticas adotadas. Alguns segmentos da SCO solicitaram, inclusive, que o termo “alimentos processados” fosse substituído por “produtos processados” (BRASIL, 2014e). Os termos e os conceitos não são meras palavras quando se trata de políticas públicas, a definição desses termos é parte da ação política, e das disputas políticas. Portanto, não é incomum que os documentos apresentem por vezes propostas e concepções antagônicas e contraditórias que refletem diferentes interesses.

Ao propor uma classificação de alimentos de acordo com o seu grau de processamento, e por enfatizar que alimentos ultraprocessados possuem maior densidade energética, maior teor de açúcar livre e menor teor de fibra que alimentos *in natura*, se confronta de forma incisiva com a indústria de alimentos ultraprocessados, se tornando uma arena de disputas. Portanto, o MS, por meio do guia alimentar, de forma inédita “enfrenta” as indústrias de alimentos e os setores do agronegócio que produzem commodities, agrotóxicos, sementes transgênicas e ingredientes para as grandes indústrias.

Por esse ineditismo, o guia passou a ser um documento de referência no campo da alimentação e nutrição com repercussão midiática e internacional e incomodou muito a indústria de alimentos, pelas suas recomendações e por evidenciar os malefícios à saúde e ao ambiente causado pelo consumo excessivo de alimentos ultraprocessados. Nesse contexto, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, por meio do Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL) apresentou uma Plataforma²⁸ de Inovação Tecnológica e

²⁸ A plataforma pode ser acessada em <http://alimentosprocessados.com.br>

Científica, desenvolvida e revisada por um comitê formado por pesquisadores, professores e profissionais do setor, que visa oferecer conhecimento sobre os alimentos processados e serve como base de informações sobre ciência e tecnologia dos mesmos (ITAL, 2016a).

Em sua página eletrônica está descrito que diversos mitos relacionados ao consumo de alimentos processados, sem a devida comprovação científica, (termos que compõe o argumento da indústria) influenciam as decisões alimentares da população, fazendo com que o consumidor perca a oportunidade de ingerir alimentos seguros, nutritivos, práticos e saborosos. De acordo com o coordenador da Plataforma “classificar alimentos em ‘bons’ ou ‘ruins’ de acordo com o nível de processamento é uma grande bobagem sem base científica”. Ele destaca ainda que “a restrição de comunicação imposta à indústria de alimentos permite a proliferação de mitos” (ITAL, 2016b). Assim, o argumento recorrentemente utilizado pelo SPC fundamenta-se no debate que desconsidera a qualificação dos alimentos proposta pelo Guia.

Por meio dessa plataforma, é possível encontrar explicações sobre diversos mitos associados a alimentos industrializados²⁹. Assim, está descrito que os mitos e preconceitos servem para propagar ideias que confundem os consumidores; alegar que um alimento tem um benefício que não é comprovado pela ciência; **afirmar que um alimento é prejudicial à saúde**, mesmo sendo considerado seguro pelas autoridades de saúde; **justificar políticas públicas contrárias a algum alimento aprovado e considerado** seguro pelas autoridades de saúde; justificar ações contra o consumo de algum alimento aprovado e considerado seguro pelas autoridades de saúde; **elaborar reportagens sensacionalistas** sobre algum alimento; editar matérias sensacionalistas em blogs e sites, de modo a **ganhar a simpatia de seguidores** (ITAL, 2016b). (Grifos meus).

Desta forma, o texto continua descrevendo que: quando as pessoas acreditam em mitos e preconceitos elas podem: comprar produtos em busca de um benefício inexistente; deixar de comprar produtos seguros e trocá-los por similares mais caros; **provocar danos à imagem das empresas** produtoras de alimentos e ingredientes que tenham sido alvos dos mitos e preconceitos; levar ao descrédito as autoridades de saúde que aprovam os produtos e ingredientes que tenham sido alvos dos mitos e preconceitos; **contribuir para o surgimento de normas e legislação contrárias a alimentos e ingredientes** que tenham sido alvos dos mitos e preconceitos; **seguir falsas lideranças** (ITAL, 2016b). (Grifos meus).

Os mitos e preconceitos destacados anteriormente parecem confrontar os termos adotados no novo guia alimentar, pois contestam narrativas que o integram, em especial as

²⁹ <http://www.alimentosprocessados.com.br/mitos-fatos.php>

características negativas dos alimentos ultraprocessados. Segundo o CONSEA, o guia alimentar não é apenas um orientador de ações de EAN, mas também é um instrumento de diálogo com diferentes setores de governo e da sociedade brasileira comprometidos com a realização do DHAA, soberania e SAN, considerando que o documento abarca as dimensões culturais e sociais das práticas alimentares e a interdependência entre a alimentação adequada e saudável e a sustentabilidade do sistema alimentar (CONSEA, 2015).

Embora o Guia seja um enorme avanço nas políticas públicas, o próprio documento reconhece os obstáculos para a adoção de suas recomendações, apontando a necessidade tanto de ações e mudanças individuais, quanto de políticas públicas e ações regulatórias do Estado que tornem o ambiente mais favorável para escolhas mais saudáveis (BRASIL, 2014c). Nesta lógica, além de ser um instrumento de EAN, em sintonia com o conceito de SAN, abordando a qualidade da alimentação, por meio da oferta de alimentos mais saudáveis, diversificados e que respeitem a cultura alimentar local, também é um documento indutor de políticas públicas. A ênfase se dá em torno de uma alimentação tradicional, feita com alimentos frescos que são consumidos na forma cozida e crua, ou seja, sobre como a “comida” é feita.

Outra vertente importante do Guia diz respeito à sustentabilidade ambiental, uma vez que o processamento de alimentos inclui as questões nutricionais, o meio ambiente e normas sociais, considerando que grande parte dos produtos ultraprocessados podem ser consumidos na correria do dia, ou como *snacks*, na contramão da realização das refeições em família. Além do incômodo que o guia criou, importa considerar as barreiras enfrentadas em nível individual para reagir a oferta e aos apelos publicitários para o consumo de alimentos não saudáveis dirigidos, sobretudo ao público infantil. Portanto, o ambiente obesogênico impõe limites para o alcance de suas recomendações. As ações regulatórias que se propõe a criar diretrizes e ou limites para a atuação do SPC são as que mais provocam o debate sobre os limites da atuação do Estado na regulação das atividades comerciais e ou de espaços institucionais. Estas ações objetivam proteger a população contra práticas não saudáveis e abusivas, especialmente oriundas do SPC.

Um entrevistado da SCO reconhece a capacidade da indústria de alimentos, acompanhar as novas tendências da saúde, da moda, ou do que for conveniente para que ela continue lucrando, e compara a primeira versão do Guia alimentar que tinha como foco a quantidade de nutrientes, com a versão do Guia atual e o considera um divisor de águas, pois

[...] não é todo mundo que consegue saber a diferença entre gorduras saturadas e gorduras *trans*, mas com o guia atual, o foco já não é mais esse. O foco nos nutrientes

só gera confusão, pois a indústria se apropria do conhecimento científico, para produzir novos produtos sem determinada substância, mas cheio de tantas outras que fazem tão mal quanto aquela. O guia atual alerta que se evite estes produtos demonstrando que são prejudiciais à saúde física, a vida social, e ao meio ambiente [SCO-4].

A princípio a indústria de alimentos apropriou-se das informações da primeira versão do guia alimentar, que era focado em nutrientes, e investiu em produtos com alegações de propriedades nutricionais, ou seja, com alegação de que o produto era fonte ou isento de determinado nutriente ou substância. Com a publicação do novo guia alimentar (BRASIL, 2014) que prioriza que se coma comida e não nutrientes, e traz, ainda, a discussão sobre o que é comida de verdade, tema da 5ª CNSAN, a indústria mais uma vez “pega carona” na mudança e modifica a sua forma de anunciar para o consumidor, utilizando alegações em conformidade com o que é recomendado atualmente. Atentas às novas diretrizes alimentares brasileiras algumas marcas de indústrias de alimentos vêm se associando a personalidades famosas, como atores e ativistas da alimentação feita em casa, para demonstrar que estão “tentando” melhorar suas práticas.

A marca Sadia³⁰, por exemplo, adotou um novo tipo de propaganda com o slogan “Comida de verdade com S de sua”; e, ainda, lançou uma linha de pratos prontos, congelados e sem conservantes com alegação de ser “Comida de verdade. Deliciosamente saudável”, assinada pelo ativista pela alimentação saudável e chef de cozinha Jamie Oliver. Na página da BRF (detentora das marcas Sadia e a Perdigão) está descrito que a Sadia “está atuando para ajudar os brasileiros a melhorar sua relação com a comida, tornando-a mais equilibrada, agradável e amigável”.

A parceria entre a marca “Sadia” e Jamie Oliver envolve também um programa de educação alimentar a ser desenvolvido dentro das redes de ensino público e privado do Brasil, cujo alvo são crianças entre seis e 10 anos de idade, cursando o Ensino Fundamental. O projeto-piloto, com a presença do chef de cozinha, foi realizado em uma escola privada de São Paulo e, até o fim deste ano, estão programadas outras atividades em escolas da rede pública catarinense, por meio de convênio ajustado com a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina. Segundo o site³¹ do projeto ‘Saber Alimenta’, a “Sadia” está contribuindo para uma alimentação mais saudável das futuras gerações, por meio da educação alimentar”. O projeto

³⁰ <http://www.sadia.com.br/campanhas>. Acessado em 30/11/2016.

³¹ <http://www.sadia.com.br/novidades/sadia-jamie-oliver>

pretende impactar mais de 100 mil crianças de colégios públicos e privados nos próximos três anos.

Um contra argumento a esse tipo de estratégia destacado por um ex executivo do próprio setor, aponta que quando se ouve de uma grande empresa de alimentos ultraprocessados e bebidas açucaradas, que está patrocinando um programa de atividade física vinculado à escola de uma comunidade, que ela tem preocupação com a saúde das crianças, apesar da iniciativa parecer angelical, a real intenção do patrocínio é fazer os consumidores sentirem-se bem em relação à marca e desviar a atenção sobre a natureza não saudável dos produtos da empresa (MARKS, 2013).

Igualmente, o Projeto Criança e Consumo, do Instituto Alana, entende que esse tipo de ação desenvolvida dentro do ambiente escolar, maquiada de iniciativa educativa, tem como interesse principal a promoção do conhecimento da marca e seus produtos pelas crianças e, conseqüentemente, a fidelização dos alunos à empresa. Desta forma, enviou notificação à empresa BRF (Brasil *Foods* S.A) questionando o direcionamento abusivo de comunicação mercadológica ao público infantil praticado pela empresa nas escolas por meio do projeto “Saber Alimenta” (INSTITUTO ALANA, 2016b).

Na concepção de um entrevistado da SC, a escola deve ser compreendida como um espaço para a formação de valores de modo que não se pode permitir a entrada de empresas comerciais externas ao cotidiano dos alunos pela via da comunicação mercadológica, realizando atividades com os alunos e expondo os mesmos a logos e imagens que fazem remissão à marca. Práticas comerciais como a desenvolvida pela “Sadia” são abusivas, e, portanto, ilegais, por desrespeitarem a proteção integral e a vulnerabilidade da criança, violando a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor e Resolução 163 do CONANDA.

Segundo o Instituto Alana o objetivo único da parceria é promover o conhecimento da marca e de seus produtos pelo público infantil dentro do ambiente escolar, fato que foi reconhecido como um equívoco pelos representantes da empresa, uma vez que o anúncio do lançamento da linha de congelados da Sadia assinada pelo chef Jamie Oliver foi simultâneo à divulgação do projeto ‘Saber Alimenta’, o que teria feito com que esse último fosse compreendido como ação publicitária direcionada às crianças (INSTITUTO ALANA, 2016b).

Programas que visam ampliar o acesso aos alimentos

Desde 2004 o governo federal ampliou o debate sobre a transferência direta de renda como estratégia de enfrentamento da pobreza e a fome, por meio da criação do Programa Bolsa

Família (PBF). Assim, percebe-se um deslocamento do discurso governamental em direção a renda mínima, e a alimentação adequada e saudável como direito, consolidado por meio da PNSAN.

Alguns informantes vinculados a uma instituição do Estado argumentaram que o PBF é estratégico para prevenção da obesidade, justificando que as condicionalidades da saúde e da educação são importantes estratégias que têm impacto nas crianças.

[...] O PBF possui um efeito protetor muito importante, porque previne a obesidade. A frequência no mínimo semestral da criança no sistema de saúde permite que a família receba orientações importantes. Além disso o PBF premia financeiramente a mãe que entra cedo no pré-natal. Essa mãe é conscientizada sobre a sua própria alimentação e orientada sobre o aleitamento materno e alimentação da criança, até os cinco primeiros anos de vida [E-7].

Este argumento está em consonância com uma revisão sistemática que verificou associação positiva entre pertencer a programas de transferência de renda e a melhoria da alimentação e nutrição das famílias beneficiárias no Brasil (MARTINS *et al.*, 2013).

Todavia, cabe problematizar, que os beneficiários do PBF estão sujeitos a exposição a ambientes obesogênicos tanto quanto os “não beneficiários”, mas as condicionalidades impostas pelo programa, referentes à assistência à saúde e a frequência escolar, podem significar maior exposição a outras políticas públicas que oferecem oportunidade para uma alimentação mais adequada e saudável e ainda ampliar o acesso a ações de assistência e de promoção da saúde que integram programas como o PNAE e o PSE. Para tal, é fundamental que as condicionalidades sejam consideradas como formas de pressionar o poder público para implementar programas que potencializem a garantia de direitos e não como mecanismos de punição dos beneficiários. Afinal, não cabe estabelecer condições aos beneficiários para que direitos já estabelecidos sejam garantidos, mas estruturar os governos para que cumpram com os deveres já legalmente instituídos.

Por outro lado, apesar do grande potencial do PBF para propiciar, às populações em vulnerabilidade social, maior capacidade de acesso aos alimentos não garante que os beneficiários façam escolhas saudáveis. O estudo de Cotta & Machado (2013) constatou aumento do consumo de alimentos de maior densidade calórica e baixo valor nutritivo pelos beneficiários do programa, sugerindo que políticas de subsídios a alimentos saudáveis podem ter maior impacto na prevenção da obesidade. Importa destacar que a ampliação do PBF para atingir os domicílios com severa insegurança alimentar, bem como o monitoramento nutricional

e o desenvolvimento de programas educacionais que favoreçam um consumo consciente e saudável, são medidas obrigatórias para o bom desenvolvimento do programa em respeito ao DHAA (FARIA, SILVA, 2016).

Cabe ainda considerar que, mesmo que os fatores relacionados à renda, custo e preço dos alimentos saudáveis sejam essenciais para compreender os perfis de consumo, as escolhas em torno da alimentação estão relacionadas ao hábito e sabor (POULAIN, 2004). Portanto, além do preço mais baixo de alguns alimentos industrializados, o fato de proporcionarem maior saciedade (pela densidade calórica) se alia a praticidade e aos atrativos em termos de paladar, dados os parâmetros socialmente construídos nas últimas décadas em torno do sabor e do gosto (DREWNOWSKI, DARMON, 2005).

Uma questão trazida por alguns entrevistados da sociedade civil referiu-se a vinculação de ações de transferência de renda e EAN em uma perspectiva intersetorial e sobre a ampliação da oferta de alimentos saudáveis para as populações de baixa renda, considerando os estudos que têm destacado a relação entre o aumento da prevalência de obesidade em regiões com pequena ou nenhuma disponibilidade de mercearias e mercados, o que tem sido denominado como desertos alimentares quanto a alimentos frescos (BLACK, MACINKO, 2010; SANTANA, SANTOS, NOGUEIRA, 2009; LIU *et al.*, 2007). Outro elemento também abordado foi a estratégia de estímulo a agricultura urbana seja para ampliar o acesso a alimentos saudáveis seja para melhorar a qualidade da alimentação.

4.1.2 Concepções e práticas da sociedade civil organizada

A SCO foi apontada como de total importância para o enfrentamento desta pauta, dado que para um tema entrar na agenda política é necessário que ele, de fato, seja um problema grave que incomode grande parte sociedade. Para tanto, é necessário ter militantes dessa causa, uma vez que “o jogo político é enorme”. Para um informante-chave da SCO, “o tema da obesidade entrou parcialmente na agenda política. Para o tema avançar e ganhar o interesse de toda a sociedade, depende de muita mobilização e de um contexto favorável [SCO-6].

Todos os atores do Estado argumentaram que a SCO tem papel fundamental nesta pauta, pois a garantia do DHAA e a prevenção e a redução da obesidade e de outras DCNT precisam ser uma demanda de toda a sociedade brasileira.

Essa mobilização é fundamental para pressionar o governo a aprovar medidas mais estruturantes para combater a obesidade. Mas a população ainda não está convencida e informada o suficiente que “estes alimentos causam obesidade”. A capacidade de

pressão é muito importante. Felizmente dentro do Estado brasileiro tem espaço para a sociedade civil, pois a nossa capacidade de criar, propor, mobilizar, é o nosso limite. Mas a capacidade de pressão da sociedade civil permite uma ampla mobilização social, a exemplo de tantas conquistas no Brasil protagonizadas pela sociedade civil [E-7].

Para um entrevistado vinculado a uma instituição do Estado, a pressão que a SCO faz no Estado é essencial para que as políticas sejam discutidas, por isso é necessário informar e mobilizar para que o “problema” chegue nas escolas, nas comunidades e nos espaços comuns. Segundo os entrevistados da SCO para se avançar mais em alguns temas é necessário criar ambientes para forçar o debate, a exemplo do que se conseguiu com a política de regulação da publicidade, da comercialização e do consumo tabaco (ANVISA, 2014).

[...], com a alimentação tem que acontecer o mesmo processo. As agendas do aleitamento materno e do direito a amamentação aconteceram, pois havia um movimento social por trás, assim como foi na campanha para redução da fome. A sociedade civil precisa se inserir e levar o debate para as associações que participa e disseminar esta discussão, por exemplo, nas associações de pais e mestres sugerindo a inclusão do tema da alimentação saudável nos currículos escolares [SCO-8].

A alimentação como um ato político e o exercício do controle social em espaços decisórios foram abordados por um informante da SCO que participa do CNS como questões que precisam ser mais debatidas, pois ao trazer luz para estes temas se força um posicionamento político que reverbera na sociedade civil como um todo. Na medida em que a academia e a ciência dão elementos concretos que apontam problemas nos hábitos alimentares que causam males a saúde, esse momento é favorável para adesão da sociedade. Nesse sentido, é interessante destacar o lugar que os dados “científicos” ocupam na construção da argumentação dos diferentes atores vinculados aos segmentos societários, governamentais e do setor privado. O fortalecimento da CIAN e do CONSEA e de outros espaços de participação social nos diferentes níveis de governo pode ser um caminho para estados e municípios debaterem de forma mais aprofundada a promoção da alimentação saudável e a questão da obesidade infantil.

A alimentação como um ato político

A relação entre consumo e política pode ser observada ao prestarmos atenção nas novas ideologias, discursos e movimentos sociais que propõem, como solução para o enfrentamento

de problemas sociais e ambientais, práticas de consumo responsável, consciente, ético ou sustentável. Tal fenômeno pode ser considerado sob o rótulo mais amplo de consumo político que, tem sido utilizado para se referir ao uso do consumo como uma arena de tomada de decisão carregada de potenciais conflitos de valores e desejos, de capacidade política e de restrições socioeconômicas (PORTILHO, 2005). As reflexões sobre alimentação e nutrição como campo político costumam enfatizar um conjunto de questões tradicionalmente relacionadas à arena do Estado, tais como segurança alimentar e nutricional, direitos humanos, desigualdades sociais no acesso à comida, políticas nutricionais e agrícolas, bem como a regulamentação da publicidade de alimentos (PORTILHO, CASTANEDA, CASTRO, 2011).

As transformações nas formas de engajamento político que ocorriam de forma mais convencional via instituições e ação coletiva de sindicatos, partidos políticos e movimentos sociais institucionalizados, vem se modificando nas sociedades contemporâneas, consideradas mais autônomas, menos hierárquicas e não institucionalizadas e incluem boicotes, compras responsáveis e petições on-line (GIDDENS, 1996). Isso acontece, em parte, pela redução da participação, do interesse e da confiança nas instituições políticas tradicionais e, ao mesmo tempo, pela reestruturação dos vínculos entre consumo e cidadania (PORTILHO, 2005).

O consumo político no Brasil encontra-se em ascensão a partir de iniciativas como redes de produtores e consumidores, associações de compras coletivas, boicotes, e, ainda, a adoção do consumo político por diversos movimentos sociais como estratégia para alcançar seus objetivos. Os limites e possibilidades desse tipo de ativismo, a sua capacidade de alterar agendas e pautar políticas públicas associada à força do consumidor informado, via formas institucionalizadas, podem fazer a diferença. [...] “Mas é preciso provocar a discussão na sociedade brasileira sobre coisas que ela ainda não reflete. As pessoas ainda não pensam no tipo de comida que comem. A obesidade ainda não é um grande problema para a população” [SC-7].

Para um ator do Estado, a indústria pode perder o mercado a partir do momento em que o consumidor fizer escolhas mais saudáveis, gerar uma demanda de alimentos mais saudáveis, pois ele tem todo poder nas mãos para dizer que não quer mais. [...] “O dia em que pararmos de beber Coca-Cola ela vai quebrar. É preciso boicotar todos esses produtos cheios de sódio, gorduras e açúcar. Temos que romper as forças poderosas do dinheiro. A indústria só vende estes produtos porque a gente compra. Se fizermos um boicote, não vende” [E-5].

De forma semelhante o representante do SPC argumentou que “se uma propaganda incomoda alguém, a pessoa pode criar um movimento de boicote e não comprar o produto. Pode criar blogs e causar uma dor de cabeça gigantesca ao anunciante e, por consequência, à agência

que, com as vendas em queda pela polêmica, perderia a conta na primeira oportunidade” [SPC-1]. Esta fala contra argumenta o próprio discurso deste setor, indicando que existe uma contradição e mesmo uma hipocrisia entre suas práticas e discursos.

Controle social e espaços decisórios

O papel da sociedade civil no controle social e a sua participação em espaços decisórios e deliberativos foi apontado como ação imprescindível para se pensar em medidas mais estruturantes para combater a obesidade infantil e para garantir o monitoramento da aplicação das leis pelo setor regulado, mas “ela não consegue ter uma organização da mesma forma que o setor privado tem. Um exemplo disso é a participação do SPC nas consultas públicas, que é sempre muito maior do que a da sociedade civil. Então a Anvisa tenta fazer um equilíbrio, avisando sobre uma consulta pública, convidando alguns segmentos para discussão” [SCO-3].

A partir das falas dos atores percebeu-se que o SISAN mobiliza e absorve muito mais a sociedade civil do que as instâncias do SUS afetas a alimentação, como a CIAN e a CGAN. A inserção da pauta da nutrição³² no CONSEA, atribuída, em parte, ao protagonismo da sociedade civil, foi destacada por um entrevistado do MDS como um avanço considerável e um fator que impulsionou conquistas significativas na agenda da SAN, como a garantia do direito à alimentação na Constituição, a ampliação do alcance e da qualidade do PNAE e, a saída do Brasil do mapa da fome, graças a política Fome Zero que colocou a erradicação da fome e da pobreza no centro da sua agenda.

Nas palavras de um ator, o tema do consumo foi paulatinamente sendo inserido no CONSEA e colocado em discussão entre os conselheiros, já que historicamente o problema mais discutido sempre foi a desnutrição. Com o aumento da obesidade ao longo dos anos, houve a sensibilização dos conselheiros sobre o consumo, que é um tema que afeta a todos.

A participação da Sociedade Civil nessa agenda é indiscutível, porque ela traz contribuições fantásticas. Ela é fundamental, primeiro porque eles têm amplo espaço de atuação nos conselhos, nas conferências, trazendo propostas a partir de suas experiências ou com a sua representação, o que nos ajuda no processo de formulação de políticas com o governo. Segundo porque ajuda no monitoramento dessas políticas e outra coisa que acredito ser forte, são os movimentos nas redes sociais. As representações dos diversos grupos que estão atuando neste tema ajudam a gerar

³² Historicamente a segurança alimentar nutricional foi uma grande junção das áreas agrárias com a área de nutrição, mas a pauta agrária é historicamente mais forte do que a pauta da segurança alimentar nutricional.

propostas sobre os problemas que estamos enfrentando. Por isso o governo federal tem que pactuar ações para alimentação saudável, buscando não só os entes federados, mas a sociedade civil organizada [E- 3].

Na fala de um entrevistado da sociedade civil percebe-se a importância do CONSEA para garantir os interesses da alimentação e nutrição nos espaços decisórios do governo. “Tudo que o IDEC faz de atuação política tenta envolver o CONSEA, por entender que ele é um órgão com uma acessibilidade muito importante e uma relação direta com a presidência da república”. Um exemplo disso, segundo esse entrevistado, foi em uma plenária sobre consumo e regulação de rotulagem de alimentos, em 2013, onde ele indicou que a ANVISA deveria iniciar a discussão para rever a legislação de rotulagem nutricional no Brasil, mesmo sabendo que envolve uma questão ligada ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Assim, o CONSEA fez esta recomendação a ANVISA, tendo a mesma criado um grupo de trabalho sobre rotulagem nutricional, no qual o IDEC e o CONSEA fazem parte, além de setores da indústria e pesquisadores independentes. “Com isso se criou uma discussão mais equilibrada” [SCO-1].

Quanto a CGAN, com exceção da IBFAN, os atores da sociedade civil reportaram ter uma interlocução muito pequena com esta área, sem que tenham apresentado qualquer proposição direta e efetiva. O representante do IDEC argumentou que possui uma atuação mais direta com a ANVISA e está presente em todos os grupos de trabalhos desta Instituição. “Já com a CGAN a participação é ínfima, porque eles não têm muita atuação em conjunto, a CGAN é mais fechada não tem essa visão de sociedade civil. A CGAN trabalha mais associada com a academia, especialmente o Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS) da Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade de Brasília (UNB)” [SC-1].

Segundo outro entrevistado da SC, o CONSEA e o FBSSAN apresentam posicionamentos denunciando agravos que o governo ou seus aliados cometem, mas o governo está nas mãos de alguns setores, fortes, tradicionais na política brasileira. “Demoraremos um pouco a conseguir romper com estes elos” [SCO-4]. As políticas públicas, mesmo buscando apaziguar as tensões, não conseguem eliminar o conflito social. Caso o fizessem, estariam, em última instância, predizendo uma sociedade utópica. O conflito existe, e dele se mantém a dinâmica social. Daí a relevância da contínua negociação de interesses dos diversos segmentos sociais, e conseqüentemente, do controle social e da participação e organização da sociedade civil. Nesse sentido, um entrevistado foi enfático quanto a importância do controle social para avançar a agenda da PAAS.

[...] De volta para o controle social. Se delibera, constrói resoluções, moções de repúdio, mas se depende que as leis sejam homologadas. [...] porque não basta elaborar, tem que acompanhar até a votação. Tem que fazer lobby, informar, esclarecer o que se pretende como aquela lei. Aí quando é homologado, não é aplicado, pois não se pratica o controle social no Brasil [SCO-5].

Nesse sentido, importa comentar o quanto as organizações da sociedade civil (OSC) vêm se destacando no papel de influenciar políticas públicas por meio de *advocacy*, desempenhando um papel chave neste processo. Segundo um ator da SC, é preciso garantir a participação nestes espaços, porque a indústria é muito presente. No lançamento do guia alimentar no CNS o SPC se manifestou alegando que o guia tinha pouco respaldo científico, porque conflita diretamente com os seus interesses [SCO-8].

O Instituto Alana é uma OSC, sem fins lucrativos, que aposta em projetos que buscam a garantia de condições para a vivência plena da infância e tem como missão “honrar a criança”. Uma de suas frentes de atuação é o Projeto Criança e Consumo que busca divulgar e debater ideias sobre as questões relacionadas à publicidade dirigida às crianças, assim como apontar caminhos para minimizar e prevenir os prejuízos decorrentes de comunicação mercadológica. Este Projeto recebe denúncias de publicidade abusiva dirigida às crianças e atua por meio de ações jurídicas, pesquisa, educação e *advocacy*, influenciando a formulação de políticas públicas e o amplo debate na sociedade civil (INSTITUTO ALANA, 1994).

Um grande marco protagonizado pelo Instituto Alana foi a decisão histórica do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que decidiu coibir a venda casada de produtos dirigidos às crianças³³. A campanha publicitária foi questionada por meio de uma Ação do Ministério Público de São Paulo, demandada pelo Instituto que alegou venda casada (INSTITUTO ALANA, 2016c). A atuação do Alana, na defesa dos direitos infantis, parece de fato incomodar o setor publicitário. Assim, uma publicação do CONAR demonstra que as atividades do Instituto parecem atrapalhar o modo de agir deste setor, alegando como equivocada a ideia de proteger menores de idade do contato com a sociedade de consumo.

[...] da mesma forma que merece reprovação a abordagem simplista de questões complexas como a obesidade, é condenável o tratamento sensacionalista de temas relacionados a saúde. Algumas Organizações Não

³³ Esta decisão foi tomada pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em relação a uma campanha de 2007 da empresa Pandurata, dona da marca Bauducco, que condicionava a aquisição de um relógio com os personagens da animação, após juntar cinco embalagens de produtos de uma determinada linha e pagar mais cinco reais. Fonte: <http://criancaeconsumo.org.br/noticias/2016-comeca-com-otimas-noticias-para-as-criancas/>

Governamentais (ONG) adquiriram notoriedade não em razão no êxito na atividade fim, mas em função do que se conhece como “denuncismo”. Dedicam seus maiores esforços como se promotores de acusação fossem denunciando deficiências e erros dos demais stakeholders. Em certos casos o efeito é positivo e até pode ser útil a causa. Em diversos outros, porém, ficam apenas na crítica pela crítica, na destruição sem proposição de solução, ainda pior, na disseminação e advocacia de soluções isoladas e insuficientes, de caráter primariamente populista, como a simples proibição da publicidade ou promoção. É o caso para citar um exemplo do Instituto Alana, de São Paulo que deixou de lado o meritório foco assistencialista que lhe deu origem e passou a investir no projeto criança e consumo, que preconiza o banimento da comunicação comercial de produtos destinados a crianças ou nos quais ela é mero protagonista (LEIFERT, 2015: p 30-31).

A experiência da atuação da SCO para a regulação do tabaco foi apontada, por vários atores, como um exemplo de caminho a ser trilhado para a aprovação da regulação de publicidade de alimentos ultraprocessados. O êxito na regulação do tabaco no Brasil ocorreu pelo convencimento da sociedade civil como um todo, com esforço e atuação marcante do Instituto Nacional do Câncer (INCA/ MS) no apoio a Aliança de Controle do Tabagismo (ACT). O mesmo deve ser feito em relação a medidas regulatórias para área de alimentos. No entanto, apesar da crescente evidência em favor do uso de advertências aplicadas a produtos do tabaco, inclusive no âmbito da Psicologia e Neurobiologia, (VOLCHAN *et al.*, 2013) pouco tem sido feito no sentido de aplicar estratégias semelhantes no combate à propaganda de alimentos não saudáveis (DAVID *et al.*, 2016).

Segundo um entrevistado da SCO, as pessoas ainda não estão muito bem esclarecidas quanto aos males a saúde decorrentes do consumo de alimentos processados.

Se tivesse opinião pública seria mais positivo e favorável para o Estado poder implementar medidas mais duras. Ter a opinião pública favorável fortalece muito o papel do Estado. Nem sempre a opinião pública fica a favor do que é melhor para a saúde, se ela não estiver devidamente esclarecida. Um exemplo claro disso foi a regulação da publicidade. Faltou mais apoio da sociedade civil para apoiar a Anvisa e pressionar o governo para exigir e sustentar a regulação da publicidade de alimentos [SCO-4].

Uma publicação do CONAR argumenta que quanto maior for a participação da sociedade civil nas decisões oficiais, maior democratização e transparência haverá. Outro argumento destaca que a SCO pode atuar, por meio de ONGs e movimentos sociais organizados, de maneira construtiva junto aos pais e escolas, ajudando na disseminação de

informações relevantes, promovendo interlocução com os poderes públicos, mídia e empresas (CONAR, 2015). No entanto, essas afirmações destoam da citação a seguir que limita a participação da SCO a mera reclamação com o serviço de atendimento ao cliente, como se pode verificar em sua fala:

A opinião e a participação da sociedade são fundamentais. Para isso, as empresas disponibilizam nas embalagens ou têm um site onde abrem as portas para que todos reclamem sobre o alimento ou o anúncio que os ofenda. Mas o Estado é paternalista. O Brasil tem uma tradição empobrecedora que é de pedir lei para tudo. Não é por outro motivo que ele tem o maior número de leis do mundo ocidental, pois cismam com alguma coisa, pede-se uma Lei, apresentam um Projeto de Lei [SPC-1].

4.1.3 Concepções sobre atribuições do setor privado comercial

O caráter intersetorial das políticas públicas é uma questão essencial para o debate sobre as estratégias de enfrentamento da obesidade infantil. As ações propostas na PNPS, PNAN, PNSAN, e, nos planos e estratégias que visam ao enfrentamento das DCNT e obesidade preveem a participação de diversos setores dentro e fora do governo, como “parceiros”, dentre os quais o setor privado. No entanto, cabe problematizar em que medida existe convergência de objetivos entre setores envolvidos nas parcerias. Existem nítidos elementos contraditórios que circunscrevem os interesses que envolvem as dimensões da saúde da população e do lucro do mercado.

Grande parte dos atores argumentou que o setor privado pode desempenhar um papel importante no combate à obesidade infantil, desenvolvendo produtos mais nutritivos e menos calóricos e não realizando publicidade direcionada ao público infantil. Todavia, alguns alegaram que os acordos feitos em parceria com o MS para reduzir sódio e gorduras, são insuficientes para redução da obesidade infantil. Alguns discursos apontaram este setor como um forte aliado para promover alimentação saudável, uma vez que existem indústrias que produzem alimentos saudáveis e, que, portanto, existem níveis diferenciados de interesses que precisam ser classificados e ser diferenciados pelo governo. É necessário ter uma política para democratizar os produtos saudáveis com preços mais baixos para o consumidor.

Alguns entrevistados dos setores do Estado e da SCO argumentaram que o campo da alimentação e nutrição tem sido marcado por conflitos de interesse entre o propósito de promover a alimentação adequada e saudável e a crescente oferta de alimentos ultraprocessados, sinalizando que os valores das matérias primas de alimentos saudáveis são

mais caros. Alegaram ser necessária uma política que beneficie os produtores de alimentos saudáveis, por exemplo, cobrando menos impostos para subsidiar o custo, ou sobretaxando os produtos não saudáveis. Na concepção de dois entrevistados de setores diferentes do Estado, não é justo com as empresas e nem com a população que não consegue acessar alimentos mais saudáveis. Assim consideram que:

[...] as políticas públicas devem ser diferenciadas para quem trabalha com alimentos saudáveis. Mas não é assim que ocorre, a política fiscal é a mesma, a tributação é a mesma. É preciso provocar o Estado, o parlamento, o próprio setor privado e chegar em um nível de incômodo. Estamos tratando igualmente do ponto de vista nutricional quem causa males e quem causa benefícios [E-7].

[...] a cadeia de distribuição de alimentos saudáveis tem condições para se organizar e fazer campanhas para estimular o consumo de FLV. Mas uma única produtora não tem folego para bancar uma campanha. O critério para uma campanha única seria juntar todos os segmentos que compõe a cadeia e promover todos os alimentos com a ajuda do Estado. Se todos contribuíssem um pouco, seria benéfico para toda a sociedade. Um programa como este não tem nenhuma contraindicação, ao contrário só vai beneficiar a população [E-4].

Dois entrevistados vinculados a mesma instituição do Estado não veem as indústrias colaborando com a promoção da AS. Para eles, a indústria tem o seu papel nítido de interesse que é o lucro, por isso “tem que se adequar a regulação que o governo precisa fazer e tem condições para isso” [E-9]. Na concepção deles são coisas inegociáveis, pois as indústrias que causam obesidade estão de um lado e a saúde está do outro. “É um grande enfrentamento, pois o objetivo é fazer com que a criança se acostume com o paladar, reforçada pela publicidade”.

As grandes empresas não estão preocupadas com a saúde. Este setor só existe porque lucra. As pessoas do setor orgânico, por exemplo, também estão preocupadas com o lucro, mas pensam em um produto bom para a saúde. Produzem produtos visando ao lucro, mas com uma qualidade melhor. De outro lado, basta entrar no supermercado. Tem três corredores de *snacks* e somente duas prateleiras de alimentos saudáveis [E-5].

Os argumentos defendidos pelos entrevistados vinculados a organizações do Estado e da SCO como atribuição do SPC, foram especialmente referentes a não fazer publicidade direcionada a crianças, não fazer alegações de saúde em seus produtos e em campanhas publicitárias. Este argumento se deu em virtude de que os atores concebem que o governo não tem “forças” para influenciar a mudança de hábitos, pois ele não tem o investimento que a indústria possui no processo de marketing e que, portanto, a indústria e o setor publicitário não devem fazer nenhuma comunicação mercadológica direcionada para crianças.

Cabe assinalar que um entrevistado da SCO contesta o argumento de que o Estado não tem “tanta força” como pífio, pois delega a responsabilidade para a indústria de uma atribuição que é dele. Outro argumento vazio, segundo esse entrevistado, diz respeito ao argumento de que a indústria não deveria fazer comunicação mercadológica direcionada a crianças. Sabe-se que as estratégias usadas pela indústria têm como objetivo vender os produtos, aumentar o consumo e fidelizar, pois, elas operam para lucrar e não têm interesse em promover alimentação saudável, por isso é necessário regular as atividades do setor privado. Assim ele argumentou,

Não vejo como essas indústrias podem colaborar com a promoção da alimentação saudável. Eles estão de um lado e nós de outro. O setor comercial existe para lucrar, é assim que eles operam. Como uma empresa privada que lucra com a venda de produtos não saudáveis pode contribuir? É um grande enfrentamento. Todas as iniciativas da indústria são estratégias de marketing. Se fazem reformulação dos produtos, o Ministério da saúde está chancelando para eles, é puro marketing para indústria esse tipo de adesão [SCO-6].

Outra questão defendida pelos entrevistados da SCO e do Estado foi que o SPC tem um falso discurso quando veicula mensagens com alegação de saúde e bem-estar, pois estas objetivam unicamente atrair o consumidor para conhecer ou fidelizar uma nova marca. Nesse contexto, a associação entre alimentos ultraprocessados e refrigerantes com o esporte foi apontado como um “contrassenso descabido”. As empresas ligadas à epidemia de obesidade têm patrocinado grandes eventos esportivos com o apoio de celebridades e vêm atribuindo à obesidade o baixo padrão de atividade física da população para se livrar da culpa. [...] “a indústria deveria produzir alimentos mais saudáveis para o público infantil, reduzindo a quantidade de nutrientes prejudiciais à saúde em especial o açúcar e não fazer marketing direcionado a crianças” [SCO-9].

Não acredito que o SPC possa contribuir para redução da obesidade infantil. Muito pelo contrário, as estratégias que eles usam são para vender o produto, aumentar o consumo e fidelizar. A indústria tem um interesse que não é na saúde pública; ela quer formar um hábito, da mesma forma que o Ministério da Saúde quer que a população tenha hábitos saudáveis para evitar doenças, a indústria quer vincular e fidelizar aquele consumidor desde pequeno para garantir uma vida inteira de consumo. Eles não estão preocupados com a obesidade porque eles têm interesses conflitantes com a saúde pública. São universos paralelos [SCO-3].

Assim, conforme a narrativa acima, quando o SPC demonstra interesse em se colocar como parceiro nesta questão, considerando seus argumentos, as medidas adotadas atenderão primordialmente seu interesse final de se manter no mercado e lucrar. Outro entrevistado da SCO argumentou que [...] “eles não pensam na saúde das crianças, porque visam ao lucro. Quem tem que nortear o que eles devem fazer é o poder público”. Este entrevistado argumentou ainda que “a responsabilidade social das indústrias de alimentos é mais um rótulo do que propriamente uma coisa altruísta” e que “o setor privado não é proativo, ele só responde às demandas da sociedade e induções do Estado porque vai lucrar com isso” [SCO-9].

Já o entrevistado do SPC argumentou que o Estado deve promover campanhas para alimentação saudável e que a sua atuação está pautada em atividades educativas e autorregulamentação.

Em relação a publicidade de produtos e serviços destinados a crianças e adolescentes e anúncios que tangenciam este público, o que podemos dizer com tranquilidade é que o sistema misto de legislação e autorregulamentação que temos é rigoroso e eficiente, o que não nos desobriga de estar sempre atentos a oportunidades para aperfeiçoar o código, como fizemos recentemente com as normas relativas a ações de merchandising em programação infantil [SPC-1].

4.1.4 A agenda da alimentação saudável e a mediação dos conflitos

Embora as políticas sinalizem a necessidade de vários tipos de ações que se implementadas em conjunto convergiriam para atuar no sistema alimentar e reverter as DCNT e obesidade, verifica-se que o governo federal tem optado por estratégias com menor grau de conflito, considerando que atores do setor privado interferem diretamente sobre as políticas e praticam *lobby* para influenciar os seus interesses. As ações propostas pelos governos para enfrentar um dado problema relacionam-se com disputas em torno dos tipos de intervenção

possíveis, onde tendem a prevalecer decisões que desencadeiam menor nível de conflito de interesses.

As concepções sobre obesidade infantil, bem como as ações propostas para seu enfrentamento, estão relacionadas com as ideias e os interesses dos diferentes setores, em torno dos tipos de intervenção que são possíveis; do papel que os governos desempenham; do âmbito de atuação governamental e; das atribuições dos diferentes setores e instituições envolvidos. Desta forma, as propostas regulatórias que tensionam o setor privado e podem incidir diretamente no lucro das empresas, envolvem disputas dos diferentes grupos de interesses especialmente do setor privado de caráter comercial. Neste sentido, os grupos de interesse (público e privado) podem ter maior ou menor poder de influência no processo de formulação destas políticas, denotando o grau de intervenção do Estado sobre as relações com o mercado.

