



## POTENCIALIDADES E ENTRAVES DA POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: REVISÃO INTEGRATIVA<sup>1</sup>

**Bruna Oliveira Ungaratti Garzão<sup>2</sup>, Camila Franceschi<sup>3</sup>, Yasmin Medeiros Carminatti<sup>4</sup>,  
Vanessa Ramos Kirsten<sup>5</sup>, Rafael Marcelo Soder<sup>6</sup>, Darielli Gindri Resta Fontana<sup>7</sup>**

<sup>1</sup> Trabalho da disciplina Políticas Públicas em Saúde, do Mestrado em Saúde e Ruralidade da Universidade Federal de Santa Maria, *campus* Palmeira das Missões.

<sup>2</sup> Nutricionista, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Saúde e Ruralidade e Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail:bruna\_ung@hotmail.com

<sup>3</sup> Nutricionista, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Saúde e Ruralidade. E-mail: franceschimcamila@gmail.com

<sup>4</sup> Nutricionista, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Saúde e Ruralidade. E-mail: yasmin.medeiros@outlook.com

<sup>5</sup> Nutricionista, Professora Associada do Departamento de Alimentos e Nutrição e dos Programas de Pós-Graduação em Saúde e Ruralidade e Gerontologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: kirsten.vr@gmail.com

<sup>6</sup> Enfermeiro, Professor Associado do Departamento de Ciências da Saúde e do Programa de Pós Graduação em Saúde e Ruralidade da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: rafaelsoeder@hotmail.com

<sup>7</sup> Enfermeira, Professora Associada do Departamento de Ciências da Saúde do Programa de Pós Graduação em Saúde e Ruralidade da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: darielliresta@gmail.com

### RESUMO

**Introdução:** A discussão em torno da alimentação e nutrição (AN) inicia muito antes da constituição de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), sendo marcada por constantes rupturas e concomitantes avanços significativos. **Objetivo:** identificar as produções científicas que abordam as políticas públicas de AN no Brasil. **Métodos:** revisão integrativa desempenhada nas bases de dados SciELO e LILACS no mês de junho de 2022. **Resultados:** Foram realizadas buscas e leituras dos resumos e artigos completos, totalizando sete artigos inclusos. Os achados conduziram à divisão da discussão em dois eixos temáticos que contemplam uma breve contextualização histórica e desafios, fragilidades e potencialidades da PNAN. **Conclusão:** a PNAN é a materialização de todas as ações e tensionamentos em torno da fundamentação de um instrumento que pudesse, de fato, responder às demandas da população em torno da AN, acompanhando as mudanças no perfil epidemiológico da população ao longo dos anos.

### INTRODUÇÃO

O acesso e a garantia à alimentação constituem-se como direito humano fundamental e são amparados constitucionalmente (BRASIL, 1990). Porém, as ações no campo de alimentação e nutrição (AN) iniciam muito antes da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Seus primeiros desdobramentos se dão em meados de 1930, com a abertura política devido à pauta trabalhista do governo Vargas e as profundas investigações sobre a fome e suas representações realizadas por Josué de Castro. O cientista apontava que o problema da fome não estava unicamente relacionado com a falta de alimentos, mas sim às desigualdades sociais e estruturais resultantes da organização injusta, ineficiente e excludente como se organiza o modelo econômico



(VASCONCELOS, 2008; JAIME, et al, 2018). Neste sentido, foram realizadas diversas iniciativas a fim de constituir uma agenda governamental pautada na temática alimentar, possibilitando conquistas importantes. Entretanto, as políticas públicas e estruturas delegadas para a condução da pauta foram historicamente marcadas pelo sub-financiamento, baixa cobertura, conflitos de interesse e falta de critérios bem estabelecidos e/ou institucionalmente frágeis. Conseqüentemente, houve uma série de discontinuidades e retrocessos, visto que a manutenção das ações sempre esteve condicionada à vontade de cada gestão de governo, mantendo o problema da fome e da miséria a largos passos de serem superados (SILVA, 2014). Com a consolidação do SUS, nasce a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), constituindo-se como uma ferramenta importante para “reorganizar, qualificar e aperfeiçoar as ações para o enfrentamento da complexidade da situação AN da população brasileira” (PNAN, 2013). Destaca-se ainda o intuito de promover a alimentação adequada e saudável, prevenir e cuidar de forma integral os agravos à saúde relacionados à alimentação e o desenvolvimento de ações de vigilância alimentar e nutricional, contemplando todas as fases de vida.

