



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM AGRICULTURA,
DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ALIMENTAÇÃO, DISCURSO E DISPUTAS POLÍTICAS: UMA ANÁLISE DAS
PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS EM TORNO DO GUIA ALIMENTAR
PARA POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 2014

MARIANA FERNANDES CUNHA JORGE

Sob orientação do Professor

Renato Sérgio Jamil Maluf

Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, área de concentração em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, para a obtenção do título de **mestre**.

Rio de Janeiro

2024

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

J82a Jorge, Mariana Fernandes Cunha, 1992-
 Alimentação, discurso e disputas políticas: uma
 análise das práticas e estratégias discursivas em
 torno do Guia alimentar para população brasileira de
 2014 / Mariana Fernandes Cunha Jorge. - Nova
 Friburgo, 2024.
 99 f.

 Orientador: Renato Sérgio Jamil Maluf.
 Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
 de Janeiro, Pós-Graduação de Ciências Sociais em
 Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2024.

 1. Guia Alimentar. 2. Ultraprocessados. 3.
 Alimentação Adequada e Saudável. 4. Teoria do
 Discurso. 5. Políticas Alimentares. I. Maluf, Renato
 Sérgio Jamil, 1952-, orient. II Universidade Federal
 Rural do Rio de Janeiro. Pós-Graduação de Ciências
 Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
 III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

MARIANA FERNANDES CUNHA JORGE

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 29/02/2024.

Prof. Dr. RENATO SERGIO JAMIL MALUF (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)

Prof. Dr. JORGE OSVALDO ROMANO (CPDA/UFRRJ)

Prof^a. Dr^a. INES RUGANI RIBEIRO DE CASTRO (UERJ)
Examinador Externo



DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS Nº 26397/2024 - DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 06/12/2024 13:54)

JORGE OSVALDO ROMANO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)
Matrícula: ###72#5

(Assinado digitalmente em 06/12/2024 16:25)

RENATO SERGIO JAMIL MALUF
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)
Matrícula: ###70#4

(Assinado digitalmente em 07/12/2024 10:41)

INÊS RUGANI RIBEIRO DE CASTRO
ASSINANTE EXTERNO
CPF: ###.###.087-##

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/documentos/> informando seu número: **26397**, ano: **2024**,
tipo: **DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS**, data de emissão: **06/12/2024** e o código de verificação: **c63e8ba95f**

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação não se faz sozinha. Neste espaço, gostaria de agradecer a todas e todos que tornaram possível a realização deste trabalho:

Ao meu querido orientador prof. Renato Maluf, cujo apoio e acúmulo de experiências e de reflexões sobre o campo da segurança e soberania alimentar e nutricional foram pilares fundamentais para a construção deste trabalho. Agradeço não apenas pela orientação, mas sobretudo por toda paciência e generosidade no decorrer do mestrado. Para além desta dissertação, sou muito grata por todo aprendizado, pelas trocas e pelo privilégio ter sido orientada por alguém que tanto admiro.

Ao querido prof. Jorge Romano, cujo apoio e colaboração foram primordiais para a elaboração e finalização deste trabalho. Agradeço pelas conversas, pelo incentivo e pelas contribuições em todo os momentos deste processo. Sou muito grata pelos ensinamentos compartilhados seja em aula, seja nas reuniões do grupo de pesquisa ou nas conversas informais.

À profa. Inês Rugani, pelos aportes e indicações desde o exame da qualificação às contribuições gentis até a banca de defesa.

A todas as pessoas que contribuíram para o trabalho, dispondo de serem entrevistadas, colaborando com materiais, apontamentos e reflexões.

Aos colegas do grupo de pesquisa DISCURSO e do CERESAN, cujas trocas foram fundamentais para o meu desenvolvimento acadêmico.

À companheira de orientação e de CPDA, Beatriz, figura fundamental por tornar esse processo menos solitário e mais agradável. Agradeço imensamente pela amizade e pela parceria construída.

A minha mãe, Fabiana e ao meu padrasto, Robério, pelo amor, confiança e apoio de sempre. Aos meus irmãos, Thiago e Felipe, pelo amor fraterno e crença inabalável.

As queridas amigas e aos queridos amigos, Marcos, Sérgio, Joana, Isadora e Ana Paula. Agradeço o incentivo, apoio e, sobretudo, por tornarem essa vivência mais amável e gentil.

As amadas amigas Maria Clara e Priscila, estendo os agradecimentos acima e reservo um agradecimento especial por todo o apoio na reta final desta dissertação.

A minha psicóloga, Ana, sem a qual essa dissertação não existiria.

Por fim e mais importante, agradeço a Deus, em todas as suas formas.

RESUMO

JORGE, Mariana Fernandes Cunha. **Alimentação, Discurso e disputas políticas: uma análise das práticas e estratégias discursivas em torno do Guia Alimentar para População Brasileira de 2014**. 2024. 99p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

O Guia Alimentar para a População Brasileira de 2014 consolidou em seu discurso oficial a preocupação com o avanço do consumo de alimentos ultraprocessados como questão de saúde pública ao incorporar em seu conteúdo a classificação de alimentos por nível de processamento. A inclusão da classificação NOVA no Guia acentuou conflitos e disputas políticas decorrentes das divergências entre representações da indústria de alimentos e organizações da sociedade civil. Nesta pesquisa, parte-se da premissa de que essas disputas integram a busca pela hegemonia do campo da promoção da alimentação adequada e saudável, além de se considerar o discurso como um importante instrumento de ação política. A hipótese da pesquisa é a de que, ainda que os discursos possuam elementos semelhantes, como a defesa de autonomias alimentares e ampla participação na elaboração de políticas públicas, tais elementos ganham significantes distintos a depender do contexto narrativo que estão inseridos. Portanto, o objetivo é analisar o cenário de disputas discursivas em torno do GAPB-2014 de 2014 e, para tanto, realizamos a investigação das práticas e estratégias discursivas presentes em dois discursos centrais ao debate. A metodologia utilizada foi majoritariamente qualitativa, baseada em estudo de caso a partir da análise política do discurso, articulados com a perspectiva de Marcos Interpretativos. A partir da análise do episódio de tentativa de revisão do Guia, em setembro de 2020, foi possível identificar duas visões principais em relação à alimentação adequada e saudável: uma multidimensional, que valoriza a classificação NOVA e aborda as questões de saúde pública relacionadas ao aumento do consumo de ultraprocessados; e uma reducionista, ligada aos interesses comerciais e à defesa da participação da indústria alimentar nas decisões políticas.

Palavras-chave: Guia Alimentar; Ultraprocessados; Alimentação Adequada e Saudável; Teoria do Discurso; Políticas Alimentares.

ABSTRACT

JORGE, Mariana Fernandes Cunha. **Food eating, discourse and political disputes: an analysis of practices and discursive strategies around the Food Guide for the Brazilian Population, published in 2014.** 2024. 99p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

When incorporating food classification by processing level into its content, the Food Guide for the Brazilian Population, published in 2014, officially emphasized concern about the increasing consumption of ultra-processed foods as a public health issue. This issue diverges between representations from the food industry and civil society organizations. The inclusion of the NOVA classification in the guidelines intensified a context of conflicts and political disputes. In this research, we start from the premise that these disputes arise in the pursuit of hegemony in the field of promoting adequate and healthy food diet, and that discourse serves as a crucial instrument of political action. Our hypothesis is that even when discourses share similar elements, such as advocating for food autonomy and broad participation in policy-making, these elements acquire distinct meanings depending on the narrative context in which they are embedded. Therefore, to analyze the landscape of discursive disputes surrounding the Food Guide for the Brazilian Population, published in 2014, we investigated the discursive practices and strategies present in two central debates. Our methodology primarily employed qualitative methods, including case study analysis of documents and political discourse, informed by interpretative frameworks. By closely examining the episode of the attempted revision of the guidelines in September 2020, it was possible to identify two main perspectives regarding adequate and healthy eating: a multidimensional one, which values the NOVA classification and addresses public health issues related to the increase in ultra-processed food consumption; and a reductionist one, linked to commercial interests and the defense of the food industry's participation in political decisions.