A maneira como a obesidade é concebida e os argumentos propostos para a sua prevenção e controle, aponta para alternativas diferenciadas que indicam possibilidades de intervenção, de acordo com os interesses dos setores. Tanto as estratégias e ações “individuais” como as “ambientais” são igualmente importantes para enfrentar o problema, mas sua operacionalização impõe desafios políticos e de gestão distintos. As concepções do setor privado, também explicitadas em seus documentos e páginas eletrônicas, sugerem ações educativas e prática de atividade física e são utilizadas como estratégias para justificar que este setor possui interesse na saúde e cumpre a sua parte apoiando campanhas educativas, fazendo autorregulação e reformulando o teor nutricional de seus produtos.

As propostas regulatórias podem incidir diretamente no lucro das empresas privadas, por isso envolvem disputas de diferentes grupos de interesses, especialmente do setor privado de caráter comercial. No Brasil algumas dessas iniciativas já compõem o escopo de determinadas políticas públicas, contudo encontram grande resistência dos grupos de interesse privado, colocando um importante desafio para a sociedade no enfrentamento desta questão. Conforme Leys (2001, p.3-4), “na busca pela sobrevivência, as empresas não param de procurar maneiras de romper os limites estabelecidos pelas regulações do Estado, incluindo os limites que circunscrevem as esferas do não-mercado no sentido de levá-las à mercantilização e à produção de lucros”.

O setor saúde tradicionalmente focou a abordagem da obesidade na dimensão do consumo alimentar, onde suas estratégias de enfrentamento eram pautadas majoritariamente em estratégias educativas e individualizadas. O processo de construção do SISAN fortaleceu o debate sobre as articulações entre agricultura e nutrição e o sistema alimentar passou a integrar os documentos do setor saúde, a exemplo do guia alimentar para a população brasileira. Nesse

sentido, a contribuição da SAN para reorientar a abordagem da obesidade não foi apenas a formulação de propostas que considerem o problema para além das mudanças no comportamento por meio de intervenções individualizadas, mas o fato de promover conexões com a discussão sobre o sistema alimentar, especialmente com os processos de produção, abastecimento, comercialização e acesso aos alimentos.

A reformulação do guia alimentar, dando ênfase aos alimentos naturais e não aos nutrientes, foi apontado por vários atores como um importante avanço do MS, pois é claramente um movimento de iniciativa política, de dizer não. O guia aposta a em uma nova classificação de alimentos que conflita com os interesses do mercado, mas que converge para um desejo de resolver os problemas alimentares da sociedade brasileira de forma sustentável e saudável. Um ator do Estado citou que o guia alimentar incomodou muito as indústrias de alimentos e argumentou que “[...] quanto mais a indústria reclama, melhor é o que o estamos fazendo. Na medida em que se ganha o reconhecimento no executivo e se consegue maior reflexão na sociedade, o tema avança ”[E-1].

O CONSEA tem tido um papel muito importante na divulgação e fortalecimento desta discussão, mas para o tema ganhar maior adesão é necessário convencer toda a sociedade civil sobre a relação entre o que se vê e o que se compra e os males advindos destes alimentos. Todavia, a despeito das “boas intenções” do guia alimentar cabe considerar que ele se insere no campo das ações educativas que visam modificar atitudes individuais. Portanto, o seu alcance é limitado quando comparado a uma medida regulatória, que proíba ou restrinja a publicidade dos alimentos que o guia preconiza que sejam evitados. Desta forma, este tipo de intervenção do Estado é menos conflituoso do que a regulamentação da publicidade de alimentos.

Outro avanço empreendido, que indiretamente pode afetar crianças, diz respeito a uma Portaria recém-publicada pelo MS³⁴ que dispõe sobre as ações de PAAS nos ambientes de trabalho, a serem adotadas como referência nas ações de promoção da saúde e qualidade de vida no trabalho no âmbito do MS e entidades vinculadas. As ações de PAAS nos ambientes de trabalho têm por objetivo contribuir para a promoção da saúde dos trabalhadores, bem como dos indivíduos participantes de eventos promovidos pelo órgão ou entidade, contribuindo para a redução dos agravos relacionados às DCNT e dos seus fatores de risco modificáveis, especialmente sobrepeso e obesidade e alimentação inadequada.

³⁴ Portaria nº 1.274, de 7 de julho de 2016 (MS). Diário Oficial da União de 8 de julho de 2016.

Os argumentos mais recorrentes, nas falas dos entrevistados do estudo, sobre a dificuldade do avanço da pauta da AAS e da prevenção e controle da obesidade, foram relacionados ao interesse do setor privado em detrimento do público; a fragilidade de representações da sociedade nos espaços decisórios de políticas públicas; o descompromisso com as causas coletivas dos governantes eleitos para representar os interesses da sociedade; o poder dos meios de comunicação na influência das escolhas alimentares; o despreparo de gestores públicos e; a dificuldade para implementar políticas em pequenos municípios. Um entrevistado vinculado a uma instituição do Estado argumentou que nem a sociedade, nem o contexto político estão favoráveis para a regulação da publicidade de alimentos infantis. Assim ele destaca:

Há mais de dez anos se está tentando colocar em marcha a pauta da regulação da publicidade de alimentos para o público infantil, quando o contexto político era mais favorável, e não passou. No cenário atual, eu vejo com dificuldade o avanço desta agenda. Eu não sei se a sociedade está preparada para uma regulamentação da publicidade infantil, tem alguns discursos que recaem sobre essa questão de o Estado intervir e que isso deveria ser uma tarefa dos pais. Mas eu acho que é um avanço, pois quando elaboramos a regulamentação (RDC 24), nós tínhamos um cenário pior na sociedade. Hoje eu acho que mudamos, pois há uma maior percepção dos pais de que a televisão influencia o consumo de uma forma geral. Acho que tem um campo mais fértil sobre a regulamentação das cantinas escolares, com isso acredito que é o momento de fazer um processo mais mobilizatório do que já chegar as vias de fato, porque como é um enfrentamento muito grande, nós precisamos de uma sociedade muito mobilizada [E-7].

Nas palavras de um representante da SCO que participa do CNS, a substituição do Ministro da Saúde Arthur Chioro, um defensor da saúde pública, por Ricardo Barros demonstra um retrocesso por alianças políticas que podem resultar em perdas e outras implicações na pauta da AAS.

O gestor do MS (Chioro) era de longa data na sua trajetória um defensor da saúde pública. Os avanços se reduziram bastante após a pasta ser trocada por negociata política. Nos próximos anos eu acho que vai piorar muito. É preciso levar para as conferências as representações dos movimentos sociais. Tem que garantir agora na 5ª Conferência de SAN e 15ª Conferência Nacional de Saúde. Tem que fazer alianças com o CONASS e CONASEMS e levar as propostas dos municípios, já que passou

pelas etapas de conferências municipais e estaduais. É necessário investir forte na mobilização descentralizada, para que as ações sejam executadas dos municípios para cima. Eu acho que o novo Ministro vai ter pouco diálogo com o CNS (já desmarcou duas reuniões). Já o ex Ministro valorizou o diálogo com os conselheiros. Não tenho expectativas de que o atual ministro venha participar [SCO-7].

Outro argumento trazido foi quanto a falta de comprometimento e de ética por representantes de cargo do Estado que em princípio deveriam defender o interesse público. Em tese o Estado é integrado por um governo soberano, representado por grupos de indivíduos que, se organizam para a realização de uma finalidade comum. Todavia, existem diferenças de intenções individuais e partidárias sem limites éticos, morais e legais que corrompem o objetivo maior do Estado. Se uma lei garante direitos ela deveria ser suficiente para que houvesse espaço no campo jurídico para o seu cumprimento. Mas, o envolvimento das grandes empresas com políticos para comprar o favorecimento próprio, ou mesmo o financiamento de pesquisadores, é uma prática que tem se constituído em vários países. É uma lógica voltada para interesses individuais e não o coletivo. Nesse sentido, Landes afirma que

O Estado pode ser muito útil como servidor do mundo dos negócios. Os funcionários públicos sempre foram vulneráveis à tentação (suborno). Essa é a natureza humana. Mas o crescimento dos salários e bonificações da iniciativa privada de economias em expansão inflacionou e acelerou essa venalização do governo e da administração pública. Os homens de dinheiro podem comprar homens de poder. Presidentes e primeiros-ministros atuam como caixeiros viajantes e avaliam seu êxito pelo número de transações concluídas e de contratos assinados. Os ideais submetem-se aos interesses (LANDES, 1998: p.589).

Um entrevistado vinculado a uma instituição do Estado foi enfático ao elogiar a existência de um conjunto de medidas em âmbito intersetorial, que podem ser implementadas em estados e Municípios. Contudo, apontou que o grande nó crítico são as medidas regulatórias. Nesse sentido, ressaltou que quando vem um pacote de medidas em uma Política ou Diretriz da OMS, os Estados têm como prática implementar as mais fáceis ou as que implicam em menor ou nenhum conflito de interesses. Nesse contexto, a regulação da publicidade de alimentos, a rotulagem nutricional frontal e a tributação de bebidas açucaradas foram apontadas por um entrevistado da SCO como o maior desafio dos governos porque implica em sérios conflitos de interesses.

[...] Já temos algumas medidas regulatórias importantes que protegem a amamentação, mas a regulação da publicidade de alimentos foi derrubada na justiça.

Acredito que pelas crianças seja um caminho mais rápido para se conseguir avançar. O CONANDA também emitiu uma resolução contra publicidade mercadológica, mas não tem força de Lei. Outra necessidade é a revisão das normas de rotulagem nutricional com a inclusão da informação frontal com destaque aos riscos à saúde e, a aprovação de medidas fiscais promotoras da alimentação adequada e saudável, como a tributação sobre bebidas açucaradas para desincentivar o consumo desses produtos [SCO-8].

Um entrevistado vinculado a uma instituição do Estado argumentou que a Política pública é importante, mas é necessário que o cidadão participe, que esteja consciente. Para ele há complexidades, mas tem soluções reais e possíveis que dependem do trabalho do governo federal em parceria com os municípios e estados e da participação social. Contudo, a dificuldade de diálogo com alguns gestores e com o nutricionista foram apontadas como um grande obstáculo.

Existem programas que se tem muita dificuldade de convencimento de gestores municipais e estaduais e do próprio profissional de nutrição que muitas vezes é formado para o mercado e quando ele vai para o SUS não sabe o que fazer, ele não tem uma formação direcionada, não tem o olhar da saúde pública e, não sabe a importância de dialogar. O Ministério tem informações, mas isso não é suficiente para o profissional que teve uma formação muito distante deste universo [E-2].

Outro informante-chave deste mesmo órgão apontou que a agenda do combate à pobreza foi diferente da alimentação saudável, porque esta dialoga com todos os segmentos da sociedade e, portanto, necessita de tempo e muita mobilização para alcançar resultados sustentáveis.

Essa pauta é de uma complexidade enorme. Tem interesses e poderes em jogo. O primeiro enfrentamento é o Lobby da indústria de alimentos. O lobby é quem manda no Congresso. O parlamento brasileiro é formado por pessoas que têm muito dinheiro. O financiamento de integrantes da bancada ruralista no Congresso por corporações do agronegócio, impacta diretamente as decisões políticas. Tem que ter uma batalha permanente a cada dia. Há um longo caminho pela frente. Tem que saber avançar, aonde a resistência é menor. Não dá para achar que vai acontecer tudo de uma vez. Tem que cadenciar o processo para que ele seja irreversível. Não dá para ser voluntarista. É preciso ter uma visão de Estado. O tempo das pessoas é diferente, há uma pressa enorme, do tempo do Estado. Temos plenas condições para cadenciar

um processo que ganhe força ao longo da sua implantação, para daqui cinco, dez anos colhermos resultados significativos e substantivos [E-6].

Para Reis (2003) a presença dos grupos de interesse é parte indissociável da vida democrática, fruto da simples possibilidade de livre encaminhamento de demandas do Estado. Igualmente Olson (1982) afirma que um mercado sem grupos de pressão jamais existirá, uma vez que o poder coercitivo exclusivo do Estado tem de continuar existindo e sua mera existência estimula a formação de *lobbies*, e quanto mais *lobbies* houver mais grupos serão obrigados a formar seu próprio *lobby* para não se tornarem as principais vítimas do processo. Nesse sentido, entidades de interesse público como o IDEC, Instituto Alana, os diferentes fóruns e redes, têm atuado de maneira articulada para fortalecer o debate e fazer *lobby* junto aos congressistas esclarecendo e defendendo de forma clara e amadurecida os interesses coletivos.

É preciso ampliar o debate e trazer estes temas para a sociedade, que precisa estar informada e mobilizada, o que não é uma tarefa fácil quando o assunto é alimentação, porque existem muitas pessoas que alegam que o Estado não pode interferir na escolha dos filhos. Nas palavras de um entrevistado da sociedade civil é preciso alertar essas pessoas a refletirem que os hábitos delas não são os mais inteligentes e esse desafio é muito grande. Assim ele argumenta:

As pessoas costumam admitir que falham. O indivíduo acredita que tem o poder de controlar o que consome e o que faz mal. Acha que pode parar a qualquer momento. Não admite que não é ela que está decidindo. Eles acham que eles têm o poder de decisão e não são teleguiados pela publicidade. Não enxergam o sistema alimentar. Não acreditam nos estímulos que receberam das propagandas; dizem que ninguém põe uma arma na cabeça do outro e diz compra isso ou aquilo. Não admitem que é a propaganda que o está fazendo comprar. Não enxergam o ambiente alimentar em que estão inseridos. Acreditam que tudo o que estão comprando é por decisão própria e não por causa da publicidade [SCO-9].

Outro entrevistado da SCO argumentou que o “novo olhar da nutrição” requer que a alimentação saudável seja compreendida para além da saúde, como uma questão de alimentação como direito humano, que lida também com sustentabilidade ambiental. “[...] as pessoas precisam querer comer em casa com a família, praticando a culinária. É preciso dar um novo caráter para o ato de se alimentar, pois atualmente as pessoas já foram seduzidas e conquistadas pela indústria e acreditam que não são mais capazes de preparar uma refeição” [SCO-5].

Um grande desafio a ser superado diz respeito a representação fragilizada ou fragmentada que se encontra a sociedade civil organizada. Os setores ligados aos interesses financeiros sabem disso, e se aproveitam, se aproximando de forma mais rápida e contundente nos espaços de negociação política. [...] “Eles são grandes corporações, com um investimento pesado no sentido financeiro, por isso possuem uma enorme capacidade de penetração nos espaços do governo. Se divergem do que está sendo formulado e não querem produzir de forma saudável, não devem ter participação nas políticas. Saber que o governo federal se articula com eles é muito ruim” [SCO-7]. Desta forma, a ação do governo quando articulada com outros setores de governo e com os movimentos sociais, contribui muito para enfrentar os grupos de interesse.

Atualmente vários setores do governo já estão falando sobre alimentação saudável e comida de verdade por causa da repercussão do guia alimentar, que é um instrumento norteador de outros materiais e políticas. Esta é uma política que converge com a Política de SAN. “As pessoas precisam desejar comer de forma saudável, isso tem que virar moda, principalmente entre os adolescentes”, argumentou um entrevistado que reconheceu a fragilidade do Estado para aprovação de medidas regulatórias.

Eu sei que o estabelecimento de medidas regulatórias é um ponto muito sensível. É uma fragilidade do governo federal, mas o Estado deve continuar tentando. Apesar do CONAR se posicionar que faz autorregulamentação. Já está comprovado que esse tipo de regulação não é suficiente. Não é possível uma única ação para enfrentar a obesidade infantil, dissociada de outras. Não dá para focar só nas crianças. É preciso um conjunto de ações maiores. A disponibilidade de alimentos é um tema chave. É preciso ter Políticas Públicas de abastecimento que olhem para regiões, bairros, cidades. Porque as famílias pobres têm grande dificuldade de acessar os alimentos saudáveis por falta de equipamentos (supermercados). Esse enfrentamento é muito grande. É um problema de todas as faixas etárias. É necessário encaixar todo o enfrentamento numa Plataforma única, que todos possam acessar [E-6].

A correlação de forças existente no congresso brasileiro foi apontada, por um entrevistado do Estado como desproporcional, uma vez que “os interesses privados têm se sobressaído em um congresso conservador e, extremamente descomprometido” [E-4]. Nesse sentido, vários atores argumentaram que a conjuntura está muito ruim, uma vez que a postura do governo demonstra falta de interesse, quanto a medidas regulatórias como a de agroecologia

e produção orgânica, com risco inclusive de perdas, como a questão da rotulagem dos transgênicos e da discussão sobre a liberação do registro de agrotóxicos pela Anvisa.

A heterogeneidade de concepções de cada setor, e mesmo dentro dos setores, quanto às estratégias de enfrentamento da obesidade infantil e responsabilidades dos atores sociais, pode afetar o avanço de políticas integradas e convergentes que incluam ações de promoção e de proteção, que deveriam ser implementadas simultaneamente para que tanto o discurso, quanto a prática estejam em consonância.

Todavia, a leitura que se faz das concepções sobre obesidade infantil e o papel de cada ator para o enfrentamento sugere que os embates que se estabelecem em torno das ações são moldados por interesses divergentes. Os conflitos que se põe especialmente entre a SCO e o SPC, podem indicar que algumas Instituições do Estado atuam como um pêndulo que ora se inclina para beneficiar os interesses do mercado, ora vai na direção oposta tentando atender sociedade.

O fato de acordos e parcerias com o governo não serem reconhecidos como um ‘problema’, por uma parcela de representantes do Estado, especialmente aqueles que exercem cargos hierarquicamente superiores nas Instituições com atribuições relativas ao tema da obesidade infantil, pode prejudicar o avanço da pauta da regulação. Esta heterogeneidade dentro do governo indica o contexto institucional das falas.

As concepções e controvérsias especialmente identificadas pelos atores do Estado sinalizam os desafios que precisam ser enfrentados no interior do próprio governo, tendo em vista a grande permeabilidade do setor privado, que tem se naturalizado no interior do Estado brasileiro. Como aponta Eduardo Marques (1999, p.49), “ao contrário da pressão pessoal orientada a fins e canalizada em elementos específicos no aparelho de Estado, a permeabilidade acontece de uma forma disseminada e dispersa”, sendo canalizada por relações que em grande parte não veiculam esse tipo de relação e “não tem necessariamente como objetivo a maximização de interesses específicos”.

De acordo com um representante da SCO o SPC tem acesso facilitado ao Congresso e por isso faz lobby diariamente porque esse é o trabalho deles. Assim ele discorre,

Na página da ABIA tem uma lista enorme de projetos de lei que são de interesse do Setor. Fica nítido que eles têm uma entrada muito facilitada no congresso. Pelas consultas públicas também se consegue ver sempre a maior participação da indústria. Portanto, para este ator fazer barulho de forma eficaz é o grande desafio. As informações quando chegam com a devida contundência conseguem mudança. É

preciso lutar para ganhar visibilidade e convencimento pelo discurso, pois quem fala mais alto e de forma convincente é a indústria que tem acesso ao governo e compra espaço na TV. O marketing não tem que ser combatido, mas tem que ser regulado e utilizado de forma ética [SCO-7].

Este mesmo entrevistado argumentou que o “aumento na prevalência da obesidade, de certa forma, pode ajudar a reunir argumentos para conscientizar os gestores e o Congresso que será preciso lançar mão de dispositivos regulatórios mandatórios, porque existe uma grande blindagem nos encaminhamentos”. Segundo ele, muitos projetos são encaminhados, mas não têm muita visibilidade. Com a conjuntura atual está mais difícil ainda, porque seguem nessa blindagem e aproveitam a onda conservadora” [SCO-7].

Um grande desafio colocado por alguns entrevistados da SCO foi quanto a necessidade de estruturar um novo modelo de produção de alimentos. Nesse contexto, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica lançada com objetivo de integrar e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica de base agroecológica, que visa contribuir para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis (BRASIL, 2012c), precisa ser fortalecida para apoiar a transição do modelo de produção atual, que é intensivo na mecanização, baseado na monocultura, no uso intensivo de agrotóxicos, para um modelo agroecológico que produz alimentos sem venenos e de forma diversificada, respeitando os biomas e conservando a biodiversidade.

Outra aposta trazida foi na agricultura urbana, ou seja, na produção de alimentos nos espaços urbanos. Essa agricultura deve ser valorizada, protegida e precisa de políticas públicas que a promovam, porque ela cumpre um papel central na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, seja porque ela permite o acesso ao alimento pela via do autoconsumo, seja porque ajuda a discutir a democratização e a redemocratização dos espaços coletivos e o uso das cidades. “A agricultura urbana e perirubana é importante, pois um cultivo para o autoconsumo permite aumentar o grau de sociabilidade nos bairros, o que ajuda a caracterizar uma cidade mais democrática. Esses espaços criativos de produção precisam virar política pública” [SCO-6].

Cabe considerar que o II PLANSAN (2016-2019), prevê como ações regulatórias (1) a articulação junto ao Mercosul da revisão da Resolução sobre rotulagem geral de alimentos e da Resolução sobre rotulagem nutricional de alimentos; (2) a pactuação e o monitoramento das metas de redução de sódio em alimentos processados no Brasil e o ajuste de pactos para redução

do açúcar em produtos das categorias prioritárias, construído a partir de discussão ampla com sociedade; (3) elaboração de estudos para propor medidas fiscais para apoiar o aumento do consumo de alimentos adequados e saudáveis; (4) monitoramento de projetos de lei que regulamentam a publicidade de alimentos, rotulagem nutricional, rotulagem de transgênicos, comercialização e publicidade em cantinas escolares e; (5) a regulamentação da comercialização, propaganda, publicidade e promoção comercial de alimentos e bebidas processados e ultraprocessados em equipamentos das redes de educação e saúde, públicos e privados, equipamentos de assistência social e órgãos públicos (BRASIL, 2016).

Embora se reconheça que o processo para mudanças estruturais será longo e demorado, há que se criar um ambiente social, parlamentar, governamental, midiático, entre outros setores, favoráveis à alimentação saudável. A atual conjuntura na qual a presidente Dilma Rousseff sofreu um processo de impeachment traz a preocupação de retrocessos em políticas já aprovadas e no avanço de outras que impliquem diretamente na economia. As tendências neoliberais do novo governo podem tornar mais difícil avançar a discussão sobre medidas regulatórias para PAAS e para prevenção e controle da obesidade infantil. Alguns movimentos preocupantes já foram realizados pelo governo do presidente Michel Temer, que vem assumindo postura de aliado do mercado, com a aprovação de medidas que reduzem recursos para saúde, educação e assistência social, bem como da redução de direitos trabalhistas e previdenciários (FIRMIANO, 2016).

Em síntese, o Estado foi apontado por todos os entrevistados como o principal responsável para enfrentar o problema da obesidade infantil. Todavia, cada segmento atribuiu um peso maior ou menor às ações do Estado, tendo em vista que as suas ideias são condicionadas pelo contexto institucional em que os mesmos estão inseridos e relacionam-se entre si em um processo dinâmico. Além disso, entrevistados que atuam na mesma instituição apostam em estratégias diferentes e há divergências entre o posicionamento de acordo com os cargos que ocupam na hierarquia institucional. Assim, o lugar do entrevistado na estrutura organizacional da instituição condicionou de modo distinto a sua fala e o seu relato na entrevista. Ou seja, alguns apostam que as medidas mais estratégicas seriam aquelas que feririam os interesses econômicos do mercado, aqui representado pela indústria de alimentos e bebidas e pelo setor publicitário, como a regulação da publicidade de alimentos, a rotulagem frontal, e medidas fiscais que impõe a taxaço de alimentos ultraprocessados. Já outros entrevistados, da mesma instituição, mas que se distinguem por ocuparem cargos de direção ou coordenação de áreas técnicas ou programas, defendem formas de enfrentamento da obesidade

que não impliquem em restrições das atividades do SPC e que não criem tensionamentos entre o governo e esse setor.

As concepções e argumentos do SPC (aqui também identificados nos documentos analisados) são pautados na ideia de que cabe aos pais ou ao próprio indivíduo realizar suas escolhas alimentares sem nenhuma interferência do Estado e, portanto, apostam em medidas de caráter educativo, considerando a educação como o melhor caminho para a prevenção e controle da obesidade infantil, em conjunto com a autorregulação do mercado.

Intervenções educacionais baseiam-se no diagnóstico de que indivíduos carecem de informações, conhecimentos ou habilidades para evitar a obesidade. Contudo, de acordo com os informantes-chave da SCO, estratégias regulatórias devem ser igualmente adotadas, especialmente para atingir populações mais vulneráveis, que nem sempre possuem tempo, recursos ou antecedentes educacionais para acessar as fontes de informação disponibilizada. Importa destacar que na visão destes entrevistados, o “empoderamento” da população é necessário, todavia não é suficiente se não coexistirem no mesmo cenário políticas que atuem nos ambientes, uma vez que modificações nos hábitos de vida não têm impacto se o ambiente não der suporte para que as crianças e suas famílias possam sustentar tais modificações. Ou seja, estes entrevistados sinalizaram os limites que os pais/responsáveis enfrentam para modificar e influenciar suas escolhas alimentares e a de seus filhos em contextos adversos à adoção de práticas saudáveis.

Sem desconsiderar a importância de medidas individualizadas, há que se reconhecer que os argumentos propostos pelo SPC podem ser atribuídos aos interesses em disputa, em torno do desejo de operar livremente no mercado. Por outro lado, conforme argumentaram os informantes-chave da SCO, as ações regulatórias são imprescindíveis para o enfrentamento da obesidade, todavia empresários do setor publicitário e das grandes indústrias de alimentos possuem forte peso de influência nesse processo. Assim, um conjunto de medidas com potencial para transformar os ambientes em favor da oferta, da disponibilidade e do acesso a alimentos mais saudáveis que vem sendo proposto pela ANVISA e pela CAISAN, em diálogo com a sociedade civil (regulação da publicidade de alimentos e projetos de lei com o mesmo escopo que tramitam no congresso nacional), vem enfrentando grandes dificuldades em sua aprovação e implementação, sobretudo em razão dos interesses em jogo no campo político e econômico que circunscrevem as relações entre os setores públicos e privado em torno dessa pauta.

Nesse sentido, as estratégias, ações e programas para prevenção e controle da obesidade infantil não se restringem apenas ao consumo de alimentos e a prática de atividade física, mas a questões estruturais que afetam a economia e, que precisam ser superadas tendo em vista os

interesses conflitantes com a saúde pública. Assim, até os dias de hoje as modestas mudanças nas políticas e programas relacionados à obesidade infantil não levaram à reversão de sua prevalência mesmo em locais com programas mais abrangentes (DODSON *et al.*, 2009). Contudo, há um embate entre os que defendem mudanças incrementais e mudanças transformadoras na abordagem à obesidade infantil. Os incrementalistas argumentam que apenas mudanças modestas e politicamente viáveis “no mundo real”, como por exemplo a redução diária da ingestão de alimentos e o aumento da atividade física por 10 min, já seriam suficientes, se fossem sustentáveis, para trazer declínios significativos na obesidade. Adotando a linguagem da redução de danos, os defensores desta mudança argumentam que é melhor fazer pequenas mudanças do que nenhuma. Já os defensores de mudanças transformadoras se preocupam que as incrementais possam co-optar a demanda por mudanças mais significativas (FREUDENBERG, 2013).

4.2 CONTROLE E REGULAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

A Lei 8080/90, que define o SUS, determina que o Estado deve garantir a saúde da população, por meio da formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e do estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1990b). No âmbito do SUS são consideradas medidas de proteção as ações de caráter regulatório, que impedem que coletividades e indivíduos fiquem expostos a riscos e situações que estimulem práticas não saudáveis. Assim, a saúde começa pelo direito a não ficar doente em decorrência de causas que compete ao Estado regular mediante intervenção nas suas bases geradoras ou na cadeia causal (SANTOS, 1997).

A regulamentação representa a tentativa dos governos de estabelecer limites ao escopo das atividades privadas na garantia dos direitos constitucionais e do bem público (CHRISTENSEN, 2010). A regulação envolve um conjunto de decisões de natureza política, tendo, por essência a execução da vontade da lei pela autoridade estatal, com vistas ao eficiente funcionamento dos agentes econômicos e dos mercados atuando de forma neutra e despolitizada (MATTOS, 2006; SOUTO, 2008). A atividade regulatória em saúde se constitui em uma das funções essenciais da saúde pública, exercida por meio de distintos dispositivos com vistas a garantir a qualidade dos bens e serviços, bem como promover ambientes saudáveis, proteger a saúde dos consumidores, trabalhadores e da população em suas relações com os serviços de saúde (BUSS, 2010).

O reconhecimento do governo sobre a relação entre o quadro epidemiológico e a qualidade dos alimentos vem se fortalecendo com a aprovação de políticas e planos de ações em âmbito Federal com destaque para o Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das DCNT no Brasil, 2011–2022 do MS (BRASIL, 2011a); a EIPCO (BRASIL, 2014b); bem como, a PNPS e a PNAN (BRASIL, 2012a; 2014a) que visam ao enfrentamento dos problemas de saúde, que vêm se agravando desde as transições epidemiológica e nutricional. Estas políticas incluem ações de PAAS e de controle e regulação dos alimentos com vistas a modificar o ambiente obesogênico e contribuir para o enfrentamento das DCNT e prevenção e controle da obesidade infantil. Em seu escopo incluem-se ações de caráter regulatório como a adequação do perfil nutricional dos alimentos ultraprocessados, o aumento da oferta e redução dos preços de alimentos saudáveis, a regulamentação da publicidade de alimentos e a revisão da rotulagem nutricional.

As políticas de promoção de saúde, em especial as de caráter regulatório são fundamentais para garantia da AAS, uma vez que o controle e a regulação dos alimentos contemplam uma série de ações com vistas a proteger à saúde da população, incluindo os aspectos sanitário, biológico, tecnológico e nutricional. No Brasil, o controle sanitário de alimentos é uma responsabilidade compartilhada entre órgãos da administração pública com destaque para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)³⁵ que representam o Estado na relação da sociedade com o mercado. Estes órgãos coordenam, supervisionam e controlam as atividades de registro, informação, inspeção, controle de riscos e estabelecimento de normas e padrões visando, especialmente, impedir a exposição a riscos e situações que estimulem práticas não saudáveis, com o intuito de regular o mercado e proteger a saúde da população dos interesses comerciais.

A regulação sanitária de alimentos se alicerça sobre os pilares da regulamentação, fiscalização e controle, abrangendo um conjunto de instrumentos legais e de procedimentos técnicos operacionais que o poder público utiliza para reger a conduta das empresas quanto à produção, distribuição e prestação de serviços de diferentes bens alimentícios, a fim de proteger a saúde da população (FIGUEIREDO, 2014). No entanto, a influência da indústria nas políticas

³⁵ A inspeção dos alimentos exclusivamente de **origem animal** (carnes, leite, ovos, mel, pescados e seus derivados), bebidas em geral (não alcoólicas, alcoólicas e fermentadas) e vegetais *in natura* cabe ao MAPA. As águas envasadas, os demais alimentos, **seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários** são de competência da ANVISA. Disponível em: <http://foodsafetybrazil.org/competencia-pela-inspecao-e-regulacao-de-alimentos-mapau-anvisa/#ixzz4NdZDWjFq>

públicas, é relevante no Brasil não só no campo da alimentação e nutrição, mas em outros setores, uma vez que trata de questões e práticas sociais e políticas que envolvem interesses de diferentes informantes-chave (HENRIQUES, DIAS, BURLANDY, 2014).

Nesse sentido, a ANVISA adota intervenções distintas quando aplica regras compulsórias para o setor privado quanto aos contaminantes, que em geral, produzem efeitos de curto prazo e de propagação extensiva e rápida, desconsiderando os riscos sanitários referentes aos componentes nutricionais (gorduras saturadas, açúcares e sal) dos alimentos ultraprocessados, que quando consumidos em excesso produzem efeitos nocivos à saúde a longo prazo (FIGUEIREDO, 2014).

Desta forma, de acordo com Figueiredo (2014), os “riscos emergentes” dos alimentos, relacionados à obesidade e a outras DCNT, se comportam como tipos de ameaça continuamente crescentes, que exigem controle e regulação. Todavia, as estratégias regulatórias aplicadas a estes estão na direção das propostas que apregoam a redução das funções do Estado, justificadas pela autossuficiência do mercado na gestão dos seus negócios. Estratégias como a regulação da publicidade de alimentos, a rotulagem nutricional frontal e a tributação de alimentos não saudáveis, são concebidas pelo setor privado como ameaças ao livre comércio. Como argumenta Figueiredo (2014), a percepção do grau e da qualidade da regulação de um determinado problema, pode ser distinta para diferentes atores sociais, a partir da interferência que esse problema assume sobre suas vidas.

Neste estudo, as ações regulatórias foram destacadas pelos entrevistados vinculados a organizações do Estado e da SCO como fundamentais para a prevenção e controle da obesidade infantil. No entanto, eles apresentam argumentos divergentes quanto ao tipo de ação que deve ser implementada pelo Estado (Quadro 6). De um lado, alguns informantes-chave argumentam que o Estado deve atuar em parceria com o setor privado e a sociedade civil para promover a AAS e por isso defendem acordos e parcerias entre as partes. De outro lado, informantes-chave da mesma instituição, discordam com veemência sobre qualquer tipo de parceria com o empresariado, porque consideram que há conflitos de interesses e que, portanto, não há como estabelecer acordos entre partes com objetivos radicalmente opostos.

Cabe considerar que a SCO enxerga a necessidade de estratégias regulatórias que sejam voltadas para diferentes práticas ao longo do sistema alimentar, conforme pode-se verificar no discurso de um entrevistado: “Tem dados que demonstram que o mesmo alimento produzido no Brasil, tem percentuais de sódio e açúcar diferentes do produzido entre outros países. Este aspecto da regulação tem que ser construído” [SCO-7]. No entanto, a atividade regulatória

envolve alto nível de incerteza e complexidade, incluindo valores, interesses e potenciais conflitos.

A regulação da publicidade de alimentos, a proibição da distribuição de fórmulas infantis em hospitais e da promoção comercial de alimentos obesogênicos em escolas, o estabelecimento de padrões sobre o tamanho das porções e a densidade de nutrientes e a rotulagem nutricional frontal, são abordagens regulatórias difíceis de serem aprovadas e implementadas porque provocam oposição política de grupos de interesse privado, que podem perder lucros como resultado. Embora haja provas científicas apontando para os efeitos negativos do que é consumido pela população, “não é aconselhável guerrear contra as grandes empresas que os produzem, uma vez que a dinâmica econômica que está na base da organização política é delas dependentes” (PALMA *et al.*, 2014: 1268).

Desse modo, em razão do poder político e econômico que detém, os representantes das indústrias de alimentos e bebidas açucaradas e do setor publicitário têm sido capazes de reter avanços, especialmente, nas medidas de natureza regulatória, e de impedir a aprovação de legislações, de postergar sua implementação ou de fazer retroceder medidas já implementadas. Alguns dilemas quanto ao papel regulador do Estado podem tensionar os processos políticos de modo a dificultar ou mesmo inviabilizar determinadas ações (GAMARRA, PORTO, 2015).

Quadro 6 - Tipos de ações regulatórias defendidos pelos informantes-chave do estudo

INFORMANTES - CHAVE	TIPOS DE AÇÕES REGULATÓRIAS
Estado	Regular a Publicidade de alimentos Realizar revisão da rotulagem Taxar alimentos não saudáveis
Socied. Civil Organizada	Regular a Publicidade de alimentos Realizar revisão da rotulagem Taxar alimentos não saudáveis Controlar a expansão dos monocultivos Adotar áreas livres de transgênicos e agrotóxicos Readequar a legislação sanitária para atender à produção artesanal de alimentos. Desenvolver mecanismos de taxaço e regulação para indústrias de produtos ultraprocessados, transgênicos e biofortificados.
Setor Privado Comercial	Sistema misto de regulação (CDC e CONAR)

Fonte: elaboração própria

4.2.1 Dificuldades e dilemas para regulação da publicidade de alimentos

A infância e a adolescência são períodos extremamente importantes para o desenvolvimento de um estilo de vida saudável, uma vez que os comportamentos adquiridos nesta fase tendem a ser perpetuados por toda a vida. Nesse sentido, é importante que a criança seja protegida, ao longo da sua vida do ambiente de estímulos voltados para o consumo, de modo a não interferir negativamente, na fase adulta, na sua capacidade crítica e em sua autonomia nas decisões. Portanto, mecanismos de proteção devem ser garantidos pelo Estado para que coíbam as estratégias que atuam sobre os aspectos subjetivos das práticas sociais e de valores sociais que inclusive afetam as relações sociais, como a própria relação das crianças com os pais (HENRIQUES *et al.*, 2012).

Ademais, considerando que o Brasil estabeleceu por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) o princípio do DHAA faz-se necessário que ações no sentido de proteção e promoção à saúde sejam garantidas, principalmente por parte do Estado, que tem a obrigação de respeitar, proteger e fazer cumprir este direito (BRASIL, 2006d). Desta forma, o governo brasileiro vem advogando que políticas de saúde específicas para a infância são necessárias e devem ser previstas considerando que é de responsabilidade estatal a proteção da saúde das crianças e adolescentes (BRASIL, 1990c).

A publicidade, em sua essência, é um instrumento de caráter econômico que as empresas utilizam para convencer o consumidor a escolher determinado produto. Seu alcance é rápido e amplo, uma vez que ela pode estar presente, isolada ou simultaneamente, em diversas mídias (televisão, rádio, revistas, jornais, internet, espaços públicos), além de camuflada em ações de *merchandising*. O problema da publicidade se refere ao conteúdo anunciado e ao seu público alvo. A grande maioria dos comerciais veiculados na televisão brasileira, por exemplo, é relacionada a alimentos de baixo ou nenhum valor nutricional, ricos em sódio, gorduras e açúcar e destinados prioritariamente às crianças e adolescentes, que formam um público mais vulnerável (ALMEIDA *et al.*, 2002; HAWKES, 2006; HENRIQUES *et al.*, 2012; CONSEA, 2015).

Como os hábitos alimentares se formam na infância, as crianças são um importante alvo da publicidade, em função de sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento biopsicossocial. Portanto, as concepções que defendem a regulação da publicidade de alimentos pelo Estado, trazem o argumento da necessidade de proteção das crianças considerando que os hábitos adquiridos na infância, geralmente, são levados para a vida adulta, condicionando o estado nutricional e podendo contribuir para o desenvolvimento de doenças relacionadas às práticas alimentares.

Além da publicidade televisiva, as crianças recebem estímulos nos diversos ambientes que frequentam como as cantinas escolares, os pontos de venda de doces e outras guloseimas no entorno da escola, nos pontos de ônibus e metrô, supermercados, shoppings e cinemas. Estes fatores contribuem para perfazer um ambiente obesogênico que atua diretamente contra o direito a uma alimentação adequada e à saúde e, refletem a enorme quantidade e intensidade de estímulos ao consumo de produtos ultraprocessados.

Portanto, as formas como os valores sobre a alimentação são disseminadas na sociedade, considerando a importância crescente que a cultura midiática vem assumindo neste processo, deve ser tratada como uma questão de caráter público. Este cenário se agrava diante da constatação de que a divulgação da informação está mais pautada em critérios publicitários do que informativos sobre as características nutricionais acerca dos produtos, dificultando a clara compreensão por parte dos consumidores sobre as características e propriedades desses alimentos e sobre as implicações do seu consumo (HENRIQUES *et al.*, 2012).

A regulação da publicidade de alimentos é uma estratégia fundamental no campo da proteção da saúde e da SAN, em particular para crianças e está prevista em várias políticas³⁶ e documentos do governo no âmbito do SUS e do SISAN e no Plano de ação para prevenção da obesidade em crianças e adolescentes publicado pela Organização Pan-americana de Saúde (PAHO, 2014). Cabe destacar que desde 2004, com a publicação da Estratégia Global sobre Dieta, Atividade Física e Saúde³⁷, governos de diversos países vêm desenvolvendo políticas destinadas a regular o *marketing* e a publicidade de alimentos dirigidos a crianças, seja proibindo a propaganda de produtos considerados não saudáveis, seja restringindo o horário e o local de sua veiculação, ou, ainda, proibindo inteiramente qualquer publicidade infantil (HAWKES, 2006; OPAS, 2012; HAWKES, LOBSTEIN, 2011).

No Brasil, os instrumentos legais que normatizam este tema datam desde a década de 1960, com a publicação do Decreto-Lei 986/69 que deu ao MS a competência de regular os textos e matérias sobre propaganda de alimentos qualquer que fosse o veículo utilizado para sua divulgação (BRASIL, 1969). Após a criação da ANVISA³⁸ esta atribuição lhe foi

³⁶ A regulação da publicidade de alimentos está prevista na PNAN (BRASIL, 2012a), na PNPS (BRASIL, 2014a), assim como no Plano Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (BRASIL, 2011;2016), no Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das DCNT (BRASIL, 2011a) e no Pacto Nacional para Alimentação Saudável (BRASIL, 2015b).

³⁷ A Estratégia Global sobre Dieta, Atividade Física e Saúde recomenda ações que incrementem o conhecimento dos indivíduos sobre escolhas alimentares mais saudáveis, reconhecendo a necessidade de intervir sobre o ambiente, de modo a torná-lo facilitador de práticas saudáveis (OMS, 2004).

³⁸ A ANVISA foi criada pela Lei 9782 de 26 de janeiro de 1999.

transferida, consolidando o texto constitucional que estabelece o Estado como possuidor da obrigação de proteger a saúde da população de propagandas comerciais de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde (BRASIL, 1988).

A partir da década de 1980, uma nova modalidade de regulação da publicidade passou a ser predominante no país, exercida pelo CONAR, uma ONG de interesse privado, que se propõe a fiscalizar a ética da propaganda comercial veiculada no Brasil. O CONAR atua por meio de um Código próprio de Autorregulamentação Publicitária elaborado com o propósito de zelar pela liberdade de expressão comercial e defender os interesses das partes envolvidas no mercado publicitário, inclusive os do consumidor.

