

Projeto de Lei nº 344/2023
Câmara Municipal de São Paulo

NOTA TÉCNICA

**Proibição de alimentos “ultraprocessados”
nas escolas públicas e privadas no Município
de São Paulo**

1. Resumo e tramitação

O Projeto de Lei (PL) 344/2023, de autoria do nobre Vereador George Hato (MDB), dispõe sobre a proibição de alimentos “ultraprocessados” nas escolas públicas e privadas no Município de São Paulo.

De acordo com o art. 3º do projeto, seriam classificados como alimentos “ultraprocessados” aquelas “cuja fabricação envolve diversas etapas, técnicas de processamento e ingredientes, muitos deles de uso exclusivamente industrial, conforme disposto no Guia Alimentar Para a População Brasileira do Ministério da Saúde”.

Atualmente a matéria aguarda parecer do relator, Vereador João Jorge (PSDB), na Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica (ECON). No entanto, foi incluído na pauta da sessão extraordinária do Plenário desta quarta-feira (06/12), às 15h, para deliberação em primeiro turno, mediante a prévia realização de Congresso de Comissões para apresentação e deliberação de parecer das comissões restantes.

2. Posicionamento

Não obstante o nítido e meritório propósito de contribuir para a promoção da alimentação saudável dos alunos, as indústrias de alimentos e bebidas não alcoólicas têm ressalvas ao projeto de lei, pelas razões a seguir expostas.

a. Da inadequação do conceito de alimentos “ultraprocessados”

Em seu texto, o PL 344/2023, no art. 3º, conceitua os alimentos “ultraprocessados” como “aqueles cuja fabricação envolve diversas etapas, técnicas de processamento e ingredientes,

muitos deles de uso exclusivamente industrial, conforme disposto no Guia Alimentar Para a População Brasileira do Ministério da Saúde”.

Ocorre que a adoção e conceituação do termo “ultraprocessados” não encontra consenso na ciência, na legislação ou em órgãos reguladores de saúde e vai de encontro ao entendimento de representantes das áreas de pesquisa e ciência de alimentos, segundo os quais **é equivocado classificar a qualidade de um produto industrializado pelo seu grau de processamento**. Afinal, não existe alimento bom ou ruim, mas, sim, dieta desequilibrada.

O Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL) – vinculado à Secretaria de Agricultura do Governo do Estado de São Paulo –, na publicação “Alimentos Industrializados”¹, explica as inconsistências técnicas da Classificação NOVA² – que organiza os alimentos em grupos, de acordo com o seu grau de processamento pela indústria –, baseada em **pressupostos que não encontram sustentação na ciência e na tecnologia de alimentos e que conflitam diretamente com as autoridades regulatórias que aprovam os alimentos industrializados para consumo.**

Adicionalmente, em artigo publicado na *European Journal of Clinical Nutrition*³, pesquisadores que analisaram a consistência da Classificação NOVA concluíram que o critério utilizado **não permite uma definição inequívoca do que seria um alimento “ultraprocessado”, e estimulam a reflexão sobre sua confiabilidade e capacidade de guiar políticas públicas voltadas à saúde ou prover informações úteis ao consumidor**.

Isso porque, referida classificação não leva em consideração os nutrientes de cada alimento e agrupa, em um mesmo patamar, alimentos muito diferentes entre si, tanto em valores nutricionais como no processamento a que foram submetidos, (como sausicha, pão integral e fórmula infantil – essa última integrante dos cardápios da merenda escolar no município de São Paulo⁴). Ainda, não faz a devida equivalência de um produto industrializado com a preparação culinária semelhante, apenas estigmatizando os produtos da indústria nacional.

Para além disso, recente estudo publicado pelo *The Journal of Nutrition*⁵ demonstra que é possível promover uma dieta balanceada e saudável com 91% das calorias oriundas dos

¹ Informação disponível em: <https://alimentosprocessados.com.br/objetivo.php>.

² A Classificação NOVA organiza os alimentos de acordo com o seu grau de processamento pela indústria, nos seguintes grupos: (i) alimentos *in natura* ou minimamente processados; (ii) ingredientes culinários processados; (iii) alimentos processados; e (iv) alimentos “ultraprocessados”.

