



Policy Brief 2023/03

FEMOZ POLICY BRIEF 4 | OUTUBRO 2023

Políticas para a Promoção de Ambientes Alimentares Saudáveis em Moçambique: Desafios para a informação e protecção dos consumidores

Christine Bohn¹, Karin Fiege², Samuel Quive³, Ivo Cumbana³, Adérito Machava³, Luísa Mutisse³

¹ Frankfurter Forschungsgesellschaft (FFG), Berlin, Alemanha

² Instituto para a Gestão de Tecnologias e Recursos nos Trópicos e Subtrópicos (ITT), Universidade de Ciências Aplicadas de Colónia (TH Köln), Colónia, Alemanha

³ Faculdade de Letras e Ciências Sociais (FLCS), Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo, Moçambique

Sumário

As políticas públicas têm um papel decisivo na promoção de ambientes alimentares saudáveis. Com base na ferramenta “*Food Environment Policy Index (Food EPI)*” avaliamos os impactos das políticas alimentares e nutricionais.¹

Recomendações

(1) Melhor implementação e supervisão dos regulamentos para a protecção dos consumidores e/ou introdução de novos regulamentos: Inclui medidas como a criação de incentivos para a reformulação de produtos alimentares e a promoção da redução do consumo de alimentos não saudáveis, a aplicação de níveis máximos de ingredientes problemáticos e a melhoria da qualidade e segurança dos alimentos.

(2) Melhor coordenação e harmonização e promoção de capacidades de monitorização: Inclui a criação de capacidades técnicas e analíticas, da monitorização dos ambientes alimentares através de um “Think Tank”, o aumento das capacidades laboratoriais, a melhoria da coordenação entre as agências responsáveis pela segurança de alimentos, o fortalecimento das instituições descentralizadas e a promoção da cooperação com o sector privado.

(3) Melhor sensibilização, informação e educação dos consumidores: Inclui a elaboração de guias alimentares, o fortalecimento das capacidades dos serviços de extensão rural, a realização de campanhas de sensibilização numa base contínua e a promoção de estudos sobre hábitos alimentares e impactos nutricionais.

¹ O projecto FEMOZ analisou 10 dimensões políticas que influenciam uma alimentação saudável. Neste *Policy Brief* são apresentadas 3 dimensões. Todas as informações e análises encontram-se no “Relatório de Evidências”, ver Bohn, Fiege & Quive, 2023.

Introdução

Em Moçambique, a taxa de prevalência de desnutrição situa-se em 39.6% o que, numa análise comparativa com países africanos, e à escala global, coloca o país como tendo uma das taxas mais elevadas de desnutrição do mundo (FAO et al., 2023). O último relatório do SETSAN 2023 indica que três milhões de moçambicanos, cerca de 10% da população, enfrentam insegurança alimentar aguda. Ao mesmo tempo, as “Doenças Não Transmissíveis (DNTs) estão a crescer² - doenças como hipertensão, certos tipos de cancro, diabetes e obesidade, associadas ao consumo de alimentos industrialmente processados e não saudáveis por causa do alto teor de gorduras saturadas e *trans*, açúcar e sal. Em consequência, Moçambique há-de lutar contra o “Duplo Fardo de Desnutrição”.

Uma análise das diferentes estratégias e intervenções políticas nesta área pode apoiar as instituições responsáveis na selecção de medidas adequadas para enfrentarem as diferentes formas de desnutrição. O presente *policy brief* apresenta alguns resultados da investigação realizada pelo projecto FEMOZ sobre diferentes dimensões das políticas da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para a promoção de ambientes alimentares saudáveis em Moçambique. Foram seleccionadas as políticas que visam a informação e protecção dos consumidores: a composição nutricional dos alimentos, a promoção e o *marketing* alimentar e a rotulagem alimentar. Medidas nestas áreas visam apoiar os consumidores na tomada de decisões informadas sobre a sua alimentação.