Após dez anos da existência do CONAR, o Estado estabeleceu o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC) (Lei nº 8.078/1990) que aborda vários elementos de proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, incluindo a obrigação de fornecer informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços e sobre os riscos que apresentam. O CDC proíbe as publicidades que enganam por serem “inteira ou parcialmente falsas”, ou por serem “capazes de induzir a erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos”; (art. 37, §1º) e as publicidades abusivas, que desrespeitem valores sociais, como a proteção da criança (“se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança”) ou “seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança” (art. 37, §1º) (BRASIL, 1990d).

Desse modo, o Brasil passou a ter uma forma mista de regulação da publicidade, qual seja, aquela exercida pelo CONAR que defende os interesses do setor privado, e a instituída pelo Estado. Isso significa que para proteger direitos básicos como informação, saúde e segurança dos consumidores, os anunciantes devem em princípio informar adequadamente as características dos produtos, inclusive sobre os riscos que podem acarretar. Uma publicação do CONAR aponta duas convicções que devem ser consideradas a respeito da regulação da publicidade no Brasil. A primeira diz respeito ao sistema misto de legislação e autorregulamentação adotado, que “é suficiente para garantir integralmente o consumidor contra eventuais abusos da publicidade”. A outra convicção é de que a publicidade é importante para o progresso da sociedade. Assim destaca que,

Numerosos estudos comprovam a força da publicidade como motor de mercados, de qualidade de vida, de crescimento material e humano. As pessoas consomem melhor com informação. O processo de consumo começa, normalmente, nos meios de comunicação, com a oferta de novidades, vantagens, especificações, preços, descontos, parcelamentos, brindes etc., que geram facilidade, comodidade, conforto, segurança etc. Publicidade é sinônimo de concorrência, e concorrência é garantia de melhores condições para o consumidor. Sem a publicidade, a velocidade e a qualidade do consumo caem, bem como os índices de crescimento da economia (CONAR, 2015: p.7).

As medidas de caráter regulatório situam-se em um campo de intervenção estatal permeado por disputas de interesses pois se interpõem na relação do Estado com setores comerciais. Portanto, possuem maior repercussão sobre os múltiplos e distintos interesses que atravessam o processo de produção e comercialização de alimentos e são de difícil implementação. A lei que restringe a publicidade e comercialização de produtos que possam interferir na amamentação, como leites artificiais, papinhas, fórmulas, mamadeiras e chupetas e incentiva o aleitamento materno exclusivo nos primeiros seis meses de idade e a sua continuidade após a introdução de novos alimentos, foi instituída desde 2006 (BRASIL, 2006), mas só foi regulamentada em 2015³⁹, por um Decreto presidencial (nº 8.552), que segundo um entrevistado da SCO, [...] “a publicação deste Decreto foi uma boa estratégia para amenizar a conjuntura política a qual a presidente Dilma Roussef estava imersa” [SCO-2].

A discussão para adoção de uma medida para regular a publicidade de alimentos voltados ao público infantil acima de três anos, que é um segmento mais vulnerável aos apelos publicitários, foi protagonizada pela ANVISA, em 2005, a partir da instituição de um Grupo de Trabalho (GT) composto por 12 instituições, sendo duas pertencentes ao setor privado (ABIA⁴⁰ e CONAR). Este GT elaborou uma minuta de regulamentação da publicidade de alimentos não saudáveis e de bebidas de baixo valor nutricional, que foi colocada em Consulta Pública⁴¹ (CP)

³⁹ As normas que tratam da regulamentação da Promoção Comercial de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância e de produtos de puericultura correlatos, visam especialmente proteger o aleitamento materno das pressões comerciais e do marketing antiético, estão em vigor desde 2002 com a publicação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes, Bicos, Chupetas, Mamadeiras e Protetores de Mamilos (NBCAL). Esta norma passou por algumas revisões e em 2006 foi sancionada na forma de Lei nº 11.265, sendo regulamentada somente em 2015 pelo Decreto nº 8552 de 03/11/2015.

⁴⁰ A Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA) congrega as empresas que se dedicam à indústria da alimentação e funciona como interlocutora, junto ao poder público, como organismo técnico de consulta e referência no setor, no País e junto a entidades internacionais. Sua postura sobre a questão da obesidade é a de estimular a evolução técnica dos alimentos, o consumo responsável e a ampla responsabilidade das empresas sobre o que comercializam, divulgam e promovem.

⁴¹ Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta Pública nº 71, de 10 de novembro de 2006. Proposta de Regulamento Técnico sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e a outras práticas correlatas cujo objeto seja a divulgação ou promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura

em 2006, para que fossem apresentadas críticas e sugestões sobre o texto em questão. A motivação para a regulação da publicidade de alimentos ocorreu pela necessidade de resgate do papel do Estado como mediador das relações entre mercado e sociedade, considerando o aumento da prevalência da obesidade (PINHEIRO, CARVALHO, 2008).

As contribuições feitas à CP foram realizadas em sua maioria pelo setor regulado que sugeriu desde a retirada de artigos e parágrafos, até a completa exclusão da proposta regulatória (HENRIQUES, DIAS, BURLANDY, 2014). Naquela ocasião, um estudo analisou as propagandas de produtos alimentícios destinadas ao público infantil, veiculadas na mídia televisiva, e verificou que todas infringiam pelo menos três artigos da CP, indicando que as práticas da indústria alimentícia ferem os princípios defendidos pela ANVISA (HENRIQUES *et al.*, 2012), reiterando seu interesse contrário à proposta regulatória.

A despeito da insatisfação dos grupos de interesse público, uma vez que o texto regulatório aprovado tornou mais branda a regulação do setor privado e praticamente aboliu a parte destinada a publicidade infantil (HENRIQUES, DIAS, BURLANDY, 2014), em junho de 2010 a ANVISA publicou a RDC nº 24, e um mês depois a resolução foi suspensa por liminar da Justiça Federal de Brasília, a pedido da ABIA, que questionou a competência da ANVISA para regular a questão (GOMES, CASTRO, MONTEIRO, 2010). Ou seja, o setor privado foi bem-sucedido em suas ações de lobby e pressão, pois o regulamento que começou a ser discutido em 2005 e que foi aprovado somente cinco anos depois, não teve nenhum efeito prático.

Um artigo publicado na revista do CONAR pelo Advogado Geral da União⁴², na época da suspensão da Resolução, demonstra que a ação política exercida pelo CONAR e pela ABIA, foram satisfatórias.

Qualquer política pública inovadora que procure criar limites ou regulamentação que não tenham suporte na Constituição ou nas leis do país só pode ser introduzida mediante alteração normativa pelo Congresso Nacional e também com a devida discussão e diálogo com a sociedade e com o setor da publicidade e propaganda. Agindo assim, evitam-se conflitos e desgastes desnecessários, bem como se evitam também demandas judiciais que possam procurar restabelecer os direitos indevidamente atingidos por dado setor ou segmento social (TOFFOLI, 2011: p.69).

trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação. Diário Oficial da União, 2006; 13 nov.

⁴² Este artigo foi escrito quando seu autor, José Antônio Dias Toffoli, exercia o cargo de Advogado-Geral da União. Atualmente ele é Ministro do Supremo Tribunal Federal.

De acordo com Baird (2012), os cinco anos de demora na publicação desta Resolução, não significou inação por parte do lobby do setor regulado, que se aproveitou da grande capilaridade e do acesso privilegiado às esferas do governo (os grupos de interesse acionaram todos os ministérios possíveis atinentes à temática e os congressistas mais receptivos à causa do setor regulado).

Apesar de nenhum ministério ter se envolvido diretamente na questão houve um ganho para o SPC, já que eles também não se posicionaram favoravelmente à medida da ANVISA, que atuou isoladamente no processo. O único apoio do MS na regulação ocorreu pela CGAN. Contudo, o tema não tinha repercussão política dentro do Ministério (BAIRD, 2012). As concepções sobre regulação da publicidade neste estudo evidenciam os interesses em disputa nessa pauta regulatória. A fala de um informante-chave de um órgão vinculado ao Estado permite perceber a dificuldade para aprovação de dispositivos regulatórios que ferem os interesses da indústria.

Antes eu tinha uma visão mais romântica, achava que as coisas fossem mais fáceis. Hoje tenho mais clareza dos conflitos de interesse que estão colocados. A CGAN acompanha os Projetos de Lei e eu vejo como é desanimador. Um Projeto de Lei vai para uma comissão e é aprovado, vai para outra e não é aprovado. A indústria está muito presente. Eles fazem lobby o tempo todo. Por isso eu sei da importância da mobilização da sociedade civil. Tem que ter deputados e senadores também mobilizados sobre essa questão. Quando a equipe é chamada no congresso para algum esclarecimento, eu percebo como eles têm total desconhecimento sobre o que causa obesidade, tem também os que sabem, mas que são influenciados por outros informantes-chave [E-2].

Cabe considerar que as Instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos seus representantes, uma vez que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. Assim, a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por ideias, interesses e instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros (SOUZA, 2006).

Os grupos de interesse público, como o FBSSAN, a Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos⁴³, a ABRASCO e o IDEC, também atuaram ativamente no tema da Regulação da Publicidade de Alimentos. Alguns se manifestaram pressionando a ANVISA e outros o CONSEA. Em 2007 durante a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi aprovada uma moção de apoio à proposta de RT e em 2008 o Conselho Nacional de Saúde⁴⁴ publicou uma Resolução determinando, entre outras, a regulamentação da publicidade, propaganda e informação sobre alimentos, direcionadas ao público em geral e em especial ao público infantil, coibindo práticas excessivas que levem a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e que violem seu direito à alimentação adequada.

A despeito destas recomendações, na concepção de um informante-chave da ANVISA, a suspensão da RDC 24 foi uma perda muito grande, pois houve um rearranjo organizacional entre as gerencias e técnicos, sendo extinta a gerência de propaganda o que resultou em certo desinteresse e esquecimento desta pauta dentro da própria Instituição.

Quando a legislação foi publicada vários representantes de entidades da sociedade civil reagiram e escreveram uma moção de repúdio ao texto regulatório final, pela perda do capítulo direcionado ao público infantil. Porque houve uma redução do conteúdo e só ficaram as frases de advertência, aí se sabe que a efetividade é muito reduzida. Nunca se vai fazer que a criança desista de comer porque tem uma frase avisando que é perigoso comer (em três segundos). O pior de tudo, foi a suspensão da legislação. Isso foi uma perda muito grande. A gerencia de propaganda da ANVISA acabou, os técnicos foram para a área de fiscalização geral, o assunto dispersou, ficou diluído porque hoje todo mundo fiscaliza tudo. Hoje em dia não tem gestores que compreem esse tipo de briga. Não sei quando isso irá acontecer. O contexto hoje é o enfraquecimento das agências reguladoras do país. Não me lembro de nenhum ministro ou parlamentar ter lamentado essa perda [E-5].

Burlandy e colaboradores afirmam que a participação do setor privado comercial no processo decisório de políticas públicas, cujas práticas ferem os princípios por elas pautados,

⁴³ A Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos é um movimento que agrega entidades ligadas à saúde pública, aos direitos da criança e à defesa do consumidor. A Frente é formada por 57 organizações e redes da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa.

⁴⁴ Conselho Nacional de Saúde, Ministério da Saúde. Resolução CNS nº 408, de 11 de dezembro de 2008. Aprova diretrizes para a promoção da alimentação saudável com impacto na reversão da epidemia de obesidade e prevenção das doenças crônicas não transmissíveis. Diário Oficial da União, 2009; 9 mar.

pode retardar, atenuar ou impedir o alcance dos objetivos formalmente previstos nessas políticas (BURLANDY *et al.*, 2014).

O tema proposto pela ANVISA já seria por si só bastante polêmico, mas tornou-se ainda mais conflituoso na medida em que trazia em seu texto restrições bastante severas, colocando o Brasil como um dos países com legislação mais avançada no sentido de regulamentar a publicidade de alimentos (BAIRD, 2012), uma vez que o texto regulatório afetava diretamente os interesses econômicos da indústria de alimentos e bebidas e do setor publicitário.

Na análise de Arguelhes (2014), a ineficácia do dispositivo regulatório foi fruto de um erro de estratégia política da ANVISA. Por outro lado, para Martins (2014) e Baird (2016), as alterações organizacionais e no comando da ANVISA, em 2012, alinhadas aos interesses dos grupos empresariais, explicam o retraimento da agência e parecem ter redefinido as próprias bases do relacionamento com o empresariado.

Do outro lado desta arena, “ciente da iminência da publicação da minuta de resolução claramente desfavorável a seus interesses” (BAIRD, 2012: p113), o CONAR se antecipou e criou um grupo de trabalho para discutir o capítulo referente a publicidade de alimentos para crianças e adolescentes do seu Código. Assim, dois meses antes do lançamento da CP, entraram em vigor normas éticas que atualizaram a Seção do Código que trata da publicidade dirigida a crianças, e seu anexo, que versa sobre alimentos e bebidas não alcoólicas. Assim, os anúncios de alimentos para crianças não podem mais encorajar o consumo excessivo de alimentos e bebidas, ou menosprezar a alimentação saudável ou apresentar produtos que substituam refeições (CONAR, 2015). Na análise de Baird, a mudança voluntária do Código significava uma medida preventiva da indústria, de modo a demonstrar para a sociedade e para os informantes-chave políticos “sua boa vontade de atuar na área, ao mesmo tempo em que buscava esvaziar a proposta da ANVISA” (BAIRD, 2012: p.114).

Segundo Ferreira (2013) o tema da propaganda infantil permeia debates em várias áreas, com destaque para a de publicidade e marketing e as áreas médica e jurídica, quando se questiona seus efeitos e necessidades de limitação. O motivo desse amplo debate e sua focalização por diversos informantes-chave ou áreas sociais ocorre porque muitos interesses estão envolvidos e, ainda, há muitas contestações quando se questionam os efeitos da propaganda na formação das crianças. Como o Brasil possui um grande mercado interno onde o consumo de alimentos processados ainda pode se expandir, é grande a pressão das indústrias para avançar com a participação dos alimentos processados na alimentação do brasileiro. Portanto, qualquer ação regulatória pode representar uma ameaça à ampla e acelerada expansão de mercado (GOMES, CASTRO, MONTEIRO, 2010).

A retomada da discussão da regulação da publicidade de alimentos (RDC nº 24/2010) ocorreu em 2013, com a criação de um GT no âmbito do Comitê Gestor da PNPS, bem como de um GT interno ao CONSEA, tendo a ANVISA ao final de 2013, decidido pela revogação/revisão da RDC nº 24/2010, como parte da agenda regulatória 2013/2014. As alternativas propostas são a elaboração de um Projeto de Lei (PL) de iniciativa do Poder Executivo, a inserção de um dispositivo em Medida Provisória ou o investimento em modificações da própria RDC. Concomitantemente, continua o acompanhamento do trâmite dos PL que tratam de regulação da publicidade de alimentos no Congresso Nacional (MALTA *et al.*, 2014).

O governo brasileiro assumiu o compromisso de garantir o DHAA por meio da adoção de políticas públicas e ações de proteção legal contra a publicidade abusiva. A falta de regulamentação contribui para que as práticas publicitárias permaneçam no mercado competindo com alimentos naturais. Nesse cenário de impasse entre órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, e da forte pressão do setor produtivo, os direitos à AAS, ao respeito aos consumidores, bem como a proteção prioritária e absoluta da criança estão sendo, deixados de lado, adiados ou mesmo esquecidos. Ações de proteção, estabelecidas pelo Estado, com efetiva fiscalização de irregularidades, são fundamentais para orientar as famílias e a sociedade a respeitarem os direitos das crianças. A abusividade do direcionamento de comunicação mercadológica à criança, de qualquer tipo de produto ou serviço, está prevista no sistema normativo composto pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990c) e Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990d).

No entanto, cabe considerar que a dependência ou cooptação de algumas Instituições do governo, reflete nas decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos, pois constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos adotarem novas políticas públicas. A posição institucional, o poder econômico, o poder de influência e o controle de informações são alguns dos fatores que afetam a capacidade dos diferentes setores influenciar as decisões políticas (LOTTA; VAZ, 2015).

Nesse contexto, segundo um entrevistado da SCO a intervenção estatal é insuficiente na área regulatória, pois quem detém o poder são os setores econômicos politicamente dominantes. Assim ele discorre,

[...] A força do setor de comunicação pode ser medida, lamentavelmente, pelo número de leis aprovadas com caráter restritivo a propaganda de produtos. A

regulamentação da publicidade de alimentos se apresenta como um campo de disputa em defesa de mudanças estruturais no campo da SAN [SCO-1].

Ainda no rol das normas existentes para regulação da publicidade, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), um órgão permanente e deliberativo que integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), emitiu em 2014 uma Resolução que representou um grande avanço como medida de proteção para crianças, por considerar abusiva a prática de direcionamento de publicidade e comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo, de qualquer produto ou serviço, bem como aquelas realizadas em ambientes escolares, uniformes e materiais didáticos (CONANDA, 2014).

Importa destacar que, as agências de publicidade e os anunciantes não reconhecem a autoridade do CONANDA para legislar sobre o tema, tal qual ocorreu com a Resolução da ANVISA. Ou seja, desde 2014, a publicidade dirigida à criança é considerada ilegal, mas continua sendo sistematicamente empregada pelos anunciantes e agências de publicidade, com a conivência dos veículos de comunicação, que lucram com tais anúncios. Para as principais lideranças do mercado publicitário, já existem regras suficientes e rígidas na regulação e autorregulamentação para controlar a comunicação voltada para o público infantil. Segundo o presidente do CONAR essa será mais uma norma a ser derrubada, [...] é uma medida em que se vê, mais uma vez, um ente público embarcar numa polêmica inútil e desnecessária caso preceitos legais basilares fossem observados. Já vimos, infelizmente, este filme antes, tendo a ANVISA como protagonista. O direito triunfa no final, mas o enredo é triste. Fica sempre a impressão de que se gastou energia em troca de nada (LEIFERT, 2015: p11).

Outras tentativas de impor limites à publicidade de alimentos estão tramitando em vários Projetos de Lei (PL) no Congresso Nacional com textos que objetivam, em síntese, intervir nos produtos por meio da restrição da publicidade e propaganda de alimentos, de advertências na rotulagem, proibição de associação de alimentos a brindes e; intervir na alimentação escolar (CONSEA, 2015). Ressalta-se que já existem regras para estas propostas, com maior ou menor conteúdo regulatório, todavia a regulação da publicidade de alimentos ainda não produziu resultado efetivamente concreto, pois confronta diretamente os interesses do mercado.

Nesse sentido, os grupos de interesse privado, especialmente os profissionais da propaganda, militam para defender o direito de a população ser informada pela publicidade, e para enfraquecer, principalmente, iniciativas de proteção das crianças em relação à publicidade

infantil, alegam que restringir a publicidade infantil é subjugar a inteligência das crianças e vilanizar a indústria de alimentos e bebidas, e o setor publicitário.

O presidente da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP), Orlando Marques, defende a liberdade de expressão e critica as iniciativas que visam a censura e afirma que a propaganda reforça o poder de escolha do cidadão. Para ele, “circulam no Congresso Nacional dezenas de projetos de lei propondo restrições ou censura à comunicação. Um dos alvos preferidos é a publicidade, com justificativas as mais variadas e, quase sempre, bizarras: que ela engorda, embebeda, deseduca, corrói o orçamento”. Marques alega que os discursos obscurantistas servem apenas para criar embaraços econômicos a quem produz, gera empregos e paga impostos. Segundo ele “[...] talvez o objetivo maior, disfarçado na ideia de tutela, seja o desarranjo econômico da democracia, parte do ritual maquiavélico da construção do totalitarismo” (MARQUES, 2013).

Na mesma direção uma publicação do CONAR, demonstra a insatisfação deste setor quanto aos PL e alega que as agências reguladoras exorbitam de suas funções.

[...] continuam surgindo ameaças às liberdades conquistadas e garantidas pela Constituição. Um exemplo é o excesso de legislação que o Congresso Nacional tenta impor à publicidade. Tramitam hoje mais de 200 proposições para introduzir travas onde não deveriam existir. São projetos que, de diferentes maneiras, buscam estabelecer restrições crescentemente mais rigorosas à liberdade de expressão comercial, por exemplo, interferindo com técnicas do fazer publicitário consagradas e ensinadas na Academia; afetando a criatividade ou o uso de tecnologia disponíveis; enfim, demonstrando desconhecer ou manter antipatia insuperável pela propaganda. Existem agências reguladoras que exorbitam de suas funções e, teimosamente (posto que frustradas já em suas inúteis tentativas) insistem em produzir textos de cumprimento obrigatório como se leis fossem e elas pudessem substituir o Poder Legislativo, único autorizado pela Constituição a legislar sobre publicidade. (LARA, 2011: p.54).

Outra publicação do CONAR que segue essa lógica argumentativa defende que o PL nº 5921/2001, que pretende proibir radicalmente toda publicidade de produtos infantis⁴⁵, “é desossado de inteligência e percepção da vida real”. Assim discorre,

Na cabeça do ilustre parlamentar, se as crianças forem impedidas de ver anúncios e comerciais, automaticamente não terão mais motivação para comprar brinquedos, bonecas, skates, bicicletas, games, tênis etc. Tosco, hein? E o que fazer com os apelos extra publicidade como as sedutoras vitrines de

⁴⁵O projeto de Lei nº 5921 de 2001, de autoria de Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), já está há 15 anos em tramitação. Atualmente está na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aguardando parecer, desde 2013. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=43201>

lojas, as fotos de revistas, os envolventes programas infantis de tevê, os filmes com super-heróis, tudo e todos mostrando mil objetozinhos do desejo infantil? Eles fariam outras mordanças complementares? O risco, historicamente comprovado, é que quem faz uma censura faz mil, basta começar. Daí o perigo dessa visão envenenada por uma ideologia dos anos de 1960 que, se já era caduca na época, imagine-se agora, demonizando a sociedade de consumo e rotulando os publicitários como gênios do mal. O fato é que se essa anti-lei virar realidade, ela será mais uma naquela fila imensa de tantas outras que, **pelo radicalismo**, ficam feito letra de samba de carnaval: nunca se sabe se pega ou não pega. Na minha opinião e desejo, não pegará. Primeiro porque, ideologicamente, ela agride na cara dura o direito à livre expressão comercial - irmão siamês do direito à livre expressão de opinião. **Segundo porque, tecnicamente, é redundante e chegou atrasada**: o CONAR órgão multiprofissional criado pelos próprios publicitários e entidades ligadas à comunicação, há muito tempo já regulamentou o assunto (CONAR, 2015: p59-60). (Grifos meus).

De forma similar, a campanha "Somos Todos Responsáveis", uma iniciativa da ABAP, se posiciona contra radicalismos e iniciativas que visam proibir a publicidade no país e atua por meio do diálogo, da liberdade, da responsabilidade e da educação. A página oficial da campanha trata a proibição da propaganda como ineficaz e milita para evitar retrocessos em relação à forma de autorregulamentação exercida pelo CONAR. Assim descreve, "basta proibir sumariamente a propaganda dirigida para crianças de até 12 anos para protegê-las das tentações do consumo e de outros supostos riscos. Mas, será que é mesmo simples assim? As crianças também deverão ser proibidas de ver as vitrines nos shoppings? Serão impedidas de mostrar o tênis e a mochila novos aos colegas de classe para evitar desejos consumistas?" (ABAP, 2016).

Sintonizado aos discursos anteriores, o representante do SPC alega que “quem anuncia refrigerantes, bolachas e chocolates, não deseja criar uma geração de obesos”. Para ele,

[...] ainda prevalece **o pensamento arcaico de que o consumidor é um ser indefeso** sem capacidade de discernimento. Uma sociedade madura dispensa a tutela paternalista do Estado. A criação de centenas de leis **cerceando a liberdade de expressão comercial** das empresas, além de ser uma **ingenuidade** coberta das mais nobres intenções e sob o manto do politicamente correto, é um retrocesso de uma sociedade que quer evoluir. A propaganda existe para criar, diferenciar e fortalecer marcas. Ela procura **persuadir, convencer** e informar o consumidor para que ele possa escolher [SPC-1] (grifos meus).

Essa linha de argumentação do SPC demonstra as concepções que sustentam as disputas nesse debate e como outros argumentos vão sendo construídos para desqualificar e fragilizar as pautas políticas, ou seja, as concepções que estão em disputa. As concepções e argumentos do SPC estão diretamente relacionados com os seus interesses de não serem regulados pelo Estado.

Milton Friedman ressalta a importância de [...] “preservar e ampliar a liberdade humana e manter o Estado em seu lugar, tornando-o nosso servo e não deixando que se torne nosso senhor” (FRIEDMAN, 2016, p.69). Todavia o autor argumenta que é preciso proteger membros da comunidade que não podem ser considerados indivíduos “responsáveis”. Este dever também é suscetível de grande abuso, segundo o autor, mas não pode ser evitado. Dessa forma, ele traz argumentos em relação as crianças que são aqueles indivíduos que não são responsáveis por si próprios. Segundo FRIEDMAN (2016, p.63),

[...] Em relação às crianças, atribuímos a responsabilidade principal aos pais. A família, não o indivíduo, sempre foi e continua sendo hoje o pilar fundamental de nossa sociedade, apesar de seu baluarte estar claramente enfraquecendo – uma das consequências mais infelizes do crescimento do paternalismo do governo. Contudo, a atribuição de responsabilidades dos pais por seus filhos é muito mais uma questão de conveniência do que de princípio. Acreditamos, e por boas razões, que os pais têm mais interesse em seus filhos do que qualquer outra pessoa e confiamos que irão protegê-los e garantir seu desenvolvimento para que se tornem adultos responsáveis. Entretanto, não cremos que os pais tenham o direito de fazer o que bem entenderem com seus filhos – bater neles, matá-los ou vendê-los para serem escravos. As crianças são indivíduos responsáveis em estado embrionário. Elas têm seus próprios direitos fundamentais e não são simplesmente o brinquedo de seus pais.

Importa considerar que, quando o Estado defende o bem-estar e a saúde do cidadão, não significa que esteja tutelando a sociedade. O CEBES, uma entidade da SCO que luta pela democratização da sociedade e a defesa dos direitos sociais, em particular o direito universal à saúde, traz luz para o debate ao argumentar que a mídia é tão responsável quanto as indústrias, pois ela anuncia produtos sem investigar a capacidade das empresas em atender as promessas da publicidade (CEBES, 2012).

A partir dos discursos apreendidos verifica-se um campo de disputas em que interesses contrários se apresentam com justificativas diversas na defesa das ideias dos respectivos informantes-chave. De um lado, representantes da SCO e de algumas instituições do Estado defendem os interesses da saúde pública e do grupo infantil. Todavia, há disputas de interesses dentro do próprio governo que não é homogêneo; de outro lado, o SPC defende o mercado, livre e autorregulado, e reforça o papel da publicidade como fonte de informação, inclusive de

alimentos ultraprocessados, que o guia alimentar para população brasileira preconiza que sejam evitados.

Alguns informantes-chave vinculados a instituições do Estado e da SCO argumentaram que apesar de a resolução (RDC 24) ter sido suspensa, a iniciativa protagonizada pela ANVISA demonstra o reconhecimento de que a publicidade de alimentos não saudáveis precisa ser regulada. Contudo, destacaram que o tempo muito longo que levou desde a discussão, tramitação e implementação, possibilitou que o SPC se articulasse para conseguir a suspensão da Resolução. As concepções dos informantes-chaves da SCO evidenciam a ação política realizada por este segmento para o avanço desta política. No âmbito do SPC as concepções indicam disputas de interesses pela não regulação da publicidade. Os discursos apreendidos nos documentos e na fala demonstram unicidade deste segmento em função de suas bandeiras de luta, ou reiterando argumentos comuns.

Um entrevistado vinculado ao MDS argumentou que o enfrentamento da obesidade é muito mais complexo do que foi o da fome, porque há um embate com o mercado.

Nessa batalha o Estado não vai ganhar da iniciativa privada porque essa é mais rápida, tem mais dinheiro e mais interesses. O Brasil ainda tem muito que avançar nessa área. Toda Política de desenvolvimento social, que eu testemunhei teve várias etapas, até virar Lei. O mesmo tem que ser feito para retomar essa agenda. O enfrentamento da obesidade é muito mais complexo do que a fome. Embora a fome tenha durado 500 anos no Brasil foi mais fácil de resolver [E-5].

Uma parte da argumentação construída pelo SPC considera que as regras para aprovação de medidas regulatórias têm que ser baseadas na ciência, justificando que as políticas baseadas em evidências são as mais propensas a fazer progressos. Portanto, suas argumentações recorrem ao conhecimento científico como legitimador para reforçar a concepção de que se estiver na constituição ou se tiver evidência científica que sustente a necessidade de regulação, não há o que contestar. Todavia, há evidências suficientes na literatura que justificam tais medidas. Para o setor privado, limitar ou proibir a publicidade de alimentos fará com que o consumidor receba menos informação sobre produtos de sua necessidade e conveniência, sem que necessariamente, se reduza a extensão do atual problema do sobrepeso e da obesidade. Ainda nessa linha argumentativa, o SPC alega que a restrição da publicidade de alimentos seria um “aviltamento aos direitos dos beneficiários do PBF e ao grande contingente de pessoas que teve seu orçamento doméstico reforçado pela melhor distribuição de renda nos últimos anos”, pois os

manteria em situação inferior para o exercício do direito de escolha no mercado de consumo [SPC-1].

Outro argumento também trazido por este setor é que cabe a família educar a criança para ter bons hábitos alimentares e praticar atividade física, ao Estado cabe dar boas escolas para informar sobre alimentação saudável; as indústrias devem estimular dietas balanceadas, o consumo moderado e a prática regular de atividades físicas por meio de campanhas, promoções e até mesmo das embalagens. Mas definitivamente,

[...] não é papel do setor privado estabelecer políticas para uma nutrição melhor ou uma alimentação mais saudável. Isso é atribuição do setor público, com o auxílio do conhecimento científico fornecido pela academia. No entanto, não exige a indústria de ocupar um lugar nesse diálogo, se ela puder contribuir. A indústria já vem atendendo às solicitações do Estado na fortificação de alimentos básicos, com iodo no sal e ferro na farinha de trigo e atualmente está reduzindo a quantidade de sódio dos produtos [SPC-1].

O SPC, de diversas formas (entrevista, publicações, sítios eletrônicos) se apoia no argumento de que a ANVISA não pode criar regulamentos se não estiver previsto em Lei, o que foi corroborado por um informante-chave do Estado que argumentou que a ANVISA não tem muito poder e que o agente público só pode ir até onde a lei permite que se atue. Assim ele argumentou:

[...] Leis são muitas boas no papel, mas são de difícil operacionalização. O mais complicado é operacionalizar. Sobre possibilidade jurídica de isso acontecer, acredito que é possível sim, mas sem a questão de proibir alimentos, pois atualmente não estamos preparados para um salto no entendimento do texto da constituição em relação a publicidade de alimentos por lei, mas é possível uma disciplina em relação à limitação de avisos nas propagandas, como uma limitação de horários, de público. Um ato administrativo da ANVISA vai demorar, eu particularmente acho que não vai acontecer. Mas precisa ter gestores que queiram discutir isso. Tem que ter apoio de gestão dentro da casa porque é um desgaste muito grande [E-4].

A exemplo do tabaco, a sensibilização e mobilização da SCO foi destacada pela maioria dos entrevistados vinculados a organizações do Estado e da SCO, como de grande necessidade para o avanço desta pauta. Um informante-chave argumentou que na época da aprovação da

regulação do tabaco o Ministro da Saúde, José Serra, fez *lobby* no Senado e na Câmara para aprovação da Lei. Nessa direção, os argumentos do SPC sobre a regulação da publicidade de cigarros ratificam a ideia de que se for uma Lei é inquestionável e que a aprovação de medidas regulatórias tem que ser baseada em evidências científicas. Assim pode-se verificar tanto na fala do entrevistado deste setor, quanto no trecho retirado de uma publicação do CONAR:

Os limites dados pela constituição, a potencialidade da lei para mim é absoluta, se é lei eu não vou discutir. O CONAR até entendeu que propaganda de cigarro poderia ser objeto de publicidade com restrições, mas saiu a lei dizendo que não poderia ter propaganda de cigarro e o CONAR atendeu, pois é uma entidade legalista. No momento em que for aprovada uma lei legalista, o CONAR vai cumprir e vai reformar o código e colocar aquilo que for consenso pelo congresso nacional e for sancionado pela presidência da república. Uma vez que for Lei torna-se obrigação de todos os órgãos, a propaganda é legalista [SPC-1].

Há restrições à publicidade que fazem sentido, como por exemplo, aquela referente a propaganda de cigarros adotada em praticamente todos os países desenvolvidos. A própria Constituição estabelece que é da alçada de leis federais impor eventuais restrições à propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias. Mas, não se pode admitir que o desejo de proteger as pessoas contra si mesmas ou de sanear todos os males da sociedade com novas leis leve a absurdos como o da ANVISA, de ter decidido, por conta própria, legislar sobre a “propaganda, publicidade, informação e outras práticas” a respeito de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura *trans* etc. Trata-se de impedir que se faça a publicidade de produtos fabricados, comercializados e consumidos legalmente, como se, sem a publicidade, o problema percebido deixasse de existir (CONAR, 2015: p.12).

Corroborando os argumentos do SPC, um entrevistado da SCO argumentou que o Brasil é um país complicado sob o ponto de vista legislativo. A regulação da publicidade foi deslegitimada porque o setor industrial alegou que a ANVISA não tem poder para legislar e o mesmo aconteceu com a Resolução do CONANDA. “A disputa que ocorre sobre legitimidade ou atribuição é muito confusa. Além disso, existem muitas instâncias e não se consegue acompanhar o trâmite de tantas leis” [SCO-3].

Ainda que a regulação da publicidade de alimentos tenha sido suspensa, a PNAN reforça a necessidade de limitar a promoção comercial de alimentos não saudáveis para as crianças e aperfeiçoar a normatização da publicidade de alimentos. A regulação da publicidade de alimentos constitui agenda fundamental no campo da proteção da saúde e do DHAA, em particular para crianças, prevista na PNAN, na PNPS, assim como no Plano Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) e no Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das DCNT.

Assim, considerando que as políticas têm como meta a criação de ambientes propícios à promoção da saúde, alguns segmentos governamentais e societários defendem que o Estado brasileiro é responsável por essa criação. A escolha por alimentos saudáveis depende de sua disponibilidade e acessibilidade e, por isso, estes segmentos defendem que há a obrigação de proteger a saúde da população por parte do Estado, a partir da regulação das atividades de terceiros, a fim de evitar a interferência nos direitos de outras pessoas à alimentação e saúde adequadas. Por outro lado, existem segmentos do SPC que defendem a liberdade de expressão comercial e, portanto, recusam as formas de regulação de ambientes como a regulação da publicidade de alimentos.

Importa reconhecer que Políticas governamentais ressaltam a importância das medidas regulatórias para o enfrentamento das DCNT e para a promoção da SAN. Contudo, os grupos de interesse do setor privado comercial possuem força política e econômica e contam com representação e influência no governo na tentativa de moldar a opinião pública e frear a ação regulatória, criando várias barreiras para impedir e dificultar a efetivação destas medidas, pois repercute nos interesses políticos e econômicos de instituições, dentro e fora do governo, que sobrepõem os interesses financeiros aos objetivos e prioridades pautados nas próprias políticas de governo (BURLANDY *et al.*, 2016).

Ideias e interesses em torno da regulação da publicidade de alimentos

Segundo os argumentos dos informantes-chave, vários fatores impedem ou dificultam a existência de uma lei que regule a publicidade de alimentos. O desequilíbrio de forças em relação ao processo de regulação foi apontado como uma grande dificuldade, tendo em vista a participação dos representantes do SPC nas comissões da ANVISA de um lado e, o pequeno número de participantes da SCO do outro. A influência e permeabilidade da indústria são muito grandes. Ainda que vários documentos do governo indiquem a necessidade de ações regulatórias mandatórias, o governo optou pelo estabelecimento de acordos com o setor produtivo, para modificar o perfil nutricional dos alimentos, considerando que essa opção não causa constrangimentos ao mercado.

As práticas do SPC com suposta convergência com as políticas públicas, referem-se à prestação de serviços para os governos, acordos voluntários, parcerias para campanhas educativas, dentre outros. Tais tipos de relação nem sempre são reconhecidos como uma interferência do setor privado comercial que diverge ou obstaculiza os interesses e missões dos

governos, pois há um interesse do setor privado comercial em limitar as ações dos governos a medidas regulatórias de caráter mandatório e com isso posiciona-se como “parceiro” do poder público (BURLANDY *et al.*, 2016). Os argumentos defendidos pelos informantes-chave do setor privado são condicionados por seus interesses, considerando que os seus discursos explicitam que as atribuições do Estado para PAAS são sempre aquelas que não colidem com os interesses financeiros deste setor.

Cabe considerar que as dificuldades de regulação não são só um problema Brasileiro. Alguns Estados americanos e países da América Latina também têm tentado regular as atividades da indústria e da publicidade dirigida ao público infantil, com graus variados de sucesso (HAWKES, 2006; JONES *et al.*, 2012). Alguns informantes-chave de organizações vinculadas ao Estado e a SCO argumentaram que as lacunas que existem na legislação que favorecem a atuação das indústrias, são consequência do projeto de legislação, pois quem está junto com o governo na elaboração do regulamento é a própria indústria. O Estado deveria impedir essa participação, pois a indústria já atua fazendo lobby no Congresso e em outros espaços de governo (BAIRD, 2014). Então, ao mesmo tempo em que existe o interesse da sociedade civil e de alguns informantes-chave do Estado em propor medidas para PAAS e regular o mercado, há uma certa permeabilidade de determinadas Instituições do Estado aos interesses do mercado no jogo político. Nesse sentido, um informante-chave destacou que:

[...] a maior dificuldade no campo da regulação são os interesses empresariais. O lobby das empresas é muito grande, passa por temas como financiamentos de campanhas para influenciar as decisões políticas, mas também pode se falar do sistema global de produções em que o poder de influência das multinacionais é gigantesco [E-4].

Um argumento relevante foi atribuído à falta de informação da população em relação aos efeitos da publicidade infantil para a criança. As indústrias informam para vender o produto, utilizam estratégias de marketing para seduzir o consumidor, quando na verdade desinformam, pois o que realmente compõe aquele produto não é informado à população. Percebe-se os interesses políticos em torno da forma como a informação é tratada, como um campo de disputas.

Desta forma, alguns entrevistados reportaram que é difícil conciliar os interesses de uma alimentação saudável com o assédio midiático de produtos armazenados em embalagens coloridas comercializados como saudáveis por alegarem conter fibras ou vitaminas e minerais.

Essa é uma forma de tratar a informação que contribui para a venda dos produtos por isso a resistência a ação regulatória do Estado referente a rotulagem.

Além disso, destacaram que a sua publicidade é reproduzida em várias mídias demonstrando o poder econômico das grandes corporações. Portanto, o argumento de que a atuação do Estado interferiria no direito de escolha do cidadão não é válido, porque a publicidade constrói uma pedagogia perversa ao esconder a essência do que vende. Ao veicular um produto de maneira inteligente, sedutora, inovadora, não expõe exatamente o que contém naquela embalagem que, se consumido abusivamente, pode causar danos à saúde, especialmente da criança. Essas construções argumentativas utilizadas por organizações da SCO apontam para a estratégia política utilizada pela indústria no que se refere a maneira como ela trata a informação do rótulo.

Um informante-chave vinculado a uma instituição do Estado, alegou ainda que o judiciário é confuso, muito lento e manipulado e por isso tem que se multiplicar os quadros da sociedade civil organizada para formar pessoas que lutem pelos direitos. Outra questão apontada foi sobre a imprescindibilidade das leis pelo seu papel disciplinador, pois ainda que não sejam aprovadas (como aconteceu com a RDC 24) elas têm o potencial de informar a população sobre os riscos e sobre os seus direitos.

O contexto político foi apontado por um informante-chave da SCO como favorável à aprovação de um Decreto⁴⁶ para regulamentar a lei da amamentação, pois o governo está necessitando de uma mídia positiva. “Em 2006 a conjuntura prejudicou a lei (11.265) que dispõe sobre a comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância, com a mudança na frase de advertência da rotulagem⁴⁷ que alterou a expressão “o Ministério da Saúde adverte...” para “Aviso importante...”, em decorrência do atendimento ao pedido da indústria leiteira e ao enfraquecimento político do governo” [SCO-2]. Naquele momento o cenário político trazia à tona a crise do mensalão⁴⁸, o que pode indicar o retraimento do governo quando pressionado pela indústria.

A fala deste informante-chave vai de encontro com o texto do presidente do CONAR, que cita a liberdade de expressão como inviolável no Brasil, alegando, inclusive, que os ex

⁴⁶ De fato, o Decreto foi instituído pela Presidente Dilma Roussef na V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que ocorreu durante os dias 03 a 06 de novembro de 2015, em Brasília/DF

⁴⁷ Redação dada pela Lei nº 11.474, de 2007.

⁴⁸ A crise do mensalão envolveu o escândalo provocado pela denúncia de compra de votos no governo Lula.