³ Ultra-processed foods: how functional is the NOVA system? | European Journal of Clinical Nutrition (nature.com)

⁴ Disponível em: <https://pratoaberto.sme.prefeitura.sp.gov.br/>

⁵ Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022316623724346?via%3Dihub>

produtos classificados como “ultraprocessados”, em consonância às recomendações do guia *Dietary Guidelines for Americans 2020-2025*⁶ - atualmente em vigor nos Estados Unidos. Esse percentual diz respeito a uma dieta de sete dias, com consumo diário de duas mil calorias, que inclui macro e micronutrientes presentes em alimentos enlatados, lácteos, de panificação integrais e com baixos níveis de gordura saturada e açúcar adicionado, entre outros.

Nesse contexto, vale lembrar que um mesmo tipo de alimento pode ser produzido de diferentes formas, assim como as receitas culinárias. É possível fazer um salgadinho em casa, do tipo batata chips, por exemplo, da mesma forma e com os mesmos ingredientes que o feito pela indústria: batata, óleo e sal. Não tem sentido uma receita ser nomeada como “ultraprocessada” e a outra, como caseira ou artesanal.

Nesse sentido, uma correta política pública deve se situar mais no campo da **educação de hábitos alimentares** do que propriamente no campo da proibição de consumir determinado tipo de alimento. Isso porque, em termos científicos, ter uma alimentação saudável significa comer com moderação todos os tipos de alimentos. Toda alimentação corretamente balanceada é composta por carboidratos, proteínas, gorduras, fibras alimentares, vitaminas e minerais e todos os tipos podem ser importantes fontes desses macros e micronutrientes.

Ainda, importante destacar que as recomendações da **Organização Mundial da Saúde** – relativas à diminuição da ingestão de nutrientes como açúcares livres, sal (sódio) e gorduras – referem-se sempre à dieta da população, e não ao alimento individualmente considerado. O ser humano necessita dos nutrientes em quantidade e qualidade adequadas para atender todas as suas necessidades nutricionais.

Nesse contexto, o processamento de alimentos é essencial para torná-los disponíveis ao consumo. Sem alguns processos realizados pela indústria, muitos alimentos trariam riscos à saúde humana, não seriam palatáveis ou de fácil digestão. Assim, a industrialização permite o aumento da segurança do alimento e, consequentemente, a sua disponibilidade, possibilitando o acesso à comida de qualidade e segura em qualquer momento do ano e em qualquer local.

⁶ Elaborado em conjunto pelos Departamentos de Agricultura e de Saúde e Serviços Humanos dos Estados Unidos da América (U.S. Department of Agriculture and U.S. Department of Health and Human Services), disponível em: https://www.dietaryguidelines.gov/sites/default/files/2020-12/Dietary_Guidelines_for_Americans_2020-2025.pdf

Assim, afigura-se temerário permitir que um ato normativo municipal se utilize de **conceito cientificamente contestável**, o que contraria frontalmente o interesse público na matéria, que deve ser voltado à promoção do conhecimento científico.

b. Da Alimentação Escolar no Município de São Paulo

Segundo informações do site da Prefeitura de São Paulo⁷, os cardápios escolares são elaborados por nutricionistas, com o intuito de fornecer uma alimentação saudável e promover a formação de bons hábitos alimentares, de modo que não há necessidade de previsão legal nesse sentido em lei municipal.

Os cardápios já priorizam alimentos *in natura* e advindos da agricultura familiar e/ ou orgânica, contemplando maior diversidade e: cereais, hortaliças, verduras e frutas como base da alimentação; aumento do teor de fibras alimentares; redução dos teores de sódio e açúcar; isenção de corantes artificiais e de gorduras trans. Portanto, já são formulados com vistas a promover a alimentação balanceada dos alunos.

Um ponto de atenção diz respeito à presença da fórmula infantil nos cardápios escolares do Município, que, pela Classificação NOVA, seria considerado – erroneamente – um alimento “ultraprocessado”. Com a proibição proposta no projeto de lei em questão, qual seria a alternativa à oferta de fórmula infantil e de leite materno para crianças até 11 meses?

O teor do projeto apenas estigmatiza produtos industrializados sem considerar o seu valor nutritivo e o intenso investimento da indústria em inovação, ciência e tecnologia de alimentos a fim de possibilitar uma produção segura e variada, para abarcar as mais diversas necessidades dos consumidores e públicos com restrições alimentares, garantindo abastecimento e segurança alimentar. São exemplos os produtos *diet*, *light*, proteicos, sem lactose, sem glúten, *plant based*, com mais fibras, vitaminas e minerais, menos sódio, gorduras trans e saturadas.

c. Necessidade de políticas públicas de promoção da atividade física

Não existem posicionamentos de órgãos técnicos governamentais ou critérios científicamente validados para se definir características nutricionais dos alimentos que justifiquem sua restrição de consumo.