Keywords: Food Diet Guidelines; Ultra-processed Foods; Promotion of adequate and healthy food diet; Discourse Theory; Food Policies.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	07
2 POLÍTICAS ALIMENTARES NO BRASIL: CONCEITOS E IDEIAS EM CONTINGÊNCIA.....	13
2.1 POLÍTICAS ALIMENTARES NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO.....	14
2.2 A PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL COMO ORIENTADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: REFERÊNCIAS E SENTIDOS.....	22
2.2.1 A noção da alimentação adequada a partir da perspectiva dos direitos humanos...	25
2.2.2 A noção da alimentação saudável e a expansão das suas dimensões.....	28
2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	30
3 O GAPB-2014 COMO QUESTÃO HEGEMÔNICA: CLASSIFICAÇÃO NOVA e NARRATIVAS EM DISPUTA.....	32
3.1 SOBRE GUIAS ALIMENTARES.....	32
3.2 O GUIA ALIMENTAR PARA A POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 2014:PROCESSO DE ELABORAÇÃO E REFERÊNCIAS ANTERIORES.....	34
3.3 SOBRE O GUIA ALIMENTAR: CONTEÚDO E A CLASSIFICAÇÃO NOVA.....	39
3.4 O GUIA COMO QUESTÃO HEGEMÔNICA: NARRATIVAS EM DISPUTA EM SEU PROCESSO DE ELABORAÇÃO.....	42
3.4.1 “Pela comida de verdade”: o que diz o discurso multidimensional?.....	48
3.4.2 “Não existe alimento bom ou ruim”: o que diz o discurso reducionista?.....	49
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	51
4 ESTUDO DE CASO: A TENTATIVA DE REVISÃO DO GAPB-2014 EM SETEMBRO DE 2020. ANÁLISE DAS PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS.....	54
4.1RESUMO DO CASO: SOBRE A TENTATIVA DE REVISÃO DO EM SETEMBRO DE 2020.....	54
4.2REFERENCIAL TEÓRICO.....	59

4.3 METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	64
4.4. A ANÁLISE POLÍTICA DOS DISCURSOS: IDENTIFICAÇÃO DOS MARCOS INTERPRETATIVOS.....	65
4.4.1 “Pela comida de verdade”: a análise do discurso contrário a revisão do GAPB-2014.....	66
4.4.2 “Não existe alimento bom ou ruim”: a análise do discurso pró-revisão do GAPB-2014.....	73
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	92

1 INTRODUÇÃO

Olhar para as disputas discursivas presentes em torno do Guia Alimentar para a População Brasileira de 2014 (GAPB-2014) é o resultado de um longo e complexo processo de ajustamento das minhas questões de pesquisa. A alimentação, como ato social, cultural, biológico e político, que simboliza uma complexa junção de negócios, poder, necessidades básicas e direito (MALUF, 2023), justifica-se por si só como um rico objeto de pesquisa.

O interesse pelo campo político da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada (SSAN/DHAA) se acentuou pela minha experiência, no decorrer do mestrado, com as atividades realizadas a partir do laboratório de pesquisa do CERESAN¹, em especial com os estudos que envolvem o desmonte das políticas públicas deste campo, ocorrido desde o golpe parlamentar de 2016 e que se intensificou durante os anos de 2018 a 2022 na esfera federal. Paralelamente, a participação no grupo de pesquisa DISCURSO² me aproximou dos debates a respeito do papel do discurso como importante instrumento de ação política.

A partir da confluência destes dois núcleos de interesse e de atuação acadêmica, passei a olhar para o campo político de SSAN/DHAA também pela lente da Teoria do Discurso, o que significou compreender que conceitos articulados por diferentes atores deste campo são resultado de distintas práticas – dentre elas, as discursivas – que produzem e reproduzem sentidos.

Com essa compreensão, optei por aprofundar as questões conflitivas que integram os debates sobre a promoção da alimentação adequada e saudável, o que, inevitavelmente, me levou a considerar o GAPB-2014 como objeto de pesquisa. Esta escolha se deu pela emergência na qual o tema se insere e pela “(...) disputa de narrativas sobre sustentabilidade, equidade e alimentação adequada e saudável” (MALUF, 2022) em curso nos últimos anos.

Por sua vez, abordar as disputas em torno do GAPB-2014 parte da compreensão de que, desde a sua elaboração até o presente momento, o documento é objeto de discursos divergentes em relação ao seu conteúdo. Inicialmente, foram as ameaças do setor comercial

¹O Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional é um núcleo de pesquisa e formação que congrega pesquisadores e estudantes de diversas áreas do conhecimento e instituições nacionais e estrangeiras, com atuação nos temas da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHA) no Brasil e em âmbito internacional. É coordenado pelos professores Renato S. Maluf (UFRRJ) e Luciene Burlandy (UFF).

²O Grupo de Pesquisa “Discurso, Redes Sociais e Identidades Sócio-Políticas (DISCURSO)” é um espaço de estudos, pesquisa, formação e divulgação que congrega pesquisadoras e pesquisadores, estudantes e profissionais interessados em questões relacionadas à análise política do discurso, disputa de narrativas e construção de identidades sociopolíticas num contexto de desenvolvimento de novas formas de poder, controle e ação política com as práticas das redes sociais e das novas mídias. É coordenado pelo professor Jorge Romano (UFRRJ).

privado em relação ao documento que me chamaram a atenção. Trabalhos como os elaborados por Mialon et al (2015) e Pompeia (2021), voltados para a análise das ações políticas corporativas, influenciaram esse primeiro olhar para a temática.

Inicialmente, o problema da pesquisa abordava a captura corporativa, ou seja, as estratégias de captura do tema da alimentação adequada e saudável por parte de empresas e indústrias. Com o desenvolvimento do projeto, percebi que as ações de representações da indústria de alimentos estavam inseridas no contexto de disputas narrativas, como uma estratégia dentre outras ações políticas diversas. Nesse sentido, afirmar que um tema foi capturado é afirmar que um grupo se dispõe ou é responsável pela elaboração de terminologias ou temáticas que buscam o protagonismo de uma determinada agenda.

Dessa forma, passei a questionar quais conteúdos encontraria se analisasse as narrativas em torno do GAPB-2014 partindo da compreensão de que a política dos alimentos e da alimentação tem como características constitutivas os interesses divergentes e a competição política para formatar a ação do Estado (PAALBERG, 2010), e que o discurso possui um papel importante nesta atuação (LEACH et al, 2020). Além disso, parti também do entendimento de que as visões e narrativas a respeito do Guia Alimentar são produto de uma série de práticas que criam ou influenciam determinada ordem social. Uma ordem, um conceito, não é natural, e sim fruto de uma construção política que, na ótica de Laclau (2014), compreende as razões, os caminhos, os atores e as narrativas utilizadas.

A alimentação adequada e saudável é uma dimensão da sociedade e, por isso, também fruto de uma construção política. Logo, foi necessário reconhecer que o conceito do que é a alimentação adequada e saudável – questão central ao Guia Alimentar - está em aberto e, portanto, também em disputa. Além disso, também foi considerado que a multiplicidade de atores e suas concepções sobre o tema e como ele deve ser agenciado influenciam o debate político e a elaboração e efetividade das políticas públicas (PAARLBERG, 2010; MALUF, 2023).

Em diversos contextos sociais, políticos e epidemiológicos, os referenciais das políticas alimentares são moldados pelas ideias e conceitos desenvolvidos em cada período. À medida que a complexidade das demandas envolvidas na questão alimentar brasileira evolui, novas perspectivas de ação ganham destaque no campo político da SSAN/DHAA, influenciando especialmente a formulação de políticas públicas.

Embora a promoção de uma alimentação adequada e saudável tenha ganhado espaço na agenda das políticas públicas e esteja prevista em diversas políticas e programas nacionais, as práticas alimentares dos brasileiros ainda estão distantes do ideal em todas as fases da vida

e em todos os estratos socioeconômicos. O aumento expressivo da obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) relacionadas à alimentação, como diabetes e hipertensão, é um exemplo disso (CASTRO, 2015).