Presidentes da República (Lula e Dilma) eram favoráveis a mesma. Nas palavras de Leifert (2015, p.3),

A liberdade de expressão, no seu sentido mais amplo, é um dos poucos consensos absolutos do País: todo mundo é a favor. Esta publicação é uma prova disso. Do empresário de comunicação ao político combativo, passando por juristas e publicitários ilustres, além de executivos da área, o mantra é um só: no Brasil, a liberdade de expressão é inviolável. Apesar de más línguas insistirem que não é bem assim, que o governo estaria pronto a “relativizar” essa liberdade, declarações do ex-presidente Lula, por exemplo, como a que deu no Congresso da Associação Nacional de Jornais, em 2006, foram sempre taxativas. A favor, é claro. Naquela ocasião, ele afirmou: “Sou comprometido com a liberdade em todas as suas dimensões essenciais. Com a liberdade de expressão, em seu sentido mais amplo, seu sentido cultural, por assim dizer. E, em particular, com a liberdade de imprensa, essa ferramenta que ajudou a criar, manter e aperfeiçoar a democracia moderna em que vivemos”. A presidente Dilma também já afastou, logo no começo do seu governo, qualquer possibilidade de pedir ao Congresso que restrinja a liberdade de expressão. Assim, e até porque a Constituição do País garante que nosso pensamento é livre, não deveria haver grandes preocupações nessa área. A liberdade, no entanto, para ser legítima, implica em responsabilidade. E o mecanismo da autorregulamentação, operado pelo CONAR, há mais de trinta anos, é um atestado de que na publicidade o bom senso e a ética prevalecem.

Outro argumento do SPC foi que a OMS nunca declarou explicitamente o banimento da publicidade de alimentos e refrigerantes ou de restrições a ela como política pública, preferindo propor recomendações gerais a serem adotadas pelos Estados-membros, frisando a necessidade de uma abordagem multidisciplinar. Desta forma, a posição da OMS é no sentido de mobilizar todos agentes com influência para a solução do problema. Sendo este um dos motes para a proposição de parcerias entre o governo e o SPC.

A despeito destas afirmações, vários documentos da OMS recomendam a adoção de medidas para regular a publicidade e o marketing de alimentos e bebidas de baixo teor nutricional para crianças. Em 2010 foi aprovada na Assembleia Mundial da Saúde uma resolução que instou os governos dos Estados membros a dirigirem esforços para restringirem a promoção e a publicidade de alimentos para crianças (WHO, 2010). Em 2012, a OPAS publicou uma recomendação para que cada Estado membro definisse um objetivo claro para a política de redução da exposição das crianças ao marketing de alimentos ricos em gordura, açúcar ou sal, com a meta de diminuir os riscos para a saúde infantil (OPAS, 2012).

Quanto à necessidade de proteção contra a publicidade, uma publicação do CONAR aponta que a autorregulação publicitária que é exercida no Brasil é um exemplo de convivência pacífica e democrática de interlocutores que, ao enfrentarem problemas comuns ou possuem

interesses conflitantes, resolvem suas pendências em benefício de todos e da comunidade. Assim, afirma que não são necessárias mais leis, demonstrando total insatisfação quanto as propostas que tenham intuito regulatório.

Se elegemos nossos representantes no Executivo e no parlamento sem a tutela do Estado, da mesma forma que escolhemos nossa fé religiosa devendo respostas apenas às nossas consciências, por que não seríamos hábeis o bastante para cuidarmos das nossas relações de consumo? O supermercado é tão diferente assim da urna ou do templo? Sofremos, por acaso, alguma misteriosa e instantânea lavagem cerebral sempre que tocamos em nossas carteiras? Não acredito que assim seja. Para quem defende o cerceamento grosseiro da publicidade, proponho o seguinte exercício: se você defende a limitação ou o banimento da publicidade, é capaz de defender também o controle do que pensam, dizem e fazem candidatos a cargos públicos e pregadores religiosos? (CONAR, 2015: p11).

Essa mesma publicação apregoa que as crianças não precisam de qualquer garantia adicional além da autorregulação. Citando os tempos da ditadura e da censura, explicita que a democracia e a liberdade de expressão são valores absolutos e argumenta que o movimento regulatório é contrário a liberdade, por querer enquadrá-la resumindo as opções de escolha. Assim, alega que o Estado quer tutelar e infantilizar os cidadãos.

Na visão paternalista, o consumidor é um desavisado que precisa ser protegido. No setor de alimentos, por exemplo, se o governo tem a convicção de que o consumo excessivo de alguns deles não é uma prática saudável, seu dever é informar o público. Quando é a liberdade de expressão que está em jogo, sempre é assim: proibições só agravam o problema ou criam outros. É preciso confiar no indivíduo (CONAR, 2015: p12).

Herbert Marcuse (1973), em sua obra “A ideologia da sociedade industrial”, pode ajudar a compreender o interesse do CONAR para que as medidas regulatórias não sejam aprovadas. Segundo ele a manutenção das taxas de lucro e o impedimento das crises de superprodução capitalista dependem da capacidade do sistema de criar no consumidor, por meio da propaganda, o que ele denomina de “necessidades artificiais”. Tais necessidades, introjetadas no subconsciente dos consumidores essencialmente pela publicidade, impelem a mão de obra a trabalhar além do que seria realmente preciso, mantendo e ampliando a lucratividade do sistema. Essa mecânica é inerente ao nosso sistema econômico em que as empresas produzem para vender. E, com o que ganham, geram empregos pagando salários para que as pessoas possam consumir, fechando a dinâmica do processo (MARCUSE, 1973).

Existem visões distintas da forma de funcionamento da propaganda nas economias e nas sociedades. A visão persuasiva da publicidade afeta primariamente a demanda ao mudar as

preferências do consumidor, criando a lealdade às marcas e produtos conhecidos, sugerindo que a propaganda poderia elevar o preço das mercadorias, especialmente daquelas que tem consumidores cativos. Esse efeito de elevação artificial de preços ou de resistência à sua redução seria tanto maior quanto maior fosse a concentração da produção dos bens e da produção da informação publicitária, podendo ser criado, dessa forma, um círculo vicioso: a oligopolização da produção de mercadorias e da informação publicitária levando a concentração da produção e a rigidez dos preços (MERCADANTE, 2011).

Quanto mais informativa e menos persuasiva for a publicidade, melhor condição terá o consumidor de escolher entre os diversos produtos, e mais benéfico será o seu impacto na economia. Segundo Mercadante (2011), a publicidade pode desempenhar dois papéis básicos e opostos para o funcionamento da economia. Pode ter um papel construtivo, quando provê informação útil ao consumidor, permitindo-lhe satisfazer as suas necessidades a um custo menor. Mas, por outro lado, pode também ter um papel socialmente destrutivo, ao disponibilizar informações pouco úteis servindo apenas para redistribuir o consumo de uma firma para outra.

O argumento do SPC é que “um produto bom e com uma comunicação correta não pode ser responsabilizado pelo eventual consumo indevido. O consumo tem que se dar de forma responsável, porque a maior responsabilidade é do próprio consumidor, a quem se reconhece o sagrado direito de escolha, por si e por seus dependentes”. Todavia, é preciso considerar que a publicidade opera para satisfazer os seus clientes. Ou seja, interessa à empresa contratante que a propaganda seja a mais persuasiva possível, de forma a atrair mais consumidores para os seus produtos. Desta forma, é que entra a necessidade da regulamentação da publicidade que imponha limites éticos à atividade e assegure a qualidade e a simetria das informações veiculadas de forma a contribuir para o interesse público.

Alguns exemplos demonstram os efeitos benéficos da intervenção do Estado na regulação de produtos que interferem na saúde. Um deles foi a experiência da proibição da bebida alcoólica para motoristas, que, embora não envolva o setor publicitário, está salvando vidas e disciplinando o trânsito, conforme o interesse coletivo. Outro sucesso foi alcançado após a proibição da publicidade do tabaco. Uma pesquisa da OPAS demonstrou que um em cada três brasileiros deixou de fumar depois que medidas que restringiram a propaganda de cigarros na TV e em veículos de comunicação de massa entraram em vigor (LEAL, 2013).

Para Mercadante o intervencionismo abusivo deve ser combatido, mas a autorregulação eficiente só se consolidará com ações mais ágeis e rigorosas por parte do CONAR. Portanto, o debate transparente e amplo sobre essas questões é extremamente saudável, além de indispensável para a democracia brasileira. Porém, [...] “assim como a propaganda é a alma do

negócio e, quando convenientemente regulamentada, se transforma na alma dos negócios, beneficiando a economia e seus consumidores, o Congresso Nacional é a alma cívico-política da Nação. Insubstituível” (MERCADANTE, 2011, p.83).

Um documento do CONAR apresenta a opinião do Conselho acerca do posicionamento do Estado enquanto soberano na escolha e adoção de suas políticas de saúde. Assim ele discorre:

A atuação do Estado na regulamentação do setor privado deve ter por parâmetro o texto constitucional em primeiro lugar, bem como a atividade do Estado deve estar balizada pelas leis que regulamentam o texto da Constituição, não podendo os órgãos estatais atuar de forma a extrapolar os limites da lei. O lugar onde são tomadas as grandes decisões relativas ao interesse público é o Congresso Nacional, instituição que congrega parlamentares que foram eleitos direta e especificamente para legislar. O Legislativo é uma instituição plural e aberta, que depura e decanta anseios específicos e os transforma no interesse coletivo plasmado em leis. Sem dúvida, o CONAR pode e deve acolher as preocupações da sociedade civil, se antecipar às reivindicações e estabelecer limites prudenciais, de modo a preservar e aprimorar o princípio da autorregulação. Contudo, o Congresso é a instituição que tem legitimidade para fazê-lo (CONAR, 2015).

Neste documento é feita uma crítica ao MS, sobre “certa tendência de aplicar lógica reducionista e métodos autoritários na busca de solução para questões sabidamente complexas”. Outro trecho destaca que “a experiência internacional (outra) demonstra que apenas a vontade do Estado é insuficiente para reverter tendências, hábitos e práticas que se incorporaram a realidade do consumo”. Esta forma de argumentação tenta buscar legitimidade em experiências de outros países, recurso utilizado tanto pelo SPC como por setores do governo.

Já em relação à ANVISA a crítica se refere às iniciativas que ela vem tomando quanto a comunicação e ao consumo, e “**a exorbitante concentração de poderes** que se atribui para editar normas, fiscalizá-las, impor sanções e julgar recursos” (CONAR, 2015) (grifos meus). Estes argumentos demonstram claramente como o que está em jogo são disputas de poder e de interesse, ou seja, disputas políticas. Quem concentra mais poder e tem mais autoridade para ditar ou influenciar as práticas sociais e as práticas alimentares.

4.2.2 Acordos e parcerias: chancelamento da “marca” ou promoção da alimentação saudável?

Considerando o aumento no consumo de alimentos ultraprocessados e a sua relação com obesidade e DCNT, várias diretrizes internacionais e nacionais⁴⁹ indicam a necessidade de melhoria da qualidade nutricional a partir da reformulação da composição dos produtos industrializados, cujo enfoque deve ser dado à redução dos teores de sódio, gorduras e açúcares. Em 2007 foi instituída uma mesa de negociações entre o Estado e fabricantes de alimentos industrializados, para fixar novos parâmetros para o processamento desses alimentos, para garantir esforços no sentido de que a indústria invista em pesquisas, tecnologias e inovações que priorizem não somente os aspectos sanitários, mas também a dimensão nutricional, quanto à disponibilização de alimentos mais seguros e saudáveis (BRASIL, 2007).

Desta forma, a agenda de reformulação de alimentos processados foi estabelecida por meio de um modelo de acordos voluntários com a indústria de alimentos (BRASIL, 2007), que já foi prorrogado por duas vezes (2010 e 2013). Este acordo reconhece o crescimento de doenças crônicas no Brasil e suas consequências ao SUS e envolve a ABIA nos esforços de mudança de composição de alimentos ultraprocessados. O primeiro componente reduzido foram as gorduras *trans*, com base no compromisso firmado pela OPAS para redução a valores não maiores do que 5% do total de gorduras em alimentos processados e não maiores que 2% do total de gorduras em óleos e margarinas.

A partir de 2010, a redução dos teores de sódio foi incluída como nova pauta nessa agenda conjunta com vistas a contribuir para os esforços de redução do consumo de sódio da população brasileira, tendo como meta a redução de 12 para cinco gramas diárias até 2022 (BRASIL, 2010). As estratégias de redução do consumo de sódio têm como eixos: a promoção da alimentação saudável; a realização de ações educativas e informativas para profissionais de saúde, manipuladores e fabricantes de alimentos e população; e a reformulação dos alimentos processados (NILSON, JAIME, RESENDE, 2012). Algumas ações para esta redução estão contempladas no plano de ações estratégicas para o enfrentamento das DCNT, incluindo a redução voluntária de sódio em alimentos processados, o aumento da oferta de alimentos saudáveis, a rotulagem e informação ao consumidor e a educação e sensibilização para consumidores, indústria e profissionais de saúde (BRASIL, 2011).

⁴⁹ Guia Alimentar para População Brasileira (BRASIL, 2005). Plano Nacional para Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (BRASIL, 2011a). Plano Plurianual de Ação do Ministério da Saúde para 2012-2015. Resolução nº 408 do Conselho Nacional de Saúde (Brasil, 2008).

As discussões gerais sobre a redução da quantidade de sódio nos alimentos industrializados vêm sendo realizadas no âmbito da câmara setorial de alimentos da ANVISA e as discussões específicas, por categorias de alimentos e outros assuntos técnicos, no grupo de trabalho, coordenado pela CGAN/MS, do qual participam a ANVISA, a coordenação geral de doenças e agravos não transmissíveis do MS e representantes do setor produtivo (BRASIL, 2014). Contudo, foi a ABIA quem estipulou os contornos do primeiro acordo, elencando uma série de ações necessárias à redução do consumo do sódio, tais como estudos para se conhecer as limitações tecnológicas para a redução desse nutriente, o desenvolvimento de programas para a educação alimentar da população e a diminuição gradual do conteúdo de sódio nos alimentos processados (ABIA, 2010). Assim, foram definidas metas bianuais gradativas para a redução do teor de sódio por categorias de alimento, em quatro acordos, considerando como critérios, os alimentos com grande quantidade de sódio (como o macarrão instantâneo), alimentos muito consumidos (como o pão francês), e especialmente aqueles preferidos pelo público infanto-juvenil (MARTINS, 2014).

Ao definir as responsabilidades específicas do setor privado, a indústria defende o estabelecimento de metas voluntárias e gradativas para a redução de sódio, “de forma que a cada dois anos o compromisso seja avaliado e renovado a fim de as modificações serem viáveis tecnologicamente e economicamente e possibilitarem a adaptação do paladar da população para teores inferiores de sódio/sal” (MARTINS, 2014, p 09). Segundo Martins *et al.* (2014), os acordos⁵⁰ por si só não são eficazes na resolução dos problemas relacionados à alimentação não saudável, sendo necessária a articulação com outras políticas de saúde. Ademais verificaram-se diversas fragilidades no tocante à timidez das metas, transparência e participação social (FIGUEIREDO, 2014).

Embora as políticas sinalizem a necessidade de vários tipos de medidas que, se implementadas em conjunto, convergem para atuar no sistema alimentar e reverter as DCNT e a obesidade, as ações propostas pelo governo para enfrentar estes problemas relacionam-se com disputas em torno dos tipos de intervenção possíveis, impelindo o papel do governo e seu âmbito de atuação, o que resulta em um processo político moroso, onde tendem a prevalecer decisões que desencadeiam menor grau de conflito de interesses.

⁵⁰ Para uma leitura detalhada sobre os acordos para redução do teor de sódio sugiro a publicação de MARTINS, APB, BAIRD, MF, OLIVEIRA, CTC, BUENO, EMC. Redução de sódio em alimentos: uma análise dos acordos voluntários no Brasil. 1. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - Idec, 2014. v. 3. 87p.

A despeito dos esforços empreendidos para redução do teor de sódio, até o momento ainda não foram estabelecidos acordos para redução do açúcar nos alimentos processados e ultraprocessados. Em alguns países como o Chile e Colômbia, desde 2012, há uma lei que determina que os alimentos com alto teor de açúcares não podem ser oferecidos ou comercializados em estabelecimentos de educação infantil, fundamental e média (FRASER, 2013).

A realização de acordos e parcerias com o setor privado demonstra claramente o poder de influência política das corporações transnacionais, que alegam ter interesse em uma sociedade mais saudável, quando o objetivo é fazer *marketing social* e cancelar sua marca. Ao estabelecer uma parceria com o setor produtivo, o Estado atribui credibilidade às indústrias relacionando instituições reconhecidas por defender a saúde pública aos produtos por elas desenvolvidos, ofuscando aspectos negativos relacionados ao consumo de seus alimentos e ajudando a fidelizar os consumidores. Além disso, a parceria acaba sendo uma propaganda gratuita para a indústria. Esse tipo de ação reverbera negativamente, pois gera confusão aos consumidores e profissionais de saúde.

Um entrevistado da SCO argumentou que é preciso que a sociedade civil esteja sempre vigilante para denunciar quando um conflito de interesses se instala, a exemplo da decisão do MS de conceder ao Mc Donald's o título de "Parceiro da Saúde" gerou muita polêmica. Na ocasião o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, recebeu cartas encaminhadas pela ABRASCO e por renomados pesquisadores do campo da saúde pública, com críticas à parceria firmada entre o MS e a rede Mc Donald's, no âmbito de uma campanha publicitária.

Nesse sentido, entidades da SCO vêm atuando de várias formas, tais como: articulando organizações em rede, denunciando situações de conflito de interesses, fazendo *advocacy*, o que expressa a concepção desse segmento sobre o que é sua atribuição.

A Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos também encaminhou carta ao ministro com o objetivo de demonstrar "indignação com a vinculação entre as marcas, programas e imagem do MS com a marca, produtos e campanhas publicitárias da empresa McDonald's" e solicitou a desvinculação imediata da imagem do MS desta campanha. A polêmica envolvia a toalha de papel das bandejas, que traziam material educativo do MS ao lado do cardápio dos produtos oferecidos pela lanchonete (FRENTE PELA REGULACÃO, 2012).

No documento, as entidades afirmam que "o crescimento vertiginoso da obesidade no país talvez seja a expressão mais dramática das consequências do crescimento do consumo de alimentos ultraprocessados, dentre os quais os comercializados e promovidos pela rede de

lanchonetes, principalmente por crianças e adolescentes. Outro ponto colocado foi referente à associação de comida com brinquedos, referente aos brindes que o Mc Donald's oferece para as crianças na compra do Kit infantil, prática que naturaliza e cria vínculos entre a marca e a criança.

Um dos trechos da carta apontava como injustificável “o MS associar sua imagem à de empresas como Mc Donald's atribuindo-lhes o título de 'Parceiro da Saúde', uma vez que a principal atividade da empresa é a comercialização de alimentos que, em sua grande maioria são prejudiciais à saúde”. O real objetivo da campanha era associar o consumo dos produtos que a lanchonete comercializava a comportamentos saudáveis e a induzir o consumidor a pensar que esses produtos deveriam ou poderiam ser consumidos frequentemente e, negando que eles pudessem ser menos saudáveis do que alimentos tradicionais da dieta brasileira (NOGUEIRA, 2011).

Outro fato assinalado por um informante-chave da sociedade civil ressalta a contradição quanto aos esportes serem patrocinados por empresas do setor alimentício que estimulam o consumo de alimentos nocivos à saúde, como os dois eventos esportivos de âmbito internacional que ocorreram no Brasil. Entre as corporações que financiaram a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, estão a Coca-Cola e o McDonald's. Ao mesmo tempo em que essas corporações da área de produção de alimentos e bebidas são cada vez mais reconhecidas como as responsáveis pela obesidade, mais elas investem em atividades de propaganda e marketing junto a competições e eventos esportivos.

Algumas dessas corporações vêm definindo ações contra a obesidade em seus sítios eletrônicos e ao mesmo tempo recomendando os seus produtos. Essas estratégias têm o intuito de envolver ainda mais os consumidores no consumo de seus produtos ditos “saudáveis”. A disseminação de informação sobre saúde por meio dos meios de comunicação de massa, por um lado, amplia o nível de informação das pessoas sobre formas de prevenção de doenças e promoção da saúde. Por outro, traz simultaneamente aspectos negativos, porque muitos dos espaços midiáticos expressam interesses e estratégias econômicas dos segmentos do complexo médico industrial, da indústria de alimentos, cosméticos, planos e seguros de saúde, caracterizando um processo cultural que expressa uma dimensão negativa da consciência política em saúde (TEMPORÃO, 2012).

Nesse sentido, a sociedade vive paradoxos, pois de um lado, há uma gigantesca publicidade voltada para o consumo e, de outro, um forte mercado de dietas mágicas, livros de autoajuda e academias de ginástica. Ao mesmo tempo em que uma propaganda diz ‘coma um pouco mais disso’, outra indiretamente sugere ‘que a magreza é sinônimo de felicidade’, ao

divulgar anúncios de qualquer bem ou serviço com pessoas magras e sorridentes, confundindo práticas e incitando dietas, especialmente para os adolescentes.

Segundo um entrevistado, o Estado tem que regular esta questão, ainda que se discuta os limites da mesma, pois “o único objetivo da indústria é fazer com que seus produtos sejam vistos como alimentos que não fazem mal apresentando rótulos com nomes e frases com forte apelo de consumo, uma vez que a publicidade “é como uma recomendação cheia de artifícios sem propor possibilidades de decisão crítica” [E-10].

Nesse campo de disputas de concepções, um programa no canal da Jovem Pan (que foi ao ar em dezembro de 2016), sobre "Alimentos Brasileiros" contou com a participação do diretor geral do ITAL, do superintendente da ABRAS, do presidente da ABIA e outros representantes da agroindústria de alimentos. O foco deste programa foi a “desconstrução necessária sobre alguns mitos, tais como: alimento processado faz mal à saúde; orgânicos são mais saudáveis, entre outros. Os discursos dos convidados abordavam a importância dos alimentos industrializados, bem como a segurança do consumo dos mesmos, quanto a sua composição, rastreabilidade, entre outros. Alguns trechos dos argumentos do presidente da ABIA denotam as suas concepções no sentido de desconstruir o sentido trazido nas diretrizes brasileiras publicadas pelo MS. Assim ele argumentou: "o governo colocou num Guia Alimentar: "não coma industrializado" (...) isso foi motivado por uma **facção** da academia (...) é imputado a nós todo o problema (...) há uma junção de forças que querem **destruir** os alimentos industrializados, **baseadas em especulação**".

De outro lado, os interesses da indústria alimentícia foram tema do periódico científico *The Lancet* de junho de 2014, que denunciou as estratégias da indústria de alimentos ultraprocessados e de bebidas açucaradas em associar suas imagens à promoção da saúde e de atividades físicas. Ao buscar associar a obesidade unicamente à falta de atividade física, as indústrias se desresponsabilizam por seus produtos (SÁ, 2014). Denota-se assim, uma disputa de concepções e interesses entre representantes do setor privado comercial, da sociedade civil e do Estado.

Alguns informantes-chave vinculados a organizações do Estado reconhecem a importância da parceria e do diálogo com a SCO e com o SPC pois acreditam que trabalhar mais de perto com estes segmentos possibilita que se tenha maior governança do sistema alimentar. “É preciso reconhecer o papel que diferentes informantes-chave da SCO desempenham no sistema alimentar. Cabe considerar seus múltiplos papéis que devem ser vistos como fundamentais no processo político” [E-9].

Incluir o SPC como um ator para o enfrentamento da obesidade infantil é um debate necessário, mas que deve considerar as contradições existentes, tendo em vista que o maior interesse deste setor é o lucro e a manutenção das forças do capital. Dessa forma, as parcerias poderiam, de fato, contribuir para promover a AAS e fortalecer a prevenção e o controle da obesidade infantil, caso predominasse o caráter meramente participativo em relação à execução das funções acordadas, sem que se utilizasse de logomarcas, brindes ou quaisquer outros meios que vinculasse a marca do produto que contribui para causar obesidade.

Alguns informantes-chave das organizações do Estado apontaram as parcerias como necessárias e importantes argumentando que a reformulação dos alimentos ultraprocessados é benéfica, pois muitos destes alimentos são muito consumidos pela população brasileira e consideram que, mesmo que a população esteja bem informada continuará consumindo. Na concepção de um representante do MS, esta ação foi defendida como elemento chave para prevenção e controle do aumento crescente do sobrepeso e obesidade, uma vez que o consumo de alimentos processados e ultraprocessados promove o ganho de peso.

[...] a população só tem a lucrar. Os dados demonstram que os acordos já reduziram muito o total de sódio em alimentos processados. As empresas estão cumprindo as metas estabelecidas, seria melhor se fosse uma lei, porém como o ambiente não facilita isso, o acordo é um meio viável. Para chegar nesse acordo é difícil em todas as agendas, pois há um enfrentamento e nesse enfrentamento temos que encontrar o espaço de diálogo que existe e os dois lados acabam cedendo [E-1].

Quase todos entrevistados vinculados aos setores de governo se posicionaram favoráveis aos acordos para redução de sódio, por considerarem que há uma enorme discrepância em relação ao sódio entre produtos idênticos de marcas diferentes e, que a redução do teor de sódio pode estimular as indústrias a reformularem produtos com teores elevados em outras substâncias que também são prejudiciais à saúde. Na concepção destes informantes-chave os acordos são fundamentais porque estes alimentos já fazem parte do hábito alimentar da população, então reduzir o sódio é importante.

No blog da saúde do MS está descrito que “Para conscientizar a população sobre os riscos do consumo exagerado de sódio, “o Ministério da Saúde criou em 2011 um programa de cooperação para reduzir o sódio de alimentos em parceria com a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação” (MS, 2016). Nessa linha, um entrevistado de outra instituição do Estado, que não a saúde, argumentou que a essência da política está no ponto de vista de

articulação e do avanço, defendendo que o MS tem o papel de assumir essa responsabilidade, mas que não basta colocar em uma legislação sem dialogar com a indústria, considerando que o efeito é muito melhor para a população.

O diálogo tem que ser abrangente. O aperto de mão não se compara as toneladas de sódio, gorduras e açúcar que vêm sendo reduzidas dos alimentos pelo setor privado. Isso não é nada quando comparado com outros Ministérios que não fazem nada. A saúde tomou a iniciativa de diálogo. A indústria pode ter 1000 mecanismos de aproximação com o Estado. Isso não significa perder autonomia. Temos diálogo com a indústria, mas temos iniciativa e posição política a exemplo do Guia Alimentar que incomodou muito e que hoje é referência mundial, e ainda vai causar muito impacto esse tipo de iniciativa. Assim como aconteceu quando o Brasil foi notificado e questionado na OMC pelos Estados Unidos e pela União Europeia por possuir programas que distorcem o comércio, como o PAA e o PNAE. O Brasil respondeu que as críticas não tinham sentido, pois são decisões soberanas. É o nível de incômodo que determinadas decisões provocam [E-7].

Outro entrevistado vinculado a um órgão do Estado argumentou que a situação é bem controversa, que a SCO entende que o acordo não surte efeito e tem conflitos de ética. Mas, do ponto de vista da gestão, considerando a baixa capacidade regulatória do Estado considera os acordos importantes, porém eles precisam ser monitorados. Nas palavras deste entrevistado existem ações que podem ser negociadas com o setor produtivo e outras que considera inegociáveis.

[...] não podemos ser ingênuos, pois precisamos conversar com a indústria, precisamos conviver com eles. Precisa acontecer esse processo de pactuação, mesmo não sendo do jeito que queremos. Eu não tenho dúvidas de que isso não é uma ação regulatória, mas surte algum efeito. Mas, tem momentos que não dá para negociar, como a regulamentação da publicidade de alimentos. Isso é inegociável porque o que queremos é o oposto da indústria e esse é o momento regulatório do Estado. Eu acho que tem que categorizar o que é possível pactuar e o que é inegociável [E-5].

Na mesma direção, outro informante-chave vinculado a uma instituição do Estado elucidou que as parcerias são políticas e, como política, representam o que foi possível num dado contexto e conjuntura.

Não dá para acharmos que os acordos são grande coisa, pois são apenas atenuantes. O que a indústria vai fazer voluntariamente é o mínimo. Não podemos ter uma visão amadora de nos aproximarmos da indústria para conseguir algum benefício. A indústria faz isso melhor, eles têm capacidade de tirar mais informações nossa do que o oposto, esse tipo de ação é muito comum no Brasil [E-6].

Apesar de quase todos informantes-chave dos setores do Estado terem um discurso alinhado sobre a assertividade quanto aos acordos para redução de sódio, dois deles são totalmente contrários, e argumentam que os acordos são mera redução de danos e não integram o escopo da promoção da alimentação saudável, [...] “especialmente se pensarmos nas crianças, porque os produtos são muito não saudáveis. É covarde falar que se tem menos sódio a criança pode comer” [E-2]. Esse é um campo de concepções em disputa sobre os limites da ação estatal, sobre o que é possível e o que não é possível, sobre posturas mais idealizadas, mas que movem a ação política no sentido de pressionar, de fazer mais *advocacy* para mudar a realidade.

Na fala de um destes entrevistados o diálogo e a interação com a indústria possuem situações diferentes. Em alguns momentos é necessário ter um contato inicial. Por exemplo, para o registro de agrotóxicos pela ANVISA, é preciso ter uma interação. Mas a saúde não pode negociar com a indústria o quanto de sódio ela tem que reduzir nos produtos industrializados. Para ele, o setor privado e suas inúmeras configurações, que são a parte diretamente interessada, não deveriam ter assento à mesa de decisões. “Esta é uma situação exemplar de conflitos de interesses que demonstra, de forma velada, a preocupação do governo em evitar que o mercado sofra abalos econômicos” [E-9].

[...] o governo é que tem que definir quanto se deve reduzir e não convidar a indústria para discussão. O governo tem especialistas para isso e a indústria tem que seguir o que foi determinado. Mas na verdade o governo tem desviado o foco do que deve ser feito de duas formas: primeiro deixa a indústria fazer a redução voluntariamente e segundo desvia o foco das políticas de alimentação para reformular um produto, que nem deveria existir. Não deveria reduzir sal de produtos industrializados, mas reduzir o consumo de industrializados, independente deles terem sal ou não. Não que não seja bom reduzir a quantidade de sódio de ultraprocessados, mas não da forma como é feita e com o foco dado. O foco no Brasil é diferente da Inglaterra e dos EUA, porque 60% do que se consome lá é ultraprocessado. Então, se justifica ter alimentos

reduzidos em sódio. Mas no Brasil só consumimos 30%, por isso é preciso proteger a nossa comida [E-9].

Os acordos demonstram que o SPC liderou o desenho destes instrumentos, já que se verifica elasticidade de prazos para redução do sódio (variando entre 3 e 5 anos), cobertura limitada e, fragilidade no cumprimento, pois como são acordos voluntários a inexistência de cláusulas punitivas pode retardar o cumprimento desses atos (MARTINS, 2014). Nesse sentido, a flexibilidade dos prazos estimula reflexões a respeito dos critérios utilizados para tal decisão e permite sugerir condescendência para com o mercado (FIGUEIREDO, 2014).

Segundo um entrevistado vinculado a um órgão do Estado, contrário aos acordos e parcerias entre a ABIA e o MS, o enfrentamento da obesidade requer medidas estruturais do Estado e não “meros consertos”. Para ele os acordos são apenas redução de danos e não promoção da alimentação saudável e afirma que, as contradições também estão no interior do próprio governo, assim argumenta que não é possível resolver um problema que é estrutural (que é comer mal) com medidas artificiais. “Artificialmente soluciona o problema ou colocando ou retirando nutrientes. São consertos técnicos que não atuam na raiz do problema” [E-9]. Desta forma, em sua concepção o governo erra

[...] ao corrigir artificialmente deficiências de nutrientes, por exemplo, e não intervir nas bases estruturais. Assume que não tem como mudar e corrige artificialmente a exemplo da fortificação de farinhas com ferro e ácido fólico. Micronutrientes e desnutrição é o grande mote que as indústrias estão tendo para entrar nas políticas de nutrição. Se comparar quem come comida de verdade (arroz, feijão, abóbora) vai ver que não precisa de suplementação. Tem todo um viés tendencioso de estudos que só mostram evidências que funcionam. E o próprio MS vai alegar, mas olha a evidência que é feita para sugerir esse tipo de foco [E-9].

Um representante da SCO afirmou que o FBSSAN se posicionou em vários momentos de forma muito crítica acerca dos acordos, pois eles são voluntários. Segundo ele, os integrantes do fórum que militam no campo da SAN e no tema da Alimentação saudável, em vários momentos foram muito críticos em relação aos acordos na CIAN, assim como pode-se perceber em seu discurso,

A gente vê no caso, por exemplo, da opção do MS ao invés de regular optou em acordo com a indústria para reduzir sódio, gorduras e açúcar. Nós desse campo da

SAN, mais o pessoal que milita em alimentação e nutrição, como o IDEC e o Instituto Alana, nós em vários momentos fomos muito críticos com relação a isso na CIAN. Primeiro porque é voluntário, então adere quem quer, segundo não se sabe muito bem como essas metas serão cumpridas. Se sai sódio, se sai açúcar o que entra nesse lugar? A gente sabe que o sal e o açúcar têm um papel de conferir palatabilidade nestes alimentos. Já tem até alguns estudos que vem mostrando que juntos criam uma certa dependência, uma compulsão alimentar [SCO-6].

Outro informante-chave da SCO argumentou que foi um grande equívoco a opção do MS por acordos ao invés de regulação, uma vez que o Estado tem o papel fundamental de regulador. Portanto, a regulamentação possibilitaria impor limites na produção de alimentos, considerando que alguns alimentos ultraprocessados no Brasil possuem pior qualidade nutricional do que em outros países (com mais açúcar e sódio). Nas palavras deste sujeito, permanece uma grande assimetria, pois as propagandas de alimentos são meramente econômicas e não informativas

Essa estratégia é longe de ser suficiente, já que os produtos alvo da redução não são saudáveis. O Estado deveria determinar um parâmetro máximo de redução para todos os produtos, com prazos justos e fiscalizar. Do jeito que foi feito fica visível que tem conflito de interesses. Está reduzindo sódio em que tipo de alimento? Naquele que estamos contestando que não se aumente o consumo. É uma coisa pífia. Não vejo sentido, nem impacto disso. Não estou convencida de que essa seja uma medida estruturante. É um paliativo que eu custo a entender que tenha alguma eficácia [SCO-7].

As parcerias do MS com a indústria foram apontadas por quase todos os informantes-chave da SCO como muito preocupantes, pois foram realizadas sem a devida discussão com as organizações deste segmento, rompendo com as práticas de criação e fortalecimento de espaços públicos de intervenção e de expressão da democracia participativa no seio das instituições públicas (MARTINS, 2014). A participação da SCO poderia dar suporte ao governo tanto na defesa do interesse público, quanto para contribuir na definição de regras com metas para a redução de nutrientes nos produtos alimentícios. Além disso, os acordos dão grande visibilidade a indústria de alimentos e causam confusão ao consumidor. Representam a interferência dos interesses comerciais nas políticas públicas, porque mesmo em se tratando de um acordo voluntário,

[...] a indústria está ganhando muito mais com essa parceria do que a população. É difícil entender que o governo faz parcerias com a mesma indústria que propaga a obesidade e promove a alimentação não saudável. Não me convence que isso possa ser produtivo. Ainda que os acordos significassem uma redução importante o tempo que se leva para efetivar demora muito para acontecer. Parece que a indústria está fazendo um grande favor para o MS. É muito desanimador, a flexibilidade que está se dando nas conquistas em nome da governabilidade [SCO-4].

Considerando que algumas associações do setor privado como a ABIA, ABIR, CONAR, entre outros se opõe a qualquer medida regulatória que restrinja suas atividades, um entrevistado, vinculado ao SPC, considera os acordos importantes para a saúde e democracia brasileira, justificando que as indústrias de alimentos e bebidas podem aproveitar a experiência para fazer outras mudanças saudáveis, não necessitam de um extenso dispositivo de execução e não utilizam o poder do governo de forma desnecessária. Assim argumentou que [...] “essa forma democrática de dialogar com o mercado é sempre muito bem-vinda” [SPC-1].

Investigações empíricas sobre os acordos voluntários demonstram que os mesmos apresentam adesão de difícil estabelecimento, eficácia limitada e o mais importante substituem a atividade regulatória do Estado, vital na proteção da saúde (FREUDENBERG, 2013). Uma pesquisa realizada pelo IDEC aponta como ineficazes os acordos entre o MS e a ABIA na resolução dos problemas relacionados à alimentação não saudável, tendo verificado fragilidades como a falta de padronização das categorias de alimentos, da periodicidade e abrangência das análises, aspectos que podem comprometer essa estratégia regulatória na prevenção e controle de doenças crônicas (MARTINS *et al.*, 2014).

Ainda que a redução signifique um produto com menor teor daquele componente que, em tese, pode, em longo prazo, desencadear doença, ele continuará sendo um produto ultraprocessado, que o próprio guia alimentar preconiza que seja evitado. Esta contradição pode resultar, no mínimo, em informações truncadas pela população que precisa estar bem esclarecida sobre os riscos à saúde que estes produtos provocam. Para além destas questões, a participação do setor privado comercial no processo decisório de políticas públicas, cujas políticas institucionais, práticas e produtos ferem os princípios e objetivos por elas pautados e são desconsiderados pelo governo, pode retardar, atenuar ou impedir o alcance dos objetivos formalmente previstos nas mesmas (BURLANDY *et al.*, 2014; 2016).

Um informante-chave da SCO argumentou que os acordos demonstram que o governo atribui, de um lado, um tratamento de forma protetora ao SPC e, de outro, a abertura de precedentes para que a regulamentação seja substituída por acordos quando for necessário lidar com questões que impliquem em perdas financeiras para o mercado, se distanciando do direito à saúde e à alimentação saudável. Nesse sentido, a execução de acordos com o setor privado demonstra que a intervenção governamental do Estado se molda para se ajustar às necessidades do mercado. Trata-se de uma regulação flexível, que está na contramão da saúde e da sociedade, pois não privilegia de forma equânime as diretrizes estabelecidas para o enfrentamento da obesidade e das DCNT.

Apesar de os acordos estarem sendo cumpridos e o MS apontar que toneladas de sódio já foram retiradas (BRASIL, 2015), descartar o uso da regulamentação com prazos negociados e fixados e com previsão de sanções, significa fragilizar as medidas de controle e o papel de autoridade e de intervenção do Estado de limitar a atividade privada para fazer prevalecer os interesses públicos (MARTINS, 2014; FIGUEIREDO 2014).

Para Figueiredo (2014) estes acordos geram retrocessos para a vigilância sanitária de alimentos considerando que esvazia a competência de regulação de riscos da ANVISA; cria precedentes para evitar, ou retardar a regulamentação; gera situações de “desempoderamento” interno das próprias decisões, pois não há como fiscalizar o cumprimento dos teores nutricionais, com base em acordos; e, coloca o consumidor à margem do processo de concertação de medidas sanitárias, para amenizar as tensões e os embates com o setor produtivo.

Assim, considerando que o modelo adotado pelo Estado para o estabelecimento dos acordos para redução de sódio privilegiou o SPC, cabem algumas reflexões. Embora considerados como medida regulatória os acordos são de natureza voluntária e não mandatórios e nesse sentido o Estado possui pouco poder de barganha junto as grandes indústrias de alimentos. Ademais, expressam certa incoerência dentro do próprio setor saúde, e favorecem a produção de mensagens contraditórias à população ao “melhorar” o padrão nutricional dos produtos ultraprocessados, por exemplo, que são orientados pelo Guia Alimentar como alimentos que devem ser evitados.

4.2.3 Revisão da rotulagem nutricional: um embate com a indústria de alimentos

A rotulagem dos alimentos é fundamental para auxiliar o consumidor a realizar suas escolhas alimentares, portanto, os rótulos devem ser regulados para garantir que contenham informações objetivas e precisas, que orientem a aquisição de alimentos seguros e saudáveis. Contudo, a regulação da rotulagem de alimentos “esbarra” nos interesses das corporações que

produzem alimentos processados e ultraprocessados que se utilizam dos rótulos como recurso publicitário.

As informações constantes nos rótulos dos produtos alimentícios brasileiros estão alinhadas com o *Codex Alimentarius*⁵¹, MERCOSUL e seguem as normas definidas pelo MAPA e pela ANVISA, a depender do tipo de alimento. Entre os dispositivos gerais de rotulagem de alimentos destacam-se a RDC n° 259/2002 que proíbe a utilização de qualquer tipo de informação ou figura que possa levar o consumidor ao engano, como expressões em outros idiomas e mensagens tendenciosas (ANVISA, 2002) e as resoluções que determinam a obrigatoriedade da rotulagem nutricional e definem o tamanho das porções (ANVISA, 2003). A rotulagem nutricional tornou-se obrigatória desde 2001, mas no ano de 2003 foi harmonizada pelos países membros do Mercosul com a obrigatoriedade da informação do teor de sódio, gorduras saturadas e gorduras *trans*, internalizada ao ordenamento jurídico nacional.

Todos os informantes-chave da SCO argumentaram que, apesar de a rotulagem nutricional já estar normatizada há mais de uma década, as informações nutricionais não são bem compreendidas pelos consumidores, que acabam não sabendo o que realmente estão comprando e consumindo. Estudos demonstram que o modelo de rotulagem adotado no Brasil dificulta o entendimento da população sobre os dizeres e informações nutricionais. “Transmite-se a ideia de que um produto é saudável quando não necessariamente o é, apesar de ter vitaminas e minerais, o produto pode conter muito açúcar e nenhuma fibra alimentar, por exemplo” [SCO-1].

A consequência disso é o aumento do grau de dificuldade nas escolhas e a substituição de alimentos frescos que fazem parte da cultura alimentar brasileira (que não têm rótulo) por produtos alimentícios com embalagens atrativas e informações distorcidas que convencem o consumidor a acreditar que são opções práticas, mais saudáveis, ou bons substitutos para os alimentos *in natura*.

Alguns destes informantes da sociedade civil destacaram ainda que a publicidade do rótulo é muito agressiva e traz uma linguagem com informações de atributos nutricionais, tais como “enriquecido com ferro”, “zero % de *trans*”, dentre outros que geram um fator de confusão absurdo. O rótulo é uma forma de publicidade que está disfarçada de informação, por

⁵¹ O *Codex Alimentarius* é um conjunto de regras internacionais sobre alimentos coordenado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) desde 1950, que visa "proteger a saúde dos consumidores", e que a partir de meados da década de 90, passa a ser utilizado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) como instrumento normativo que regula o comércio mundial de alimentos. O Brasil vem ao longo dos anos, incorporando às suas legislações nacionais os parâmetros globais de qualidade estabelecidos no *Codex Alimentarius*.

isso é importante rever o modelo de rotulagem. Para um entrevistado da sociedade civil a mera descrição no rótulo, informando determinada característica do produto, muitas vezes não informa, a exemplo da diferença entre suco e néctar nos “sucos de caixinha”.