Metodologia

O estudo realizado sobre os impactos das políticas SAN aplicou a metodologia do Food Environment Policy Index (Food EPI). Esta ferramenta analítica foi desenvolvida pela International Network for Food and Obesity/NCDs Research, Monitoring and Action Support (INFORMAS) com base nas experiências dos países do Norte Global com DNTs. Esta metodologia permite avaliar o grau de implementação de políticas públicas e das estruturas de apoio existentes para a promoção de ambientes alimentares saudáveis.³ Para o contexto específico de Moçambique, ampliamos a metodologia em vários aspectos.

Resultados

A análise das três dimensões do Food EPI permitiu constatar que Moçambique mostra esforços tendentes a colocar a temática da informação e protecção dos consumidores e de ambientes alimentares saudáveis na agenda política. No entanto, as medidas tomadas na área de composição e rotulagem de produtos ainda parecem pontuais. Sobretudo no que diz respeito às DNTs faltam estratégias coerentes e abrangentes. A promoção de uma nutrição saudável é muito associada ao sector da saúde, e não faz parte – por exemplo - das estratégias agrícolas ou fiscais. O sistema de monitoria da composição, da rotulagem e do *marketing* necessita de dispor de mais capacidades técnicas e analíticas.

1. Composição Nutricional dos Alimentos: Esta dimensão analisa as políticas públicas que visam a reformulação dos produtos alimentares através da definição de metas, orientações e/ou planos, direccionados para alimentos processados industrialmente. Neste âmbito, enquadram-se as

medidas que pretendem promover a diminuição da densidade energética e de alguns ingredientes de risco (p. ex.: sal, gorduras saturadas, gorduras *trans* e açúcares livres) em produtos alimentares. Incluímos a medida em que as políticas garantem a qualidade e a segurança dos alimentos.

Embora exista uma base legal que exige a declaração dos ingredientes nos produtos alimentares e bebidas embaladas, não há políticas que incentivem a redução de consumo de ingredientes problemáticos (com excepção do Imposto sobre Consumos Específicos (ICE)), tal como o quadro abaixo ilustra:

² Não existem dados recentes a este respeito. Dados levantados no âmbito dos dois estudos STEPS da Organização Mundial de Saúde mostram um aumento das DNTs entre 2004/5 e 2014/15: Obesidade, de 5,0 para 9,7%, Hipertensão arterial de 33,1 para 39,0% e Diabetes de 2,8 para 7,5% (MISAU, 2018 e Damasceno & Lunet, 2017).

³ Para Moçambique analisámos 10 dimensões de políticas que influenciam ambientes alimentares. O análise abrangente encontra-se no site do projecto FEMOZ: www.femoz.de

Composição Nutricional dos Alimentos	
Legislação existente	<ul style="list-style-type: none"> – Indicação dos ingredientes nos produtos alimentares e bebidas embaladas (Decreto n.º 15/2006, entre outros, Diploma Ministerial n.º 129/2007 para substitutos do leite materno) – Taxa sobre o açúcar (Lei 19/2022 ICE e sobretaxa na importação do açúcar branco refinado: vários Decretos, Diplomas Ministeriais)
Estratégias, planos e programas	<ul style="list-style-type: none"> – Declaração obrigatória de açúcar, gorduras saturadas, gorduras <i>trans</i> nos produtos alimentares e bebidas embalados – Inexistência de políticas para eliminar os ácidos gordos <i>trans</i> produzidos industrialmente ou para limitar a sua ingestão – Falta de políticas para reduzir o consumo de sal, mas existência de um compromisso político neste sentido (Plano Estratégico Multisectorial de Prevenção e Controlo de Doenças Não Transmissíveis, 2020-2029) – Política para limitar o consumo de açúcar através dos ICE, que incluem bebidas açucaradas
Evidências de implementação	<ul style="list-style-type: none"> – A declaração dos ingredientes nem sempre parece ser implementada (MISAU, 2018): <ul style="list-style-type: none"> – Falta de conhecimento da existência da legislação por parte das empresas alimentícias baseadas em Moçambique – Falta de imposição da lei por parte das entidades responsáveis – A motivação para a lei do ICE é relacionada com a saúde, visa sobretudo as bebidas alcoólicas. As taxas para os sumos e refrescos açucarados são baixas e, provavelmente, não vão influenciar o consumo. – A sobretaxa na importação do açúcar branco refinado resultou num aumento do preço de açúcar, mas não parece ter tido qualquer efeito no consumo de açúcar.