Pesquisas (MONTEIRO et al, 2014; 2019) destacam a associação entre o consumo de alimentos ultraprocessados e seus efeitos negativos na saúde humana e planetária. Diversos estudos, tanto nacionais quanto internacionais, confirmam que o consumo de alimentos ultraprocessados provoca ganho de peso, aumento da adiposidade, diabetes, hipertensão e outras doenças cardiovasculares, depressão, câncer de mama e cânceres em geral, asma em crianças, disfunções renais e mortes prematuras (NUPENS/USP, 2022).

Essas pesquisas surgem a partir do Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (Nupens/USP), o qual pontuou que a transição alimentar e seus impactos na saúde exigiam uma visão da alimentação que fosse além dos nutrientes. Ao monitorar o padrão de alimentação da população brasileira em 2009, o Núcleo identificou uma substituição gradual do consumo de refeições preparadas com alimentos básicos nas cozinhas por produtos prontos para o consumo.

O Guia foi elaborado nesse contexto de transformações no cenário epidemiológico e nutricional do Brasil e do mundo, com o objetivo de fornecer subsídios para uma alimentação adequada e saudável. O instrumento inovou em relação à sua edição anterior em várias questões, entre elas, por se direcionar diretamente à população brasileira e por enfrentar como um problema o aumento expressivo do consumo de alimentos ultraprocessados, incorporando ao seu referencial a classificação desenvolvida pelo Nupens/USP.

Ao incorporar em seu conteúdo a classificação de alimentos por nível de processamento, o GAPB-2014 consolidou em seu discurso oficial a preocupação com o avanço do consumo de alimentos ultraprocessados como questão de saúde pública. A inclusão da classificação NOVA ao documento acentuou um contexto de conflitos e de disputa política já existentes entre representações da indústria de alimentos e organizações da sociedade civil. Essas disputas decorrem, principalmente, pelo fato de a nova abordagem não ser bem recebida pelas representações da indústria de alimentos, que percebem parte do documento como um ataque direto aos seus interesses.

Neste cenário, como será discutido adiante, dois discursos centrais são mobilizados em relação ao GAPB-2014. De um lado, têm-se um discurso agenciado por representações da indústria de alimentos e de outro, um discurso capitaneado por organizações da sociedade civil. Embora ambos reconheçam a importância dos guias alimentares como fundamentais para a educação nutricional e compartilhem elementos que parecem semelhantes, existem

questões de conteúdo e, principalmente, aspectos relacionados aos seus significantes que geram controvérsia.

Diante disso, somos levados aos seguintes questionamentos que guiaram essa dissertação: se olharmos para os principais discursos mobilizados em torno do GAPB-2014, que práticas e estratégias discursivas iremos encontrar? Que questões e argumentos estão sendo levantados por esses discursos? Quais as confluências e divergências? Que significantes os elementos agenciados ganham a depender do discurso?

Parte-se da seguinte hipótese: ainda que os discursos possuam elementos ou argumentos aparentemente similares, seus significantes – isto é, aquilo que dá sentido ao elemento – ganham outros valores a depender do contexto narrativo em que se inserem. Mesmo que ambos tragam preocupações com a promoção da alimentação adequada e saudável, o que dará sentido a esta terminologia será distinto a depender do discurso que a propaga. É dizer: mais do que identificar os termos e palavras existentes nos discursos, procuramos analisar que sentidos são dados a estes elementos.

Para dar conta dessas questões, esta pesquisa recorre à Teoria do Discurso da *University of Essex*, a partir de obras de Laclau e Mouffe (1985), com as releituras de novos aportes de Balsa (2017; 2020), articulados com a perspectiva de Marcos interpretativos de Benford e Snow (1998) e Galván (2012). Segundo esse enfoque, o mundo social deve também ser percebido a partir da lógica da construção dos discursos, considerando central a questão do poder como constituidora de relações sociais (MENDONÇA, 2009).

Entende-se como discurso tudo aquilo que tem significado - como performances, falas, textos, imagens e atos comunicacionais - no sentido de produzir sentidos que disputam espaço no social. Além disso, neste referencial, conceitos como antagonismo e hegemonia são centrais para compreender as disputas políticas. Compreende-se que as disputas de narrativas remetem à confrontação entre diferentes práticas e projetos antagônicos e que, pela contingência pela qual a sociedade é marcada, toda ordem é de natureza hegemônica (LACLAU e MOUFFE, 2015).

A partir do enfoque metodológico dos marcos interpretativos, procurou-se identificar o que existe no mundo segundo estes discursos (os problemas e as injustiças) e quais as demandas e soluções aspirados por ambos. Além disso, segundo a análise das estratégias discursivas foi possível verificar as principais táticas utilizadas para potencializar os processos de adesão e mobilização de cada narrativa.

Além do aporte metodológico utilizado para a análise política dos discursos, este estudo contou em paralelo com análise documental e de conteúdo, assim como foram

realizadas cinco entrevistas com atores-chave para a problemática em questão. As entrevistas tiveram como função orientar a investigação pretendida neste estudo, além de contribuir com a construção da análise pretendida. Entrevistas realizadas com figuras que fizeram parte da elaboração do GAPB-2014 e/ou que estiveram presentes nos momentos de mobilização em relação a sua tentativa de revisão permitiram o direcionamento aos pontos mais relevantes dos discursos. Ao longo da dissertação, partes destas entrevistas serão mencionadas por entendermos que as contribuições foram fundamentais para a construção das conclusões.

Dentre as pessoas entrevistadas contamos com duas professoras nutricionistas e membras do CONSEA e da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, uma pesquisadora membra do Nupens/USP e um professor membro da Cátedra Josué de Castro da Nupens/USP.

Em relação aos representantes da indústria de alimentos, foi considerado que um dos entrevistados da área de inovação e tecnologia dos alimentos pode contribuir para a construção do discurso desta coalizão. Tendo em vista a dificuldade de contato e a limitação de tempo para entrevistar figuras da indústria de alimentos, optou-se por fazer uso de materiais disponíveis publicamente relacionados a este setor. Há variadas entrevistas disponíveis em veículos de informação que permitiram a construção da análise pretendida nesta pesquisa.

A partir da investigação mais detalhada dos discursos em disputa existentes à época da elaboração do Guia e mobilizados no episódio de tentativa de revisão do Guia em setembro de 2020, foi possível identificar duas visões principais em relação à alimentação adequada e saudável. Por um lado, encontramos uma visão multidimensional, condizente com o próprio desenvolvimento do termo, que considera a alimentação em suas variadas dimensões, incluindo a nutricional. Por outro lado, identificamos uma visão reducionista da alimentação, atrelada exclusivamente à questão nutricional. Além disso, como será demonstrado mais adiante, foram identificadas estratégias como táticas de captura de elementos de um discurso pelo outro além da ampliação de demandas para além daquelas inerentes ao Guia.

Assim, esta dissertação estrutura-se em mais três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No capítulo I: “Políticas Alimentares no Brasil: conceitos e ideias em contingência”, a partir da contextualização do ambiente de surgimento do GAPB-2014, é apresentada uma retrospectiva das políticas alimentares brasileiras, bem como do processo de construção da terminologia “alimentação adequada e saudável” no país, a fim de identificar os variados enfoques dados a estas políticas.

Espera-se com esta contextualização demonstrar como a elaboração da terminologia “alimentação adequada e saudável” surge de um processo de ampliação da agenda de ação do campo político de SSAN/DHA que culmina com o GAPB-2014 como um dos principais instrumentos públicos a consolidar essa terminologia.

O capítulo II: “O GAPB-2014 como objeto de disputa política: classificação NOVA, narrativas e questões em disputa”, é voltado à apresentação do Guia Alimentar como uma relevante questão de disputa hegemônica capaz de mobilizar distintos atores e narrativas.