Ao invés de o Estado classificar o que é suco e o que é néctar, ele deveria proibir o uso de fotos enormes de frutas na embalagem, pois confunde o consumidor. Se isso chega com a informação de que tem que comer cinco porções de frutas por dia, a pessoa pode achar que naquela caixa ela já está consumindo parte dessa quantidade. Então essa ação do Estado de classificar suco e néctar, deveria estar em consonância com ações de educação nutricional e com a regulação dos rótulos. A mera descrição no rótulo alegando que é Néctar, não orienta o consumidor, que pensa estar comprando um suco da fruta que está com a foto na embalagem, quando na verdade os primeiros ingredientes dele são água e açúcar [SCO-6].

A clareza das informações dos rótulos pode contribuir para escolhas alimentares mais informadas, saudáveis e politizadas. Desta forma, é necessário discutir propostas para readequação da rotulagem nutricional para que ela possa efetivamente auxiliar a população na compra de alimentos e produtos alimentícios, assim como ações de comunicação e educação para o consumo saudável em relação ao significado das informações do rótulo

As características nutricionais como quantidade de calorias, teor de sódio, gorduras e carboidratos são informações obrigatórias desde 2003 no Brasil, mas a legislação obriga sua indicação apenas na parte de trás das embalagens, em uma tabela, que embora tenha o objetivo de informar o consumidor, o seu alcance é pequeno. Uma pesquisa realizada pelo IDEC verificou que os consumidores têm dificuldades para entender as informações nutricionais nas embalagens dos alimentos. Para 93,3% dos entrevistados, ter uma informação resumida na parte da frente da embalagem ajudaria a compreensão, tendo em vista que 39,6% dos consumidores responderam que compreendem parcialmente ou muito pouco a tabela nutricional. Entre os fatores apontados que dificultam o entendimento estão o tamanho da letra, o uso de termos técnicos e a poluição visual do rótulo (IDEC, 2016a).

Os dados do IDEC corroboram o argumento de um informante-chave da SCO que defendeu a atualização das normas de rotulagem, considerando a dificuldade de compreensão da população que, em sua maioria, apenas verifica a data de validade.

Atualmente a rotulagem traz a informação nutricional na parte de trás das embalagens. Isso é complicado e insuficiente. A tabela nutricional é pequena demais

para atrair a atenção dos consumidores ou para eles entenderem. As embalagens utilizam imagens de alimentos saudáveis que possuem pouca ou nenhuma semelhança com o conteúdo real do produto. As empresas que fabricam alimentos com alta densidade energética associada com a obesidade e problemas de saúde caracterizados por níveis elevados de sal, gordura, e açúcar podem especialmente induzir em erro o público com imagens inapropriadas. Esta aparência enganosa é particularmente confusa e prejudica a escolha dos consumidores [SCO-9].

A adoção de um rótulo frontal que destaque os riscos à saúde foi defendida por alguns informantes-chave da SCO que acreditam ser necessário que o consumidor identifique a composição de produtos não saudáveis de forma mais fácil e rápida, considerando que alguns dizeres dos rótulos podem causar estranhamento pela dificuldade de conhecimento dos termos utilizados na lista de ingredientes como componentes alimentares (POLLAN, 2008).

Alguns países já vêm adotando o modelo de rotulagem frontal, o Equador, por exemplo, utiliza as cores do semáforo (verde, amarelo e vermelho) associadas aos termos “baixo”, “médio” ou “alto” para indicar o teor de nutrientes críticos, como sódio, açúcar e gorduras. Já o Chile apresenta selos pretos que alertam se o produto tem quantidades excessivas desses nutrientes. Outros países, como Reino Unido e Austrália, também já seguem as recomendações da OMS e apresentam algum tipo de informação nutricional na frente da embalagem (CONSEA, 2016).

Nesse sentido, atendendo a uma recomendação do CONSEA⁵² a ANVISA instituiu um GT⁵³, em 2014, para auxiliar na elaboração de uma proposta de revisão dos seus regulamentos técnicos e discutir os problemas do modelo atual de rotulagem nutricional. Atualmente a revisão do regulamento sobre rotulagem nutricional obrigatória é um tema prioritário da ANVISA que vem sendo tratado na Comissão de Alimentos do MERCOSUL e no Comitê sobre Rotulagem de Alimentos (CCFL) do *Codex Alimentarius*.

Em maio de 2016 o CCFL aprovou a proposta de discussão sobre diretrizes para rotulagem nutricional frontal. Ou seja, a disposição de informações nutricionais na parte da frente da embalagem, com vistas a ajudar os consumidores a realizarem escolhas mais bem informadas, propiciando melhores resultados para a saúde pública. Segundo o IDEC, a aprovação de uma norma do *Codex* sobre o tema pode apoiar os países que estão enfrentando

⁵² Recomendação do CONSEA n. 7/2013.

⁵³ Ministério da Saúde. Portaria n. 949/2014 Institui Grupo de Trabalho na ANVISA para auxiliar na elaboração de propostas regulatórias relacionadas à rotulagem nutricional.

forte oposição por parte das grandes indústrias de produtos ultraprocessados para aprovação de regras obrigatórias de rotulagem nutricional frontal e também pode acelerar a publicação de uma norma sobre o tema no Brasil. No entanto, existem riscos de que a presença de conflitos de interesse no comitê interfira na elaboração das diretrizes internacionais (IDEC, 2016b). Nesta direção um entrevistado da SCO argumentou que qualquer estratégia regulatória que possa interferir no interesse do SPC, necessita de muita mobilização.

Com um movimento de todos contra esses alimentos que fazem mal, será mais fácil pressionar a indústria e talvez assim eles criem um rótulo que informe sobre os riscos daquele alimento. O papel da sociedade civil é de pressionar, denunciar e fazer cumprir as leis que já existem, além de cobrar do Estado que aprove novas medidas regulatórias. É fundamental que os rótulos visem os interesses da saúde pública e ajudem a promover, de fato, escolhas alimentares mais saudáveis [SCO-7].

Por outro lado, os interesses do empresariado contestam a necessidade de mudanças na rotulagem. Para a ABIR (2016) as normas já estão formatadas de modo a fornecer ao consumidor o maior número de informações possíveis pertinentes aos produtos. Desta forma, seu posicionamento é de que a disciplina federal existente, em consonância com a legislação internacional, por si só, garante ao consumidor conhecer as características da composição do alimento antes da sua aquisição. Assim depreende que,

A eventual escolha equivocada de alguns alimentos pela população em geral deve-se à falta de políticas públicas que visem à educação e orientação nutricional da população e não à ausência de informação adequada nos rótulos. [...] não são recomendáveis as pretendidas inserções de frases de efeito quanto à nocividade de determinados elementos, como o açúcar por exemplo. Isso porque os projetos de leis nesse sentido não estabelecem, e nem poderiam, **em razão da absoluta falta de critérios científicos validados**, quais critérios nutricionais deveriam ser considerados para a fixação da quantidade deste elemento em produtos das mais diversas espécies (ABIR, 2016). (grifos meus).

Nesse sentido, um informante-chave de uma instituição vinculada ao Estado argumentou que mesmo que as medidas regulatórias sejam vistas pelo SPC como antipáticas e autoritárias, elas são oportunas e necessárias quando se trata de prevenir riscos à saúde. A ausência de critérios científicos como alega a ABIR não impede que o governo, com uma área técnica capacitada, seja impedido de atuar em benefício da saúde da população e conte apenas

com medidas atenuantes, como a reformulação voluntária de produtos processados, que mesmo tendo passado oito anos desde o seu início, ainda não discutiu o acordo para redução do açúcar.

O Modelo de Perfil de Nutrientes publicado pela OPAS propõe um ponto de corte para classificação de alimentos processados e ultraprocessados como ricos em açúcares quando apresentarem quantidade de açúcares livres igual ou maior que 10% do valor energético total (kcal) na porção recomendada. Devido à ausência de obrigatoriedade de rotulagem de açúcares, há também neste documento uma proposta para estimar a quantidade de açúcar a partir da quantidade de carboidrato total do alimento, de acordo com o grupo alimentar a que pertence (OPAS, 2016).

Em defesa do interesse dos seus associados, no site da ABIR está descrito que “o crescimento das doenças associadas à obesidade não é decorrente do consumo responsável de produtos considerados de baixo teor nutricional, mas, especialmente, pela drástica redução da prática de atividades físicas e aumento de hábitos que não geram gastos calóricos” (ABIR, 2016). Para a ABIR as intenções de inserção de frases de alerta em rótulos dos alimentos devem ser melhor avaliadas. “Isto porque determinado alimento que possa eventualmente ter uma maior quantidade de açúcar, pode ser uma excelente fonte de outros nutrientes importantes para a manutenção da saúde”. No entanto, “em razão da frase de alerta o consumidor pode ser levado a entender que o alimento é “perigoso“ e deixar de consumi-lo”. Neste caso, a associação argumenta que, “ao invés de auxiliar a população a escolher os alimentos o rótulo pode, inclusive, **confundir e desinformar o consumidor**” (ABIR, 2016), (grifos meus).

Da mesma forma, a ABIR é contrária aos Projetos de Lei que visam instituir rótulos em estilo semáforo de acordo com a sua composição nutricional, pois não existem critérios científicos validados para a fixação de uma gradação ou inserção das cores verde, amarelo e vermelho. A associação argumenta que “a educação alimentar, alinhada a hábitos saudáveis de vida, especialmente exercícios físicos adequados, propiciam saúde, com evidente diminuição de riscos de doenças”. Além disso, alega que:

[...] a ideia de se rotularem alimentos em cores “estilo semáforo” tem o condão de prejudicar a venda de determinado produto e aumentar a venda de possíveis concorrentes sem qualquer critério cientificamente validado quanto ao seu teor nutricional, implicando uma indevida intervenção estatal na economia em franca violação ao princípio da livre iniciativa e, porque não dizer, dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, [...] tal rotulagem não terá o condão de influenciar destacadamente na promoção de melhores condições de saúde para a população em geral, tal qual indevidamente apregoado (ABIR, 2016).

É preciso que a indústria compreenda que os consumidores têm o direito de saber o que contem e o que não contem nos produtos. “A iniciação alimentar de produtos industrializados acontece desde a infância, quando as crianças ainda não sabem que as embalagens bonitas, com design atraente são alimentos” [SCO-4].

4.2.4 Alimentação, nutrição e agenda regulatória: ideias e interesses em disputa

A complexidade dos elementos que condicionam a obesidade tem demandado um amplo conjunto de estratégias de intervenção, protagonizadas em sua maioria pelo SUS e pelo SISAN, para ampliar a oferta e o acesso a alimentos saudáveis, regular ambientes institucionais e restringir o consumo de produtos ultraprocessados por meio de medidas regulatórias. Estas estratégias orientam distintos tipos de ações que podem gerar acordos ou acirrar conflitos em torno dos interesses em disputa, tanto de setores comerciais quanto dos próprios indivíduos que podem apoiar ou discordar das ações propostas.

Os documentos do governo expressam certa contradição ao enfatizarem simultaneamente a necessidade de parcerias com o setor privado para a reversão das DCNT e PAAS, bem como a necessidade de restringir as atividades deste setor, quando recomendam a regulação da publicidade de alimentos, mudanças na rotulagem nutricional e taxaço sobre produtos não saudáveis, por exemplo. Desse modo, não obstante a clareza de que os alimentos ultraprocessados devem ser evitados, conforme preconiza o guia alimentar (BRASIL, 2014d), algumas propostas de ação enunciadas permitem questionar se, de fato, há uma recomendação de que se evite alimentos ultraprocessados.

Desde a primeira versão da PNPS, a promoção da alimentação saudável já compunha o seu escopo de ações destacando em seu texto a necessidade de articulação e mobilização dos setores público e privado para adoção de ambientes que a favoreçam, além da proposição e elaboração de medidas regulatórias que visem promovê-la, bem como reduzir o risco de DCNT, com especial ênfase para a regulamentação da propaganda e publicidade de alimentos (BRASIL, 2006e).

A LOSAN, foi apontada como outro exemplo dessa inconsistência, quando descreve que “integram o SISAN: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o CONSEA; a CAISAN; os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (BRASIL, 2006d, art.11). “Isso foi um grande embate no CONSEA, na

época muita gente era contra que as instituições privadas entrassem, mas entraram. Ficou decidido que isso seria regulamentado. Mas até hoje não se regulamentou” [SCO-6].

Igualmente, o Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das DCNT (2011-2022), no eixo da Promoção da Saúde, objetiva fomentar iniciativas intersetoriais no âmbito público e privado visando desencadear intervenções e ações articuladas que promovam e estimulem a adoção de comportamentos e estilos de vida saudáveis (BRASIL, 2011a). Dentre as metas propostas no Plano destacam-se: a diminuição na prevalência de obesidade em crianças e adolescentes; o aumento no consumo de frutas e hortaliças e; a diminuição no consumo médio de sal. Para o alcance de suas metas o Plano prevê acordos com o setor produtivo para redução do sal e do açúcar, redução dos preços dos alimentos saudáveis, proposição e fomento à adoção de medidas fiscais como redução de impostos, taxas e subsídios, e regulamentação da publicidade de alimentos principalmente para crianças. Ressalta-se que dentre os colaboradores do Plano estão citados os informantes-chave do governo, entidades da sociedade civil e representantes do SPC como ABIA e Associação Brasileira de Supermercados (BRASIL, 2011a).

Desse modo, o Plano define as atribuições dos diferentes setores e, assim, destaca que as instituições e os grupos da sociedade civil são estratégicos para mobilização política, conscientização e apoio para esforços na prevenção e controle destas doenças, tendo papel chave no suporte dos programas e, reconhece que *advocacy* ainda é necessário para que as DCNT sejam completamente vistas como prioridade da agenda de desenvolvimento global. Ao governo, segundo o documento, cabe estimular as parcerias para produção de alimentos mais saudáveis, bem como monitorar os acordos estabelecidos. Quanto ao setor privado está descrito que:

[...] as empresas podem fazer contribuições importantes em relação aos desafios de prevenção de DCNT, principalmente quanto à redução dos teores de sal, gorduras saturadas e açúcar dos alimentos. Além disso, um setor que evite a propaganda de alimentação não saudável ou de outros comportamentos prejudiciais, ou, ainda, que reformule produtos para proporcionar acesso a opções de alimentos saudáveis estará dando exemplo de abordagens e ações que deveriam ser implementadas por parceiros de todo setor corporativo. Os governos são responsáveis por estimular as parceiras para a produção de alimentos mais saudáveis, bem como monitorar os acordos estabelecidos entre as partes. (Brasil, 2011a, p. 64).

De forma semelhante, o plano de ações de SAN e o PNAS sugerem a realização de parcerias com o setor privado para o alcance de suas metas. Por outro lado, as parcerias propostas pela EIPCO se limitam apenas a SCO e outros parceiros públicos. Assim está descrito

no documento que “as unidades de saúde não realizem parcerias com instituições públicas ou privadas que tenham conflito de interesses com a área da alimentação e nutrição” (BRASIL, 2014b, p.43).

Considerando que existe uma grande discrepância entre os interesses da SCO e do SPC, ou ainda, sobre o que move alguns segmentos da SCO e do governo em relação a se opor a acordos e parcerias com o SPC, cabe ressaltar que é na conjunção destes acordos e parcerias que se destaca o discurso de retração da atuação do Estado como alternativa para sua desoneração. Segundo Eduardo Marques, no Brasil a institucionalização dos procedimentos e a consolidação das organizações é insignificante, “deixando mais livres de constrangimentos os vínculos estabelecidos na “zona de sombra” entre Estado e setor privado, o que caracteriza a permeabilidade estatal” (MARQUES, 1999:48).

Nesse sentido, Marques (1999:48) se apoiou em três autores contemporâneos para explicar que a permeabilidade do Estado “se deve, principalmente, à enorme importância das relações pessoais, seja pela ‘distinção entre indivíduo e pessoa” (Da MATTA, 1978), seja pela permanência de “hierarquias depois da disseminação dos mecanismos de mercado” (LANNA, 1997), seja, ainda, pela permanência das “gramáticas políticas do clientelismo e do corporativismo, mesmo após o desenvolvimento do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos” (NUNES, 1997).

O autor refere ainda que não obstante a importância dos relacionamentos pessoais como traço constitutivo do Estado e da sociedade brasileira, a consolidação institucional e o relacionamento do órgão estatal com o ambiente político que o circunda também podem passar pelos vínculos entre indivíduos (MARQUES, 1999).

As redes de políticas e os interesses que conectam o setor privado comercial com organizações societárias e governos são de múltiplas ordens, de forma, que o debate sobre conflitos de interesses abarca um leque amplo de questões em torno da definição de interesse público e privado e do que se denomina como conflitos de interesses⁵⁴. Coletivos políticos sugerem que a análise de conflitos de interesses deva considerar se os produtos, as práticas e as políticas institucionais desses setores ferem interesses, objetivos e princípios que orientam as

⁵⁴ No Brasil a Lei nº 12.813 de 16/5/2013 e a Portaria Interministerial nº 333 de 19/09/2013 caracterizam conflito de interesse como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que pode comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

ações e as políticas públicas (OTTERSEN *et al.*, 2014; GOMES, 2015, BURLANDY *et al.*, 2016).

A discussão sobre conflito de interesses no campo das políticas de alimentação e nutrição ocorreu no Brasil de forma mais contundente a partir do Congresso Mundial de Nutrição, realizado em 2012 no Rio de Janeiro, que inaugurou a proibição de patrocinadores de interesse privado no evento, ocasião em que foi lançada a Frente pela Regulação de Interesses Públicos e Privados em Alimentação e Nutrição. A partir daí tem aumentado o número de estudos que se propõe a discutir os conflitos de interesses em políticas de alimentação e nutrição (HENRIQUES, DIAS BURLANDY, 2014; PALMA *et al.*, 2014; RUGANI 2015; GOMES 2015; CANELLA *et al.*, 2015; BURLANDY *et al.*, 2016).

Vários são os tipos de conflitos de interesse em políticas de alimentação e nutrição, como o financiamento de políticos, a influência em medidas regulatórias, a vinculação da saúde nas estratégias de propaganda e marketing, entre outros. Pesquisas neste campo demonstram que várias estratégias são utilizadas para minimizar, ou mesmo impedir, a adoção de medidas regulatórias pelos governos, onde disputam-se os próprios termos das políticas no que se refere às concepções sobre os problemas e às justificativas para instituir certas medidas e não outras (MIALON, SWINBURN, SACKS, 2015; BURLANDY *et al.*, 2016; O'CONNOR, 2016).

Em âmbito acadêmico, científico e político a atuação das indústrias inclui financiamento, manipulação de resultados em pesquisas científicas, doação de brindes e benefícios, financiamento de campanhas eleitorais, bem como a realização de lobbies junto ao poder público (MONTEIRO, 2006). Desta forma, reconhece-se que vários setores da indústria (farmacêutica, alimentar e outros) muitas vezes ocupam uma posição de destaque em reuniões científicas sobre questões de saúde. Indústrias de alimentos e bebidas, por exemplo, patrocinam eventos organizados por instituições científicas das áreas de saúde e nutrição, indicando graves conflitos de interesses decorrentes destas associações (CANELLA *et al.*, 2015).

O CEBES aponta a subordinação da OMS aos interesses privados que se colocam contrários às necessidades mundiais de acesso universal público e gratuito aos cuidados de saúde. O conflito de interesses da família Gates com a OMS se dá visivelmente nas áreas de monopólios de alimentos danosos à saúde e de produção farmacêutica. Os discursos proferidos pelos Gates em assembleias mundiais de saúde, representam a subordinação da OMS ao interesse corporativo privado gerando conflito de interesses entre os governos mundiais e os financiadores que passam a dominar os mecanismos de resoluções internacionais sobre mecanismos de promoção, proteção e recuperação da saúde dos povos (CEBES, 2014).

Nesse contexto, pesquisadores são financiados para publicar artigos científicos favoráveis aos produtos das indústrias visando negar evidências prejudiciais à venda de seus produtos, confundir o público, oferecer argumentos aos políticos e prevenir ações regulatórias. Todavia, os textos não conceituam adequadamente os riscos, omitem as controvérsias do campo científico e político e adotam como verdade absoluta apenas um lado da questão (OLIVEIRA-COSTA *et al.*, 2016). Empresas encomendam estudos, contratam professores e financiam institutos inteiros para pesquisar para elas. Nas universidades, a economia tornou-se um poder oculto. Estudos são comprados e vendidos como em um mercado, onde pareceres, resultados e até mesmo os argumentos são fornecidos previamente (KOHLENBERG, MUSHARBASH, 2013).

Moodie *et al.* (2013) avaliaram a efetividade de diferentes formas de interação com as indústrias de commodities não saudáveis, como a autorregulação, parcerias público-privadas e modelos de regulação pública e concluíram que as indústrias não devem ter nenhuma participação nas políticas de saúde, uma vez que essas relações atribuem credibilidade às indústrias, relacionando instituições reconhecidas por defender a saúde pública aos produtos por elas desenvolvidos, ofuscando aspectos negativos relacionados ao consumo de seus alimentos e ajudando a fidelizar os consumidores.

Em muitos países as indústrias de commodities não saudáveis possuem relação financeira e institucional com pesquisadores de saúde pública, ONG e agências de saúde nacionais e internacionais que impedem ou dificultam a regulação das mesmas. Um exemplo destas relações pode ser visto no estudo de Casazza *et al.* (2013) que aponta a existência de informações científicas distorcidas sobre a obesidade. Segundo os autores, que eram financiados por empresas transnacionais como Coca-Cola, PepsiCo, kraftfoods, Mc Donalds, os elementos reconhecidamente efetivos na prevenção da doença em crianças foram considerados mitos e presunções. Estes autores podem confundir os consumidores e profissionais de saúde por cancelarem as campanhas e ações da indústria em questão.

Do lado oposto, existem evidências consideráveis de que a exposição a produtos adoçados, até mesmo antes do nascimento, resulta em uma maior preferência por sabor doce em crianças, o que aumenta o risco de obesidade (LIEM, GRAAF, 2004; MENNELLA, 2014; SWITHERS, 2015). A OPAS, por exemplo, estima que uma diminuição de 20% a 30% de açúcar nesses produtos poderia acarretar uma redução de 100 calorias diárias para auxiliar na prevenção ou tratamento da obesidade e reduzir o número de casos de diabetes mellitus e outras doenças associadas (OPAS, 2016).

Revisões que examinam os efeitos de bebidas adoçadas artificialmente sobre os efeitos de ganho de peso, têm discrepâncias em seus resultados e conclusões, dependendo do patrocínio, da avaliação e dos conflitos de interesse financeiros dos autores. Os argumentos sobre os efeitos de bebidas açucaradas na saúde desenvolvidos por autores com laços financeiros com a indústria são cinco vezes mais propensos a concluir que não há associação entre o consumo de açúcar com o ganho de peso. Além disso, artigos publicados em revistas financiadas parcial ou integralmente pela indústria de alimentos, frequentemente, têm conclusões que são mais favoráveis a bebidas adoçadas artificialmente (MANDRIOLI, KEARNS, BERO, 2016).

Essa questão pode também ser exemplificada com as indústrias fabricantes de açúcar, que financiam pesquisas para manter a incerteza sobre os danos do uso deste produto e pressionam instâncias decisórias governamentais para garantir que as recomendações relacionadas ao açúcar sejam vagas e, evitar que qualquer proposta de regulação ou taxação seja aprovada. De acordo com O'Connor (2016) um estudo publicado no *American Journal of Preventive Medicine*, documentou profundos laços financeiros das indústrias de bebidas (Coca-Cola e PepsiCo) com a comunidade de saúde ao longo dos últimos cinco anos, como parte de uma estratégia para silenciar os críticos de saúde e ganhar aliados improváveis contra regulamentos de refrigerantes. O estudo acompanhou doações da indústria e gastos de lobby de 2011 a 2015, tendo verificado uma série de casos em que influentes grupos de saúde aceitaram doações das indústrias de bebidas e posteriormente não apoiaram os impostos para refrigerantes ou se mantiveram visivelmente em silêncio sobre as iniciativas dos governos.

O estudo de Palma *et al.* (2014) identificou o envolvimento de diferentes empresas do setor alimentício que comercializam produtos ultraprocessados (Nestlé, Unilever, Sadia e Coca-Cola) com diversas associações científicas, tais como a Associação Brasileira de Nutrologia, a Associação Brasileira para o Estudo da Obesidade e da Síndrome Metabólica, a Sociedade Brasileira de pediatria e a Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição. Dessa forma, conflitos de interesses na formação de profissionais da saúde são comumente vistos nos grandes congressos da área, que recebem patrocínios de corporações das indústrias farmacêuticas e de alimentos industrializados.

A Coca-Cola, por exemplo, patrocina por meio de seu Instituto de Bebidas para Saúde e Bem-Estar, congressos científicos internacionais das áreas de promoção de atividade física e promoção da saúde, fazendo-se presente em todas as oportunidades nos eventos, seja nas salas de conferências, em estandes ou nas áreas comuns, realizando corpo a corpo com os congressistas. Esse tipo de parceria é nocivo tanto à ciência como às próprias federações

esportivas, que deixam de cumprir seus papéis de indutoras do esporte ao aceitarem financiamentos de produtos não saudáveis. Esse tipo de estratégia tenta legitimar as indústrias como parcerias da saúde, todavia seu principal objetivo não é a promoção da saúde pública, mas o lançamento de um novo produto, a fidelização da marca e a obtenção de lucro. Um exemplo marcante foi registrado em um congresso, realizado em 2011, por uma associação científica no campo da nutrição que foi influenciado em grande parte por seus patrocinadores corporativos. Um dos simpósios deste congresso foi organizado por uma empresa de bebidas açucaradas, conhecida mundialmente, que foi classificada como "patrocinadora diamante" do evento (CANELLA *et al.*, 2015).

Segundo um informante-chave da sociedade civil, a participação destas corporações nestes congressos é conflitante com a formação do profissional de saúde, que se vê encantado com a distribuição de produtos, brindes e “materiais educativos” e de marketing sem perceber que está sendo “seduzido” pelas indústrias, por entender que elas fazem parte de um evento científico relevante para sua formação. Assim destaca-se a insatisfação de um entrevistado da SCO acerca destes conflitos,

[...] não dá para pensar no enfrentamento da obesidade infantil sem regular o conflito de interesses público e privado, não só do Estado, mas dos órgãos de classe também. Não é possível que se tenha uma Sociedade Brasileira de Pediatria financiada pela Nestlé. Causa indignação o financiamento de médicos e o patrocínio das grandes corporações nos congressos da área da saúde. Estes são elementos de ação do Estado no conflito de interesses privado, e das próprias organizações de classe profissionais que precisam se posicionar para regular esses conflitos [SCO-3].

Evidencia-se, na fala deste entrevistado, que este é um embate de concepções em disputa sobre o que cabe ao Estado, SCO e SPC, ou seja, a defesa dos âmbitos em que o Estado deve regular ou sobre as atribuições de instituições da SCO (como organizações de classe, organizações profissionais) que “devem” segundo o entrevistado também atuar na regulação de conflitos de interesses que envolvem os profissionais da área de nutrição.

Para outro entrevistado da SCO a questão dos conflitos de interesses no campo da alimentação e nutrição deve ser transformada em política pública. “Nos relatórios das conferências de saúde e de SAN isso é uma agenda colocada por nós e no caso da SAN e de outras organizações a gente tenta colocar essa agenda de uma forma mais ampliada, mas tem muito debate ainda para se fazer” [SCO-5].

Alguns informantes-chave do Estado comentaram que existe financiamento de deputados e senadores por grandes redes de supermercados e da indústria de alimentos, atribuindo a esses episódios a dificuldade de aprovação das medidas regulatórias, a exemplo da regulação da publicidade de alimentos. Segundo um entrevistado da sociedade civil, esse é um grande nó crítico para promoção da alimentação saudável, dado o reconhecimento de que a publicidade não é uma ação informativa, mas uma ação econômica e a autorregulação tem se mostrado desastrosa.

Os setores de comunicação junto com os setores da indústria passam a mensagem para a sociedade de que podem se autorregular e, argumentam que a regulação pelo Estado feriria a Constituição e o direito à livre comunicação. A contra argumentação é que a publicidade é uma atividade com fins econômicos. Então existem interesses econômicos e uma grande assimetria de informação. É um embate que permanece até os dias de hoje. Por isso, é dever do Estado proteger o cidadão, especialmente a criança, pois quase todas as propagandas são direcionadas para elas [SCO-7].

Segundo um entrevistado da SCO, a atribuição deste setor está fortemente relacionada à sua capacidade de denunciar sempre que um conflito de interesses se instala, como foi no caso da ANVISA com a Coca-Cola e do Mc Donalds com o Ministro da saúde (na época o Padilha). “Os efeitos danosos do consumo de refrigerantes sobre a saúde humana e, em particular, sobre o risco de obesidade são incontestáveis. Igualmente conhecidas são as agressivas e abusivas estratégias de marketing utilizadas por empresas de refrigerantes, incluindo em particular aquela que, ironicamente, patrocina a campanha”, argumenta [SCO-4].

As práticas políticas corporativas da indústria de alimentos incluem estratégias pautadas em aspectos relacionados a informação e mensagens, aos incentivos financeiros, a construção de consenso, a estratégias jurídicas, a substituição de políticas e fragmentação da oposição e desestabilização (MIALON, SWINBURN, SACKS, 2015). Nesse sentido, apesar da fala do entrevistado de que é “incontestável”, o SPC contesta, considerando que faz parte da disputa inclusive desqualificar a legitimidade de um dado conhecimento científico ainda que os segmentos (SPC e governamental\societário) se utilizem de dados científicos para construir os argumentos e direcionar o debate nos rumos de seus interesses e convicções.

Um grande contrassenso, segundo redes de políticas da SCO, foi uma campanha da Coca-Cola apoiando as ações para o enfrentamento da obesidade exposta na semana nacional de Vigilância Sanitária. Naquela ocasião a Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos

divulgou uma nota pública de repúdio à ANVISA por abrigar em sua sede e apoiar a campanha “Emagrece, Brasil”, patrocinada pela Coca-Cola, fato que configurou “um flagrante conflito de interesses e descaso com os movimentos da sociedade civil alinhados à ética e à equidade da ação regulatória estatal no campo da alimentação e nutrição”. Segundo o site da ANVISA a exposição “Emagrece Brasil”, fazia parte de ações organizadas pelas revistas Saúde e Boa Forma, que “alertam sobre os perigos do excesso de peso” (FRENTE PELA REGULAÇÃO..., 2012).

Nas redes sociais, em fóruns de debates e grupos de discussões, pesquisadores da área de saúde e nutrição que integram o CONSEA também se manifestaram contrariamente a esta iniciativa, não só pelo patrocínio da Coca-Cola, mas também pelas ideias que a campanha defendia. Além de ser um cinismo absurdo, é um tipo de enfrentamento da obesidade que não foca a alimentação saudável, nem a educação alimentar. Permite que o indivíduo continue tendo hábitos não saudáveis por usar o refrigerante zero calorias. Esse campo de conflito de interesses é muito grave. Legítima a empresa, porque se a Coca-Cola está fazendo acordo com o MS, confunde mesmo. No imaginário da população é muito complicado. Um entrevistado da SCO comentou que esse tipo de parceria é desastroso. Assim argumentou:

Eu acho que são inaceitáveis essas parcerias. O governo não pode fazer parceria com a Coca-Cola. Isso é um escárnio, um verdadeiro absurdo. Se estamos dizendo que o refrigerante produz sobrepeso e obesidade, não tem acordo. Se são alimentos que estão dentre aqueles que estão na agenda do governo que tem que diminuir o consumo. É um enorme contrassenso, pois legítima. Faz de um lado e desfaz de outro. As regras da copa do mundo possibilitaram a instalação de outro estado dentro do país. É um escárnio esse negócio da Coca-Cola ter essa visibilidade toda, no país inteiro durante a copa. Olha a contradição, foi uma dificuldade que houve, para entrada de kits com alimentos orgânicos e uma batalha para que as baianas conseguissem vender acarajé. Muitas exigências do ponto de vista fiscal. Uma associação de mulheres que vendem a polpa do babaçu não conseguiu atender a todas as exigências. Essa iniciativa nasceu do MDS, mas infelizmente acabou sendo uma experiência tão diminuta, pois segue a mesma regra do artesanal. Ficar esmagado pela Coca-Cola é revoltante [SCO-5].

Outro exemplo de conflito de interesses entre o governo e a Coca-Cola, trazido pela ABRASCO, ocorreu a partir de flexibilização de regras no MAPA permitindo a entrada e a fabricação da Coca-Cola “verde” no Brasil. Um decreto de 2009 proibia a associação de

açúcares com adoçantes na fabricação de bebidas. Porém, a regra foi alterada (por meio do Decreto nº 8.592, de 2015) e passou a permitir tais misturas. A revisão das regras pelo MAPA ocorreu por pressão das grandes indústrias de bebidas e representa um retrocesso para o consumidor, pois mesmo com a alegação de saudável, realizada por um marketing que associa a bebida a conceitos de “bem-estar”, a bebida continua sendo açucarada e, se consumida em excesso pode contribuir para o aumento de obesidade e diabetes. A marca aproveitou o apoio aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos do Rio e o mote esporte/saúde para divulgar o novo produto, demonstrando que o *lobby* exercido no Ministério da Agricultura foi bem-sucedido oportunizando o lançamento da bebida durante as Olimpíadas para ganhar o bônus de associar a saúde ao esporte (ABRASCO, 2016).

4.3 SISTEMA ALIMENTAR, PRÁTICAS ALIMENTARES E OBESIDADE INFANTIL

Os mecanismos de ampliação do mercado internacional de consumo de mercadorias foram introduzidos no Brasil desde a década de 1930 e ocorreram em função dos interesses de acumulação do capital, no caso do mercado de alimentos esta ampliação favoreceu uma certa padronização dos hábitos e práticas alimentares (VASCONCELOS, 2005). Todavia, pode-se depreender que as transformações no sistema alimentar brasileiro aconteceram a partir das propostas liberalizantes, promovidas no Governo Fernando Collor de Mello no início dos anos 1990, que ganharam espaço, dentro e fora dos aparatos governamentais, justificando, pela crítica ao “Estado intervencionista”, as reformas necessárias à retomada do crescimento econômico com uma série de mudanças no posicionamento e na atuação do Estado na economia e na sociedade.

A transnacionalização da economia teve como eixo a abertura das economias nacionais e a formação de mercados comuns, favorecendo o extravasamento do capital das fronteiras nacionais “em conjunção com um papel específico, exigido dos Estados, no sentido de diminuir as barreiras de sua entrada, até mesmo em setores tradicionalmente reservados aos Estados” (GERSCHMAN, 1997, p.55). A defesa ideológica dessas reformas foi implementada pelo discurso da modernização e racionalização do Estado, no que se referia à delimitação de seu tamanho, ao menor grau de sua intervenção no funcionamento do mercado; à redefinição das formas de intervenção no plano social; ao desmonte e enxugamento dos instrumentos de política agrícola das décadas anteriores; a privatização de companhias estatais; adequação das instituições políticas à intermediação dos interesses e; a liberalização dos mercados e queda nas tarifas de importação de produtos alimentares (SANTOS, 2011).

As transformações que ocorreram a partir das políticas neoliberais, incluindo a abertura do mercado para o comércio e investimentos estrangeiros, criaram ambientes propícios para a entrada generalizada de mercadorias insalubres por empresas transnacionais. Posteriormente, as políticas sociais de combate à pobreza, que ocorreram nos governos FHC e Lula, aumentaram o poder de compra das famílias de baixa renda, fortalecendo o interesse das corporações transnacionais na economia brasileira. O aumento da penetração destas corporações, que associam práticas de marketing e publicidade, especialmente dirigida às crianças, promoveu maior disponibilidade de bebidas açucaradas, alimentos ultraprocessados e alimentação do tipo *fast food* voltada para o consumo de massa (STUCKLER *et al.*, 2012). Desta forma, as modificações que vêm ocorrendo nas práticas alimentares da população brasileira e de outros países em desenvolvimento, têm sido impostas por estas corporações transnacionais

(STUCKLER, NESTLE, 2012; ABRANDH, 2013; MOODIE *et al.*, 2013; RUGANI, 2015; GOMES, 2015).

Assim, o sistema agroalimentar global compreende as regras do comércio internacional de commodities, a dominação das corporações transnacionais, a expansão do setor supermercadista e a desregulamentação e globalização dos mercados agroalimentares (PORTILHO, CASTANEDA, CASTRO, 2011; MENEZES, SOARES, ROMANO, 2013). Estas corporações controlam os agrotóxicos, as sementes e os transgênicos, disputam a hegemonia sobre o mercado, vulnerabilizam grupos populacionais e desvalorizam os alimentos regionais produzidos localmente (ABRANDH, 2013).

Nesse contexto ampliado, a obesidade infantil é vista por um informante-chave da sociedade civil como resultado de um “sistema alimentar doente e que adocece” [SC-5] e, o seu enfrentamento impõe grandes desafios para o alcance da SAN, tanto na dimensão coletiva quanto individual, sendo necessária uma mudança estrutural deste sistema, tendo em vista os múltiplos conflitos de interesses que impedem ou dificultam a aprovação da regulação dos componentes do sistema alimentar.

Nesse sentido, Hobsbawm (2007) aponta que a rápida globalização da economia mundial, baseada em empresas privadas transnacionais que se esforçam ao máximo para viver fora do alcance das leis e dos impostos do Estado, limita fortemente a capacidade dos governos, mesmo os mais poderosos, de controlar as economias nacionais. Com efeito, Galbraith confirma esta limitação afirmando que:

[...] A regulamentação da atividade econômica sem dúvida é o mais deselegante e o mais ingrato dos encargos públicos. Quase todos se opõem a ela por princípios; sua justificativa sempre se baseia na defesa pouco agradável do mal menor. A regulamentação se origina de ásperos debates no Congresso, no qual os interesses desnudos dos grupos de pressão envolvem e expõem, revelações que se avizinham do obscuro. A promulgação e a aplicação de normas se fazem por uma burocracia esmagadora que é criticada sem cessar. Em épocas recentes, tornou-se obrigatório para os reguladores em todas as oportunidades confessarem sua incompetência, que, em qualquer caso, é evidente demais (GALBRAITH, 2010, p.41).

De acordo com o mesmo entrevistado da sociedade civil, a alimentação deveria ser percebida, acima de tudo, como um direito humano, mas o sistema alimentar tornou-se cada vez mais concentrado e o alimento virou mercadoria. A mercantilização dos alimentos tem favorecido o avanço do capital especulativo sobre os mercados de produtos agrícolas

acentuando a instabilidade de preços e desestruturando os sistemas de produção e abastecimento nesses mercados. A opção pela liberalização comercial e desregulamentação dos mercados reduziu o poder regulatório do Estado na maioria dos países, privando-os de instrumentos de política capazes de lidar com os impactos da crise (MACHADO, OLIVEIRA, MENDES, 2016).

O sistema alimentar brasileiro, e de outros países em desenvolvimento, é condicionado politicamente em nível global por uma série de fatores tais como, os acordos de comércio na área da agricultura, a volatilidade de preços, a especulação financeira, expansão das commodities agrícolas destinadas à exportação e a grande oferta de alimentos industrializados. Todos esses elementos podem limitar as possibilidades de atuação do Estado sobre aspectos mais estruturais que afetam diferentes interesses. Portanto, intervenções sobre os arranjos que envolvem os grandes conglomerados das indústrias de alimentos, como regulamentação da publicidade de alimentos, regulamentação de compras institucionais e taxações sobre produtos alimentícios industrializados podem gerar resistência e reação das empresas, pois além de reforçarem o poder do Estado, possuem maior potencial para afetar sua margem de lucro (BURLANDY *et al*, 2014).

A liberalização do comércio e o aumento da penetração de corporações multinacionais do ramo alimentício em países de renda média pode ser considerada um dos condicionantes da pandemia global de obesidade, colocando para esses países novos desafios no enfrentamento das iniquidades (OTTERSEN *et al.*, 2014). Nesse sentido, os consumidores ficam vulneráveis a práticas e regulações originadas em regiões distantes, sujeitos às negligências, fraudes e adulterações do complexo agroalimentar industrial hegemônico.

As questões relativas à alimentação e às práticas alimentares no contexto do mundo globalizado são aqui evidenciadas, para além dos processos de aprofundamento da integração econômica, social, cultural e política que vem impulsionando o mundo, mas considera-se, principalmente, a difusão de informações, produtos e tendências de comportamento, que vem provocando um distanciamento entre a alimentação/os alimentos e as pessoas, especialmente crianças e adolescentes. Tendências que podem levar a homogeneização.

Ao considerar a relação entre a obesidade e o sistema agroalimentar global, alguns entrevistados da sociedade civil apontam para as regras do comércio internacional de commodities, a dominação das corporações transnacionais, a expansão do setor supermercadista, a desregulamentação e a globalização dos mercados agroalimentares. Todavia, com exceção do representante do SPC grande parte dos entrevistados abordou a necessidade de uma mudança (utópica) no sistema político brasileiro, para proteger a saúde da

população dos interesses daqueles que deveriam regular e interferir no domínio, cada vez mais crescente, destas corporações responsáveis pela obesidade infantil e por outras DCNT.

Algumas concepções, em sua maioria oriundas de entrevistados de organizações da sociedade civil, permitiram a apreensão de elementos importantes que afetam o sistema alimentar e que serão discutidas a seguir. Importa considerar os desafios e dilemas para a PAAS, considerando a ampla concorrência dos alimentos ultraprocessados; o uso indiscriminado de agrotóxicos em detrimento da agroecologia; a necessidade de resgatar a visão da comida como patrimônio e não mercadoria; a importância da indústria para o sistema alimentar e o seu potencial de produção de alimentos saudáveis; a regulação sanitária de alimentos que impõe regras incompatíveis com os pequenos produtores; a medicalização da alimentação em detrimento de medidas estruturais; o resgate das feiras e dos mercados municipais e; a defesa das populações que vivem de métodos tradicionais de produção e se encontram ameaçadas pelas transformações ocorridas pelo agronegócio.