Embora exista uma base legal e um sistema de segurança de alimentos, subsistem desafios de implementação e de controlo:

Segurança dos alimentos	
Legislação existente	<p>Medidas sanitárias e fitossanitárias:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sistema Nacional de Qualidade (Lei n.º 17/2018 e Decreto n.º 19/2021) – Requisitos higiénicos e sanitários (entre outros Decreto n.º 34/2016, Decreto n.º 15/2006, Diploma Ministerial n.º 80/1987) e Avaliação da Conformidade (Decreto n.º 8/2022) – Controlo Hígio-Sanitário (para produtos da pesca: Decreto n.º 80/2020 e Diplomas Ministeriais n.º 145/2010, n.º 135/2011 e n.º 200/2011) – Sanidade Animal (Decreto n.º 26/2009 e Diplomas Ministeriais n.º 218/2002 e n.º 219/2002) <p>Indicação de ingredientes alergénios (para produtos alimentares de origem aquática Diploma Ministerial n.º 247/2011)</p> <p>Regulamentos sobre aditivos alimentares: Critérios de pureza e doses máximas admissíveis (Decreto n.º 15/2006 e Decreto 100/1987).</p> <p>Limites de aflatoxinas: Normas, directrizes e recomendações do <i>Codex Alimentarius</i>; Normas de Qualidade definem os Limites Máximos de Tolerância.</p> <p>Regulamentação dos pesticidas e outros contaminantes: Limites Máximos de Resíduos do <i>Codex Alimentarius</i> para os produtos alimentícios importados. Vários decretos regulam o registo, a armazenagem e a utilização de pesticidas.</p>
Estratégias, planos e programas	<ul style="list-style-type: none"> – Legislação abrangente para medidas sanitárias e fitossanitárias e a gestão de pesticidas que se baseia nas normas, directrizes e recomendações do <i>Codex Alimentarius</i> – Existência do PEDSA II, 2030, que visa a aumentar a biossegurança e o controlo mediante sistemas de vigilância e monitoria, inspecção e fiscalização de insumos e produtos agrários e promoção de medidas sanitárias e fitossanitárias – Compromisso político no Plano Nacional de Acção Contra a Resistência Antimicrobiana (PNA), 2019-2023, para promover e facilitar acções para conter a resistência antimicrobiana – Moçambique cancelou o registo de 79 pesticidas altamente perigosos

Evidências de implementação	<ul style="list-style-type: none"> - O sistema de segurança dos alimentos enfrenta três grandes restrições: (i) falta de coordenação e comunicação entre as agências dentro da estrutura reguladora de segurança dos alimentos; (ii) capacitação técnica insuficiente nos níveis de vigilância e aplicação; e (iii) infraestrutura analítica ineficiente. A falta de comunicação torna-se particularmente crítica no nível de monitoramento, vigilância e fiscalização. - De acordo com o MISAU & o MASA (2019) as políticas e a legislação que regulam a utilização de medicamentos na saúde animal e agricultura são obsoletas e mal aplicadas porque não incentivam o uso de antibióticos de forma adequada e racional. - Os dados específicos sobre a ocorrência e exposição às aflatoxinas, a sensibilização geral, as medidas para limitar a contaminação no campo e no armazenamento e os efeitos negativos para a saúde do consumo de aflatoxinas são insuficientes (Sineque <i>et al.</i>, 2019). - Moçambique não dispõe de regulamentos de protecção adequados para aflatoxina B₁ (AFB₁) (Sineque <i>et al.</i>, 2017). - Estudos de campo mostram que 87% dos agricultores utilizam pesticidas altamente perigosos (Heinrich-Böll-Stiftung <i>et al.</i>, 2022). Frutas e legumes revelam a presença elevada de resíduos de pesticidas, três vezes mais do que os níveis máximos estabelecidos pela OMS (Solidaridad, 2022).
------------------------------------	---