Para tanto, será apresentado o que são os guias alimentares, seus objetivos e características principais. Em seguida, o capítulo seguirá com a apresentação do Guia Alimentar brasileiro, suas características específicas, seu processo de elaboração, seus referenciais, sobretudo a respeito da adoção da classificação NOVA, e o debate que envolve as orientações em relação ao consumo de alimentos ultraprocessados. Ainda neste capítulo, adentramos na questão cerne desta dissertação: as narrativas alimentares em disputa em torno do GAPB-2014.

O capítulo III, intitulado: “Estudo de caso: a tentativa de revisão do GAPB-2014 em setembro de 2020. Análise das práticas e estratégias discursivas” conta com um estudo de caso, no qual se cotejam as hipóteses levantadas ao longo da dissertação com o material empírico levantado. Após a apresentação do caso, o capítulo segue com a apresentação do referencial teórico e metodológico proposto nesta pesquisa. Por fim, o capítulo segue com a análise política dos discursos identificados.

Acredita-se que o esforço de identificação das práticas e estratégias discursivas usadas na disputa pelo Guia Alimentar ganha sentido se puder contribuir para o avanço dos debates a respeito do papel das narrativas alimentares em contextos de disputa política. Nessa conjuntura, considerando os conflitos existentes e a forma com a qual o discurso se propaga como formador de sujeitos e de ideias, esta pesquisa pretende apresentar as práticas e estratégias discursivas capazes de influenciar a opinião pública e como elas podem ser responsáveis pela apropriação de um tema que se mantém tão fundamental na atualidade: a alimentação.

2 POLÍTICAS ALIMENTARES NO BRASIL: CONCEITOS E IDEIAS EM CONTINGÊNCIA

Buscar uma conceituação única para a alimentação adequada e saudável exigiria desconsiderar o caráter polissêmico desta terminologia. A alimentação como ato social, cultural, biológico e político e que simboliza uma complexa junção de negócios, de poder, de necessidades básicas e de direito (MALUF, 2023), por si só permite um leque de interpretações e agenciamentos do tema.

Com a evolução da complexidade das demandas envolvidas na questão alimentar brasileira, sobretudo considerando a transição alimentar, nutricional e epidemiológica em curso, a agenda de ação ultrapassou os debates relacionados ao combate à fome para a compreensão de que não basta prover alimentação. É preciso que ela seja adequada e saudável³.

Todavia, tais definições não são permanentes. E a percepção do que é ser adequado ou saudável – ou ainda, se a alimentação deve mesmo ser entendida dessa forma – não é uníssona, tão pouco isenta de conflitos de interesse.

A coexistência de múltiplos sentidos atribuídos aos alimentos e à alimentação indica a heterogeneidade e as contradições das práticas sociais vigentes, e pode mobilizar as políticas públicas (BURLANDY et al, 2021) na direção de distintas propostas de ação de promoção da alimentação adequada e saudável. Além disto, como se pretende demonstrar no decorrer desta dissertação, o discurso, como importante instrumento de ação política, ocupará um papel relevante na construção de ideias, sentidos e significados para estas políticas.

Portanto, para compreender o tema da alimentação adequada e saudável como questão de disputa política, mostra-se relevante situar esta terminologia no contexto do conjunto de políticas públicas brasileiras. Para tanto, neste capítulo, será apresentada uma breve retrospectiva das políticas alimentares no Brasil, considerando como marco inicial a década de 1930.

Por políticas alimentares entendemos toda política pública que direta ou indiretamente afeta ou interfere ou promove o direito à alimentação, seja no setor da produção de alimentos, da distribuição ou do consumo. Contudo, buscaremos focar naquelas que guardem relação com as ações de desenvolvimento social e da saúde.

³Atualmente, os debates em relação a alimentação também incluem a adjetivação “sustentável”, porém, neste trabalho, iremos trabalhar com a ideia da alimentação adequada e saudável, por ser esta a terminologia utilizada como eixo norteador do GAPB-2014.

Feita esta contextualização, em que se demonstrará que, ao longo dos anos, diferentes enfoques foram dados às políticas alimentares, o capítulo passará a tratar especificamente da incorporação da promoção da alimentação adequada e saudável às políticas públicas brasileiras, apontando as referências que levaram à elaboração desta terminologia.

O objetivo desta seção é contextualizar o ambiente de surgimento do GAPB-2014, considerando as práticas e instituições que organizam a coexistência em um contexto de conflitualidade (MALUF, 2023) e ratificar a relevância atribuída à promoção da alimentação adequada e saudável como um tema a ser disputado.

2.1 POLÍTICAS ALIMENTARES NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

O primeiro registro da alimentação como objeto de ação pública no Brasil remete à década de 1930, época em que Josué de Castro, de forma pioneira, já denunciava que a fome e a má nutrição não eram fenômenos naturais, mas, sim, sociais. Após a I Guerra Mundial, com forte contribuição do movimento sindical e de estudos que apresentavam a relação entre alimentação e renda, foi instituída a política de salário-mínimo, justamente com o objetivo de garantir aos trabalhadores o acesso à alimentação. Acreditava-se que o salário-mínimo poderia garantir uma ração essencial mínima, com aporte nutricional necessário ao trabalhador (HAACK et al, 2018). Foi também na década de 1930, que o campo da Alimentação e Nutrição, dentro de três grandes dimensões (ciência, profissão e política pública do Estado brasileiro), teve sua emergência no país (SANTOS et al, 2021), sendo esta década considerada a gênese deste campo.

Desde então, distintas ações públicas foram desenvolvidas com o objetivo de tratar sobre a alimentação a partir de diferentes enfoques. A década de 1940 é marcada pela criação de políticas públicas voltadas aos trabalhadores como público-alvo, como o Serviço de Alimentação e Previdência Social. Já a partir da década de 1950, a merenda escolar ganha prioridade nas políticas públicas, com o enfoque na educação alimentar, tendo como marco a criação do Programa Nacional de Merenda Escolar, de 1954 (HAACK et al, 2018).

Naquela década ainda foram criadas instituições importantes na atuação pelas políticas alimentares como o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) (1942-1945), o Instituto de Tecnologia Alimentar – ITA (1944) e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) (1945-1972), esta tendo como principal objetivo estudar e propor normas para a Política Nacional de Alimentação (PNA). Foi na CNA que surgiu o Programa Nacional de Merenda Escolar (1954), hoje aprimorado para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (HAACK et al, 2018).

A partir do início dos anos 70, ampliou-se o debate sobre a influência da alimentação como aspecto importante do desenvolvimento do país a partir da constatação de que a solução dos problemas exigia uma atuação ampla, com ações que não fossem exclusivas de um único setor, como a saúde ou a agricultura (ARRUDA e ARRUDA, 2007).

Segundo Paiva et al (2019), entre as décadas de 1950 e 1970 as principais temáticas do campo da alimentação e nutrição giravam em torno de questões como desnutrição, suplementação alimentar, carências nutricionais, aleitamento materno, alimentação escolar, alimentação do trabalhador e educação nutricional.

A partir de meados de 1980, com o processo de redemocratização e a forte presença de atores da sociedade civil no debate sobre a alimentação, novos paradigmas surgiram. Inicialmente, as ações governamentais procuravam ampliar o acesso aos alimentos por meio do aumento da produção agrícola e controle de preços. Com o tempo, dimensões de cidadania passaram a fazer parte destes referenciais.

A respeito do protagonismo destes atores, é importante assinalar que, como aponta Maluf (2023) a construção do campo político⁴ da SSAN/DHA no Brasil remonta ao processo de politização da fome no país. Do destacável papel de Josué de Castro às mobilizações da sociedade civil pleiteando uma política guiada por valores éticos que compreendessem a fome como negação da cidadania e que demandavam a urgência de seu enfrentamento combinando ações públicas com a participação social (MALUF, 2023).

Neste sentido, destaca-se como a abertura política e a democratização do país foram fundamentais para o desenvolvimento deste processo (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Assim, Leão e Maluf (2012) compreendem a conformação do campo da SSAN/DHA, iniciada em fins da década de 1980, como produto da democracia (da redemocratização do país) e, portanto, dependente dela⁵.