4.3.1 Desafios para promoção da alimentação saudável: ultraprocessados, agrotóxicos e lucro

A demanda por maior disponibilidade de alimentos no Brasil tem produzido um sistema alimentar desigual e injusto. A alimentação vem sendo dominada pela lógica privada do capital, em um contexto em que o alimento é considerado mercadoria e, portanto, sujeito as duras regras de mercado e suas consequências, onde aspectos relacionados ao cenário de doenças e de desigualdades econômicas e sociais não integram a pauta deste setor (MACHADO, OLIVEIRA, MENDES, 2016).

A perspectiva de garantir o acesso das pessoas à alimentação em quantidade, mas também em qualidade, conforme assegurado pela LOSAN, impõe a necessidade de uma séria modificação no sistema agroalimentar vigente. As mudanças que ocorreram no consumo alimentar da população, impostas pelo atual sistema alimentar, vêm substituindo cada vez mais o alimento fresco, *in natura* que faz parte da cultura alimentar tradicional do Brasil, por alimentos embalados, oriundos de corporações transnacionais, que possuem alta quantidade de açúcar, sódio, calorias e aditivos, e que muitas vezes são vendidos como mais saudáveis do que aqueles que não têm publicidade. Tais mudanças incidem sobre os modos de produzir, abastecer, preparar e consumir alimentos com o objetivo final de gerar riqueza para essas empresas e aumentar sua participação nos mercados de forma concentrada.

A política de SAN constitui um conjunto de ações planejadas para garantir a produção e o acesso aos alimentos para toda a população promovendo a nutrição e a saúde. Trata-se de

uma política que é realizada em diferentes esferas (produção, distribuição, comercialização, acesso e consumo dos alimentos), necessitando para a sua concretização do envolvimento das áreas de agricultura, abastecimento, trabalho, economia, saúde, educação, meio ambiente, proteção e promoção social, dentre outras. É uma política que deve implementar ações abrangentes e de caráter estruturante que transformem o processo de determinação social da insegurança alimentar e nutricional, articulando-as com medidas de curto e médio prazos que garantam o enfrentamento das doenças relacionadas a alimentação de má qualidade (RIGON, SCHMIDT, BÓGUS, 2016).

O sistema alimentar brasileiro, em consonância com tendências globais da produção de commodities, está marcado pela hegemonia do modelo de produção patronal em grande escala de monocultivos com elevada mecanização que massificaram o uso de agrotóxicos e transgênicos, ao lado do crescente controle de mercado por parte das grandes corporações estrangeiras. Portanto segundo um entrevistado da SCO,

[...]. É um equívoco dizer que a alimentação é exclusivamente uma escolha pessoal. O ambiente social e econômico influencia as escolhas. O aumento da obesidade está associado com condições crônicas como pressão alta, diabetes e problemas cardíacos, que tendem a ser pioradas se a população não acessar alimentos de qualidade. É preciso ter um sistema mais descentralizado que valorize equipamentos de alimentação públicos como mercados populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e feiras. Portanto é papel do governo proteger o ambiente para garantir alimentação saudável a população não somente por meio de informação, mas de oportunidades [SCO-4].

De acordo com este entrevistado, há um embate de forças para promoção da alimentação saudável, uma vez que a política econômica prioriza o consumo de alimentos industrializados e dificulta o acesso aos naturais. Com isso [...] “os alimentos orgânicos e artesanais são prejudicados por legislações sanitárias que usam parâmetros para uma produção industrial que são verdadeiros instrumentos autoritários” [SCO-4]. Portanto, na visão deste entrevistado são necessárias políticas de subsídios a alimentos saudáveis, bem como é preciso apoiar as experiências que não usam agrotóxicos, que realizam o manejo sustentável dos bens da natureza e que resgatam as sementes crioulas (nativas). Essa é uma concepção que indica uma atribuição do Estado com recursos e processos públicos.

Este entrevistado argumentou ainda que [...] “a agricultura familiar agroecológica traz o princípio da diversificação alimentar para romper com a monotonia das dietas. É urgente valorizar as diferentes tradições culinárias e ter em conta o valor cultural da comida, pois corremos o risco de perder a memória alimentar do país” [SCO-4].

Outro entrevistado da SCO argumentou que mesmo sabendo que o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, inclusive dos que foram proibidos em vários países, as ações de incentivo ao consumo de FLV estão desconectadas do conceito de SAN.

Em uma reunião do CONSEA o MS pautou a necessidade de uma campanha para incentivar maior consumo de FLV. Houve um grande embate, porque não estava dado para o representante da saúde que tinham que problematizar a questão dos agrotóxicos. Este debate foi muito interessante e foi sendo apropriado pelos representantes da saúde e da nutrição. Tem que ter ações conjuntas entre a saúde e a SAN. Como vamos ampliar e incentivar o consumo de FLV com os resultados do Programa de Análises de Resíduos de Agrotóxicos? [SCO-4].

O CONSEA por meio de diversas exposições de motivos e relatórios destacou a importância do debate sobre os efeitos do uso de agrotóxicos na saúde humana, animal e ambiental, e o risco que eles trazem para a garantia da promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional da população brasileira⁵⁵. Estudos apontam a existência de substâncias químicas nos agrotóxicos que agem como disruptores endócrinos, que podem causar hipotireoidismo e obesidade (LIM *et al.*, 2009). Nesse sentido, é necessária uma ampla conexão entre as ações do SUS com a questão alimentar para que se possa agir na raiz do problema.

Não é a soma de ações individuais que responderá pelas ameaças, desafios e impactos no sistema alimentar no mundo sob o efeito das mudanças climáticas, elas próprias provocadas pelo modelo dominante de exploração da natureza, das práticas da agricultura convencional, do crescimento da indústria de alimentos ultraprocessados e da crescente adoção das medidas neoliberais pelos governos. Os marcos regulatórios, cada vez mais defendidos pelo poder do agronegócio e indústria de alimentos, atendem aos interesses de mercado. A flexibilização da lei de

⁵⁵ Exposição de Motivos: 020/2005, 003/2009, 003/2013, 005/2013, 003/2016, 004/2016. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2016>. Acesso em 10/10/16

agrotóxicos colide com o direito humano à alimentação adequada e saudável e também do direito dos consumidores [SCO-6].

Nesse sentido, um entrevistado vinculado a uma instituição do Estado argumentou sobre o tensionamento que existe nas relações entre o poder Legislativo e a Anvisa, onde “de um lado, o Legislativo está correto em fiscalizar a Anvisa, cobrar agilidade, aperfeiçoamento de processos, resultados e eficiência. Porém, de outro não deveria interferir na atividade regulatória, concedendo registros, por exemplo, porque fragiliza a imagem da agência” [E-6]. Argumentou ainda, que o Congresso não é local para fazer análise técnica e que o objetivo principal da regulação é aumentar o acesso a produtos seguros. Segundo ele:

Os marcos regulatórios em debate são cada vez mais defendidos pelo poder do agronegócio e da indústria de alimentos, para atender os interesses de mercado. O PL que está no Congresso e que retira da Anvisa a avaliação sobre o registro de agrotóxicos no país, é um absurdo. A avaliação do impacto sobre a saúde, do trabalhador, do produtor rural e da população que consome os alimentos, é essencial. Em nenhum país desenvolvido essa dimensão do impacto sobre a saúde deixa de ser avaliada [E-6].

Outro dilema, apontado por este entrevistado, que precisa ser enfrentado com políticas públicas são os desertos alimentares. É necessário reivindicar um sistema de distribuição de alimentos de forma mais descentralizada para resolver o problema da distribuição dos alimentos. Existem bairros populares nas periferias das cidades que não possuem equipamentos públicos de alimentos,

[...] nem sequer, sacolões. A concentração varejista é seríssima. Mesmo nos bairros pequenos se verifica a mesma padronização de alimentos. Os grandes supermercados vão ganhando poder. Ainda que se encontre alimentos orgânicos o preço é muito alto. Tem uma concentração corporativa que disputa com o pequeno varejo e com isso o mercadinho municipal está desaparecendo. Desaparece o mercadinho municipal, desaparecem alguns alimentos” [SCO-6].

As políticas de SAN demandam maior articulação intersetorial, abarcando vários espaços institucionais do governo federal e, ampliando pontos de conflito, por afetarem a forma como os alimentos são produzidos, abastecidos e comercializados. O grande desafio é

sensibilizar todos os atores que têm interesses no grupo infantil para que todas as estratégias pautadas nas políticas sejam aprovadas e tenham convergência. Para tanto é preciso vincular a discussão do acesso ao alimento com a adequação da alimentação, o que envolve todo o sistema alimentar, desde as formas de produção até a compra de alimentos.

4.3.2 Comida: patrimônio ou mercadoria?

A situação alimentar e nutricional do grupo infantil, que se espelha por um ângulo na desnutrição e por outro na obesidade, manifestadas não raro dentro do mesmo grupo familiar principalmente em famílias de baixa renda, é fruto da deterioração das práticas alimentares combinada com a baixa qualidade nutricional dos alimentos mais acessíveis, normalmente de elevada densidade calórica. Todavia, ainda que o padrão alimentar brasileiro venha se modificando ao longo dos anos, o Brasil ainda mantém grande parte da sua cultura alimentar preservada. Portanto, é necessário proteger esta tradição antes que a indústria de alimentos transforme o hábito alimentar das futuras gerações. A 5ª Conferência Nacional de SAN discutiu o tema “comida de verdade no campo e na cidade” para trazer a reflexão das pessoas sobre o resgate da cultura alimentar.

A importância cada vez maior, concedida às produções localizadas como uma tentativa de romper com a homogeneização e globalização excessivas, ocorre em paralelo à evolução das sociedades industrializadas, que modificam os espaços e apagam o significado e a tradição dos lugares. Segundo um entrevistado da SCO, a mudança nos padrões alimentares requer um olhar cuidadoso para o processo de desenvolvimento que a indústria de alimentos produziu. Mesmo em locais que tem uma grande diversidade de alimentos e que oferecem resistências a padronização, já existem muitas mudanças. Há uma tendência a homogeneização do padrão alimentar, pois a penetração das empresas de *snacks* e *fast foods* é muito grande, resultando em modificações na composição das refeições. “Crianças já reivindicam pela manhã, salgadinhos, refrescos, doces e refrigerantes. Tem que se perguntar o porquê dessa mudança. Temos um quadro de melhoria de acesso, mas tem que ter monitoramento frequente para saber que alimento essas famílias estão adquirindo” [SCO-5].

A perda da identidade cultural das preparações e receitas com o movimento da urbanização/globalização levou ao aumento do consumo de alimentos industrializados, pré-preparados ou prontos, que respondem a uma demanda de identidade e praticidade. As mudanças provocadas pelo oligopólio de empresas transnacionais do setor do agronegócio e alimentício estimulam a substituição dos alimentos *in natura* ou minimamente processados que fazem parte da cultura alimentar brasileira, por outros alimentos que desfavorecem a agricultura

familiar e agroecológica e desrespeitam os saberes e práticas alimentares dos povos e comunidades tradicionais. O resultado é um ambiente alimentar facilitador da oferta e do consumo de produtos alimentícios ultraprocessados em todas as situações (inclusive em escolas, hospitais e locais de trabalho) e, que ao mesmo tempo, induz a culpabilização dos indivíduos pelas más escolhas alimentares.

O vídeo “Muito além do peso”, produzido pelo Instituto Alana e Maria Farinha produções, demonstra a preferência das crianças por bebidas açucaradas e *snacks*, além do desconhecimento das mesmas em relação aos alimentos naturais como legumes e frutas. Neste vídeo verifica-se nitidamente como vem sendo a penetração das indústrias de alimentos em áreas onde se pressupunha que os alimentos plantados pelas famílias, comprados em feiras ou pequenos mercados ainda eram predominantes. Esse tipo de informação divulgada por esta organização da sociedade civil é parte da sua estratégia política, que envolve a disseminação de determinadas concepções e valores em torno da alimentação. Assim, argumentou um entrevistado da sociedade civil,

[...] a Nestlé buscando alcançar novos clientes se voltou em 2010 para a região amazônica, onde lançou um supermercado flutuante, que vende uma gama de produtos as populações ribeirinhas. A imagem deste barco demonstra como a alimentação brasileira vem modificando, a deslocação de alimentos cozidos para alimentos prontos para consumo [SCO-6].

Outra forma de atuação desta empresa ocorre por meio do programa Nestlé até você. Iniciado desde 2006, este programa se baseia no sistema de vendas porta a porta e atualmente é um dos negócios mais importantes para Nestlé. “Quinzenalmente mais de 250 mil lares em diversos estados do país são visitados pelas nossas revendedoras, as quais são abastecidas por micro distribuidores exclusivos” (NESTLÉ, 2016).

A perda da cultura alimentar é um problema que se agudizou durante tempos. De um lado a indústria tem uma regulação, que permite aditivos e edulcorantes para garantir tempo de prateleira. São produtos super palatáveis com aditivos como glutamato monossódico e vários outros que atuam no sistema nervoso. Estamos ao mesmo tempo, sendo submetidos a uma avalanche de propagandas destes produtos. São propagandas que nos levam a idealizar um alimento que é cheio de artificialidades e que geram efeitos na nossa visão sobre o que é alimento. Algumas delas são de uma agressividade enorme (com a mulher e com a criança). Para os mais velhos ainda

existe uma memória da cultura alimentar. Mas mesmo assim, alguns alimentos estão sumindo, virando plantas alimentícias não convencionais. Isso é uma expressão dessas mudanças [SCO-5].

De acordo com este entrevistado, vários pesquisadores estão trabalhando para retomar e recuperar o plantio de alguns alimentos que estão escassos da memória do Brasil. “As novas gerações jamais vão saber o que é uma folha de taioba e as vezes desconhecem até a cenoura. É importante falar da comida como patrimônio e não mercadoria. Falar das nossas culturas alimentares” [SCO-5]. Este discurso, indiretamente reforça, a perspectiva de que cabe a sociedade civil e também ao Estado disseminar outros tipos de ideias e valores em torno da alimentação.

Com base nas concepções destes entrevistados o Estado brasileiro deve fortalecer seu papel regulador e indutor nas esferas da produção, abastecimento, distribuição, comercialização e consumo de alimentos. O sistema alimentar local vem sendo substituído e controlado por corporações transnacionais prejudicando não apenas a saúde, mas também o meio ambiente, as economias locais e tradições de alimentos do Brasil. Alguns marcos regulatórios já reivindicam a concepção de “comida de verdade”, como o guia alimentar para a população brasileira e a legislação do PNAE que garante um mínimo de 30% de compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar local.

De acordo com outro entrevistado da SCO, a comida faz parte de um patrimônio histórico de um povo onde todo o modo de fazer precisa ser reconhecido como um patrimônio cultural, imaterial e protegido para que não ocorra um processo sem precedente de padronização. Segundo ele, a relação da dimensão cultural com a segurança alimentar e nutricional é um tema que ainda precisa ser explorado, mas que pode ser estruturante na medida em que ajuda a discutir o processo de produção alimentar, uma vez que, “quando estamos falando desses alimentos tradicionais, estamos falando de um modo de saber fazer que é único, que tem a ver com o saber fazer que se passa de geração em geração e que tem tudo a ver com a identidade cultural, com o local, com o bioma” [SCO-6].

Essa é uma base argumentativa para defender determinado tipo de alimentação e declarar que cabe ao Estado, por meio de diferentes políticas e programas, garantir que esse patrimônio não seja perdido. Nessa perspectiva, o processo de expropriação do território indígena, de desestruturação dos modos de vida das comunidades, são ações que ferem a soberania alimentar e fazem com que se perca o patrimônio alimentar, seja pela extinção de alguns alimentos, seja pela tomada dos territórios pela monocultura. A comida é central para a

construção da identidade dos povos, e todo esse processo de padronização alimentar que vem acontecendo também contribui para a perda da diversidade e para a padronização da cultura.

Outro aspecto importante é a representação que é feita do alimento. Um entrevistado argumentou que existem escolas no Brasil de classe média que, “chegar com uma banana é alvo de chacota. No passado se costumava levar banana e mexerica para escola. Hoje uma banana na lancheira escolar é vista como um alimento de pobre” [SCO-4]. Nesse contexto, há uma inversão de valores, pelo abandono de um alimento natural e saudável, para uma comida que se desconhece a origem, que é embalada em pacotes coloridos e cheia de conservantes. A alimentação caracteriza uma rotina cotidiana, um meio conveniente de expressar distinções sociais e cerimoniais que naturaliza relações comunitárias ou hierárquicas.

Outro entrevistado da SCO ressaltou que as mudanças na representação que é feita dos alimentos são resultado da agressividade da propaganda, pois existe uma gama de produtos e marcas diferentes, com o intuito de atingir toda a população. O mesmo produto atende a várias faixas de renda diferentes, sendo comercializado com marcas e preços diferenciados. “Escutar das classes populares que hoje já pode comer *snacks* como batata de pacote e que antes só a criança rica comia, é um absurdo e ao mesmo tempo muito triste ver a perda da identidade cultural dos alimentos naturais. Tudo isso é culpa da indústria e da mídia” [SCO-5].

Nesse sentido, considerando as condições que determinam as situações de insegurança alimentar e nutricional, associadas na maioria das vezes à situação de pobreza e à dificuldade de acesso às políticas públicas, como saneamento, água de qualidade, saúde e educação, estratégias mais focalizadas poderiam contribuir para a redução das desigualdades na obesidade infantil como, distribuição de alimentos saudáveis em comunidades pobres, restrições de zoneamento de *fast food* em bairros de alta obesidade ou alta pobreza, educação nutricional em comunidades de baixa renda e acesso a cuidados básicos de saúde (FREUDENBERG, 2013).

Segundo o mesmo entrevistado da SCO, o sistema agroalimentar está subordinado ao poder corporativo de uma tal ordem que se não tiver uma ampla mobilização da sociedade não se conseguirá por limites. “Tem que colocar a centralidade do alimento diretamente ligado a vida e trazer à tona a dimensão da cultura alimentar” [SCO-5].

Essa é uma tarefa que eu tenho assumido, dentro das famílias, dentro das escolas, dentro do movimento agroecológico. É preciso criar o estatuto do alimento. Eu já presenciei famílias no interior do Nordeste querendo oferecer refrigerante por causa do status da bebida, com várias árvores frutíferas no quintal. Hoje as famílias já estão

engajadas na perspectiva agroecológica, já servem com orgulho o suco da sua fruta de quintal” [SCO-5].

Para este entrevistado, um exemplo do que as políticas públicas podem fazer (atribuição do Estado) é tirar os produtores da invisibilidade e mostrar o valor que eles têm, no cuidado com a terra e na preservação do alimento que plantam. Em suas palavras [...] “o umbu era muito associado no passado a fome, hoje ganhou outro status. Tem outro referencial graças ao PAA. Houve uma valorização político econômica desses sujeitos”. Outro fato destacado por ele se refere ao diagnóstico da produção de alimentos da Bahia, [...] “não falava nada dos frutos de extrativismo vegetal. No entanto, essa atividade tem grande importância na alimentação e na economia local e não falar dela deixa invisível os produtores. Pois eles fazem conservação da biodiversidade. Os usos sociais da biodiversidade devem ser valorizados” [SCO-5].

Para prevenir a obesidade infantil “as crianças precisam conhecer os alimentos das suas avós que estão sumindo dos mercados, como a chicória, o maxixe entre tantos outros” [SCO-6]. Esse é um dilema enorme que requer a mobilização da sociedade e do governo em todas as áreas. A dificuldade de aprovar medidas de caráter regulatório é um sério problema político, pois afasta cada vez mais os alimentos naturais das novas gerações e reposiciona os industrializados como os principais alimentos disponíveis. Nesse sentido, a fala deste entrevistado da SCO denota as formas desiguais de disponibilizar os alimentos saudáveis nos territórios. “É preciso fortalecer os mercados locais, porque os alimentos saudáveis não estão dispostos da mesma forma que os ultraprocessados.”. “O desmonte das feiras na década de 90 produziu um distanciamento das crianças dos alimentos, de conhecer os alimentos tradicionais, de tocar e provar os alimentos. Eles hoje só conhecem as embalagens” [SCO-6].

Desde a 4ª CNSAN, as feiras foram apontadas como equipamentos públicos de alimentação que precisam ser reconhecidos e preservados e este é um papel imprescindível da sociedade e dos governos, pois “a feira tem uma simbologia, tem cultura, é um local de trocas. Os governos municipais precisam entender a importância disso”. Segundo este informante, a esposa de um prefeito da baixada fluminense (RJ) foi contra a feira porque levava sujeira para a cidade. “O pessoal da Rede de Agroecologia urbana protestou e conseguiu manter a feira”. Cabe questionar como pode um país de obesos querer acabar com as feiras? A feira tem uma dinâmica muito importante, pois pode manter os hábitos alimentares tradicionais. “No Nordeste a feira é muito peculiar, porque falam de política pela música e poesia como o cordel. Portanto, pode ser um espaço de SAN” [SCO-6].

Outro entrevistado da SCO argumentou que a obesidade infantil tem que ser pensada do ponto de vista da expansão de monocultivos. Segundo ele, um programa de expansão da soja chamado MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) [...] “é muito preocupante, pois vem deslocando populações em regiões destes estados, que deixam de ter acesso aos bens da natureza e aos alimentos locais, interferindo na saúde e na biodiversidade” [SCO-5]. A necessidade de diversificação da produção e do consumo de alimentos, aliados a questão ambiental, demandam igual importância em razão da destruição de alguns biomas e da produção de alimentos tradicionais.

As iniciativas de resgate de alimentos tradicionais refletem a busca de identificação e reconhecimento em movimentos como o *slow food* ou no registro e valorização de alimentos como patrimônios (BRASIL, 2015). O movimento *slow food* vem sendo desenvolvido com o objetivo de resgatar uma cadeia cultural envolvendo os alimentos, desde a produção até o consumo. O termo tenta contrapor-se ao *fast food* difundindo a calma ao comer, o máximo proveito da refeição, considerando, além do conteúdo nutricional, os aspectos culturais e de prazer. A proposta básica é resgatar os alimentos naturais ameaçados pelo processo industrial, pelas regras de grande distribuição e pela degradação ambiental.

4.3.3 O papel da indústria no sistema alimentar: inovação ou homogeneização?

No século XX, a indústria de alimentos foi responsável por uma imensa revolução quanto à capacidade de disponibilizar alimentos processados, de modo a garantir sua conservação por longo tempo e acondicionamento e ampliar o potencial de transportá-los e armazená-los. Estas transformações tecnológicas, associadas a formas de produção em larga escala, vêm ocasionando a ruptura espacial e temporal da produção e do acesso.

Ao mesmo tempo em que esse processo trouxe inúmeros benefícios quanto à disponibilidade de alimentos para atender um número cada vez maior de pessoas e de forma mais rápida, o desenvolvimento da indústria trouxe também prejuízos à saúde, em decorrência do uso excessivo de distintas substâncias (com o intuito de realçar o sabor, aumentar a oferta, a palatabilidade, o tempo de prateleira, a crocância, dentre outros), ao ambiente e aos pequenos produtores de alimentos.

O sistema de trabalho e como as pessoas usam o seu tempo livre, se relaciona com o preparo da alimentação. A carga horária imposta na vida das pessoas impõe menos tempo para alimentação nos dias de hoje. A indústria de alimentos e a mídia se aproveitam e lucram com esses dilemas, com lanchonetes tipo *fast-food* e comidas congeladas prontas para aquecer, para facilitar a vida das pessoas que têm uma rotina de atribuições urgentes. “Se a indústria facilita

uma dessas funções, a pessoa fica encantada”[SCO-8]. O desenvolvimento da indústria alimentícia foi acompanhado pela ascensão dos supermercados, que geralmente são parte integrante de cadeias multinacionais que atuam como instrumentos de empresas transnacionais para ofertar aos consumidores uma ampla variedade de produtos alimentícios ultraprocessados (REARDON, TIMMER, 2012). Na fala de um entrevistado da sociedade civil a mídia imputa um discurso que torna o ato de cozinhar uma ofensa.

A mídia propaga um discurso de facilidade e de encantamento. O ato de cozinhar a sua própria refeição ou da família é quase um sacrifício, quando você compara com as facilidades que a mídia apresenta. O discurso que circula é que o ato de cozinhar é uma ofensa. As limitações que a vida nos coloca, fazem com que as pessoas peguem um biscoito recheado e um suco de caixinha e coloquem na lancheira do filho [SC-8].

Estes dilemas vivenciados na modernidade permitiram o rápido avanço da indústria na proposição e produção de novos produtos processados, de fácil acesso, fácil preparo e sabor intenso. Segundo Theodore Levitt (1983), o mundo atual é focado no estético. Sobressaem-se as corporações que renovam seus *slogan* e embalagens dos produtos e aquelas que procuram atender aos desejos e as necessidades de seus clientes. Nesse sentido, as indústrias vêm acompanhando as mudanças nos modos de vida das sociedades, se apropriando de novas linguagens e reposicionando conceitos que dialogam com diversos temas.

A busca por conceitos no âmbito das ideias, concepções e valores disseminados é um campo importante de disputas que se dá no plano das ideias. Por isso as estratégias e os argumentos dos atores indicam os tipos de concepções que lhes interessa disseminar em função de suas atividades fins e de suas práticas políticas e valores, ideologias, interesses, redes de relação. Enfim, compensações de várias ordens visando maiores vendas e lucros, como o apelo ao saudável, ao original, ao tradicional, ao caseiro, mostrando grande habilidade na adaptação a modernidade e às mudanças no sistema alimentar (MACHADO, OLIVEIRA, MENDES, 2016).

Portanto, é preciso olhar os vários ângulos que estão imbricados na questão da obesidade infantil. Como se dá a oferta de alimentos nos diferentes territórios que apresentam características diferenciadas? Como a indústria vem lidando com a vida moderna? O que ela vem prometendo para as mulheres? Os anúncios direcionados ao público feminino são sempre para facilitar o preparo das refeições, tendo em vista as suas inúmeras atribuições? Tais

questionamentos, já respondidos ao longo do texto, demonstram na fala de um entrevistado do Estado que,

[...] não podemos ser ingênuos e achar que vamos brigar com a indústria de alimentos e que vai acabar o comércio de alimentos ultraprocessados. Eu acho que eles podem contribuir desenvolvendo alimentos mais saudáveis, com ingredientes dentro dos limites aceitáveis para uma criança, fazendo atividades de educação alimentar e nutricional nos seus espaços, tanto nos ambientes deles quanto nos públicos, em restaurantes e mercados. Essas indústrias não vão acabar. Pelo contrário, elas se reinventam e vamos conviver com isso, pois vivemos em um mundo capitalista e são multinacionais que estão presentes em todo o mundo que definem o que comemos e temos que ter um Estado regulatório para podermos conviver com isso de uma forma menos nociva para a população [E-9].

Nesse contexto, é preciso reconhecer que a indústria de alimentos tem a sua importância relativa no sistema alimentar em âmbito global. Para outro entrevistado do Estado, [...] “não podemos ter uma visão maniqueísta de que a indústria é totalmente do mal, mas é preciso ter consciência de que o seu objetivo principal é o lucro” [E-5]. Para ele, as indústrias não se inserem no sistema alimentar visando ao bem da sociedade ou gerando conscientização para o consumo saudável. Ao contrário, associadas à publicidade transformam crianças em alvos fáceis de consumo, fortemente relacionado às emoções do que propriamente a necessidade.

De um lado a alimentação é um direito assegurado que está relacionado com a vida das pessoas, mas ao mesmo tempo é uma das maiores fontes de lucro. Essas duas lógicas entram em choque nesse sistema. Portanto, estas construções argumentativas em disputa no processo político demonstram sua incompatibilidade, indicando que algumas posturas conciliatórias do governo, em determinadas questões em disputa, podem ser difíceis.

De todo modo, alguns informantes-chave de organizações do Estado e da SC argumentaram que as indústrias de alimentos só irão produzir alimentos saudáveis e restringir a publicidade, pela forma coercitiva. Essa é uma dada concepção de que cabe ao Estado ser coercitivo porque não há como ser conciliatório ou parceiro. Portanto, é necessário regular a indústria alimentar para ela produzir e comercializar alimentos mais saudáveis para as crianças, especialmente no que concerne a diminuir a quantidade de açúcar e gorduras de alimentos ultraprocessados, colocar limites na publicidade de alimentos e na rotulagem dirigida a este público, o que nem sempre garante o seu cumprimento como argumentou um entrevistado do Estado [...] “é desanimador saber que na véspera de uma RDC entrar em vigor, o setor regulado

solicita prorrogação, porque o tempo previsto para a implantação foi insuficiente ou os custos da implantação são mais elevados do que o previsto” [E-6].

Os representantes das indústrias alegam que a responsabilidade por uma alimentação saudável é do consumidor, pois querem desviar a atenção da política para longe de suas práticas políticas corporativas e de suas atividades fins. Em uma entrevista intitulada “Papel do setor privado na saúde pública”, publicada no jornal Folha de São Paulo em 22/09/2016, um engenheiro de alimentos argumentou que o setor privado desempenha um papel importante no combate à pandemia global de obesidade e a outras doenças não transmissíveis. Segundo ele, a indústria de alimentos pode contribuir propagando novos hábitos alimentares, mas definitivamente, “não é papel do setor privado estabelecer políticas para uma nutrição melhor ou uma alimentação mais saudável. Isso é atribuição do setor público, com o auxílio do conhecimento científico fornecido pela academia”.

Por outro lado, um informante-chave da SCO argumentou sobre a necessidade de tributar os alimentos não saudáveis e bebidas, ou proibir formas específicas de publicidade de alimentos destinada às crianças, “porque o lobby da comida industrializada é muito forte” [SCO-7]. A indústria e a mídia imputam a responsabilidade pessoal, mas, negam aos consumidores a informação correta e em tamanho apropriado para que eles possam fazer escolhas bem informadas.

Importa considerar que as agroindústrias familiares têm papel importante de resistir a concentração de mercado, porque essa concentração é um fator indutor para obesidade infantil, porque quanto mais concentrado, maior será a escala de produção, mais aditivos serão adicionados para o produto ter um tempo maior de prateleira e do circuito que percorre. Estes fatores resultam em uma artificialização ainda maior dos “produtos alimentícios”.

Pensar no sistema alimentar atual remete a uma reflexão de como ele se estrutura e determina o que as pessoas comem ou deixam de comer. “Quando nos questionamos sobre quais alimentos estamos comendo, nos damos conta do processo de envenenamento, uma vez que o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo e, a reboque, de transgênicos” [SCO-6]. A produção de commodities de grãos para a exportação tem tomado os territórios, aumentado o consumo de agrotóxicos e o uso de sementes transgênicas. Há uma concentração na cadeia produtiva responsável pela padronização dos alimentos, tornando-os artificiais.

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, recentemente lançada, pretende apoiar a transição do modelo de consumo de alimentos ultraprocessados para alimentos que promovam a saúde, a segurança alimentar e nutricional. Esta política foi oficialmente instituída com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e

ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis (BRASIL, 2012). Algumas ações precisam ser iniciadas, fortalecidas ou expandidas nos diferentes setores de governo para a garantia de medidas estruturantes.

Para um entrevistado da SCO, os aliados da AAS estão produzindo alimentos orgânicos, sem agrotóxicos e sem transgênicos” [SCO-6]. O Brasil apresenta um potencial bastante grande na sua capacidade de produção de alimentos saudáveis, considerando, sobretudo, a especificidade da agricultura familiar, as práticas dos povos indígenas e comunidades tradicionais e também o potencial da agricultura urbana. Os alimentos saudáveis produzidos pela agroecologia vendem para o PAA e o PNAE, alinhados aos princípios da SAN e da agroecologia. Segundo outro entrevistado da SCO [...] “Uma parte da sociedade já está cumprindo o seu papel do ponto de vista da produção de alimentos saudáveis, que pode minimizar a exposição ao ambiente obesogênico”. Para ele,

[...] Todas as experiências de agroecologia no Brasil são de iniciativa da sociedade há décadas atrás. Mas ainda é necessário aproximar esse trabalho de associar a agroecologia com a educação alimentar e nutricional. O campo agroecológico tem muito que aprender com a Nutrição e vice-versa. Outra coisa que cabe a sociedade, que chamamos de educação cidadã é chamar atenção para nossa sociobiodiversidade. Precisamos ter mais orgulho das comunidades tradicionais como as quebradeiras de coco indígena, quilombolas que zelam, que cuidam da terra e da preservação dos alimentos. Tem setores da sociedade que discriminam esta população. É preciso dizer que o cupuaçu e o açaí, são conservados e manejados por estas populações. O legado dela tem que ser reconhecido e valorizado [SCO-5].

Por outro lado, as políticas públicas e fiscais demonstram a atuação do governo de tentar conciliar práticas opostas por interesses distintos. Ou seja, o governo apoia o agronegócio porque é lucrativo para o país, mas por outro lado também tenta harmonizar as questões socialmente demandadas especialmente pelas organizações da sociedade civil sobre os danos ambientais, em saúde. A fala de alguns entrevistados indica uma das concepções em disputa nesse cenário que reconhece a impossibilidade de conciliar o inconciliável, mas que por motivos políticos, ou por outras razões, os governos por vezes tentam apoiar diferentes interesses que são, até mesmos, antagônicos. Isto se evidencia pelo agronegócio com utilização abusiva de

agrotóxicos e os interesses dos agricultores de base agroecológica, que privilegiam uma forma de produção de alimentos focada na agroindústria (com uso intensivo de agrotóxicos e sementes transgênicas) e no incentivo do consumo de produtos alimentícios ultraprocessados, fabricados por grandes empresas transnacionais, que praticam agressivas estratégias de marketing inclusive direcionadas ao público infantil com preços e ofertas cada vez mais facilitados.

Nesse sentido, um entrevistado do Estado problematizou a dificuldade de orientar uma pessoa e sua família que é preciso consumir frutas e verduras, ao invés de comidas prontas em pacotes e refrigerantes, [...] “se a política fiscal permite que um refrigerante seja mais barato que uma fruta ou mesmo um suco? Há uma correlação de forças que é desigual, controlada pelo interesse do grande capital” [E-6]. Portanto, argumentou que a inserção da agricultura familiar na escola, foi uma grande oportunidade de resgate aos alimentos tradicionais.

A agricultura familiar permite uma oportunidade para toda a comunidade escolar problematizar a qualidade da alimentação da escola, da casa, da rua. Possibilita um enriquecimento do currículo escolar, para discutir temas como agrotóxicos, agroecologia, alimentos saudáveis, resgate a alimentos tradicionais. Dá outro sentido para que as próprias crianças e os professores pensem o que representa aquela cultura, a agricultura familiar, o agroextrativismo, a diversificação da produção, conservação sustentável da biodiversidade. Significa pensar o consumo e a educação para o consumo; as relações com o mercado; os circuitos curtos de mercados; as feiras agroecológicas e também o mercado institucional, como o PAA [E-6].

Uma linha de argumentação desenvolvida por uma entidade da SCO, destacou que a engenharia de alimentos vem construindo artefatos que rompem as defesas que o organismo humano tem para não comer além da conta. Não só as propagandas conseguem alterar o controle biológico, mas as características modificadas nos alimentos também têm este poder. Os alimentos industrializados precisam ser baratos e de fácil manuseio e só é possível um baixo custo se o produto tiver altas taxas de gordura e açúcar (CEBES, 2012).

Existe uma agenda global no sentido de se estabelecer padrões mínimos para a indústria de alimentos, procurando quebrar a atual lógica perversa de mercado, pois os alimentos de maior qualidade são também os de maior preço. Assim, quem tem condições pode consumir os produtos com melhores teores nutricionais. Então, sob o ponto de vista nutricional e da tecnologia utilizada, existem pelo menos dois grupos de alimentos: aqueles utilizados pela

maioria da população, que têm um preço mais acessível e são de qualidade inferior, e aqueles utilizados por uma minoria, de preço elevado e qualidade superior (BRASIL, 2015).

4.3.4 Regulação sanitária e aprofundamento das desigualdades

Em que pese sua importância econômica, social e para a SAN, a produção artesanal e de base familiar, que também representa um importante componente da expressão da diversidade cultural brasileira, encontra bloqueios no acesso aos mercados formal e institucional, relacionados à dificuldade de adequação às normas sanitárias vigentes, não compatíveis com a realidade da agricultura familiar. Os padrões de qualidade, expressos nas normas sanitárias para o processamento de alimentos, reforçam uma lógica excludente e concentradora, pois se baseiam em um modelo de produção agroindustrial em larga escala, padronizado e com uso intensivo de insumos químicos (agrotóxicos, aditivos, conservantes), em detrimento de sistemas mais sustentáveis, cujo apelo social busca produtos diversificados, artesanais, de conhecimentos tradicionais e socialmente incluídos (SCHOTTZ, CINTRÃO, SANTOS, 2014).

A ANVISA publicou uma legislação sanitária muito rigorosa quanto as exigências aos produtores de alimentos artesanais. Contudo, ao apresentar normas específicas para a produção familiar, ela reconhece ser inadequada a aplicação dos mesmos padrões para formas de produção que são muito diferentes no modelo agroindustrial de larga escala.

Os mecanismos impostos pelo sistema criam legislações que vão contra os agricultores familiares. As regras de compra são muito rígidas com eles. É preciso definir com muita rapidez normas sanitárias adequadas para a produção artesanal. Isso é uma ação de Estado. É mais arriscado comer uma galinha caipira do que um frango transgênico? Existe uma situação de criminalização dos agricultores familiares que tentam vender um ovo caipira e não conseguem porque não se adequam às normas sanitárias vigentes. Isso é cruel demais, assim como também é cruel saber que a polpa de fruta da associação de agricultores familiares não chega na alimentação escolar porque é artesanal e não se adequa a legislação. Mas a indústria compra deles por um preço ínfimo, põe um rótulo e a mesma polpa vai. Tem um grande problema de ética aí [SCO-5].

Outro entrevistado da SCO argumentou que o governo tem que acolher a proposta de redução do uso de agrotóxicos. [...] “não é possível que a criminalização seja dos agricultores

e não da indústria. O CONSEA propôs uma mesa de controvérsias sobre transgênicos e agrotóxicos e ninguém do setor regulado apareceu”[SCO-6]. Para ele,

[...] uma sociedade que se diz democrática tem que externar as controvérsias. Nós temos problemas profundos que dizem respeito a escolhas de caminhos econômicos e político. Há uma nota técnica muito positiva do MDA condenando a proposta de tirar o “T” dos transgênicos. Não é só o executivo, nós temos que interferir no legislativo, porque eles recebem muito lobby para tentar tirar o “T” da rotulagem que contem produtos transgênicos [SCO-6].

Um argumento apontado como excessivamente burocrático foi não poder comprar alimentos da agricultura familiar, para um evento dentro do MDS, porque os agricultores não têm nota fiscal. [...] “aí compra na venda do lado, alimentos cheios de agrotóxicos e industrializados. É necessário alterar as regras de controle de compras, porque são regras perversas que favorecem a indústria de alimentos”. “[...] outro exemplo foi a criminalização da AF numa licitação, porque o agricultor completou o pedido com outro alimento. Aí o governo responde com novas regras e com novos apertos” [SCO-4].

Cabe problematizar, segundo um entrevistado da SCO, se a burocracia está a serviço de algum setor específico, pois ela se traduz em instrumentos que excluem os menores e que incluem os gigantes. [...] “Se você está dentro de um governo que tem múltiplos conflitos internos, regras e burocracia, que impedem disseminar os alimentos mais saudáveis da nossa cultura fica muito complicado. É uma conjugação de campo de tensionamento de conflitos estruturantes” [SCO-5].

Nesse contexto de desigualdades, ressalta-se que as medidas recém anunciadas pelo Ministro da Agricultura (Blairo Maggi) preveem a desoneração do agronegócio e fiscalizações apenas “pontuais”, onde grande parte das medidas não diz respeito a pagamento de impostos, mas à saúde. Entre as imediatas está a redução da fiscalização sanitária, com a justificativa de que o “Estado brasileiro não tem mais condições de ficar contratando centenas de técnicos para essas posições burocráticas. Estamos retirando a fiscalização de áreas em que não havia mais necessidade. Temos de desonerar o setor”. Ainda segundo o ministro, é preciso dar mais credibilidade àqueles que estão no sistema, e que investem bilhões de reais. “Não é possível que o Estado tenha que fiscalizar uma empresa de café, maçã, fumo, que investe milhões de dólares em processo, e tem controle absoluto. É para fiscalizar onde tem mais riscos”

(CASTILHO, 2016). Segundo Leys (2004: 12) o Estado não se tornou impotente, mas ele [...] “é forçado a usar seu poder para promover o processo de mercadorização”.

Ademais, cabe considerar que as recentes mudanças institucionais que vêm sendo realizadas no atual governo do presidente Michel Temer, das quais aqui destacam-se a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a simplificação do registro de agrotóxicos, pode resultar no aprofundamento das assimetrias de poder entre o agronegócio e a agricultura de base familiar repercutindo diretamente no sistema alimentar. O afrouxamento das regras significa ignorar evidências e riscos de substâncias comprovadamente causadoras de vários tipos de câncer, malformações e mal de Parkinson (OLIVEIRA, 2017), todavia uma abordagem abrangente que leve em conta a complexidade do sistema alimentar mundial é essencial para permitir uma melhor previsão da exposição humana aos produtos químicos nos alimentos (NG, GOETZ, 2017).

4.3.5 A medicalização da alimentação

A nutrição desperta, ao mesmo tempo, os interesses do agronegócio, da indústria alimentícia, do setor publicitário e das políticas econômicas. Desta forma, as conexões entre o alimento, o indivíduo e o sistema alimentar podem evidenciar conflitos entre diferentes interesses políticos, de negócios e da ciência. Nesse sentido a autoridade médica passou a prescrever não só informações de saúde, mas também comportamentos, estabelecendo regras de conduta, renegando conhecimentos acumulados e medicalizando o cuidado com a família, com a alimentação e com o corpo social (VASCONCELOS-SILVA, CASTIEL, 2015).