Diante disso, entende-se a complexidade e a dualidade inerentes das ações de AN, visto que no decorrer da sua construção houve diversas rupturas, mas que serviram para que novas estratégias fossem desenvolvidas, como a própria atualização da PNAN a fim de acompanhar e responder às mudanças no perfil epidemiológico. O presente estudo procurou identificar as produções que abordam os aspectos que contribuem e que embargam a plena execução da PNAN como resposta às demandas nacionais.

## **METODOLOGIA**

O estudo trata-se de uma revisão integrativa da literatura. Segundo Mendes et al. (2008), este método permite a síntese de múltiplos estudos e a combinação de diversas metodologias a fim de contribuir para a compreensão de um fenômeno. É conduzida a fim de aglutinar, de forma sistemática, todo o conhecimento produzido em torno do objeto de pesquisa, compilando resultados diversos para torná-los mais acessíveis ao leitor e podendo ser utilizado como instrumento de apoio na tomada de decisão dos profissionais.

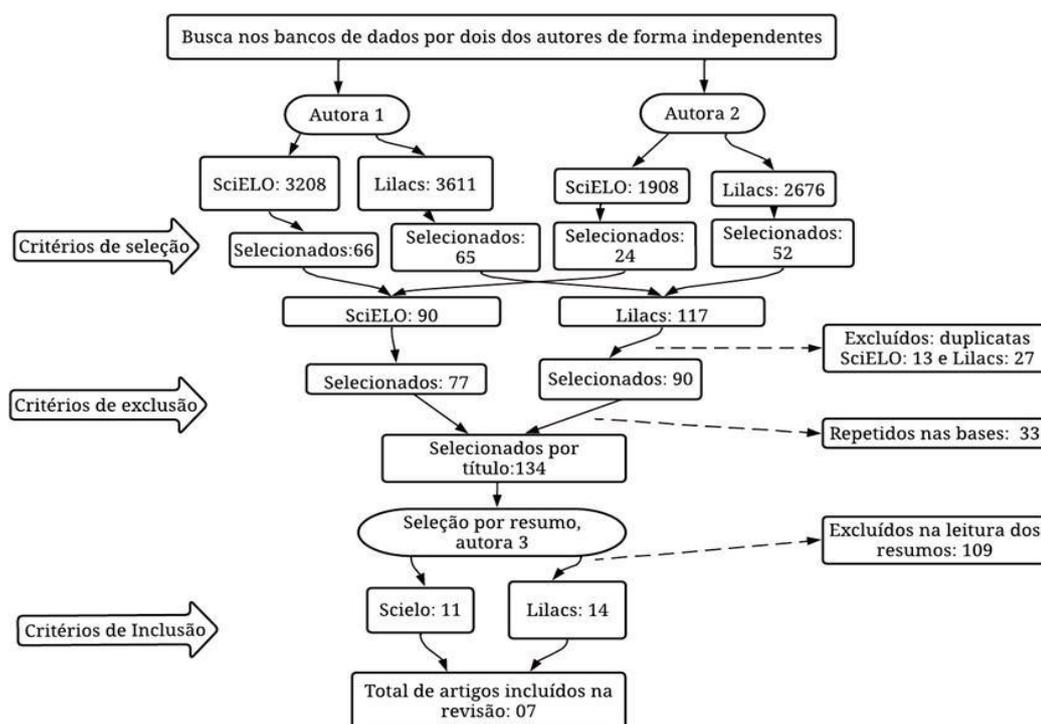
Para a busca, utilizou-se as bases de dados Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Literatura Latino-Americano e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS). A pergunta que norteou a pesquisa foi: Quais as contribuições das produções científicas nacionais em relação à PNAN?



A coleta ocorreu em junho de 2022 e foram utilizados os seguintes descritores para a busca: "política nutricional" OR "políticas públicas". Os critérios de seleção utilizados foram: artigos completos disponíveis online, no idioma português e produzidos nos últimos 5 anos - 2017 a 2021. Foram excluídos os estudos que não contemplassem a pergunta de pesquisa, manifestos, guias de saúde pública, duplicatas e /ou repetidos nas bases de dados.