Neste contexto, com a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, como desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), consagrou-se a

⁴ O uso do termo campo político não é por acaso. Em referência ao conceito elaborado por Bourdieu, considero para esse trabalho a ideia desenvolvida por Maluf (2023): “a caracterização como “campo político da “SSAN/DHA” corresponde a um uso limitado da noção de campo consagrada por Pierre Bourdieu que, como argumenta Dubois (2021), não está apoiado no sistema teórico subjacente e método analítico de Bourdieu, porém explora as possibilidades de utilizar essa noção ao tratar de políticas públicas ou desenvolver uma sociologia das ações públicas” ((MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Para Maluf, “isto permite explorar a aplicabilidade do conceito de campo político nos termos de Bourdieu (2005), isto é, um campo de lutas simbólicas que supõe a mobilização de capital simbólico, enseja manifestações propriamente políticas e, portanto, supõe antagonismos e dominação” (MALUF, 2021, p. 5).

⁵Faz sentido reforçar esse argumento dos autores, pois como veremos mais adiante, há uma relação direta entre a política geral do país e as políticas alimentares que afeta a construção de discursos e as mobilizações políticas de distintos atores.

alimentação como direito de cidadania, inserindo progressivamente a gramática dos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro (BURLANDY, 2009). Além disso, também se destaca a ampliação do debate ao incluir questões como: reforma sanitária e reforma agrária, segurança alimentar e fome, Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) (PAIVA et al, 2019).

No âmbito das Conferências, fortaleciam-se as reflexões sobre a garantia de segurança alimentar (SAN) em um contexto democrático e foi lançado um conjunto de proposições que se tornaram referência para lutas posteriores, entre elas: a adoção do adjetivo “nutricional” no conceito de Segurança Alimentar, a necessidade de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, que formulasse a Política Nacional de Segurança Alimentar e a adoção de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MALUF, 2009).

Importante destacar o papel desempenhado pelo Movimento pela Reforma Sanitária, cujo marco mais significativo foi a 8ª CNS, que impulsionou o processo de descentralização das políticas de saúde, com a criação do SUS. A inserção da garantia da saúde como direito de todos os brasileiros e dever do Estado na Constituição Federal de 1988 foi um marco deste movimento e propiciou espaço importante para as mobilizações relacionadas à alimentação.

No decorrer da década de 90, à medida que temas relacionados à SAN ganhavam maior relevância no cenário internacional, no âmbito doméstico, as mobilizações da sociedade civil impulsionavam o debate na busca de soluções para os problemas alimentares do país. As ações fruto da parceria da sociedade e do governo ganham destaque neste período. As amplas mobilizações sociais pleiteando uma política guiada por valores éticos reforçaram a relação da alimentação – e da fome – com o exercício da cidadania e demandavam o tratamento dos problemas alimentares a partir de ações públicas fundadas na participação social (MALUF, 2023).

Desde cenário, destaca-se, para além de figuras e movimentos conhecidos, como Herbet de Souza, o “Betinho” e a “Ação pela Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, o Governo Paralelo e a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e o engajamento de Luiz Inácio Lula da Silva, a articulação de variados atores, como ativistas, pesquisadores, servidores públicos e organizações não-governamentais em torno da temática (MALUF, 2023). Este é um momento central para o debate sobre segurança alimentar no país.

Os movimentos sociais colocaram o problema da fome no centro da esfera pública. Fruto desta movimentação, é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), ocorrendo em 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

A partir do documento final desta conferência deu-se maior amplitude aos sentidos do conceito da segurança alimentar, associando-o ao acesso permanente de todos os habitantes do território nacional a alimentos de qualidade e a preços adequados. Ele também foi relacionado à vida digna e saudável, sendo exigência da cidadania. Também afirmou a necessidade de reformas estruturais para o combate à fome (CONSEA, 1994).

O relatório final da conferência é composto por dois documentos: a “Declaração em defesa de uma política nacional de segurança alimentar” e um documento programático consolidando as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar organizados em três eixos gerais: a) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar; b) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; c) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (MALUF, 2009, p. 84).

Apesar dos avanços, em 1995, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, tanto o CONSEA quanto o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) foram extintos. As questões alimentares, sobretudo no que diz respeito ao combate à fome, continuaram presentes na esfera pública, porém a partir de uma abordagem distinta. Predominava no discurso oficial que a desregulamentação do mercado proporcionaria crescimento econômico, distribuição de renda, diminuição da pobreza e cidadania.

Apesar das mudanças ocorridas na própria atuação do Estado, em virtude do predomínio de uma visão de tendências neoliberais sobre o papel do governo como condutor das ações intersetoriais de promoção de SAN, a mobilização da sociedade civil se manteve forte. A participação na Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, e a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1998, são exemplos disto. A partir desses espaços, houve um fortalecimento da associação da segurança alimentar com a ideia da alimentação como direito, sobretudo como a aprovação da Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial, da qual o Brasil é signatário⁶.

⁶A Cúpula Mundial de Alimentação aprovou a Declaração de Roma sobre segurança alimentar mundial, sendo, ainda, formulado um Plano de Ação, dos quais o governo brasileiro é signatário. A declaração de Roma, já em seu artigo primeiro, reafirma o direito de todos a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito à alimentação adequada e a ninguém padecer de fome. Esta foi uma conquista decisiva para o reconhecimento da alimentação como um direito. A partir de então, surgiu uma série de declarações, recomendações e diretrizes internacionais das quais o governo brasileiro tornou-se parte (FAO, 1996).

Importante destacar que, já nesse período, setores privados, como aqueles ligados ao agronegócio, começam a demonstrar interesse em agenciar a temática da segurança alimentar⁷ (POMPEIA; SCHNEIDER, 2021). O olhar deste setor para a agenda mais específica da alimentação adequada e saudável se dará à medida que a agenda se fortalece no país.

Durante a década de 90, com o avanço das discussões para a construção e fortalecimento do SUS, observa-se também um progresso nas iniciativas de informação, comunicação e educação voltadas para a promoção de uma alimentação adequada e saudável no contexto da saúde pública no Brasil.

O período de 1990 a 2000, no âmbito da alimentação e nutrição, pode ser descrito como uma fase de transição, mudança e proposição. Isso se deve à influência e ao empenho dos movimentos científicos e sociais na inclusão de políticas de alimentação e nutrição e na luta contra a fome e a pobreza e em defesa da vida. Além disso, foi um período marcado pela criação e reorientação de políticas e programas que atendiam a essa necessidade (CARVALHO, 2017; SANTOS et al, 2021).

Em 1999, com a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), é perceptível o compromisso firmado pelo Ministério da Saúde em erradicar os males relacionados à falta de alimentos e à pobreza, principalmente a desnutrição infantil e materna, e o sobrepeso e a obesidade na população adulta (COUTINHO et al, 2009).

A PNAN de 1999 destaca a importância de atualizar a abordagem da nutrição diante do novo contexto político e epidemiológico. Essa inclusão reconhece a premissa da SAN de que a garantia do DHAA vai além do setor de saúde, possuindo um caráter intersetorial e abrangendo as perspectivas de produção e consumo de alimentos.

A partir de então, o Ministério da Saúde passa a desenvolver um conjunto de estratégias para prevenção e controle das DCNTs, na busca da promoção de hábitos alimentares mais saudáveis, compreendendo a má alimentação como um fator de risco para as DCNTs. A promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis passa, então, a conformar ações em diversos programas e projetos das demais áreas, como nos casos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (CARVALHO, 2017).

⁷ Ver Maluf (2009, p. 87): “é significativo que o segmento empresarial tenha celebrado a fundação da Associação Brasileira de *Agribusiness* (Abag) com a publicação, em 1995, de um livro propondo uma “abordagem de *agribusiness* (sic) da segurança alimentar”. Esta era considerada a maior responsabilidade social dos agentes envolvidos no agronegócio, os quais seriam, no entender daquela associação, os principais promotores da segurança alimentar. Com base num enfoque enviesado pelos interesses econômicos e pela autovalorização das atividades do setor que representa, a Abag atribuía à segurança alimentar a capacidade de “imprimir dinâmica ao processo de desenvolvimento de uma sociedade organizada”, assegurando uma demanda sustentada que lhe permite retomar o crescimento”.