O campo da alimentação passa a ser entendido como "ciência nutricional", uma vez que a nutrição se tornou um dos mais significativos campos da medicina preventiva e um agente estruturante das escolhas alimentares contemporâneas. Assim, a ciência da nutrição moderna, está cada vez mais, inserida na racionalidade do pensamento biomédico, baseando suas práticas em uma concepção reducionista e biologicista que concebe os alimentos como a simples somatória de nutrientes, bem como considera apenas a dimensão biológica da alimentação, focando, portanto, em aspectos relacionados a doença e ao risco (NAVOLAR, TESSER, AZEVEDO, 2012). A comoditização da ciência é um processo que, entre outras coisas, procura atender o interesse capitalista em desenvolver produtos que vão ao encontro dos interesses do novo perfil de consumidores, onde presencia-se distorções que as informações acerca de alimentação e de nutrição vêm sofrendo com este processo (VIANA, *et al.*, 2017).

Nesse sentido, acompanhando essa discussão as indústrias e os seus avanços tecnológicos passaram a investir na medicalização da nutrição, ou seja, na produção de

alimentos com características específicas, comercializados sob diferentes denominações, das quais sejam as mais evidentes são: alimentos funcionais, alimentos para usos específicos, nutracêuticos, alimentos adicionados de micronutrientes ou reduzidos em ingredientes indesejáveis. Dessa forma, a visão da vida medicalizada e da saúde como mercadoria é estruturante para construção do discurso do consumo de novos produtos que surgem no dia a dia com o apelo de serem funcionais, saudáveis, sem glúten, sem lactose em uma época em que o mercado e a comunicação dominam a dinâmica social.

No que diz respeito à alimentação infantil, a medicalização surgiu desde a institucionalização do uso do leite em pó, quando sua distribuição fazia parte dos programas governamentais de suplementação alimentar, onde a prescrição de fórmulas infantis passou a ocorrer de forma indiscriminada (MONTEIRO, 2006). As propostas medicalizantes no âmbito do SUS, a exemplo do NutriSUS e de outros tipos de fortificação e biofortificação de alimentos, constroem as ações de promoção da saúde que perpassam os espaços institucionais onde são operadas e indicam a fragilidade de diálogo e de convergência de ações entre o SUS e o SISAN. No próprio PLANSAN (2016-2020) está prevista a suplementação anual de 330 mil crianças de 6 a 48 meses de idade com sachês de vitaminas e minerais, por meio da Estratégia de fortificação da alimentação infantil com micronutrientes em pó (NutriSUS), nas creches participantes do PSE (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, alguns informantes-chave da SCO apontaram a necessidade de maior transparência nas estratégias implementadas pelo governo, considerando que algumas delas estão na contramão da alimentação adequada e saudável e de maior transdisciplinaridade e articulação entre as categorias profissionais, pois “não há mais tempo nem espaço para ações que sejam sem conexão; o que também precisa reverberar na concepção de ensino e pesquisa”. Importa considerar que a formação do nutricionista, por exemplo, ainda é deficiente na abordagem de questões políticas, socioeconômicas e culturais, o que repercute na análise crítica a respeito da conjuntura alimentar, no campo da atenção e na inserção do profissional no sistema público de saúde (FERREIRA, MAGALHÃES, 2007). Segundo um entrevistado “[...] é preciso romper com o paradigma do nutricionismo, que sustentava e ainda sustenta os cursos de nutrição, porque os nutrientes ainda são vistos como mais importantes do que os alimentos”[SCO-6].

Os sistemas alimentares locais e ambientalmente sustentáveis, com base em princípios agroecológicos capazes de produzir e oferecer padrões alimentares diversificados seguros e saudáveis, são ignorados pelo governo tendo em vista a captura corporativa das multinacionais, que ameaça a realização da soberania alimentar e traz consigo alimentos industrializados,

suplementos, comprimidos de nutrientes e pós, e outros meios de fortificação de alimentos que não servem aos objetivos da saúde pública (VALENTE, 2016). O estudo de Maluf *et al.*, (2015) destaca as diferenças entre os modos de promover uma agricultura sensível à nutrição por meio dos programas de aquisição de alimentos dos agricultores familiares, experiências de agroecologia e programas de biofortificação e aponta lições da experiência brasileira quanto às vantagens da agricultura familiar, dos circuitos curtos de produção, distribuição e consumo na promoção do acesso a uma dieta não custosa, diversificada e adequada em termos nutricionais.

Para um entrevistado da SCO é preciso fazer um maior debate da biodiversidade com a nutrição para fugir do sistema corporativo da medicalização da alimentação, pois sabe-se que existem interesses maiores por trás.

[...]. Dizer que tem que colocar vitamina A no alimento, por exemplo, quando se sabe que existe uma variedade de alimentos que são fontes desta vitamina e estão deixando de ser consumidos é um absurdo, porque o governo federal poderia, por exemplo, adotar uma medida forte para redução de agrotóxicos, para que FLV tenham de fato os nutrientes que deveriam estar presentes. Mas não fazem isso, artificializam a alimentação acrescentando um *sachê* de micronutrientes na alimentação escolar, pois acreditam que com a medicalização da nutrição se consegue uma resposta rápida. É semelhante a dizer para a sociedade que existe um problema e que se está corrigindo. Mas se as causas estruturais não forem modificadas, sempre haverá necessidade de correção. São consertos insustentáveis [SCO-4].

Grandes corporações e fundações privadas vêm ganhando espaço e visibilidade no debate de estratégias globais, patrocinando iniciativas nefastas como as da biofortificação de alimentos, uso de sementes transgênicas, entre outras. O movimento da soberania alimentar para tratar a alimentação e nutrição como entidades inseparáveis, bem como a relação existente entre alimentos, saúde e nutrição com o ambiente, é excluído das entidades de interesse privado, que, disfarçadas, vislumbram ajudar os países a erradicar com as formas de má nutrição. A Fundação Bill e Melinda Gates investe em monopolistas como Mcdonalds, Coca-Cola, entre outros que são promotores mundiais de alimentos hipercalóricos com excesso de açúcar e gorduras, além de cereais e grãos transgênicos baseados no monopólio de sementes que dependem fortemente do consumo de agrotóxicos. Os interesses de vender e monopolizar esses alimentos promovem desequilíbrios alimentares ligados à epidemia mundial de obesidade incluindo crianças e adolescentes de todo o mundo (CEBES, 2014).

A despeito das inúmeras conquistas ocorridas nos últimos anos no campo da alimentação e nutrição no Brasil, ainda são muitos os desafios que devem ser superados para redução da prevalência da obesidade em crianças, adolescentes e adultos, como a promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis para criação de um contexto favorável à adoção de hábitos alimentares mais adequados pela população brasileira, a aprovação e adoção de medidas regulatórias de caráter mandatório e a promoção da oferta de alimentos saudáveis.

5 CONCLUSÃO

As concepções provenientes dos segmentos estatais\governamentais e da SCO (seja os identificados nas políticas ou nas falas dos entrevistados) sobre a obesidade infantil são pautadas em estudos acadêmicos e dados epidemiológicos e destacam como principais condicionantes o perfil de práticas alimentares, especialmente o consumo de ultraprocessados relacionado com a exposição à publicidade, e o sedentarismo. Conseqüentemente as ações indicadas para reverter esse quadro são principalmente: a regulação da publicidade de alimentos infantis, especialmente das práticas publicitárias do SPC; a regulação da rotulagem, visando ampliar o escopo de informações do consumidor sobre a composição dos alimentos e politizar o consumo e; transformações amplas no sistema alimentar e as ações de EAN, especialmente no espaço escolar. Ainda que considerem a importância das ações voltadas para fortalecer a autonomia dos indivíduos, reconhecem que não serão efetivas caso não sejam realizadas transformações sustentáveis nos ambientes obesogênicos.

Por outro lado, o SPC dificilmente destaca o perfil de consumo como um condicionante, a ênfase recai no sedentarismo e quando o tema das práticas alimentares é tratado em sua relação com a obesidade o fator explicativo refere-se às escolhas e decisões individuais, relacionadas com a quantidade e a frequência do consumo em geral, sem especificar que se trata do consumo de alimentos processados e ultraprocessados. Conseqüentemente, as possíveis ações para prevenção e controle da obesidade infantil, segundo o SPC, incluem as ações educativas, além do estímulo para prática da atividade física e autorregulação.

Além disso, o SPC passa a desenvolver estudos próprios, por eles financiados, que visam desmistificar as associações entre o aumento da prevalência da obesidade e o consumo de ultraprocessados. Também divulgam, por meio de sites e outros veículos, informações que visam desconstruir a ideia de que os ultraprocessados são “nocivos à saúde”, ou de que o alimento em si seja ruim, (conforme os termos que qualificam os alimentos, encontrados nos documentos governamentais). A própria qualificação em torno do conceito de alimento (ultraprocessado, saudável, nocivo à saúde) foi um campo de disputas identificado nos discursos aqui analisados e integra os argumentos construídos pelos diferentes segmentos para defender ou criticar determinadas propostas.

Ainda nessa linha de argumentação, o SPC enfatiza outros condicionantes da obesidade infantil como o sedentarismo e a saída da mulher para o mercado de trabalho, vista também como uma “opção feminina”, e todas as demandas provenientes desse processo, tais como: a necessidade de praticidade no preparo dos alimentos, que inclusive vem sendo atendida pela indústria de alimentos, por meio dos produtos congelados e pré preparados e a necessidade de

EAN para que as crianças possam exercer sua autonomia nas escolhas alimentares, que, segundo essa base argumentativa, se reforça com o tempo menor da mulher no cuidado e educação dos filhos. Pode-se identificar o deslocamento da responsabilidade de ação, por parte do SPC para as famílias e para os indivíduos o que é coerente com os interesses desse setor em comercializar seus produtos e se isentar de responsabilidade no processo de configuração do quadro de obesidade infantil.

Cabe ressaltar que os fatores genéticos, indicados nos estudos acadêmicos, como condicionantes da obesidade, ainda que com menor peso de influência quando comparados ao ambiente obesogênico, não foram citados por nenhum entrevistado.

Ainda que as ações educativas sejam citadas por todos os entrevistados, e sejam identificadas em diversos documentos como fundamentais para a reversão da obesidade infantil, as concepções sobre quais seriam essas ações foram distintas. O discurso governamental e societário inclui um conjunto amplo de ações, como indica o próprio Marco de EAN, que vão além do acesso à informação e incluem a problematização dos diversos condicionantes das práticas alimentares. A coerência entre o que é informado e o que se pratica no âmbito de um programa como o PNAE, por exemplo, é um pressuposto dessa concepção de EAN que não distingue a prática e o discurso.

No âmbito do discurso do SPC foi possível identificar que a perspectiva de educar por via do acesso à informação, apenas, está desconectada, por exemplo, da problematização das práticas. Isso pode ser observado, por exemplo, nas críticas feitas às propostas de rotulagem que pretendem evidenciar a composição dos processados e ultraprocessados (por meio de estratégias como a do semáforo nutricional). Além disso, a resistência às propostas de regulação do espaço escolar (tanto no que se refere à publicidade quanto a oferta de alimentos) e a ênfase nas atividades educativas, restritas a disseminação de informações, indicam a possibilidade de que seja ofertado diariamente para os escolares alimentos processados ainda que as informações sobre o que é uma alimentação saudável destaquem a importância de consumo de alimentos frescos. Exceção recente foi identificada em relação aos refrigerantes, uma vez que a ABIR anunciou que não vai mais comercializar refrigerantes para crianças menores de 12 anos no espaço escolar.

Por outro lado, o tipo de informação veiculada também é distinto quando são comparadas as ações de EAN que vem sendo preconizadas pelo governo e por organizações societárias, daquelas indicadas pelo SPC. Nesse sentido, as organizações que integram o segmento da SCO, nos limites desse estudo, defendem a rotulagem como forma de politizar as decisões em torno da alimentação e a regulação da publicidade como forma de garantir de fato

a autonomia do consumidor, considerando que as práticas publicitárias são agressivas e enganosas. Para tal, desenvolvem suas estratégias de *advocacy* e buscam aliados nas instituições governamentais visando fortalecer a agenda regulatória do Estado. Além disso, por meio de vídeos, sites, revistas e outras formas de divulgação procuram denunciar as práticas do SPC, inclusive as que consideram enganosas (seja nas peças publicitárias, seja nos rótulos), como aquelas que omitem a composição dos produtos e que visam estimular o consumo por meio de frases de efeito, alegação de propriedades nutricionais, que levam o consumidor a crer que se tratam de produtos saudáveis.

Na visão do SPC a autorregulação se coloca como alternativa viável para a regulamentação estatal, e as disputas em torno dessas concepções e possibilidades são bastante acirradas. Outro ponto crítico nas disputas em torno das possíveis ações de reversão do quadro de obesidade se refere aos pactos entre governos e SPC. Por um lado, determinadas organizações da SCO e alguns segmentos governamentais defendem que esses pactos não são efetivos e que a relação do Estado com o SPC deveria ser fundamentalmente pautada em ações regulatórias. No entanto, segmentos do próprio governo também defendem os acordos com o SPC com base no argumento que podem, em curto prazo, afetar a composição dos alimentos processados já que esses alimentos já fazem parte do perfil de consumo da população.

Além disso, defendem que a relação com o SPC deve ser dialógica e não impositiva. Esse tipo de discurso é considerado conformista por parte daqueles que são contrários aos acordos com o SPC pois consideram que tais acordos não implicam em mudanças substantivas nas práticas desse setor e também no perfil de consumo de alimentos processados e ultraprocessados. Aqueles que defendem a não efetividade dos acordos com o SPC (sejam segmentos estatais ou societários) consideram que são possíveis avanços mais significativos em termos de mudanças das práticas do SPC e que os acordos não afetam as raízes do problema, são paliativos e acabam por legitimar o alimento, qualificando as suas propriedades o que serve, inclusive, de argumento nas práticas publicitárias desse setor. Consequentemente, consideram que, ainda que em curto prazo “melhore” a composição do produto, em médio prazo, estimula o consumo desses alimentos, que ainda continuam sendo processados e ultraprocessados.

Outro ponto crítico de disputa de concepções pode ser identificado nas propostas de transformação das práticas alimentares ou de reversão de problemas nutricionais, associados a carência de micronutrientes e que convivem com o quadro de obesidade. Há uma disputa entre as concepções de que as modificações no perfil de consumo podem se dar por via da fortificação de alimentos e sementes, ou seja pela via “medicamentosa”, pela via da EAN ou pela via das

transformações no sistema alimentar no sentido da transição para modelos agroecológicos de produção, resgate dos alimentos regionais e das sementes crioulas.

O argumento utilizado para a medicalização refere-se a necessidade de promover o desenvolvimento infantil em curto prazo, já que a carência de micronutrientes afeta esse processo e as transformações nas práticas alimentares são lentas. O fato do mesmo programa como o PNAE pautar-se no incentivo e na concepção de que a alimentação saudável é aquela baseada em alimentos in natura e incluir a suplementação por via do NutriSUS de forma massificada, indica o grau de disputas em torno dessas concepções e práticas. Além disso, o próprio PLANSAN apresenta como meta suplementar escolares com o NutriSUS.

Cabe considerar que esse plano foi construído no âmbito da Política de SAN, cujos princípios e diretrizes enfocam as transformações no sistema alimentar, incluindo, por exemplo, a transição para modelos agroecológicos de produção em contraposição a fortificação de sementes, como o caminho para modificações no perfil de consumo alimentar. Como a SAN envolve política de diferentes setores de governo, os interesses e disputas que atravessam esses distintos âmbitos de ação pública, bem como as disputas internas de cada setor, se refletem nas aparentes “contradições” identificadas nas propostas governamentais, como as destacadas no PNAE e no PLANSAN.

Não há como desconsiderar os interesses em disputa e que giram em torno da comercialização de sementes fortificadas, agrotóxicos, produtos processados e ultraprocessados além da produção de suplementos alimentares. Além disto há que se considerar que esses interesses não estão desconectados de interesses de setores governamentais e de processos internacionais mais amplos, uma vez que se tratam de corporações transnacionais. Esses segmentos governamentais podem ser condicionados tanto por interesses econômicos quanto políticos, considerando que o tempo político é uma variável que pode condicionar esse processo e as decisões em torno das ações que dão maior visibilidade para os governos em curto prazo, diante do tempo de gestão. Nesse sentido, os ocupantes de cargos políticos podem vivenciar constrangimentos no âmbito dessas disputas que atravessam os órgãos de governo. Essas situações se configuram, por exemplo, quando determinados interesses encontram lugar para se expandirem dentro dos órgãos governamentais, ainda que as concepções em torno do que poderia contribuir para a reversão do quadro de obesidade indiquem caminhos opostos a tais interesses.

Portanto, os interesses que giram em torno da manutenção de cargos, ou da manutenção das institucionalidades existentes, sejam governamentais, societárias ou do SPC, podem ser

considerados como condicionantes das ações implementadas, bem como das concepções e dos argumentos que são construídos para justificar tais ações.

Cabe, ainda, considerar que a ínfima participação do setor privado comercial no estudo, já aponta para o desinteresse deste setor sobre a discussão da obesidade infantil, uma vez que possui relação direta com às próprias práticas da indústria de alimentos ultraprocessados, bebidas açucaradas e do setor publicitário. A tensão entre a realidade fática e a generosidade constitucional remete a uma pergunta: como levar a sério as previsões normativas se há evidentes dificuldades geradas pelos conflitos de interesses que pautam os processos políticos sem precedentes, a exemplo dos últimos acontecimentos ocorridos na política brasileira?

O processo de globalização e industrialização foi reconhecido por alguns sujeitos deste estudo, como um fator que vem modificando as práticas alimentares, distanciando o alimento dos sujeitos, e, portanto, dificultando a percepção da origem ou dos ingredientes que compõem um determinado alimento. As controvérsias e disputas de interesses identificadas reforçam essas percepções, considerando os discursos evocados e citações documentadas ao longo do estudo, que revelam inúmeras barreiras a serem enfrentadas, quais sejam: a naturalização da substituição de alimentos básicos *in natura* ou pouco processados por alimentos ultraprocessados, os acordos para reformulação do conteúdo nutricional destes alimentos em contraste ao que preconiza o guia alimentar, o foco em ações educativas em detrimento de estratégias regulatórias, a opção pela medicalização massificada da alimentação e não por medidas estruturantes, o desconhecimento de alimentos tradicionais e o reconhecimento de embalagens que contém alimentos ultraprocessados, a conveniência e a desestruturação das refeições, contrapondo o convívio e a valorização da comida de verdade, dentre outros.

Por fim, importa reconhecer a necessidade de determinar o papel de cada setor nas políticas de PAAS e de enfrentamento da obesidade, considerando que as indústrias de alimentos, de bebidas e o setor publicitário defendem que as políticas sejam pautadas por ações educativas, autorregulação e acordos voluntários, enquanto a sociedade civil e alguns atores do Estado argumentam que estas ações são insuficientes para a resolução do problema. Estes atores reconhecem os conflitos de interesse imbricados nestas relações, uma vez que as empresas de alimentos visam somente maximizar os lucros em detrimento da proteção ao grupo infantil.

Os documentos e argumentos dos atores sugerem um portfólio de propostas distintas, que se implementadas de forma equânime poderiam resultar em efeitos sustentáveis para conter o avanço da obesidade infantil. Para tanto, é preciso haver simultaneidade entre as ações educativas e ações regulatórias. Além disso, é preciso romper com as dicotomias: focado versus universal, local versus nacional, educação versus regulamentação e voluntário versus

obrigatório, para mitigar as conseqüências dos ambientes obesogênicos que incidem no acesso a alimentos saudáveis, na exposição ao marketing alimentar insalubre, nas oportunidades de atividade física e no acesso à educação infantil e serviços preventivos de saúde.

A solução para os nós críticos que impactam que as políticas e programas sejam realmente efetivos, e para a aprovação de medidas regulatórias que intervenham no ambiente obesogênico, demanda uma convergência de ações e concepções onde os interesses do grupo infantil sejam vistos por todos os setores como prioritários na agenda do governo, sendo necessária uma abordagem que restrinja a participação do setor privado nas políticas públicas que tenham conflitos de interesses e abarquem ações intersetoriais que incluam as relações entre obesidade, insegurança alimentar, e sistema alimentar.

REFERENCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n 2, p. 325-357, 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE (ABAP). **Somos todos responsáveis**. Disponível em: <<http://www.somostodosresponsaveis.com.br/quem-somos/>>. Acessado em: 17. Jun, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO (ABIA). **Documento Acordo de Cooperação Técnica: Ministério da Saúde**. Fórum da Alimentação Sustentável. “Redução dos teores de gorduras *trans* dos alimentos processados”. 2010. Disponível em: <http://www.abia.org.br>. Acesso em 29/003/2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE REFREIGERANTES E BEBIDAS NÃO ALCOOLICAS (ABIR). **Posicionamentos**. Disponível em: <<http://abir.org.br/posicionamentos/>>. Acesso em: 31 maio. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO). **Imposto está salvando o México, líder mundial em obesidade**. 19 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/imposto-do-refrigerante-esta-salvando-o-mexico-lider-mundial-em-obesidade/11349/> Acessado em: 30/09/2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO). **As Olimpíadas brasileiras e a mistura de açúcar e adoçante nos refrigerantes**. 04 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.abrasco.org.br/site/?s=coca+cola+verde>. Acessado 18/10/2016.

ABRUCIO, F.L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: *Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. **Cadernos ENAP**; n. 10, 52p, 2007.

ABRUCIO, F.L. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2013.

ACANDA JL. **Sociedade civil e hegemonia**. Tradução de Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2006.

ALDERMAN, J. *et al.* Application of law to the childhood obesity epidemic. **The Journal of Law Medicine and Ethics**, v.35, n.1, p.90-112, 2007.

ALMEIDA, S.S. et al. Quantidade e qualidade de produtos alimentícios anunciados na televisão brasileira. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v.36, n.3, p.353-355, jun. 2002.

ALMEIDA, M.H.T. **O Estado no Brasil contemporâneo: Um passeio pela História**. In: MELO CR, SAEZ MA (Orgs.) **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 468p.

ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA. **Carta de apresentação da Aliança pela Alimentação Adequada e saudável**

para a sociedade brasileira. Brasil: outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.alimentacaosaudavel.org.br/>>. Acesso em: 30 nov.2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Resolução RDC nº 259, de 23 de dezembro de 2002. Regulamento técnico sobre rotulagem de alimentos embalados. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Resolução RDC n.360, de 23 de dezembro de 2003. Regulamento técnico sobre rotulagem nutricional de alimentos embalados. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Rotulagem nutricional obrigatória**: manual de orientação aos consumidores. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Resolução RDC nº 24, de 15 de junho de 2010. Oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura *trans*, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010.

ARENDDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

ARGUELHES, BP. **Análise do processo de formulação de uma proposta de regulamentação de propagandas de alimentos**: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado). Instituto de Medicina Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48 -25, set 2002.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas; v.18, n.2, p. 383-398, 2012.

AZEREDO, C.M. *et al.* Food environments in schools and in the immediate vicinity are associated with unhealthy food consumption among Brazilian adolescents. **Preventive medicine**, v.88, p.73-79, 2016.

BAHIA, L. O impacto econômico da obesidade no Brasil. **ILSI notícias**; p.1-2, 2013.

BAIRD, MF. **O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.

BAIRD, MF. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 67-91, mar.2016.

BALL, S.J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, set. - dez. 2004.

BAPTISTA, T.W.F, MATTOS, R.A. Sobre política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). **Material Análise de Políticas de Saúde**. Rio de Janeiro: FAPERJ, IMS/UERJ, ENSP/FIOCRUZ, EPSJV/FIOCRUZ, 2011.

BARBOSA, L.; CAMPBELL, C. O estudo do consumo nas ciências sociais contemporâneas. **Cultura, consumo e identidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2006.

BARROS, M.S.C.; TARTAGLIA, J.C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectiva. **Alimentação e Nutrição**, São Paulo, v.14, n. 1, p.109-21, 2003.

BAUMAN, Z. **Em busca da Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BAUMAN, Z. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BEZERRA, I.N.; SICHIERI, R. Características e gastos com alimentação fora do domicílio no Brasil. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v.44, n.2, p. 221-229, 2010.

BLACK, C.; MOON, G.; BAIRD, J. Dietary inequalities: What is the evidence for the effect of the neighbourhood food environment? **Health &Place**, v.27, p.229–242, 2014.

BLACK, J.L, MACINKO, J. The changing distribution and determinants of obesity in the neighborhoods of New York City, 2003–2007. **American Journal of Epidemiology**, Oxford, v.171, n.7, p. 765-775, 2010.

BOWEN, G.A. Document Analysis as a qualitative research Method. **Qualitative Research Journal**, v.9, n.2, p.27-40, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969. Institui normas básicas sobre alimentos, **Diário Oficial da União**, 21 de outubro de 1969.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990a.

BRASIL. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990b.

BRASIL. Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990c.

BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a Proteção do Consumidor e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990d.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria MS nº 710, de 10 de junho de 1999. Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1999.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Projeto de Lei PL 5921/2001**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=43201>>. Acessado em: 13 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.265, de 3 de janeiro de 2006. Regulamenta a Lei nº11.265, de 3 de janeiro de 2006, que trata da comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006a.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº1.010 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006b.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo alimentação saudável**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006c, 210p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vista a assegurar o direito humano a alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006d.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Ministério da Saúde, 2006e.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 6.272, de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. **Diário Oficial da União**, 26 nov. 2007a

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.286 de 5 de dezembro de 2007. Institui o Programa Saúde na Escola – PSE, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 2007b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 3.092 de 4 de dezembro de 2007. Institui uma força tarefa com o objetivo de discutir e propor ações conjuntas a serem implementadas para a melhoria da oferta de produtos alimentícios e promoção da alimentação saudável. **Diário Oficial da União**, 05 dez. 2007c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Experiências estaduais e municipais de regulamentação da comercialização de alimentos em escolas do Brasil: identificação e sistematização do processo de construção e dispositivos legais adotados**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução CNS nº 408, de 11 de dezembro de 2008. Aprova diretrizes para a promoção da alimentação saudável com impacto na reversão da epidemia de obesidade e prevenção das doenças crônicas não transmissíveis. 2008. **Diário Oficial da União**, nº 45, de 09 de março de 2009.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, 16 jun. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7272 de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. **Diário Oficial da União**, 26 ago. 2010a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Dez passos para uma alimentação saudável: guia alimentar para crianças menores de dois anos: um guia para o profissional da saúde na atenção básica**. 2 ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2010b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022**. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2011a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Secretaria de Atenção à Saúde**. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília, DF: MDS. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2012b.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.794 de 20/08/2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, 22 ago.2012c.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Nota Técnica nº 2 de 2012d. **Regulamentação de cantinas escolares em escolas públicas do Brasil**.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 424 de 19 de março de 2013. **Diário Oficial da União**, 19 mar.2013a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1920 de 05 de setembro de 2013. Institui a Estratégia Nacional para Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, 6 set. 2013b.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. PNAE. 2013c.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014a, 32p.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Perspectivas e desafios no cuidado às pessoas com obesidade no SUS: resultados do Laboratório de Inovação no manejo da obesidade nas Redes de Atenção à Saúde/Ministério da Saúde; Organização Pan-Americana da Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2014b. 116 p.

BRASIL. Ministério da saúde. Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição. **Promoção da Alimentação Adequada e Saudável.** 2014c. Disponível em: <www.saude.gov.br/alimentacao>. Acesso em 09 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira.** 2 ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014d. 156 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Relatório Final da consulta pública-Guia Alimentar para a População Brasileira,** Brasília: Ministério da Saúde, 2014e. 65p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Marco de referência da vigilância alimentar e nutricional na atenção básica.** Brasília: Ministério da Saúde, 2015a.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8553 de 04 de novembro de 2015. Institui o Pacto Nacional para Alimentação Saudável. **Diário Oficial da União**, 4 nov.2015b.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8552 de 03 de novembro de 2015. Regulamenta a lei nº11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da União**, 4 nov. 2015c.

BRASIL. Portaria n. ° 2.056, de 14 de dezembro de 2015 designa os membros titulares, primeiros e segundos suplentes do Conselho Nacional de Saúde para o Triênio 2015/2018. **Diário Oficial da União**, 15 dez. 2015d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de planejamento e investimento estratégico. **Plano Plurianual 2016-2019. Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social.** Brasília, 2015e.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2016/2019.** Brasília: CAISAN, 2016.

BRITO, J.G.B, ROCHA, P.S, IMADA, K.S. Aspectos nutricionais na obesidade infantil. **Journal of Amazon Health Science**, Acre v.1, p.48-58, 2015.

BROWNSON, R.C. *et al.* Measuring the built environment for physical activity: state of the science. **The American Journal of Preventive Medicine**, United States; v.36, supp.4, p. S99-123, 2009.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.14, n.3, p.851-860, 2009.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.63-72, 2011.

BURLANDY, L, BOCCA, C, MATTOS, R.A. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Nutrição**, Campinas. v.25, n.1, 2012.

BURLANDY, L. *et al.* Intersetorialidade e potenciais conflitos de interesse entre governos e setor privado comercial no âmbito das ações de alimentação e nutrição para o enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis. **Vig Sanit Debate**, v.2, n.4, p.124-129, 2014.

BURLANDY, L, MALUF, R, ROCHA, C. Construção da Política e da Institucionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: LIMA, S.C. *et al.* (Org). **Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Desafios e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

BURLANDY, L. *et al.* Políticas de promoção da saúde e potenciais conflitos de interesses que envolvem o setor privado comercial. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.21, n.6, p.1809-1818, 2016.

BURLANDY, L, SALES-COSTA R. Segurança Alimentar e Nutricional: concepções e desenhos de investigação. In: KAC, G.; SICHIERI, R.; GIGANTE, D. (Orgs). **Epidemiologia nutricional**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 485-502, 2007.

BUSS, P.M. Saúde pública hoje. In: HORTALE VA *et al.* (Orgs). **Pesquisa em saúde coletiva: fronteiras, objetos e métodos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. p.33-55.

CANELLA, D.S. *et al.* Food and beverage industries participation in health scientific events: considerations on conflicts of interest. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v.38, n. 4, p. 339-343, 2015.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012/2015**. Brasília: CAISAN, 2011.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade**: recomendações para estados e municípios. Brasília: CAISAN, 2014.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Políticas Públicas para Garantia da Alimentação Adequada e Saudável: O Guia Alimentar para a População Brasileira em Perspectiva Intersetorial”** na XIX Plenária do CONSEA. Brasília, maio. 2015.

CARVALHO, D.B.B. *et al.* Estudo de caso do processo de formulação da política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. **Epidemiol. Serv. Saúde**. v.20, n.4, p.449-458, 2011.

CASSAZA, K. *et al.* Myths, Presumptions, and facts about Obesity. **N Engl J Med**, Massachusetts, v.368, n. 5.p.446-454, 2013.

CASTILHO, A.L. **Maggi reduz fiscalização sanitária: “É o mercado que vai punir quem faz coisas erradas**. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/deolhonosruralistas/2016/09/03/maggi-reduz-fiscalizacao-sanitaria-e-o-mercado-que-vai-punir-quem-faz-coisas-erradas/>>. Acesso em 08 set. 2016.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS SOBRE SAÚDE (CEBES). 2012. **Mídia induz obesidade infantil**. Publicado em 01/08/2012. Disponível em: <http://cebes.org.br/2012/08/midia-induz-obesidade-infantil/>. Acesso em 16/11/2016.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS SOBRE SAÚDE (CEBES). **Movimento para a saúde dos povos protesta contra Melinda Gates como oradora principal da 67ª Assembleia Mundial da Saúde**. 21/05/2014. Disponível em: <http://cebes.org.br/2014/05/movimento-para-a-saude-dos-povos-protesta-contramelinda-gates-como-oradora-principal-da-67a-assembleia-mundial-de-saude/>. Acesso em 16/11/2016.

CHAN, M. **Opening address at the 8th Global Conference on Health Promotion Helsinki, Finland**. 10 June 2013. Disponível em: http://www.who.int/dg/speeches/2013/health_promotion_20130610/en/. Acesso em 18/11/2015.

CHRISTENSEN, J.G. **Public interest regulation reconsidered. Paper presented at “Regulation at the Age of Crisis”**, ECPR Regulatory Governance Standing Group, 3rd Biennial Conference, University College, Dublin, June 17-19, 2010.

CODATO, A. Quando o Brasil era moderno: o Estado antes da crise do Estado. **Dois pontos**, Curitiba, São Carlos, v.5, n.2, p.143-168, 2008.

CODATO, A. A Sociologia Política brasileira em análise: quatro visões sobre o funcionamento administrativo do Estado Novo. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 273-288, out. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA (CONAR). **O fator publicidade de alimentos e refrigerantes e sua relação com a obesidade**. Produtos seguros, alimentação balanceada, atividade física e informação: a dieta do CONAR. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA (CONAR). **As normas éticas e a ação do CONAR na publicidade de produtos e serviços destinados a crianças e adolescentes**. 2015. Disponível em: <http://www.conar.org.br/conar-criancas-e-adolescentes.pdf>. Acesso em 26/07/2015.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). Portaria n. ° 2.056, de 14 de dezembro de 2015, que designou os membros titulares, primeiros e segundos suplentes para o triênio 2015/2018. **Diário Oficial da União**, 15 dez. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **III Conferencia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Relatório final, 2007. 91p. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/qconsea/3conf>>. Acesso em 03 jan.2015.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Exposição de Motivos. nº 002**, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Consumidores apoiam mudanças nos rótulos, aponta pesquisa do IDEC**. 23 sept.2016. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/CONSEA/comunicacao/noticias/2016/consumidores-apoiam-mudancas-nos-rotulos-aponta-pesquisa-do-idec>>. Acesso em: 23 set. 2016.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). Resolução nº 163 de 13 de março de 2014. Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. **Diário Oficial da União**, 04 abr 2014.

CONTRERAS, J.; GRACIA, M. **Alimentação, Sociedade e Cultura**. Tradução: Mayra Fonseca e Bárbara Atie Guidalli. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

CORRÊA, E.N.; SCHMITZ, B.A.S.; VASCONCELOS, F.A.G. Aspects of the built environment associated with obesity in children and adolescents: A narrative review. **Rev Nutr**, v.28, n.3, p. 327-340, 2015.

COSTA, F.L. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. 256p.

COSTA, S.M.; HORTA, P.M.; SANTOS, L.C. Food advertising and television exposure: influence on eating behavior and nutritional status of children and adolescents. **Arch Latinoam Nutr**, v.62, n.1, p. 53-9, 2012.

COSTA, S.M.; HORTA, P.M.; SANTOS, L.C. Análise dos alimentos anunciados durante a programação infantil em emissoras de canal aberto no Brasil. **Rev Brasil Epidemiol**, v.16, n. 4, p. 976-83, 2013.

COTTA, R.M.M.; MACHADO, J.C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Rev Panam Salud Publica**, v.33, n.1, 2013.

COUTINHO, C.N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COUTINHO, J.G.; GENTIL, P.C.; TORAL, N. A desnutrição e a obesidade no Brasil: o enfrentamento com base na agenda única da nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v.24, p. s332-40, 2008.

COUTO, S.F. *et al.* Frequência de adesão aos "10 Passos para uma Alimentação Saudável" em escolares adolescentes. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.19, n. 5, p. 1589-1599, 2014.

COX, R. Democracy in hard times: economic globalization end the limits to liberal democracy. In: **The transformation of Democracy**. (A. McGrew, ed.), Cambridge: Polity Press, 1997.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 p.

DA MATTA, R. "Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil". In: DA MATTA, R. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro, Rio de Janeiro, Zahar Ed. 1978.

DAVID, I.A. *et al.* **Pistas implícitas e obesidade**: estratégias de proteção contra o marketing de alimentos. **Demetra**, v.11, n. 2, p. 383-398, 2016.

DELLAGNEZZE, R. O Estado de bem-estar social, o estado neoliberal e a globalização no século XXI. **Âmbito Jurídico**, 2016. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site>. Acesso em 14/01/2017.

DELOMIER, T, FROHLICH, KL, POTVIN, L. Food and eating as social practice. Understanding eating patterns as social phenomena and implications for public health. **Sociology of Health & Illness**, v.31, n.2, p. 215- 28, 2009.

DIAS, P.C. *et al.* Obesidade e políticas públicas: concepções e estratégias adotadas pelo governo brasileiro. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2017. [no prelo].

DODSON, E.A, FLEMING C, BOEHMER TK, HAIRE-JOSHU D, BROWNSON RC. Preventing childhood obesity through state policy: qualitative assessment of enablers and barriers. **J public Health Policy**, v. 30, n.1, p. S161-76, 2009.

DREWNOWSKI, A.; DARMON, N. The economics of obesity: dietary energy density and energy cost. **Am J Clin Nutr**, v.82, p.265-73, 2005.

DUTRA, R.C.A. Consumo alimentar infantil: quando a criança é convertida em sujeito. **Soc. Estado**, v.30, n.2, p. 451-469, 2015.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, Cedec, n. 24, p.85-116, sept.1991.

FAGNANI, E. **A política social no Brasil (1964 a 2002)**: entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado). Campinas: Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. 2005.

FARIA, A.A.; SILVA, R.B. Direito à alimentação, transferência de renda e progressividade: o caso do programa bolsa família no Brasil. **Revista Jurídica da Presidência**; Brasília. v.18, n.114, p. 145-168, 2016.

FERREIRA, C.F. **Coalizões de interesses e a regulamentação da propaganda voltada ao público infantil**. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2013.

FERREIRA, V.A, MAGALHÃES, R. Nutrição e promoção da saúde: perspectivas atuais. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 7, n.23, p.1674-81, 2007.

FIGUEIREDO, A.V.A. **Riscos emergentes dos alimentos: regulação, conflitos e tensões; uma experiência brasileira.** 241f. Tese (Doutorado em Nutrição Humana). Departamento de Nutrição. Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, 2014.

FIRMIANO, F.D. A ilegalidade do Estado e o colapso do neodesenvolvimentismo no Brasil. **SER Social**, Brasília, v.18, n.39, p.584-609, 2016.

FUNDO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO ESTUDANTIL (FNDE). **Aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>>. Acesso em 29.03.16.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN). Disponível em: <<http://fbssan.org.br/>>. Acesso em 09 out.2016.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** Organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado - 25. Ed - São Paulo: Graal, 2012.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos sociedade e agricultura.** Rio de Janeiro. v.19, n.1, p. 88-125, 2011.

FRANCISCO, L.V.; DIEZ-GARCIA, R.W. Abordagem terapêutica da obesidade: entre conceitos e preconceitos. **Demetra**, v.10, p.705-716, 2015.

FRASER, B. Latin American countries crack down on junk food. **The Lancet**; Reino Unido. v.382, n.9890, p.385-386, 2013.

FREEMAN, R.; MAYBIN, J. Documents practices and policy. **Evidence & Policy**, v.7, n.2, p.155-170, 2011.

FREITAS, L.K.P. *et al.* Obesidade em adolescentes e as políticas públicas de nutrição. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.19, n.6, p.1755-1762, 2014.

FREITAS, M.C.S; MINAYO, M.C.S.; RAMOS, L.B. Escola: lugar de estudar e de comer. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n.4, p. 979-985, 2013.

FRENTE PELA REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS. Mc Donalds. **Carta ao Ministro de Estado da Saúde.** 30 de maio de 2011. Disponível em: <http://regulacaoalimentos.blogspot.com.br/2011/05/carta-ao-ministro-de-estado-da-saude.html>. Acesso em 13 out.2016.

FRENTE PELA REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE DE ALIMENTOS. **Coca-Cola na campanha da ANVISA provoca nota de repúdio.** 27 abr.2012. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/181833-1>>. Acesso em 13 out.2016.

FREUDENBERG, N. Reducing inequalities in child obesity in developed nations: What do we know? What can we do? **Rev. Port. Sau. Pub**, Lisboa, v. 31, n. 1, p. 115-122, jan. 2013.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

FRIEDMAN, M., FRIEDMAN R. **Livre para escolher**. Tradução de Ligia Filgueiras. 3 Ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

GABRIEL, C.G. *et al.* Regulamentação da comercialização de alimentos no ambiente escolar: análise dos dispositivos legais brasileiros que buscam a alimentação saudável. **Rev Inst Adolfo Lutz**; v.71, n.1, p.11-20, 2012.

GADELHA, C.A.G.; COSTA, L.S. Saúde e Desenvolvimento Nacional: a gestão federal entre 2003 e 2010. In: MACHADO, C.V.; BAPTISTA, T.W.F.; LIMA, L.D. (Org). **Políticas de Saúde no Brasil: continuidades e mudanças**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

GADELHA, C.A.G.; TEMPORÃO, J.G. Produção Farmacêutica e de Imunobiológicos no Brasil: a Necessidade de um Novo Padrão de Intervenção Estatal. 299-324. In: FLEURY S. (Org.). **Saúde e democracia: a luta do CEBES/** São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

GALBRAITH, JK. **1929, A grande crise**. São Paulo: Larousse do Brasil, 2010.

GAMARRA, T.P.N.; PORTO, M.F.S. Regulação em Saúde e epistemologia política: contribuições da ciência pós-normal para enfrentar as incertezas. **O&S**. v.22, n.74, p. 405-422, 2015.

GARCIA, R.W.D. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. **Rev. Nutr**, v. 16, n. 4, p.483-492, 2003.

GERSCHMAN, S. Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão. In: GERSCHMAN, S., VIANNA, M., WERNECK, L. (Orgs.) **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. Disponível em:< <http://books.scielo.org/id/8fmv5/05>>. Acesso em: 14jan.2017.

GIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical**. São Paulo: Unesp, 1996.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp; 1991.

GOHN, M.G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8 Ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, F.S.; CASTRO, I.R.R.; MONTEIRO, C.A. Publicidade de alimentos no Brasil: avanços e desafios. **Rev Cienc e Cult**, v.62, p.48-51, 2010.