As buscas e leituras dos resumos e artigos completos foram realizados por dois avaliadores independentes, que concordaram na inclusão ou exclusão dos artigos, seguindo os critérios citados a priori. Houve a necessidade de um terceiro avaliador para artigos que geraram discordância quanto à inclusão. Os artigos foram localizados e selecionados de acordo com os critérios, sendo incluídos na revisão 07 estudos, conforme fluxograma:

**pFigura 01:** Fluxograma dos estudos identificados, selecionados e incluídos na revisão integrativa.



Fonte: as autoras.

Para a coleta de dados, utilizou-se um quadro resumido, onde buscou-se as seguintes informações nos estudos: autor, ano, título, objetivo e principais resultados. Para o armazenamento e análise dos dados utilizou-se o programa Excel 2013.

## RESULTADOS

Este artigo apresenta evidências referentes a PNAN, apontando para uma predominância de produções quanto ao processo histórico, organizacional, as potencialidades e os desafios



pertinentes a esta política. Observa-se uma concentração maior nas publicações no ano de 2021, quando se celebrou os 20 anos de constituição da referida política. No Quadro I, encontra-se a síntese com as informações coletadas nos estudos referente a autoria, ano de publicação, título, objetivo e os principais resultados encontrados.

**Quadro I:** Quadro síntese com as informações coletadas nos estudos selecionados para a revisão integrativa.

Autoria	Ano	Título	Objetivo	Principais resultados
Machado et al.	2021	O papel do Sistema Único de Saúde no combate à sindemia global e no desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis	Discutir o papel de políticas públicas de saúde, particularmente do SUS, no âmbito da Atenção Primária à Saúde (APS), no combate à sindemia global e no desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis.	A PNAN se destaca como uma importante ferramenta intersetorial para a alimentação adequada e saudável e a segurança alimentar e nutricional. Ferramentas como o guia alimentar fornecem apoio para ações em saúde.
Santos et al.	2021	Avanços e desafios nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição	Analisar aspectos dos processos de formulação, atualização e implementação da PNAN, de 1999 a abril de 2020.	Foi reformulada 10 anos após a criação, centralizando paradigmas de alimentação saudável, do Direito Humano à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional. Verificam-se avanços relativos à publicação dos Guias Alimentares com diretrizes nacionais; ao fomento à pesquisa em AN; à ação coletiva para construção da agenda regulatória, ainda que com embates, e à descentralização de recursos financeiros para execução das ações da PNAN.
Bortolini eFaller.	2021	Evolução das ações de nutrição na atenção primária à saúde nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição	Sistematizar as ações de AN desenvolvidas na APS, de 1999 a 2019, identificando os avanços no período e perspectivas atuais	As ações de AN acompanharam o cenário epidemiológico, com ações de combate à desnutrição, fome e carências nutricionais até 2006. Posterior a este ano, passou a dar ênfase à obesidade,



		do Brasil		doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) e promoção da alimentação saudável (PAA), desenvolvendo, durante todo o período, ações com forte caráter intersetorial e compreendendo o lócus da APS como campo prioritário de atuação no SUS.
Figueiredo	2021	A regulação de produtos alimentícios ultraprocessados: o desafio de governar o mercado	Analisar a compreensão de diferentes sujeitos estratégicos sobre os riscos à saúde associados aos produtos ultraprocessados e a intervenção pública adotada para modificar a sua composição, em atendimento à PNAN.	A medida de intervenção pública para os alimentos ultraprocessados não disciplinados internacionalmente, foi de instituir acordos com algumas corporações de alimentos. Tal medida foi criticada pelo setor público e pela sociedade civil, pois a relevância do tema para a saúde pública requer regras claras para redução dos nutrientes-chave e a instituição de sanções. Embora haja divergências, constata-se que os acordos, em contraposição à regulação, desrespeitam as disposições da PNAN.
Pereira e Bandeira.	2021	Medidas regulatórias de proteção da alimentação adequada e saudável no Brasil: uma análise de 20 anos	Identificar e descrever fatores relacionados ao desenvolvimento e à implementação das principais medidas regulatórias de proteção da alimentação adequada e saudável no Brasil nos últimos 20 anos.	A maioria das barreiras identificadas foram estratégias de atividade política corporativa protagonizadas pelo setor privado, principalmente pela indústria de alimentos. Dentre as estratégias, destacam-se: ações judiciais contra a ação do Estado; substituição de políticas sugerindo alternativas voluntárias ou inefetivas; oposição, fragmentação e