A década de 2000, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, é marcada pela centralidade do combate à fome e à pobreza na política institucional. Sobretudo a partir do Projeto Fome Zero (PFZ), ganha espaço na agenda nacional uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (HAACK et al, 2018).

Destacam-se deste período: a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003 e do Programa Bolsa Família (PBF), em 2004 e a sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), em 2006 (HAACK et al, 2018).

A criação do Programa Alimentação Saudável no Plano Plurianual 2004/2007 do Ministério da Saúde, reforçando o compromisso orçamentário do Governo Federal com a agenda de estratégias para a prevenção de DCNTs, também é um ponto de destaque (CONSEA, 2007).

Neste período, as políticas de combate à fome eram organizadas dentro de uma perspectiva de questão nacional e não de mera fatalidade individual, reforçando a responsabilidade da sociedade e do governo de ação. Criou-se uma arquitetura institucional própria composta por ministérios e secretarias, organismo interministerial (CAISAN) e espaços de participação social (CONSEAs), marcos legais, políticas, planos, programas e ações públicas (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021).

Em 2002, o Ministério da Saúde (MS) publicou o Guia Alimentar para Crianças Menores de 2 anos. O documento fornece um diagnóstico alimentar e nutricional para crianças abaixo de dois anos, enfatiza a relevância do aleitamento materno, fornece orientações sobre a introdução de alimentos e práticas de higiene durante o preparo dos alimentos, e discute a alimentação de crianças doentes (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002).

No ano de 2004, o governo federal foi estimulado a seguir as diretrizes da “Estratégia Global de Promoção a Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde”, preconizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), com o objetivo de orientar os Estados Membros na implementação de diretrizes para a prevenção e controle de DCNTs (OMS, 2004).

O estímulo foi significativo para o estado brasileiro que passava já naquele período por mudanças profundas, incluindo o envelhecimento da população e a predominância das DCNTs como causa de mortalidade, além das transformações nos padrões alimentares da população brasileira. Tais fatores foram fundamentais para reforçar a importância da criação de guias alimentares para a população geral, algo já recomendado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em 1998 como parte das suas diretrizes

para a promoção do bem-estar global e do enfrentamento de condições de saúde relacionadas à alimentação (FAO, OMS, 1998).

Em 2006 é publicada a primeira edição do Guia Alimentar para a População Brasileira, como parte das ações de qualificação da agenda de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (PAAS), apresentando as primeiras diretrizes alimentares oficiais para pessoas com dois anos ou mais de idade. O instrumento tem em seu arcabouço considerações sobre os teores de macro e micronutrientes; os atributos qualitativos da alimentação e a importância da cultura e da tradição alimentar (BRASIL, 2006).

O Guia de 2006 já apresentava avanços significativos na ideia da promoção da alimentação saudável no âmbito das políticas públicas de alimentação e nutrição por avançar na incorporação das questões culturais e de comensalidade. Contudo suas diretrizes práticas eram dadas de forma quantitativa, em termos de porções de alimentos, se aproximando da lógica da orientação nutricional (CASTRO e LEÃO, 2007).

Em 2010, a alimentação foi incorporada como direito social pela Constituição Federal⁸. Sua incorporação ao texto constitucional reforça a obrigação do Estado em elaborar políticas públicas para a sua realização, não apenas para livrar as pessoas da fome e da desnutrição, mas também para que tenham acesso a uma alimentação adequada e saudável. Ao tratarmos sobre a terminologia da alimentação adequada e saudável, veremos que a perspectiva do direito é uma referência fundamental para a sua construção.

Aqui, cabe o destaque mais uma vez ao papel das mobilizações e lutas sociais das últimas duas décadas. Uma construção marcada pela combinação entre participação institucional com mobilização autônoma das organizações e redes sociais⁹.

Apesar do avanço e das inúmeras conquistas alcançadas neste campo, a complexidade dos problemas alimentares advindos da transição nutricional em curso no país impôs reformulações ao campo político da SSAN/DHA, em especial no que diz respeito à agenda de ação a fim de responder às demandas alimentares. O aumento dos casos de obesidade e de outras DCNTs ligadas à alimentação, como diabetes e hipertensão, somado aos casos de desnutrição por alimentação inadequada, era expressivo.

⁸ CRFB/1988 - Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. EC 64/2010.

⁹ A respeito do tema, Leão e Maluf (2012), ao refletir sobre a construção do campo político da SSAN/DHA, do qual a agenda pela alimentação adequada e saudável faz parte, apontam que essa combinação de atores se reflete numa comunidade política na qual atuam diversas redes de políticas públicas conectando atores não governamentais, integrantes de governos e da academia (LEÃO e MALUF, 2012).

Por transição nutricional entende-se o fenômeno no qual ocorrem mudanças nos padrões de distribuição dos problemas alimentares de uma população. Está ligada às rápidas transformações demográficas e epidemiológicas, mudanças alimentares e alterações metabólicas observadas em nível populacional, além de um importante incremento da morbidade por DCNTs ligadas à alimentação, a exemplo da diabetes, câncer, hipertensão, cardiopatias etc, frequentemente relacionadas à obesidade e à alimentação (PAIVA et al, 2019).

Em 2011, com o tema “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos”, ocorre a 4ª Conferência Nacional de SAN (2011), na qual, além dos debates para garantia do DHAA e do lançamento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), recomendou-se a revisão do Guia Alimentar de 2006 (BRASIL, 2011). Nesta ocasião, as pesquisas nacionais que indicavam a crescente substituição de alimentos tradicionais e saudáveis da dieta brasileira por alimentos ultraprocessados começam a ganhar maior relevância¹⁰.

Ainda em 2011, é publicada a versão revisada da PNAN, que assume o enfrentamento das doenças relacionadas à alimentação, reafirmando e ampliando seu diálogo com a segurança alimentar e nutricional, além de estabelecer o propósito de melhorar as condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição (BRASIL, 2011).

Em razão de todo este contexto, a necessidade de construção de um novo guia alimentar para a população brasileira se intensificou. A partir deste mesmo ano, iniciou-se o processo de elaboração deste novo Guia.

No âmbito do MS, a equipe de PAAS da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN) ficou à frente da elaboração do guia (CARVALHO, 2017). Assim, o Guia foi elaborado com o objetivo de orientar os brasileiros em seus hábitos alimentares. Sua publicação decorre da preocupação com as mudanças no padrão alimentar do brasileiro que tem substituído, cada vez mais, os alimentos *in natura* ou minimamente processados por alimentos ultraprocessados (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p. 26).

Tendo por pressupostos os direitos à saúde e à alimentação adequada e saudável, o guia é um documento oficial que aborda os princípios e as recomendações de uma alimentação adequada e saudável para a população brasileira, configurando-se como

¹⁰O tema será aprofundado na seção seguinte desta dissertação, na qual entrarmos de maneira mais detalhada nos debates que envolvem os ultraprocessados e a classificação NOVA.

instrumento de apoio às ações de educação alimentar e nutricional no SUS e em outros setores (BRASIL, 2014, p. 06). Além disso, o guia possui o papel de orientador de outras políticas públicas¹¹.

Em 2016, sob o governo de Michel Temer, um modelo de austeridade fiscal e desvalorização dos direitos sociais foi adotado, como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), crucial para diversos programas do SISAN. Com a chegada de Bolsonaro ao poder, as mudanças nas políticas públicas para SSAN/DHAA sofreram mudanças ainda mais significativas, implementando um governo voltado à precarização estatal, ao extrativismo agrário radical (Soyer; Barbosa Jr, 2020) e à exclusão de movimentos sociais e atores da sociedade civil.