2. Promoção e Marketing Alimentar: Esta dimensão avalia a implementação de políticas públicas abrangentes, de modo a reduzir o impacto do marketing de alimentos nutricionalmente inadequados para as crianças, incluindo adolescentes, em todos os meios de comunicação. A promoção e sensibilização para regimes alimentares saudáveis faz parte da análise.

O Código da Publicidade proíbe a publicidade enganosa e regulamenta a (i) publicidade digital e eletrónica, (ii) publicidade e *marketing* eletrónicos e (iii) serviços de texto áudio e serviços de valor acrescentado. As medidas de restrição do *marketing* dirigidas às crianças e aos adolescentes limitam-se apenas à proibição da venda de álcool a menores. Porém, Moçambique ainda não adoptou políticas para a redução do impacto sobre as crianças do marketing de alimentos e bebidas com elevado teor de gorduras saturadas, gorduras *trans*, açúcares livres ou sal, tal como indica o quadro seguinte:

Promoção e Marketing Alimentar	
Legislação existente	<ul style="list-style-type: none"> - Código da Publicidade (Decreto n.º 38/2016) - Regulamento da venda e consumo de bebidas alcoólicas e de tabaco (Lei nº 6/1999) e mecanismos de controlo (Decreto n.º 54/2013)
Estratégias, planos e programas	<ul style="list-style-type: none"> - Não existem medidas de restrição do <i>marketing</i> alimentar especialmente dirigidas às crianças e aos adolescentes nos canais de comunicação ou nas embalagens dos produtos alimentares, com excepção da proibição da venda de álcool a menores. - Não existem restrições do marketing alimentar em ambientes infantis (creches, escolas, outros espaços públicos). - Existem iniciativas para a promoção de regimes alimentares saudáveis, incluindo intervenções nas escolas, nas comunidades (p.ex. consultas pré-natal, pós-natal e de 5 anos) e campanhas de informação, mas não existe uma estratégia geral e abrangente. - Várias políticas, estratégias, planos e protocolos incluem directa ou indirectamente a comunicação para a mudança social e de comportamentos relacionados com a nutrição.
Evidências de implementação	<ul style="list-style-type: none"> - Restrições do marketing alimentar em espaços públicos de acordo com a moral dos organizadores, p. ex.: empresa de cerveja patrocina actividade desportiva numa escola ou Instituição de Ensino Superior (IES) e publicita o consumo da cerveja. Nas praias, o marketing de bebidas é indiscriminado em termos do público. - Existência de estratégias e campanhas para a promoção da alimentação saudável (p. ex. de programa na televisão e no rádio), mas não há marketing de produtos alimentares saudáveis (para adultos e idosos) - Apesar das diferentes iniciativas, a orientação dos consumidores, por exemplo, relacionada com ingredientes de risco, parece insuficiente.

3. Rotulagem Alimentar: esta dimensão centra-se na implementação de legislação nesta área e do fornecimento de informação nutricional nas ementas do sector da restauração, para incentivar escolhas alimentares informadas.