				desestabilização, com busca de apoio da comunidade. No período estudado, nenhuma das medidas foi aprovada.
Bortolini et al.	2020	Ações de AN na atenção primária à saúde no Brasil.	Apresentar o panorama atual das ações de AN implementadas no âmbito da APS no SUS	No âmbito da APS, as ações de AN devem estar alinhadas às diretrizes da PNAN e podem ser potencializadas a partir de ações de vigilância alimentar e nutricional (VAN). Os dados epidemiológicos exigem que as equipes de saúde se organizem de forma a priorizar ações para indivíduos com agravos de saúde, de acordo com o perfil epidemiológico da população.
Jaime et al.	2018	Um olhar sobre a agenda de AN nos trinta anos do Sistema Único de Saúde	Apresentar e discutir a agenda de AN no SUS e sua interface com a Segurança Alimentar e Nutricional, seus marcos históricos, avanços e desafios.	A organização da atenção nutricional dentro do SUS se apóia no tripé vigilância alimentar e nutricional, promoção da alimentação adequada e saudável e prevenção e controle de agravos nutricionais, indo ao encontro das diretrizes da PNAN. Dados de sistemas de informação disponíveis em todas as unidades básicas de saúde e em inquéritos populacionais norteiam as equipes de saúde na organização de ações, considerando o perfil epidemiológico do país.

## DISCUSSÃO



Para apresentação e discussão dos principais resultados, foram definidos dois eixos temáticos, de acordo com a análise das autoras: [1] Breve contextualização histórica; [2] Potencialidades e entraves da política de alimentação e nutrição.

- **Breve contextualização histórica**

O SUS é formado por um conjunto de articulações capazes de proporcionar aos brasileiros acesso integral e universal à saúde. Como desdobramento e no intuito de aprimorar as ações em saúde, o SUS constitui-se através de diversas políticas, incluindo políticas voltadas à AN. Neste sentido, podemos destacar: a PNAN, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) (MACHADO et al., 2021).

A PNAN foi criada em 1999, baseada em critérios epidemiológicos que demonstravam a urgência por ações que promovessem práticas alimentares adequadas e saudáveis, o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (SANTOS et al., 2021; BORTOLINI; FALLER, 2021). Em 2011, na sua reformulação, incluiu-se a Atenção Primária em Saúde (APS) em sua estruturação (BORTOLINI; FALLER, 2021), agregando à política ações de vigilância alimentar e nutricional (VAN), cuidado integral dos agravos relacionados a AN e a promoção da alimentação adequada e saudável (PAAS) (BORTOLINI et al., 2020; BORTOLINI; FALLER, 2021; SANTOS et al., 2021).

Bortolini e Faller (2021), destacam que o período entre 1999 e 2006 foi marcado pela formação dos profissionais e gestores da APS sobre os temas geradores, princípios e diretrizes da PNAN com vista ao DHAA, SAN e promoção da saúde nos ciclos de vida. Desta forma, as características epidemiológicas nutricionais, voltadas às carências nutricionais e desnutrição foram contempladas na organização dos serviços (BORTOLINI et al., 2020). Santos et al. (2021) citam como importantes instrumentos de apoio à promoção, proteção à saúde e prevenção de agravos nutricionais nos ciclos de vida o Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB), publicado em 2006 e revisado em 2014 e o Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de Dois Anos, lançado em 2002 e atualizado em 2019.

Foram fortalecidos e implementados programas que pudessem prevenir carências nutricionais e seus agravos, como Suplementação de Ferro e Vitamina A; fortificação da alimentação infantil e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), o qual desempenha importante papel na identificação e avaliação dos indivíduos sobre as condições de saúde e nutrição, auxiliando como indicador do estado nutricional e consumo alimentar (BORTOLINI, 2020; BORTOLINI, FALLER, 2021; SANTOS, 2021).