Como primeiro ato de governo, a MP 870/2019 foi promulgada em 1º de janeiro daquele ano, determinando a extinção do CONSEA, um dos principais responsáveis pela promoção do SISAN. Este ato, mais a desativação da CAISAN e a ausência da Conferência Nacional de SAN marcaram a ruptura do diálogo entre o governo federal e a sociedade civil, predominando uma gestão autoritária que desconsidera a construção histórica e participativa das políticas públicas (FIAN, 2019). Além disso, programas essenciais como o PAA e o PBF foram extintos, sendo substituídos pelos Programas Alimenta Brasil e o Auxílio Brasil, por meio da MP n. 1.061/2021 (FIAN, 2022; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2021).

Com o retorno de Lula ao poder em 2023, a fome volta a ser o centro das políticas públicas, com a retomada do CONSEA e o lançamento de diversos programas e políticas com o objetivo de tirar a população da situação de insegurança alimentar que foi muito intensificada nos anos anteriores. Houve o relançamento do PAA e do PBF, regulamentação do Programa Cozinhas Solidárias, lançamento do Plano Brasil sem Fome, baseado em três pilares: transferência de renda, alimentação adequada e saudável e mobilização da sociedade civil no combate à fome (BRASIL, 2023).

2.2 A PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL COMO ORIENTADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: REFERÊNCIAS E SENTIDOS

¹¹O processo de elaboração do Guia, seu conteúdo e os conflitos que o envolvem serão trabalhados no capítulo seguinte a este. Porém, considerando que o guia tem como objetivo apresentar recomendações para uma alimentação adequada e saudável, aprofundaremos na próxima seção algumas questões sobre essa terminologia. O intuito é compreender como esta terminologia se consolida neste instrumento público ainda que se deva entender que há uma polissemia de conteúdo de ação que é próprio do tema.

A expressão “alimentação adequada e saudável” aparece pela primeira vez em 2007, no Relatório da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do CONSEA, durante a qual se propôs a elaboração de um conceito para a terminologia.

Segundo o relatório de 2007 do Grupo de Trabalho “Alimentação Adequada e Saudável” (GT AA), do CONSEA, elaborado com o objetivo de identificar os diversos aspectos estratégicos da construção da promoção da alimentação adequada e saudável no Brasil, a terminologia já estava em circulação e legitimada no âmbito das discussões do campo da saúde e decorreu de um movimento voltado à problematização do reducionismo nutricional e à ampliação da compreensão sobre a alimentação humana para além de uma visão focada predominantemente na funcionalidade do componente nutricional dos alimentos (CONSEA, 2007).

A partir dos trabalhos do GT, chegou-se ao seguinte conceito:

“A alimentação adequada e saudável é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificado” (CONSEA, 2007).

O relatório do GT AAS aponta que o processo de conceituação teve como principal referência a definição presente no Comentário Geral n. 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1999, considerando que o direito humano à alimentação adequada (DHA) deve abranger outras dimensões como cultura, prazer, hábitos, comensalidade, regionalidade, etnia, gênero, além do acesso, da sustentabilidade e da biodiversidade (CONSEA, 2007).

O documento aponta que os princípios para essa definição são: (i) direito humano à alimentação adequada, (ii) soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional, (iii) intersetorialidade, (iv) produção de alimentos com base agroecológica de forma sustentável e (iv) cultura alimentar agregadora das dimensões biológica, simbólica, socioeconômica e religiosa (CONSEA, 2007).

Após o trabalho do GT AAS do CONSEA, outros documentos oficiais também passaram a trazer essa referência, com adaptações. É o caso da PNAN revisada em 2010. Atualizada pela Portaria nº 2.715, de 2011, a PNAN aponta a alimentação adequada e saudável a ser definida como:

“(...) a prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Ou seja, deve estar em

acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos” (BRASIL, 2011).

Uma das nove diretrizes da PNAN¹² é a de promoção da alimentação adequada e saudável, que é compreendida como um conjunto de estratégias que proporcionem aos indivíduos e coletividades a realização de práticas alimentares apropriadas aos seus aspectos biológicos e socioculturais, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Assume que o alimento tem funções transcendentais ao suprimento das necessidades biológicas, pois agrega significados culturais, comportamentais e afetivos singulares que não podem ser desprezados.

A implantação dessa diretriz da PNAN fundamenta-se nas dimensões de incentivo, apoio, proteção e promoção da saúde e deve combinar iniciativas focadas em (i) políticas públicas saudáveis; (ii) criação de ambientes favoráveis à saúde nos quais indivíduo e comunidades possam exercer o comportamento saudável; (iii) o reforço da ação comunitária; (iv) o desenvolvimento de habilidades pessoais por meio de processos participativos e permanentes e (v) a reorientação dos serviços na perspectiva da promoção da saúde.

Como orientador de políticas públicas, a alimentação adequada e saudável aparece na Lei 11.947 de 2009, que dispõe sobre o PNAE. Assim dispõe o artigo 2º, I:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica (BRASIL, 2009).

Como se observa, a expressão aparece com a estrutura trocada: alimentação saudável e adequada. O que demonstra que há uma confusão de nomenclaturas em relação a terminologia.

O instrumento que irá de fato consolidar a conceituação, é o GAPB-2014. Com referências bem semelhantes à da PNAN de 2010, o guia aponta que a alimentação adequada e saudável deve derivar de um sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável e deve estar baseada em práticas de produção adequadas e sustentáveis.

¹² De acordo com a Portaria n.º 2.715/2011, a PNAN traz as seguintes diretrizes: 1. Organização da Atenção Nutricional; 2. Promoção da Alimentação Adequada e Saudável; 3. Vigilância Alimentar e Nutricional; 4. Gestão das Ações de Alimentação e Nutrição; 5. Participação e Controle Social; 6. Qualificação da Força de Trabalho; 7. Controle e Regulação dos Alimentos; 8. Pesquisa, Inovação e Conhecimento em Alimentação e Nutrição; 9. Cooperação e articulação para a Segurança Alimentar e Nutricional.

O GAPB-2014 traz a seguinte definição:

A alimentação adequada e saudável é um direito humano básico que envolve a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve estar em acordo com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer; e baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis (BRASIL, 2014).

Em todo o documento, o GAPB-2014 faz críticas ao reducionismo nutricional e defende a comensalidade, buscando fortalecer as dimensões sociocultural e ambiental do comer, bem como a dimensão de um direito humano fundamental. Não por acaso, traz em seus princípios a ideia de que a alimentação é mais que a ingestão de nutrientes.

Ainda sobre o GAPB-2014, Paiva et al (2019) afirmam que a atual proposição sobre alimentação adequada e saudável repousa na regulação do consumo dos alimentos atualmente intitulados de ultraprocessados e no estímulo ao consumo dos alimentos *in natura* ou minimamente processados, o que leva a uma inevitável discussão sobre a sua produção.

As autoras interpretam a terminologia de alimentação adequada e saudável como uma construção genuinamente brasileira. E acreditam que essa conceituação surge de “iniciativas de ampliação e ressignificação de noções acerca da alimentação, construídas e defendidas socio-historicamente” (PAIVA et al, 2019, p. 02). Além disso, destacam estar intimamente ligada a duas referências principais: o direito humano à alimentação adequada e a alimentação saudável, que são resultados das percepções sobre os direitos humanos e da ciência da nutrição, respectivamente. Para entender completamente essa terminologia, é necessário explorar essas duas referências. Ao final, descobriremos que, em ambas as construções, conceitos relacionados à sustentabilidade, justiça social e acesso a alimentos se estabelecerão como dimensões da alimentação adequada e saudável.

2.2.1 A noção da alimentação adequada a partir da perspectiva dos direitos humanos

A alimentação foi concebida como direito humano fundamental na década de 1940, em meio ao contexto das grandes guerras mundiais e as consequentes situações de insegurança alimentar e nutricional (PAIVA et al, 2019). Sua previsão no contexto internacional se deu pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que prevê:

Artigo XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em

caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (ONU, 1948)

Esse direito é consagrado pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1996, no qual se prevê, de maneira mais abrangente, a obrigação dos Estados signatários em se responsabilizarem pela promoção da alimentação como direito humano universal e de proteger a sua população da fome. Assim prevê o artigo 11:

Artigo 11 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização.
2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (CDESC, 1966).