De acordo com a legislação moçambicana, os rótulos dos alimentos e de bebidas embalados devem apresentar o conteúdo nutricional e uma lista de ingredientes, em peso ou volume, em caracteres legíveis em português. A legislação relativa à protecção dos consumidores exige informações em português sobre prováveis riscos associados ao consumo. Porém, a falta de conhecimento da existência ou a ignorância da legislação, resultam no incumprimento da lei por parte das empresas alimentares baseadas em Moçambique (MISAU, 2018):

Rotulagem Alimentar	
Legislação existente	<ul style="list-style-type: none"> - Informação obrigatória e layout dos rótulos (Decreto n.º 15/2006 e Normas Moçambicanas), regulamentos específicos relativamente a rotulagem para substitutos do Leite Materno (Diploma Ministerial n.º 129/2007) e para alimentos fortificados (Decreto n.º 9/2016, Decreto-Lei n.º 2/2010) - Regulamentos para a defesa do consumidor (Lei n.º 22/2009, Decreto n.º 27/2016) - Requisitos de informação dos Estabelecimentos Alimentares (Diploma Ministerial n.º 51/1984) - A legislação em relação às alegações de saúde visa prevenir uma apresentação de informação falsa, enganosa ou fraudulenta (Decreto n.º 38/2016 Código de Publicidade, Diploma Ministerial n.º 247/2011 Rotulagem e publicidade, Lei n.º 12/2017 Lei de medicamentos)
Estratégias, planos e programas	<ul style="list-style-type: none"> - Declaração obrigatória dos ingredientes e valores de nutrientes, no entanto, não é obrigatório indicar o valor energético (calorias). - Inexistência de um sistema de definição de perfis nutricionais claro e baseado em dados concretos para evitar a utilização enganosa de alegações nutricionais e de saúde. - Não são obrigatórios rótulos na parte da frente da embalagem com indicadores sumários de nutrientes que simplifiquem a informação nutricional aos consumidores, incluindo uma declaração de saúde normativa. - Não é obrigatório um sistema de declaração nutricional na gastronomia com informações calóricas e nutricionais, alergénios e aditivos alimentares.
Evidências de implementação	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilidades na operacionalização da legislação, por exemplo, a falta de fiscalização quando os rótulos de produtos alimentares importados fornecem informações apenas noutras línguas. - Incumprimento dos requisitos legais de rotulagem ou ignorância por parte dos produtores de géneros alimentícios, por exemplo na utilização de letras pequeninas. - Uso limitado da informação da rotulagem pelo baixo nível de literacia (analfabetismo) nas comunidades rurais. - Produtos alimentícios localmente produzidos e consumidos na comunidade, mas sem rotulagem. - Informalidade dos ambientes alimentares rurais e urbanos não permite atenção suficiente à rotulagem. - A transparência voluntária da informação ao cliente é pouco ou nada utilizada como ferramenta de <i>marketing</i> pelos restaurantes.

Recomendações

Para fortalecer a informação e protecção dos consumidores foram identificadas acções em diferentes áreas políticas:

(1) Melhor implementação e supervisão dos regulamentos para a protecção dos consumidores ou introdução de novos regulamentos

- Avaliar e implementar medidas para incentivar a redução do teor de sal/sódio, açúcar, gorduras saturadas e trans (reformulação de produtos alimentares)
- Avaliar a aplicação de níveis máximos de ingredientes problemáticos

- Realizar um estudo sobre os impactos nutricionais de um aumento de impostos sobre os alimentos não saudáveis
- Explorar medidas regulatórias e voluntárias para restringir a comercialização de alimentos e bebidas não saudáveis para crianças e adolescentes
- Iniciar uma mesa redonda com o MISAU, SETSAN, MIC, universidades e a sociedade civil sobre a introdução de regulamentos adicionais de rotulagem para informar os clientes (p.ex. sobre o valor energético do produto) e sobre restrições do marketing dos produtos alimentares não saudáveis
- Iniciar uma mesa redonda com empresas de processamento de alimentos para identificar os desafios na aplicação dos regulamentos de rotulagem e da segurança e qualidade dos alimentos