Em 2007, houve a implementação de mecanismos e custeio das ações pertinentes à política, ampliando o número de municípios atendidos pelas ações da PNAN. Bortolini e Faller (2021) mencionam a institucionalização do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição (CECAN) e a instituição da RedeNutri para formação profissional como marcos importantes do período. Apesar de todos os esforços em superar as características nutricionais epidemiológicas descritas anteriormente por Bortolini et al. (2020), entre 2006 e 2018 houve uma mudança de cenário, com acréscimo de 30%, 65% e 40% de excesso de peso, obesidade e diabetes, respectivamente. Agravos nutricionais, como o sobrepeso e a obesidade entre crianças e jovens, também se tornaram uma preocupação, levando a alterações das ações e a agenda de saúde.

O perfil epidemiológico nutricional não obteve mudanças (SANTOS et al., 2021), exigindo a implementação de novas ações e estratégias para driblar o sobrepeso, obesidade e avanço de aumento nos casos das DCNT (BORTOLINI; FALLER, 2021; SANTOS et al., 2021). Bortolini e Faller (2021), citam como principais técnicas adotadas o financiamento científico e de formação profissional para qualificar os diagnósticos, prevenção e tratamento a obesidade e formações, especializações referentes à obesidade.

Nota-se que a política é fundamentada e justificada por dados epidemiológicos e apresenta ações pertinentes à realidade da população adscrita. Contudo, diversos percalços fazem com que as ações não sejam satisfatoriamente efetivas (SANTOS et al., 2021). Pensando em entraves como fragilidades e as ações, fundamentações e outras ferramentas da PNAN como potencialidades, temos a percepção da importância de caracterizá-los, visto que, estes constituem-se como elementos importantes na construção da política.

- **Potencialidades e entraves da política de alimentação e nutrição**

A inclusão da organização da atenção nutricional no SUS foi um marco na atualização da PNAN, sendo abordada na primeira diretriz da sua nova versão. Jaime et al. (2018) ressaltam que esse modelo de atenção se baseia em três pilares: a VAN, a PAAS e a prevenção de agravos nutricionais relacionados à alimentação. Para os autores, o atendimento à diretriz encontra obstáculos na oferta do cuidado integral e humanizado na rede, na qual ainda prevalece o modelo verticalizado e fragmentado de atenção, implicando em baixa cobertura e efetividade. A VAN permite a descrição contínua da situação alimentar e nutricional da população, por meio de informações sobre o estado nutricional e os marcadores de consumo alimentar dos indivíduos dentro dos territórios (BORTOLINI et al., 2020). Gestantes e crianças constituem o público majoritário dessas ações, devido às carências nutricionais características e as condicionalidades determinadas por programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF)



(BRANDÃO et al., 2020; BORTOLINI et al., 2021). Porém, diante do preocupante cenário epidemiológico atual, entende-se que as ações de VAN deveriam contemplar todas as fases da vida, prestando uma maior assistência à ascensão do sobrepeso e obesidade, além de intensificar estratégias para ampliar a sua cobertura, visto que ainda existem barreiras para a sua incorporação na rotina da APS. Dentre elas, estão a sobrecarga de trabalho dos profissionais, infraestrutura incipiente e realização das ações de promoção e proteção da alimentação descontextualizadas (SANTOS et al., 2021; BORTOLINI et al., 2021).

Nos últimos anos, ocorreram mudanças preocupantes no padrão alimentar da população brasileira, configurando em padrões alimentares desbalanceados e associado ao excesso de peso e desenvolvimento de DCNT (JAIME et al., 2018; FIGUEIREDO; RECINE, 2021). No público infantil, permanecem índices de aleitamento materno aquém do desejado, somados à oferta precoce de alimentos industrializados (BORTOLINI et al., 2020). Esta transição epidemiológica e nutricional requer de uma intervenção articulada de diferentes setores, diante das condições multifatoriais que a cerca (FIGUEIREDO; RECINE, 2021).

A atualização da PNAN foi concebida com base nessas mudanças. No tangente à desnutrição e carências nutricionais, as ações implementadas desde a primeira versão da PNAN convergiram para uma melhora importante nos indicadores, sendo atualmente direcionada a apenas alguns grupos populacionais estratégicos (SANTOS et al., 2021). Na atenção ao sobrepeso e obesidade na APS, Bortolini et al. (2021) indicam que a baixa adesão dos usuários e o despreparo dos profissionais para atender a complexidade do processo de saúde e doença do excesso de peso são desafios a serem enfrentados. Os autores sugerem a necessidade de qualificação profissional, bem como o reconhecimento das potencialidades e dificuldades dos territórios na organização das ações (BORTOLINI et al., 2020).