⁷ Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/programa-de-alimentacao-escolar/alimentacao-na-escola/cardapio/>

O único consenso existente no meio acadêmico-científico é que o crescimento das doenças explicitadas no projeto não é decorrente do consumo em si de alimentos. Por exemplo, **no que diz respeito à obesidade, é importante mencionar que esta cresceu no Brasil 89,8%, no período de 2006 a 2019, ao passo em que o consumo regular de refrigerantes caiu 54,6%** – dados da pesquisa Vigitel do Ministério da Saúde⁸.

Ainda de acordo com a pesquisa em questão, **a indústria é responsável por apenas 19,7% das calorias anualmente consumidas pelo brasileiro**. Os 80,3% restantes estão distribuídos entre os diversos tipos de alimentos, dentre os quais aqueles que possuem açúcares presentes naturalmente e, principalmente, aqueles com açúcares adicionados em domicílio.

Da análise de tais dados, fica evidente que o consumo de produtos industrializados não é a causa do crescimento da obesidade no Brasil. Em verdade, conforme demonstrado, tais problemas estão intimamente relacionados à baixa atividade física conjugada com o excesso de ingestão de calorias decorrente de uma dieta desbalanceada.

Não existe alimento bom ou ruim, assim como não existe “alimento maléfico” ou “não saudável”. Não se pode avaliar um alimento isoladamente, sem inseri-lo no contexto de uma alimentação diária.

Os alimentos e as bebidas não alcoólicas estão disponíveis no mercado por serem produtos lícitos e aprovados pelos órgãos de saúde competentes, a exemplo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que possui competência para **“normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde”**, dentre os quais, alimentos.

Bebidas não alcoólicas e alimentos são produtos fortemente regulados, destacando-se os seguintes atos normativos: (a) Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) da ANVISA n. 429/2020, que dispõe sobre a rotulagem nutricional de alimentos e bebidas; (b) o Decreto-Lei n. 986/1969, que institui normas básicas sobre alimentos; e (c) a Lei n. 8.918/1994, regulamentada

⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. **Vigitel Brasil 2006-2021 – Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude-pt-br/centrais-de-contenidos/publicacoes/svs/vigitel/vigitel-brasil-2006-2021-estimativas-sobre-frequencia-e-distribuicao-sociodemografica-do-estado-nutricional-e-consumo-alimentar-nas-capitais-dos-26-estados-brasileiros-e-no-districto-federal/view>.

pelo Decreto n. 6.871/2009 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que dispõe sobre a padronização, classificação, registro, inspeção, produção e fiscalização de bebidas.

Além disso, todo o arcabouço normativo brasileiro foi construído com base nos padrões de produção e comercialização das bebidas e dos alimentos estabelecidos no âmbito do MERCOSUL e do *Codex Alimentarius* – fórum internacional de normatização do comércio de alimentos estabelecido pela ONU, por ato da Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS).

Logo, para que possam ser oferecidos ao público consumidor, as bebidas não alcoólicas e os alimentos devem seguir regulamentação técnica específica, sendo certo que, se o seu consumo representasse qualquer risco à saúde, não poderia sequer ser aprovado e tampouco oferecido ao consumo.

Nessa linha, seria mais recomendável, para fins de diminuição das doenças relacionadas ao consumo excessivo de açúcar e de sal, **o incremento e a valorização de atividades físicas, bem como a educação alimentar no ambiente escolar.**

O consumo de qualquer alimento deve ser feito com moderação. Assim, faz-se necessária a implementação de políticas de educação alimentar, no sentido de alertar e conscientizar a população sobre o excesso ou consumo abusivo de qualquer alimento, seja no ambiente escolar ou no ambiente familiar. É certo que todo e qualquer alimento consumido abusivamente é capaz de gerar malefícios à saúde.

Nesse particular, importante destacar, que as **recomendações da OMS**, relativas à diminuição da ingestão de nutrientes como açúcares livres, sódio e gorduras, referem-se sempre à dieta da população e não à alimentos individualmente considerados.

3. Conclusão

Ante o exposto, **ABIA, ABICAB, ABIMAPI e ABIR** requerem a retirada do **PL 344/2023 da pauta do Plenário**, a fim de ser debatido de maneira mais detalhada para o aperfeiçoamento do texto.