(2) Melhor coordenação e harmonização entre instituições públicas e promoção de capacidades de monitorização

- Melhorar a comunicação e coordenação entre todas as agências responsáveis para a segurança dos alimentos, assim como procedimentos internos quanto aos regulamentos técnicos e aos procedimentos de controle e fiscalização
- Avaliar a possibilidade de estabelecer parcerias com universidades para diminuir os custos para testes laboratórios
- Fortalecer as instituições competentes adstritas ao MIC, MISAU e MADER em recursos humanos, financeiros e materiais adequados para destinados a assegurar a monitoria e supervisão da qualidade e segurança dos alimentos
- Criar um Think Tank com universidades para o levantamento de dados, de avaliação e monitoria, particularmente das DNTs
- Criar, em parceria com universidades, uma base de dados sobre o valor nutricional dos alimentos locais

(3) Fortalecer a sensibilização, informação e educação dos consumidores:

- Incentivar a redução do consumo de sal, açúcar e gorduras saturadas
- Implementar campanhas de sensibilização e programas de educação numa base contínua para ajudar os consumidores a compreender e a utilizar os rótulos de forma adequada, p. ex. através da televisão, medias sociais
- Fortalecer e ampliar as iniciativas existentes de educação alimentar e desenvolver guias alimentares regionalizados, sobretudo para a alimentação escolar
- Fortalecer as capacidades dos serviços de extensão rural para que estes possam cumprir as suas múltiplas tarefas na área de sensibilização, educação e aquisição local de produtos
- Integrar os movimentos dos consumidores, particularmente a associação dos consumidores, nas consultas e na monitoria da promoção de ambientes alimentares saudáveis.

Referências bibliográfica

Bohn, C, Fiege, K, Quive, S 2023: Relatório de Evidências. Impactos das Políticas Alimentares e Nutricionais em Moçambique. Avaliação com base no Food Environment Policy Index – EPI. <https://www.femoz.de/>

Damasceno A, Cubula B, Lunet N 2017: Relatório final: Avaliação dos factores de risco das Doenças Não Transmissíveis na população moçambicana - STEPS 1,2,3 Moçambique 2014/2015. Maputo.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO 2023: The State of Food Security and Nutrition in the World. Urbanisation, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban-continuum. Rome: FAO.

Heinrich-Böll-Stiftung, Friends of the Earth Europe, Bund für Umwelt und Naturschutz, PAN Europe
2022: The PESTICIDE ATLAS 2022.

INFORMAS 2023: International Network for Food and Obesity/non-communicable Disease Research,
Monitoring and Action Support. <https://www.informas.org>

Ministério da Saúde (MISAU), Direcção Nacional de Saúde Publica, Departamento de Nutrição 2018:
Estratégia de Alimentação Saudável, Actividade Física e Saúde 2019-2023. Maputo.

Ministério da Saúde (MISAU), Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA) 2019: Plano
Nacional de Acção Contra a Resistência Antimicrobiana, 2019 – 2023. Maputo.
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm4_e.htm. Data de acesso: 23.10.2023.

Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) 2023: Relatório de Segurança
Alimentar Pós-Colheita de 2022, Marco 2023.

Sineque AR, Anjos FRD, Macuamule CL. Aflatoxin Contamination of Foods in Mozambique 2019:
Occurrence, Public Health Implications and Challenges. J Cancer Treatment Diagn. 3(4): 21-29.

Sineque, AR, Macuamule CL, Dos Anjos FRD 2017: Aflatoxin B1 contamination in chicken livers and
gizzards from industrial and small abattoirs, measured by ELISA technique in Maputo, Mozambique.
Int. J. Environ. Res. Public Health 14: 951.

Solidaridad, 18 January 2022: Mozambique on the right path towards food safety.
<https://www.solidaridadnetwork.org/news/mozambique-on-the-right-path-towards-food-safety/>.
Data de acesso: 28.08.23.