Pesquisas nacionais, como o Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica, revelam que, embora haja ações de AN nos territórios voltadas para pessoas com sobrepeso e obesidade, seu impacto não é devidamente avaliado. Soma-se a isso o altíssimo número de encaminhamentos para pontos de atenção especializada, indicando que o potencial da APS não é totalmente explorado na atenção ao sobrepeso, obesidade e outros agravos nutricionais (BORTOLINI et al., 2020; BORTOLINI et al., 2021).

Ainda assim, o combate ao sobrepeso e obesidade são vistos como temas prioritários na pauta da administração pública. Tal enfoque se formaliza através da Linha de cuidado do Sobrepeso e Obesidade, visando um modelo de atenção integral, resolutivo e humanizado (JAIME et al., 2018). Todavia, a linha foi enfraquecida em 2017, devido à desarticulação da APS com a



atenção hospitalar após medidas de contenção de gastos (JAIME et al., 2018; BORTOLINI et al., 2021). Os índices de excesso de peso seguem em crescimento em todas as faixas etárias da população, apontando para a necessidade de políticas de regulamentação dos ambientes e sistemas alimentares. (JAIME et al., 2018; BORTOLINI et al., 2021; SANTOS et al., 2021).

Reconhece-se que a indústria faz uso de estratégias que extrapolam os limiares éticos em prol de seus interesses. Desse modo, as iniciativas do governo de implementar medidas regulatórias eficiente sobre a produção e a publicidade de são inviabilizadas (FIGUEIREDO; RECINE, 2021; PEREIRA et al., 2021; SANTOS et al., 2021). Um caso específico é o da RDC nº 24/2010 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que exigia a transmissão de mensagens de alerta na publicidade de alimentos com alto teor de açúcar, gordura e sal (BRASIL, 2010), mas foi suspensa sob a suposição de que a ANVISA não dispunha de competência técnica para tal regulamentação. A única iniciativa nesse sentido que vigorou até o momento foi a Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeira (PEREIRA et al., 2021).

A publicidade de alimentos no ambiente escolar também se opõe à promoção de ambientes alimentares saudáveis. A Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ordena a oferta de alimentação no ambiente escolar e foi atualizada para que se alinhasse às diretrizes do GAPB (SANTOS et al., 2021), mas não abrange a comercialização de alimentos em escolas e nos seus arredores. Existem Projetos de Lei em tramitação e mobilizações sociais que abrangem a regulamentação desta prática, mas o setor privado segue engajado em barrar a efetivação dessas propostas, contando inclusive com o apoio de parlamentares (PEREIRA et al., 2021).

Inicialmente, o Plano Plurianual 2012-2015 previa a redução de nutrientes críticos (como o açúcar) em 100% dos alimentos industrializados, objetivo este que esbarrou na oposição da indústria (BORTOLINI et al., 2021). A tributação de bebidas adoçadas também gera conflitos entre os interesses públicos e privados. Embora a medida preveja a redução dos gastos do SUS com o excesso de peso e DCNT, a aplicação dos encargos segue sendo postergada. A realidade é ainda mais preocupante, já que as indústrias que produzem bebidas adoçadas recebem isenções e incentivos fiscais do próprio governo (PEREIRA et al., 2021; SANTOS et al., 2021). A rotulagem dos alimentos é uma estratégia de PAAS, devendo ser apresentada de forma explícita e compreensível. No decorrer de anos, diversas propostas de rotulagem nutricional foram debatidas por representantes do governo, da ANVISA, da sociedade civil e do setor privado (JAIME et al., 2018). Em 2017, a ANVISA reuniu um painel de especialistas para analisar e debater as propostas, apoiando-se em fortes evidências científicas e no apoio maciço



da sociedade civil (PEREIRA et al. 2017). Todavia, o modelo aprovado atendeu às demandas da indústria de alimentos (SANTOS et al., 2021). As recorrentes flexibilizações dessa e outras medidas impedem o cumprimento da PNAN e limita a soberania das agências reguladoras, em termos nos quais a saúde pública parece negociável (FIGUEIREDO; RECINE, 2021).