GOMES, F.S. Conflitos de interesse em alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v31, n10, p2039-46, 2015.

GONÇALVES, M.S.O. **Processo Decisório de Políticas Públicas no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Presidência da República, 2013.

GRISA, C. *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v.8, n.3, p.34-41, 2011.

GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (Org.). **Análise Comparada de Políticas Agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Cirad/Mauad editora, 2011.

GUIMARÃES, R.P. O leviatã encurralado: continuidade e mudança no papel do Estado na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, v.4, p.5-35, Ipea, Brasília, 1990.

HALL, P.A. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of industrialized nations. In: Lichbach, M.I, Zuckerman, A.S. **Comparative Politics: rationality, culture and structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p.174-207.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, p. 193-223, 2003.

HARRISON, F. *et al.* Food and drink consumption at school lunchtime: the impact of lunch type and contribution to overall intake in British 9–10-year-old children. **Public Health Nutr**, v.16, n.6, p.1132–1139, 2013.

HAWKES, C. **Marketing de alimentos para crianças: o cenário global das regulamentações**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde/Agência Nacional de Vigilância Sanitária; 2006.

HAWKES, C.; LOBSTEIN, T. Regulating the commercial promotion of food to children: A survey of actions worldwide. **International Journal of Pediatric Obesity**, v.6, p. 83–94, 2011.

HENRIQUES, I.V.M. Controle social e regulação da publicidade infantil. O caso da comunicação mercadológica de alimentos voltada às crianças brasileiras. **R Eletr de Com Inf Saúde**, v.4, p.72-84, 2010.

HENRIQUES, P. *et al.* Regulamentação da propaganda de alimentos infantis como estratégia para a promoção da saúde. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.17, n.2, p.481-490, 2012.

HENRIQUES, P.; DIAS, P.C.; BURLANDY, L. A regulamentação da propaganda de alimentos no Brasil: convergências e conflitos de interesses. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, p. 1219-1228, jun.2014.

HENRIQUES, P. *et al.* Políticas de Saúde e de Segurança Alimentar e Nutricional: desafios para o controle da obesidade infantil. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 2017, [no prelo].

HIRSCH, J. ¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. **Revista de Sociologia e Política**, v.24, p. 165-175, 2005.

HOBBSAWM, E. **Era dos Extremos. O breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

HOBBSAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. Tradução de Jose Viegas. São Paulo: companhia das letras, 2007.

HOFLING, E.M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 jan. 2017.

INSTITUTO ALANA. **Sobre nós**. 1994. Disponível em: <http://alana.org.br/#sobre>. Acesso em 14/05/2016.

INSTITUTO ALANA. Projeto criança e consumo. **11 Empresas anunciam novas diretrizes para publicidade infantil**. 2016a. Disponível em: <<http://criancaeconsumo.org.br/noticias/11-empresas-anunciam-novas-diretrizes-para-publicidade-infantil/>>. Acesso em 21 dez.2016.

INSTITUTO ALANA. Projeto criança e consumo. **Sadia e Jamie Oliver. Projeto Saber Alimenta**. 2016b. Disponível em: <<http://criancaeconsumo.org.br/acoes/brf-brasil-foods-s-a-sadia-projeto-saber-alimenta-outubro2016/>>. Acesso em 02 nov.2016.

INSTITUTO ALANA. Projeto criança e consumo. **2016 começa com ótimas notícias para as crianças**. 31/03/2016c. Disponível em: <http://criancaeconsumo.org.br/noticias/2016-comeca-com-otimas-noticias-para-as-criancas/>. Acesso em 18/05/2016.

IBFAN. (Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar). **Estatuto IBFAN, 2014**. Disponível em: <www.ibfan.org.br>. Acesso em 03 jan. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**: antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 2010a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar, 2009**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 2010b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Saúde: 2013: ciclos de vida**: Brasil e grandes regiões / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 92 p.

INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). Rótulo mais fácil. **Revista nº 208**. Set/out 2016a.

INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). **Comitê internacional vai discutir regras para rotulagem frontal**.2016b. Disponível em: <<http://www.IDEC.org.br/em-acao/em-foco/comite-internacional-vai-discutir-regras-para-rotulagem-frontal-de-alimentos>>. Acesso em: 31/05/16

INSTITUTO DE TECNOLOGIA DE ALIMENTOS (ITAL). **Ital apresenta plataforma de informações científicas sobre alimentos processados**. 10 nov.2016a. Disponível em: <http://www.ital.sp.gov.br/noticias.php?not_id=774>. Acesso em 20/11/2016

INSTITUTO DE TECNOLOGIA DE ALIMENTOS (ITAL). **Alimentos processados. Mitos e fatos**. 2016b. Disponível em: <http://www.alimentosprocessados.com.br/mitos-fatos.php>. Acesso em 20/11/2016

JAIME, P.C. *et al.* Ações de alimentação e nutrição na atenção básica: a experiência de organização no governo brasileiro. **Rev. Nutr.** Campinas, v.24, n.6, p.809-824, 2011.

JOBERT, B. Une approach dialectique des politiques publiques: l'heritage de L'État en action. **Pôle Sud**; v. 21, p.43-54, 2004.

JOHELSON, K. Nanny or steward? The role of government in public health. The King's Fund, London. **Public Health**. v.120, n.12, p.1149-55, 2006.

JONES, E. *et al.* It's all in the lens: Differences in views on obesity prevention between advocates and policy makers. **Childhood Obesity**, v. 8, n.3, p.243-250, 2012.

KEATING, C.; BACKHOLER, K.; PEETERS, A. Prevalence of overweight and obesity in children and adults. **The Lancet**. Reino Unido, v. 384, p. 2187, 2014.

KELL, K.P. *et al.* Added sugars in the diet are positively associated with diastolic blood pressure and triglycerides in children. **Am J Clin Nutr**. United States. v.100, p.46-52, 2014.

KERSH, R.; STROUP, D.F.; TAYLOR, W.C.; Childhood obesity: a framework for policy approaches and ethical considerations. Preventing Chronic Disease. **Centers for Disease Control and Prevention**, v.8, n.5, p. 93, 2011.

KEYNES, J.M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, 1936**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/John_Maynard_Keynes>. Acesso em: 23 mar.2012.

KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias avançadas. **Novos Estudos Cebrap**, n.22, p.53-78, São Paulo, 1988.

KOHLBERG, K.; MUSHARBASH, Y. Die gekaufte Wissenschaft. **Die Zeit**, Hamburgo. v.32, p.13-15, 2013. Disponível em: <<http://www.zeit.de/2013/32/gekauft>>. Acesso em: 29/03/2016.

KOLOGY, A.; ROSA, C.B.S.; LUIZ, DSC. RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: Reflexões sobre perspectivas democráticas. **Aurora**, v.5, n.8, p.34-48, 2011.

KRAAK, V.I. *et al.* Progress achieved in restricting the marketing of high fat, sugary and salty food and beverage products to children. **Bulletin of the World Health Organization**, n. 94, p.540-548, 2016.

LABRA, M.E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediações de interesses: uma revisão. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v.9, n.2, p.131-166, 1999.

LANDES, D.S. **A riqueza e a pobreza das nações; por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres**; Tradução de Álvaro Cabral- Rio de Janeiro; Campus, 1998.

LANNA, M. **A dívida divina**: troca e patronagem no Nordeste brasileiro. Campinas, Ed. da Unicamp, 1997.

LARA, L. Propaganda, liberdade responsável e desenvolvimento. **In: Autorregulamentação e Liberdade de Expressão. A receita do CONAR**. São Paulo, CONAR, 2011.

LAURELL, A.C. Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. In: LAURELL, A. (Coord.) **Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo**. México: Fundación Friedrich Ebert (Representação do México), p. 125-146, 1992.

LEAL, A. **Restrição de propaganda de cigarro levou 33% dos brasileiros a deixarem de fumar, diz pesquisa**. 28 maio.2013.

Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-05-28/restricao-de-propaganda-de-cigarro-levou-33-dos-brasileiros-deixarem-de-fumar-diz-pesquisa>> Acesso em: 17 out.2016.

LEÃO, M; MALUF, R.S. **Effective public policies and active citizenship**. Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System. Brasília: ABRANDH/OXFAM; 2012.

LECHNER, N. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova**, n.28-29, p.237-248, Cedec, São Paulo, 1993.

LEE, Y.S. Consequences of childhood obesity. **Ann Acad Med Singapore**, n.38, p. 75-7, 2009.

LEIFERT, G.C. **O fator publicidade de alimentos e refrigerantes e sua relação com a obesidade**. Produtos seguros, alimentação balanceada, atividade física e informação: a dieta do CONAR. 2010.

LEIFERT, G.C. Uma receita de sucesso. In: **Autorregulamentação e Liberdade de Expressão**. A receita do CONAR. São Paulo, CONAR, 2011.

LEIFERT, G.C. A solução para a epidemia de obesidade infantil passa pela família, educação e também pela autorregulamentação. In: **As normas éticas e a ação do Conar na publicidade de produtos e serviços destinados a crianças e adolescentes**. 2015. Disponível em: <http://www.conar.org.br/pdf/conar-criancas.pdf>. Acesso em: 26/07/2015.

LEITE, F.H.M. *et al*. Oferta de alimentos processados no entorno de escolas públicas em área urbana. **J pediatr**, Rio de Janeiro. v.88, n.4, p.328-34, 2012.

LEVITT, T. A Globalização do marketing (“*The Globalization of Markers*”). **Revista da Harvard Business Review**. May-June,1983. Disponível em: http://en.wikipedia.org/wiki/Theodore_Levitt. Acesso em: 24 mar.2012.

LEVY, R.B. *et al*. Distribuição regional e socioeconômica da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil em 2008-2009. **Rev Saúde Pública**, v.46, n.1, p. 6-15, 2012.

LEYS, C. **A política a serviço do mercado**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record. 2004.

LIEM, D.G.; GRAAF, C. Sweet and sour preferences in young children and adults: role of repeated exposure. **Physiol Behav**. Dec 15; v.83, n.3, p.421-9. 2004

Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15581664>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

LIGNANI, J.B. *et al.* Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil. **Public Health Nutrition**; v.14, n.5, p.785-792, 2010.

LIM, S. *et al.* Chronic Exposure to the Herbicide, Atrazine, Causes Mitochondrial Dysfunction and Insulin Resistance. **PLOS ONE**; v.4, n.4, p. 5186, 2009.

LIMA, L.D.; MACHADO, C.V.; GERASSI, C.D.O. Neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: MATTOS, R.A., BAPTISTA T.W.F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.111-137. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.21, n.48, p.101-110, 2013.

LIU, G.C. *et al.* Green neighborhoods, food retail and childhood overweight: differences by population density. **Am J Health Promot**, v.21, suppl.4, p.317-325, 2007.

LOBSTEIN, T.; BAUR, L.; UAUY, R. Obesity in children and young people: a crisis in public health. **Obes Rev**, n.5, p. 4-85, 2004.

LOBSTEIN, T. *et al.* Child and adolescent obesity: part of a bigger picture. **The Lancet**, Reino Unido, v.20, n.385, p.2510-20, 2015. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61746-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61746-3)>pmid:25703114>. Acesso em: 18/05/2016.

LOBSTEIN, T. Sugar: a shove to industry rather than a nudge to consumers? **The Lancet Diabetes Endocrinol.**, Reino Unido, 2016. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1016/S2213-8587\(15\)00483-0](http://dx.doi.org/10.1016/S2213-8587(15)00483-0)>. Acesso em: 18/05/2016.

LOTTA, G.S.; VAZ, J.C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.66, n.2, p.171-194, 2015.

LOUZADA, M.L.C. *et al.* Consumption of ultra-processed foods and obesity in Brazilian adolescents and adults. **Preventive Medicine**; n.81, p. 9-15, 2015.

LUCHESE, G. A internacionalização da regulamentação sanitária. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.8, n.2, p.537-555, 2003.

LUCENA, R. A tensão entre regulação e descentralização na vigilância sanitária: uma questão de estado. **Tempus Actas de Saúde Coletiva**, v. 6, n.4, p.143-154, 2012.

LUKE, A.; COOPER, R.S. Physical activity does not influence obesity risk: time to clarify the public health message. **Int J Epidemiol**, v.42, p.1831-6, 2013.

MA, Y. *et al.* Gradual reduction of sugar in soft drinks without substitution as a strategy to reduce overweight, obesity, and type 2 diabetes: a modelling study. **Lancet Diabetes Endocrinol.** Reino Unido; Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1016/S2213-8587\(15\)00477-5](http://dx.doi.org/10.1016/S2213-8587(15)00477-5). Acesso em: 11 jan.2016.

MACEDO, M.A.; BOSI, M.L.M. Alimentação, consumo e necessidades humanas: uma aproximação histórico-crítica. In: PRADO S.D. *et al.* (Orgs.). **Alimentação, consumo e cultura.** Série sabor metrópole. Curitiba: editora CRV, 2013.

MACHADO, C.V.; BAPTISTA, T.W.F.; LIMA, L.D. **Políticas de Saúde no Brasil: continuidades e mudanças.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

MACHADO, E.G. Estado, sociedade e mercado. Interações e reflexos sociais. **Revista de estudos jurídicos**, v.15, n.22, p.35-69, 2011.

MACHADO, P.P.; OLIVEIRA, N.R.F.; MENDES, A.N. O indigesto sistema do alimento mercadoria. **Saúde Soc.** São Paulo, v.25, n.2, p.505-515, 2016.

MAJONE, G. Do estado positivo ao estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 1, p. 5-36, 1999.

MALUF, R.S. *et al.* Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.20, n.8. p.2303-2312, 2015.

MALTA, D.C. *et al.* A implementação das prioridades da Política Nacional de Promoção da Saúde, um balanço, 2006 a 2014. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.19, p.4301-4311, 2014.

MANDRIOLI, D.; KEARNS, C.E.; BERO, L.A. Relationship between Research Outcomes and Risk of Bias, Study Sponsorship, and Author Financial Conflicts of Interest in Reviews of the Effects of Artificially Sweetened Beverages on Weight Outcomes: A Systematic Review of Reviews. **PLoS ONE**, v.11, n. e0162198, 2016.

MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. The new institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, v.78, n.3, p.734-749, 1984.

MARKS, J.H. What's the Big Deal? The Ethics of Public-Private Partnerships Related to Food and Health. **Edmond J Safra Working papers**, v.11, p.2-26, 2013.

MARQUES, E.C. **Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos.** Mimeo. 1996.

MARQUES, E.C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, Oct. 1999.

MARQUES, O. "Publicidade rima com liberdade". 02 dez.2013. **O Globo.** Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniao/publicidade-rima-com-liberdade-10927146>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

MARTINS, A.P.B. *et al.* Participação crescente de produtos ultraprocessados na dieta brasileira (1987-2009) **Rev Saúde Pública**, v.47, n.4, p.656-65, 2013.

MARTINS, A.P.B. Publicidade de alimentos não saudáveis: os entraves e as perspectivas de regulação no Brasil. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Cadernos IDEC – Série Alimentos - Volume 2**. São Paulo: IDEC, 2014.

MARTINS, A.P.B *et al.* **Redução de sódio em alimentos: uma análise dos acordos voluntários no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - Idec, 2014. v. 3. 87p.

MATTA, G.C.; MORENO, A.B. Saúde global: uma análise sobre as relações entre os processos de globalização. **Interface**, v.18, n. 48, p. 9-22, 2014.

MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. 509 p.

MATTOS, P.T.L. A formação do Estado regulador. **Novos Estudos** 2006; n.76, p.139-156.

MELCHIORI, L.E., (Orgs.). **Saúde e desenvolvimento humano** [online]. São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 257 p. ISBN 978-85-7983-119-5. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

MELLO, L.C.; CARAMASCHI, S. Intercorrências no desenvolvimento infantil: Estresse e Bullying em crianças em condição de sobrepeso e obesidade. In: VALLE, T.G.M.; MELCHIORI, L.G. Saúde e desenvolvimento humano. São Paulo: Cultura acadêmica, 2010.

MELLO, M.M.; STUDENT, D.M.; BRENNAN, T.A. Obesity. The new frontier of public health law. **N Engl J Med**, v.354, n.24, p. 2601-2609, 2006.

MELO, M.A.B.C. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: Seges/MP, 2002. p. 247-305.

MENNELLA, J.A. Ontogeny of taste preferences: basic biology and implications for health. **Am J Clin Nutr**, v.99, n.3, p.704S–11S, 2014.

MENESES, J.R. Carlos Nelson Coutinho: a hegemonia como contrato. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 675-699, Dec.2013 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Jan 2016.

MENEZES, F.; SOARES, A.C.O.; ROMANO, J.O. Segurança alimentar e nutricional: balanço e novos desafios. 257-277. In: FONSECA, A, FAGNANI, E. (Org). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MERCADANTE, A. A alma dos negócios. In: **Autorregulamentação e Liberdade de Expressão**. A receita do CONAR. São Paulo, CONAR, 2011.

MIALON, M.; SWINBURN, B.; SACKS, G. A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. **Obes Rev.** 2015 Jul; v.16, n.7, p.519-30.doi: 10.1111/obr.12289. Epub 2015 May 19.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde.** 13 Ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE/SAS/DAB/CGPAN. **Dez Passos para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas.** Disponível em: www.saude.gov.br/alimentacao. Acesso em: 09 jun.2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Blog da saúde. **Saiba por que o Ministério da Saúde quer incentivar a redução do consumo de sódio e açúcar no Brasil.** 29/06/2016. Disponível em: <http://www.blog.saude.gov.br/index.php/entenda-o-sus/51218-saiba-por-que-o-ministerio-da-saude-quer-incentivar-a-reducao-do-consumo-de-sodio-e-acucar-no-brasil>. Acesso em 14/10/2016.

MONTEIRO, C.A.; CANNON, G. The impact of transnational “Big Food” Companies on the South: a view from Brazil. **Plos Med**, v.9, n.7, p. 22-25, 2012.

MONTEIRO, C.A.; CASTRO, I.R.R. Por que é necessário regulamentar a publicidade de alimentos. **Rev Cienc e Cultura**, v.61, p.56-59, 2009.

MONTEIRO, C.F.; UNDURRAGA, T. Apresentação de dossiê: Estado, mercado e desenvolvimento. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 3-10, Sept. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000300003&lng=en&nrm=iso>; Acesso em: 11 Jan. 2017.

MONTEIRO, R. Norma brasileira de comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância: histórico, limitações e perspectivas. **Pan American Journal of Public Health.** Washington, v. 19, n.5, p. 354-362, 2006.

MOODIE, R. *et al.* Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries. **Lancet**; Reino Unido, v.381, p.670-9, 2013.

MORAES, R.C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 13-24, set. 2002. Disponível em:< <http://cedes.unicamp.br>>. Acesso em 21/03/2016.

MOVIMENTO INFÂNCIA LIVRE DO CONSUMISMO (MILC). Disponível em: <http://milc.net.br/2014/05/movimento-infancia-livre-de-consumismo-agora-e-milc-ops-milc/#.WG_55lPyvIU>. Acesso em: 12 set. 2016.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique **Revue française de science politique**, França. n.2, p.189-208, 2000.

MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. **Revue française de science politique**, França. n.2, p.189-208, 2005.

NASCIMENTO, M.A.S; ZUCOLOTO, D.C.C; SARTORELLI, D.S. Associação entre a percepção de atributos ambientais e excesso de peso: um estudo realizado em um município de pequeno porte. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p. 173-182, 2015.

NAVOLAR, T.S.; TESSER, C.D.; AZEVEDO, E. Contribuições para a construção da Nutrição Complementar Integrada. **Interface Comunic Saude, Educ**; v.16, n.41, p.515-27, 2012.

NESTLÉ. **Toda a qualidade Nestlé, agora na porta da sua casa**. 2016. Disponível em: https://www.nestle.com.br/portalnestle/nestleatevoce/nestle_ate_voce.aspx. Acesso em: 29/08/2016.

NG, M. *et al.* Global, regional, and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980–2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013. **The Lancet**, v.384, p. 766–81, 2014.

NG, C.A.; VON GOETZ, N. The global food system as a transport pathway for hazardous chemicals: the missing link between emissions and exposure. *Environ Health Perspect* 125:1–7, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1289/EHP168>. Acesso em: 12/02/2017.

NILSON, E.A.F.; JAIME, P.C.; RESENDE, D.O. Iniciativas desenvolvidas no Brasil para a redução do teor de sódio em alimentos processados. **Rev Panam Salud Publica**, v.34, n.4, p.287–92, 2012.

NOGUEIRA, LA. Entidades tentam barrar “parceria” do Ministério da Saúde com McDonald’s. **Exame**, 6 jun. 2011. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/entidades-tentam-barrar-parceria-do-ministerio-da-saude-com-mc-donalds>>. Acesso em: 13 out.2016.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Brasília/Rio de Janeiro, ENAP/ Jorge Zahar, 1997.

O’CONNOR, A. **Coke and Pepsi Give Millions to Public Health, Then Lobby Against It**. Disponível em: https://www.nytimes.com/2016/10/10/well/eat/coke-and-pepsi-give-millions-to-public-health-then-lobby-against-it.html?_r=0. Acesso em 20/11/2016.

OLIVEIRA, A.M.A. *et al.* Sobrepeso e obesidade infantil: influência de fatores biológicos e ambientais em Feira de Santana, BA. **Arquivos Brasileiros de Endocrinologia e Metabologia**, v.47, n.2, p.144-150, 2003.

OLIVEIRA, M.D. Brasil: Sociedade civil e democracia no Brasil: crise e reinvenção da política. In: SORJ, B; OLIVEIRA M.D, (Ed.). **Sociedade civil e democracia na América Latina: Crise e reinvenção da política**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2007. pp. 73-84. ISBN 978-85-9966-223-6. Disponível em: SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

OLIVEIRA, M.L. **Estimativa dos custos da obesidade para o Sistema Único de Saúde do Brasil**. Brasília, 2013. Tese (doutorado) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, 2013.

OLIVEIRA C. Governo Temer acelera registros e põe novos agrotóxicos nas lavouras e na mesa. 16/02/2017. Rede Brasil Atual. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br>. Acesso em 16/02/2017.

OLIVEIRA-COSTA, M.S. *et al.* Promoção da saúde da mulher brasileira e a alimentação saudável: vozes e discursos evidenciados pela Folha de SP. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.21, n.6, p. 1957-1964, 2016.

OLSON, J.R.M. **The rise and decline of nations: economic growth stagflation, and social rigidities**. 1982; New Haven, Yale University Press.

ONIS, M.B.; BORGHI, E. Global prevalence and trends of overweight and obesity among preschool children. **Am J Clin Nutr**; v. 92, p.1257–64, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Estratégia Global em Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde**. Tradução não oficial realizada pela CGPAN/MS. In: 57^a Assembleia Mundial da Saúde. Oitava sessão plenária, 22 de maio de 2004.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). **Documento final de la conferencia: Declaración de Roma sobre la Nutrición**. Roma, 19-21 nov.2014.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Recomendações da consulta de especialistas sobre a promoção e a publicidade de alimentos e bebidas não alcoólicas para crianças nas Américas**. Washington DC: Organização Pan-Americana da Saúde, 2012.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Modelo de Perfil Nutricional da Organização Pan-Americana da Saúde**. Washington, DC: OPAS, 2016.

OTTERSEN, O.P. *et al.* The political origins of health inequity: prospects for change. **The Lancet**. Reino Unido, v.383, p.630-667, 2014.

PAGNONCELLI, M.G.B. *et al.* Analysis of advertisements of infant food commercialized in the city of Natal, Rio Grande do Norte, Brazil. **Brazilian Journal of Pharmaceutical Sciences**, v.45, n.2, p. 339-348, 2009.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION (PAHO). **Plan of Action for the Prevention of Obesity in Children and Adolescents**. 53rd Directing Council. 66th Session of the Regional Committee of WHO for the Americas. Washington, DC, 29 September-3 October 2014.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION (PAHO). **Ultra-processed food and drink products in Latin America: Trends, impact on obesity, policy implications**. Noncommunicable Diseases and Mental Health. Washington, DC: PAHO, 2015.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les trois I et l'analyse de L'État en action. **Revue Française de Science Politique**. França, v.55, n.1, p.7-32, 2005.

PALMA, A. *et al.* Conflito de interesses na guerra contra a obesidade. É possível servir a dois senhores? **Saúde Sociedade**, São Paulo, v.23, n.4, p.1262-1274, 2014.

PEREIRA, L.C.B. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

PETERS, B.G. **El nuevo institucionalismo**. La teoría institucional em ciência política. Barcelona: Gedisa, 2003.

PIERSON, P. 'When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change'. **World Politics**, v.45, n.4, p.595–628, 1993.

PIMENTA, T.A.M.; ROCHA, R.; MARCONDES, N.A.V. Políticas públicas de intervenção na obesidade infantil no Brasil: uma breve análise da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e da Política Nacional de saúde. **UNOPAR Cient Cienc Biol Saúde**, v.17, n.2, p.139-46, 2015.

PINHEIRO, A.R.O; CARVALHO, D.B.B. Estado e mercado: adversários ou aliados no processo de implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição? Elementos para um debate sobre medidas de regulamentação. **Saúde Soc**, v.17, n.2, p.170-183, 2008.

PINHEIRO, A.R.O. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 – 2006)**: atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. 234 f. Tese (Doutorado em Política Social). Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2009.

PINHEIRO, A.R.O; CARVALHO, D.B.B. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica da desigualdade social. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.15, n.1, p.121-130, 2010.

PIOVESAN, M.F. **A trajetória da implementação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (1999-2008)**. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado) Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

POLLAN, M. **Em defesa da comida**. Tradução de Adalgisa Campos da Silva. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

POMERANZ, J.; BROWNELL, K. Portions Sizes and beyond. Government's Legal Authority to Regulate Food-Industry Practices. **N Engl Med**, v.367, n.15, p. 1383-1385, 2012.

PORTILHO, F. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez; 2005.

PORTILHO, F.; CASTANEDA, M.; CASTRO, I.R.R. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.16. n.1, p.99-206, 2011.

PORTO, E.B.S. *et al.* School canteens in the Federal District, Brazil and the promotion of healthy eating. **Rev Nutr**, Campinas, v.28, n.1, p.29-41, 2015.

POULAIN, J.P. **Sociologias da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar**. Florianópolis: editora da UFSC, 2004.

REARDON, T.; TIMMER, C. P. The economics of the food system revolution. **Annual Review of Resource Economics**, Califórnia, v. 4, p. 225-264, ago. 2012.

RECINE, E.; VASCONCELOS, A.B. Políticas nacionais e o campo da Alimentação e nutrição em Saúde coletiva: cenário atual. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.16, n.1. p.73-79, 2011.

REIS, B.P.W. O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.52, p.55-79, 2003.

REIS, C.E.G.; VASCONCELOS, I.A.L.; BARROS, J.F.N. Políticas públicas de nutrição para o controle da obesidade infantil. **Rev Paul Pediatr**, São Paulo. v.29, n.4, p.625-33, 2011.

REIS, F.W. O nacional e o social em tempos globais. In: GERSCHMAN S, VIANNA MLW. (Orgs.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. ISBN 85-85676-38-8. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 29/08/2016.

RIGON, S.A.; SCHMIDT, S.T.; BÓGUS, C.M. Desafios da nutrição no Sistema Único de Saúde para construção da interface entre a saúde e a segurança alimentar e nutricional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.3, e00164514, mar, 2016.

RIVERA, J.A. *et al.* Childhood and adolescent overweight and obesity in Latin America: a systematic review. **Lancet Diabetes Endocrinol**. Reino Unido. v.2, p.321-32, 2014.

ROBBINS, R. *et al.* Views of City, County and State policy makers about childhood obesity in New York State, 2010-2011. CDC-Centers for Disease Control and Prevention. Preventing Chronic Disease. **Public Health Research, Practice and Policy**, 2013.

ROBERTO, C.A. *et al.* Patchy progress on obesity prevention: emerging examples, entrenched barriers, and new thinking. **The Lancet**, Reino Unido, v.18, p.1-10, 2015.

ROSENAU, J.N. The challenges and tensions of a globalized World. **American studies international**, v.38, n.2, p.8-22, 2000.

RUGANI, I. Relação público-privado, conflito de interesses e a agenda regulatória para a consolidação da democracia. **Ensaio e Diálogos**, v.1, p.74:80, 2015.

SÁ-SILVA, J.R.; ALMEIDA, C.D.; GUINDANI, J.F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, ano 1. n1, Jul, 2009.

SÁ, T.H. Can Coca Cola promote physical activity? **The Lancet**, Reino Unido, v.383, n..9934, p.2020, 2014.

SADIA. **Projeto saber alimenta**. Sadia e Jamie Oliver. Agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.sadia.com.br/novidades/sadia-jamie-oliver>>. Acesso em: 06/12/2016.

SANTANA, P.; SANTOS, R.; NOGUEIRA, H. The link between local environment and obesity: a multilevel analysis in the Lisbon Metropolitan Area, Portugal. **Soc Sci Med**, v.68, p.601-609, 2009.

SANTOS, B.S. Ciência. In: CARRILHO, M.M. (Org). **Dicionário do Pensamento Contemporâneo**. Lisboa: Publicações D. Quixote, 1991. p.23-43.

SANTOS, L. O Poder Regulamentador do Estado sobre as Ações e os Serviços de Saúde. In: Fleury S (Org.). **Saúde e democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

SANTOS, M. O retorno do território. In: **OSAL: Observatório Social de América Latina**. Año 6 no. 16 (jun. 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acesso em: 06/12/2016.

SANTOS, L.M.P. *et al.* Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cad Saúde Pública**, v.23, n.11, p.2681-93, 2007.

SEIDERS, K.; PETTY, R.D. Obesity and the Role of Food Marketing: A Policy Analysis of Issues and Remedies. **Journal of Public Policy & Marketing**, v.23, n.2, p. 153–169, 2004.

SERRA, R. A Relação Estado e Sociedade Civil na Contemporaneidade. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v.13, n.2, p.9-22, 2007.

SHIELDS, M. Overweight and obesity among children and youth. **Health reports**, v.17.n.3, p.27-42, 2006.

SCHOTTZ, V.; CINTRÃO, R.P.; SANTOS, R.M. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. **Vig Sanit Debate**, Rio de Janeiro, v.2, n.4, p.115-123, 2014.

SICHERI, R.; SOUZA, R.A. Estratégias para prevenção da obesidade em crianças e adolescentes. **Cad Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.24, supl.2, p. S209-S234, 2008.

SCHNEIDER, B.R. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? **Revista de economia política**, v.12, n1(45): p.5-18 jan-mar, 1992.

SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. **Public Health Nutrition**, v.16, n.6, p. 989–994, 2012.

SILVA, C.P.; BITTAR, C.M. Fatores ambientais e psicológicos que influenciam na obesidade infantil. **Revista Saúde e Pesquisa**, v.5, p.197-207, 2012.

SILVA, P.R.; ALMEIDA, S.D.S. Perfil de lanches consumidos por escolares e seus conhecimentos sobre alimentação saudável. **Estudos**, v.39, n.4, p.601-609, 2012.

SOUTO, M.J; Função regulatória. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**. Salvador: Instituto brasileiro de direito econômico, n .13, fev/mar/abr, 2008.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em política pública no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v.18, n.51, p.15-20, 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, E.A. *et al.* Atividade física e alimentação saudável em escolares brasileiros: revisão de programas de intervenção. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.27, n.8, p. 1459-1471, 2011.

SPANIOL, A.N. **Influência da publicidade de alimentos sobre a escolha alimentar de crianças e adolescentes de escolas públicas do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado) Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana, 2014.

SPINK, M.J.; MENEGON, V.M. Práticas discursivas como estratégia de governamentalidade: a linguagem dos riscos em documentos de domínio público. In: INIGUEZ, L. (Org.). **Análise do discurso em ciências sociais**. Petrópolis: Editora Vozes; 2005; p.258-303;

STUCKLER, D. *et al.* Manufacturing epidemics: the role of global producers in increased consumption of unhealthy commodities including processed, alcohol and tobacco. **Plos Med**, v.9, n.6, 2012.

STUCKLER, D.; NESTLE, M. Big food, food systems, and global health. **PLoS Med**, v.9, n.6, e.1001242, 2012. Disponível em: <http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1001242>. Acesso em: 18/10/2016.

SUREL, Y. Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. **Pouvoirs**. França; n.87, p.161-178, 1998.

SWINBURN, B.; EGGER, G.; RAZA, F. Dissecting Obesogenic Environments: The Development and Application of a Framework for Identifying and Prioritizing Environmental Interventions for Obesity. **Preventive Medicine**, v.29, p.563–570, 1999.

SWINBURN, B. *et al.* Strengthening of accountability systems to create healthy food environments and reduce global obesity. **The Lancet**. Reino Unido; v.385, p.2534–45, 2015. Published Online February 19, 2015. Disponível em: < [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61747-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61747-5)>. Acesso em: 18/10/2016.

SWITHERS, S.E. Artificial sweeteners are not the answer to childhood obesity. **Appetite**, v.93, p.85-90, 2015.

TEMPORÃO, J.G. **Sistemas de salud en Suramérica: desafíos para la universalidad la integralidad y la equidad** / Instituto Suramericano de Gobierno en Salud; Ligia Giovanella, Oscar Feo, Mariana Faria, Sebastián Tobar (Orgs.). Rio de Janeiro: ISAGS, 2012.

TEO, C.R.P.A.; MONTEIRO, C.A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, Campinas, v.25, n.5, p.657-668, 2012.

THELEN, K.; STEINMO, S. **Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press; 1992.

TOFFOLI, J.A.D. Prerrogativas constitucionais da propaganda comercial. **In: Autorregulamentação e Liberdade de Expressão. A receita do CONAR.** São Paulo, CONAR, 2011.

VALENTE, F. Nutrition and food. How government for and of the people became government for and by the TNCs. **Transnational Institute.** 19 jan.2016. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/article/nutrition-and-food-how-government-for-and-of-the-people-became-government-for-and-by-the>>. Acesso em: 29/11/2016.

VASCONCELOS, F.A.G. Combate à fome no Brasil. **Rev. Nutr**, Campinas, v.18, n.4, p.439-457, 2005.

VASCONCELOS-SILVA, P.R.; CASTIEL, L.D. O consumismo de informações em saúde: do auto-cuidado ao *self-tracking* (119-134). In: PRADO, S.D. *et al.* (Orgs). **Alimentação e consumo de tecnologias.** Curitiba (PR): CRV, 2015. 484p.

VIANA, A.L.D.; LEVCOVITZ, E. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, A.L.D.; ELIAS, P.E.M, IBANEZ N. (Orgs.) **Proteção social: dilemas e desafios.** São Paulo: Hucitec, p.15-57. 2005.

VIANA, M.R. *et al.* A racionalidade nutricional e sua influência na medicalização da comida no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 447-456, fev. 2017.

VOLCHAN, E. *et al.* Implicit motivational impact of pictorial health warning on cigarette packs. **PLoS One**, v.8, n.8, p.4-9, 2013.

WALKER, R.E.; KEANE, C.R.; BURKE, J.G. Disparities and access to healthy food in the United States: a review of food deserts literature. **Health & Place**, v.16, p.876-884, 2010.

WANDERLEY, E.M.; FERREIRA, V.A. Obesidade: uma perspectiva plural. **Ciênc Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.15, n.1, p.185-194, 2010.

WANG, Y.; LOBSTEIN, T. Worldwide trends in childhood overweight and obesity. **Int J Pediatr Obes**, v.1, n.1, p.11-25, 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/17477160600586747>pmid: 17902211.>. Acesso em: 29/07/2016.

WANG, Y.; MONTEIRO, C.A.; POPKIN, B.M. Trends of obesity and underweight in older children and adolescents in the United States, Brazil, China and Russia. **Am J Clin Nutr**, United States, v.75, p.971-7, 2002.

WIECHA, J.L. *et al.* When children eat what they watch: impact of television viewing on dietary intake in youth. **Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine**, United States, v.160, n.4, p.436-442, 2006.

WIETING, J.M. Cause and effect in childhood obesity: solutions for a national epidemic. **J Am Osteopath Assoc**, United States. v.108, n.10, p.545-52, 2008.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Physical status: the use and interpretation of antropometry.** WHO. Technical Report Series. n.854. Geneva: WHO, 1995.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **“Obesity: Preventing and Managing the Global Epidemic”** WHO Technical Report Series, 894.m Part I: p.5-37, 2000.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases.** Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. Geneva: World Health Organization; 2003.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Global strategy on diet, physical activity and health,** 2004. Fifty-seventh world health assembly [monograph on the Internet] [WHA57.17]. Available from http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R17-en.pdf

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Global status report on noncommunicable diseases,** 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020.** Washington, DC: WHO, 2013.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Plan of action for the prevention of obesity in children and adolescents.** 53rd Directing Council. 66 th session of the regional committee of WHO for the Americas. Washington DC, USA, 2014.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Obesity and overweight. Fact sheet n°311.** Geneva: World Health Organization, 2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Report of the commission on ending childhood obesity.** Washington, DC: WHO, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DE ENTREVISTA

- ✓ Você poderia falar sobre a sua trajetória de atuação e da sua função?
- ✓ Como você vê a questão da obesidade infantil no Brasil atualmente e o que você acha que vem contribuindo para conformação deste quadro?
- ✓ Qual a sua opinião sobre as ações empreendidas pelo Estado para PAAS e prevenção e controle da obesidade infantil?
- ✓ Em sua opinião a Sociedade civil organizada pode contribuir para promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil? De que forma?
- ✓ E quanto ao Setor privado comercial? Em sua opinião ele pode contribuir para promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil? De que forma?
- ✓ A organização/instituição em que você trabalha vêm realizando ações ou desenvolvendo propostas para PAAS e prevenção e controle da obesidade infantil?
- ✓ Em sua opinião, quais são os limites e potencialidades das leis, como estratégia para mudanças nas práticas de consumo alimentar?
- ✓ Qual a sua opinião sobre os “acordos” e parcerias entre o governo e o Setor privado comercial para promoção da alimentação adequada e saudável?
- ✓ Em sua opinião, quais desafios precisam ser enfrentados para a formulação de políticas direcionadas a promoção da alimentação adequada e saudável na infância?
- ✓ Em sua opinião, a conjuntura atual do País pode favorecer ou dificultar o desenvolvimento desta agenda?

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado para participar do projeto “Concepções em disputa sobre o papel do Estado da Sociedade Civil e do setor comercial nas políticas de alimentação para o enfrentamento da obesidade infantil no Brasil”, desenvolvido por Patrícia Henriques, discente do Doutorado em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz, orientado pelas professoras Gisele O`Dwyer e Luciene Burlandy.

O objetivo geral do estudo é identificar e analisar as concepções em disputa em torno do papel do Estado\governos, da Sociedade Civil e do Setor Privado Comercial no âmbito das políticas de alimentação e nutrição voltadas para promoção da alimentação saudável e prevenção e controle da obesidade infantil no Brasil.

A sua participação consistirá em conceder uma entrevista à pesquisadora do projeto e a sua seleção se deve principalmente à sua atuação como representante do governo, (ou) da sociedade civil, (ou) do setor comercial. Caso você esteja de acordo, a entrevista será gravada para transcrição posterior, visando facilitar o processamento do material. Entretanto, você pode solicitar à pesquisadora que não grave ou que interrompa a gravação a qualquer momento. Os arquivos áudio e as transcrições serão armazenados pela pesquisadora e usados somente para esta pesquisa, por pelo menos 5 anos, conforme Resolução 466/12 e orientações do CEP/ENSP. Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa (se assim o desejar), e o material será armazenado em local seguro pela pesquisadora.

A metodologia da pesquisa envolve como estratégias entrevista e análise documental. As entrevistas com dirigentes/técnicos federais e com especialistas são essenciais para a compreensão das disputas de concepções existentes em torno das políticas de prevenção e controle da obesidade infantil. As informações obtidas por meio da entrevista serão processadas e analisadas em conjunto com as outras entrevistas e com o material da análise documental, sendo os resultados da análise de responsabilidade da pesquisadora, os quais serão divulgados exclusivamente na tese e em artigos científicos.

Na divulgação dos resultados, os entrevistados poderão eventualmente ser identificados, dada a relevância do cargo/funções e posições institucionais ocupadas. Os riscos eventuais de sua participação na pesquisa se relacionariam à sua identificação como entrevistado, direta ou indiretamente, e ao constrangimento por se tratar de assunto que envolve conflito de interesses.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP, instância que tem por objetivo defender os interesses dos

participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. O comitê tem o papel de avaliar e monitorar o andamento do projeto de modo que a pesquisa respeite os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da não maleficência, da confidencialidade e da privacidade. Você receberá uma via deste termo constando o telefone e o endereço da pesquisadora responsável e do comitê de ética em pesquisa para tirar suas dúvidas, a qualquer momento que necessitar, sobre o projeto e a sua participação na pesquisa.

Pesquisadora responsável: Patrícia Henriques

E-mail: patriciah@uol.com.br

Tels.: (055) 21-26299839 - (055) 21-996328412

Universidade Federal Fluminense - Faculdade de Nutrição Emília de Jesus Ferreiro

Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP

E-mail: cep@ensp.fiocruz.br - Tel.: (055) 21- 25982863 - <http://www.ensp.fiocruz.br/etica>

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ Fundação Oswaldo Cruz

Patrícia Henriques

Assinale se concorda em participar da pesquisa:

() Entendi os objetivos e condições de minha participação e concordo em participar.

Assinale a sua opção quanto à autorização para gravar a entrevista:

() Sim, autorizo a gravação da entrevista.

() Não autorizo a gravação da entrevista.

Em relação à divulgação de seu nome assinale a opção que lhe for mais conveniente:

() Autorizo a divulgação de meu nome como participante da pesquisa em uma relação geral de entrevistados e, eventualmente, vinculado a informações fornecidas;

() Autorizo a divulgação de meu nome somente em uma relação geral de entrevistados;

() Não autorizo a divulgação de meu nome como participante da pesquisa.

(LOCAL E DATA) _____ / ____ / ____

(Nome e assinatura do entrevistado)