Em contrapartida, ações como a publicação do GAPB representa um dos mais significativos avanços no alcance da diretriz 2 (JAIME et al., 2018; SANTOS et al., 2021). O documento se baseia na classificação dos alimentos de acordo com seu grau de processamento, dando preferência para aqueles consumidos *in natura* ou minimamente processados, em detrimento aos alimentos industrializados, incentivando ainda o consumo de alimentos regionais. A versão do guia para crianças também aborda considerações sobre o processamento dos alimentos, proscrevendo a oferta de alimentos ultraprocessados para menores de dois anos. Compreende-se que tais orientações vão de encontro à necessidade global do fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis, servindo como norte para gestores, profissionais e para a população na recomendação de hábitos alimentares adequados e saudáveis (BORTOLINI et al. 2020; BORTOLINI et al., 2021; MACHADO et al., 2021).

A segunda versão da política incorporou a temática dos sistemas alimentares sustentáveis na abordagem da alimentação adequada e saudável, relação essa sustentada por Machado et al. (2021) quando apresenta o SUS como potente influenciador dos sistemas produtivos ecológicos. Os autores discorrem sobre a confluência da desnutrição, da obesidade e das alterações climáticas, denominada sindemia global, para a urgente revisão dos sistemas alimentares empregados atualmente, visto que estes comprometem seriamente a SAN.

A participação social na PNAN também perdeu espaço gradativamente em decorrência do desmonte de políticas públicas observado nos últimos anos. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2019, é um exemplo de como os interesses particulares dos governos interferem e restringem o acesso à SAN. Para Bortolini (2021), a extinção do CONSEA, aliada ao aumento da pobreza e da vulnerabilidade social, são responsáveis pela piora recente nos indicadores de SAN no Brasil. Jaime et al, (2018) discursam também sobre o contingenciamento de gastos e os consecutivos cortes de orçamento nas áreas de educação, desenvolvimento social e agroecológico, os quais desencadeiam retrocessos no desenvolvimento de ações de AN em todos os âmbitos.

Os esforços para a implementação das diretrizes do PNAN resultam em diversas ações, tomando a APS como principal campo executor. A APS é a inserção do SUS nos territórios, o que permite o reconhecimento de suas particularidades. Dada a abrangência deste campo, a



intersetorialidade também se faz necessária e tem sido articulada em busca da garantia da PAAS e do DHAA. A PNAN é um importante instrumento de interlocução entre o setor saúde e demais setores que interferem na garantia da alimentação como direito (JAIME et al., 2018; BORTOLINI et al., 2021). A criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) em 2007, por exemplo, potencializou e ampliou as articulações intersetoriais e parcerias interministeriais, em consonância com a diretriz 9 da PNAN (SANTOS et al., 2021). A intersetorialidade pode ser identificada em programas como o Programa Saúde na Escola (PSE) e o PBF (SANTOS et al., 2021). Para Bortolini et al. (2020), a articulação da APS com equipamentos da comunidade tem o potencial de expandir as ações de promoção da saúde e da alimentação adequada e saudável e de combater e prevenir a obesidade infantil. O PSE também oportuniza o repasse financeiro de recursos que auxiliam no cumprimento das metas relacionadas à alimentação adequada e saudável e às práticas corporais, bem como a oferta de cuidados a alunos identificados com obesidade. Já os programas de transferência de renda, como o PBF, foram considerados fator de proteção para a desnutrição, anemia e excesso de peso infantil, visto que um dos condicionantes do programa prevê o acompanhamento regular dos beneficiários na APS.

Uma forma de qualificar as secretarias estaduais e municipais de saúde é o financiamento das ações de AN, oficialmente iniciado em 2006 (BORTOLINI et al., 2021; SANTOS et al., 2021). Contudo, Jaime et al. (2018) trazem à tona que este financiamento é direcionado para ações de AN individualmente, não considerando que tais ações permeiam outros campos, como a assistência social e a educação, limitando a disponibilidade de recursos.

Para além do suporte financeiro, a constituição de um corpo técnico de gestores da PNAN contribui substancialmente para a implementação da política. Estes gestores, alocados nas três esferas governamentais, viabilizam a discussão permanente da agenda de AN no âmbito da APS através de encontros e da mobilização social (BORTOLINI et al., 2021; SANTOS et al., 2021). No tocante à diretriz que contempla o incentivo a pesquisas e inovações científicas para a implementação da PNAN, algumas lacunas ainda são percebidas. O aprimoramento contínuo das ações de AN precisa estar baseado em evidências, mas a produção científica ainda está aquém das necessidades para orientar as decisões da gestão pública. Como resposta a esses vazios, a Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição tem publicado regularmente editais de pesquisa que atendem às principais necessidades nesse campo (BORTOLINI et al., 2021).

Neste sentido e sem pretensão de cessar, este trabalho buscou destacar os elementos mais marcantes em torno da PNAN elencados nos trabalhos selecionados. Entretanto, entendemos



que a pauta em torno da política e suas diretrizes exigem a compreensão de diversos elementos, influenciados por uma multiplicidade de fatores não sendo possível exprimi-los e discuti-los de forma completa neste ensaio, haja visto que o tema da alimentação abrange questões sociais, econômicas, culturais, religiosas e políticas para a sua determinação.

## CONCLUSÕES

A reflexão proporcionada pela revisão demonstra que a PNAN é resultante de ações e tensionamentos em torno de um instrumento que pudesse, de fato, responder às demandas da população referentes à AN. A política constitui-se como principal orientadora de políticas, programas e ações no âmbito do SUS, influenciando também na organização e gestão de outros setores, já que a intersetorialidade é potencialmente demarcada em suas diretrizes. Os desafios impostos ao longo do tempo, como a transição epidemiológica e nutricional e a múltipla carga de má nutrição demonstraram a importância da pauta ser prioridade na agenda governamental, haja visto que a situação da população requer um aparato institucional robusto e com grande capilaridade, atingindo os estratos mais prejudicados e vulneráveis a essas condições. As observações quanto às potencialidades e fragilidades citadas pelos autores, exigem um olhar consciente dos gestores e dos integrantes dos sistemas, para que ocorra o fortalecimento da política, de forma que muitos pontos colocados, possam minimizar os entraves encontrados atualmente na execução plena da PNAN.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Nacional de Alimentação e Nutrição; Políticas Públicas em Saúde; Promoção da Saúde Alimentar e Nutricional.

## AGRADECIMENTOS

Trabalho produzido através do apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

## REFERÊNCIAS

BORTOLINI, G. A. et al. Evolução das ações de nutrição na atenção primária à saúde nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, p. e00152620, 2021. Disponível em:



<https://www.scielo.br/j/csp/a/G6SZVPtwGjmBgmBd7JGX3SR/?lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00152620>;

BORTOLINI, G. A. et al. Ações de alimentação e nutrição na atenção primária à saúde no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 44, p. e39, 2020. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7189826/pdf/rpsp-44-e39.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023;

BRANDÃO, A. L. et al. Estrutura e adequação dos processos de trabalhos no cuidado à obesidade na Atenção Básica brasileira. **Saúde debate** [online], v. 44, n. 126, Jul/Set 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202012607>. Acesso em 16 mar. 2023. DOI: 10.1590/0103-1104202012607;

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, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução - RDC nº 24, de 15 de Junho de 2010**. Dispõe sobre a 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, nos termos desta Resolução, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jul. 2010. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2010/rdc0024\\_15\\_06\\_2010.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2010/rdc0024_15_06_2010.html). Acesso em: 16 mar. 2023;

FIGUEIREDO, A. V. de A.; RECINE, E. A regulação de produtos alimentícios ultraprocessados: o desafio de governar o mercado. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, 2022. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/static//arquivo/1678-4464-csp-37-s1-e00207220.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023;



JAIME, P. C. et al. Um olhar sobre a agenda de alimentação e nutrição nos trinta anos do Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 1829-1836, 2018. Acesso em: 16 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05392018>;

MACHADO, A. D. et al. O papel do Sistema Único de Saúde no combate à sindemia global e no desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, p. 4511-4518, 2021. Acesso em: 16 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320212610.11702021>;

MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. C. P.; GALVÃO, C. M. Revisão integrativa: método de pesquisa para incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Revista Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, 2008. Acesso em: 16 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-07072008000400018>;

SANTOS, S. M. C. dos et al. Avanços e desafios nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, 2021. Acesso em: 16 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00150220>;

PEREIRA, T. N. et al. Medidas regulatórias de proteção da alimentação adequada e saudável no Brasil: uma análise de 20 anos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, p. e 00153120, 2021. Acesso em: 16 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00153120>;

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf). Acesso em: 16 mar. 2023;

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. Fórum. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, n. 11, nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Hmz96PxNBvLzRv4LC5ZGLGR/?lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2023.