Neste sentido, o direito ao acesso à alimentação ou aos meios para produzi-las está acima de qualquer outra razão que possa interferir no seu exercício, seja de ordem econômica ou política. De acordo com esta previsão, este direito seria alcançado a partir de medidas relacionadas ao provimento de alimentos, difusão de conhecimentos científicos, reforma agrária, sustentabilidade ambiental e medidas de cooperação internacional concernente à garantia da segurança alimentar mundial (PAIVA et al, 2019).

Em 1999, o conteúdo normativo deste direito foi explicitado pelo Comentário Geral (CG) nº 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A elaboração do comentário foi fruto de uma solicitação dos Estados-Membros por ocasião da Cúpula Mundial da Alimentação, a partir da solicitação de Estados-Membros ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão fiscalizatório do PIDESC a fim de que fossem identificadas as principais questões relacionadas ao direito à alimentação adequada, sobretudo naquilo que diz respeito à adequação desta alimentação. Assim define o CG nº 12:

“(...) o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos.

Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos...” (CDESC, 1999).

O CG nº 12 também define que:

“O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não” (CDESC,1999)

Portanto, segundo estes instrumentos, o conteúdo essencial do direito à alimentação inclui a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura, e a acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos (CDESC, 1999).

Segundo o CG nº 12, o conceito de adequação é importante para determinar se os alimentos ou dietas específicas disponíveis são os mais apropriados em um conjunto de circunstâncias para os objetivos do artigo 11 do Pacto. Neste sentido, a noção de sustentabilidade, por exemplo, estará intrinsecamente ligada à noção de alimentação adequada e segurança alimentar, implicando que o alimento deve estar disponível tanto para a geração atual quanto para as futuras gerações.

Para além da noção de sustentabilidade, Valente (2003) aponta que a dimensão de adequação da alimentação, de acordo com o CG nº 12, incorpora aspectos relacionados à: a) diversidade e adequação nutricional e cultural da dieta, incluindo a promoção do aleitamento materno; b) necessidade de estar livre de substâncias nocivas; c) proteção contra a contaminação e d) existência de informação sobre a adequação de dietas e conteúdo nutricional dos alimentos (VALENTE, 2003).

Logo, o preciso significado de adequado é em larga medida determinado por um conjunto de condições prevaletentes, dentre as quais as sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas. Além de conter preocupações relevantes no que diz respeito à acessibilidade econômica, social, política e cultural de grupos socialmente vulneráveis à alimentação dentro de um contexto de adequação.

2.2.2 A noção da alimentação saudável e a expansão das suas dimensões

A alimentação saudável é um conceito que não é fixo nem universal, mas sim dinâmico e contextualizado, que depende de fatores sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais (AZEVEDO, 2011).

A compreensão do conceito de alimentação saudável guarda relação com as próprias transformações ocorridas no campo das ciências da nutrição, desde o seu surgimento como orientadoras de condutas e práticas alimentares com base na importância dos nutrientes até as mais recentes reflexões e elaborações que buscam entender a alimentação saudável a partir da confluência de outros elementos para além dos nutrientes.

Azevedo (2011), ao analisar a construção histórica da alimentação saudável, considera que seu processo de construção pode ser dividido em três momentos históricos: tradição, modernidade e contemporaneidade.

Na tradição, a alimentação saudável era baseada na diversidade e na qualidade dos alimentos locais, na harmonia entre o homem e a natureza, na valorização das práticas alimentares ancestrais e na visão holística da saúde (AZEVEDO, 2011).

Na modernidade, a alimentação saudável foi influenciada pelo desenvolvimento científico, tecnológico e industrial, que trouxe mudanças nos modos de produção, distribuição e consumo dos alimentos. A alimentação saudável passou a ser associada à higiene, à racionalidade, à padronização e à quantificação dos nutrientes (AZEVEDO, 2011).

Por fim, aponta que, na contemporaneidade, a alimentação saudável é marcada pela pluralidade e pela complexidade dos discursos e das práticas alimentares. A alimentação saudável incorpora elementos da tradição e da modernidade, mas também traz novos desafios, como a sustentabilidade, o ativismo, o risco, as incertezas e as controvérsias científicas (AZEVEDO, 2011).

Paiva et al (2019) argumentam que, a partir do final do século XIX, as ciências da nutrição possuíam como foco a identificação e quantificação dos nutrientes dos alimentos para prevenir deficiências nutricionais e maximizar a produtividade física e intelectual (PAIVA et al, 2019). Ganha destaque neste período aquilo que Gyorgy Scrinis (2021) vai entender como reducionismo nutricional, isto é: a tendência de se entender os alimentos de forma restrita em termos de seus componentes nutricionais, como proteínas, gorduras e carboidratos.

Para o autor, essa abordagem simplista para a nutrição pode acarretar implicações problemáticas, por não considerar as demais questões que envolvem os problemas alimentares, a qualidade do alimento e a importância da combinação de alimentos e,

sobretudo, por ser um discurso facilmente capturado pela indústria de alimentos, voltada unicamente ao lucro (SCRINIS, 2021)¹³.

Um marco para o desenvolvimento desta noção ampliada da noção de “saudável” é a publicação da “Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde”, em 2004. Como já vimos, a emergência da epidemia de obesidade na virada do século XXI alavancou a necessidade de discutir a alimentação saudável para além da composição nutricional dos alimentos. Ao propor uma estratégia global em resposta ao aumento das DCNTs, a OMS reconhece a situação que favoreceu esse crescimento e enfatiza o papel dos Estados na criação de políticas e planos de ação para melhorar a alimentação ((BARRETO et al, 2005; PAIVA et al, 2019). A Estratégia reconhece que as DCNTs são a principal causa de mortalidade e incapacidade no mundo, representando cerca de 60% de todas as disfunções e 47% da carga global de morbidade. Observa que 66% das disfunções atribuídas às DCNTs ocorrem em países em desenvolvimento, onde as pessoas afetadas são mais jovens do que em países desenvolvidos (OMS, 2004).

Além disso, também identifica a alimentação pouco saudável e a falta de atividade física como principais fatores de risco comportamentais e ambientais, que são passíveis de modificação por meio de ações de saúde pública. Reconhece a interdependência das nações, comunidades e indivíduos, bem como o papel fundamental dos governos, em cooperação com outras partes interessadas, na criação de um ambiente que motive e forneça meios para as pessoas, famílias e comunidades adotarem decisões positivas em relação à alimentação saudável e à realização de atividades físicas (OMS, 2004).

Embora aponte o desequilíbrio energético como central na causa das DCNTs, a estratégia global enfatiza o papel dos governos em propor ações públicas para rever essa situação, o que representa uma expansão na compreensão da alimentação, além de ser um dos primeiros documentos internacionais a consolidar a ideia de “alimentação saudável” (PAIVA et al, 2019).

Há pesquisas, como a de Martinelli e Cavalli (2018), que, ao abordarem os conceitos de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, destacam a importância de considerar a alimentação não apenas do ponto de vista nutricional, mas também do ponto de vista da sustentabilidade. Para as autoras, a alimentação só pode ser considerada saudável se for também sustentável, pois um sistema insustentável não é capaz de produzir alimentos saudáveis para o consumo.

¹³ Na seção seguinte, nos debruçaremos melhor sobre o discurso da indústria e o reducionismo nutricional que faz parte dele.

A partir desta concepção, o saudável também estaria relacionado com as seguintes dimensões:

Com a produção de alimentos que protejam a biodiversidade e promovam o consumo variado, resgatando alimentos, preparações e hábitos culturais tradicionais; a acessibilidade e disponibilidade de alimentos para todos, em quantidade e qualidade, baseada em alimentos produzidos e processados na região, por agricultores familiares, de maneira agroecológica; a fundamentação na comercialização justa, aproximando a produção do consumo e a isenção de contaminantes físicos, biológicos ou químicos que causem malefícios a todos os envolvidos, de maneira aguda ou crônica (MARTINELLI e CAVALLI, 2018, p. 4254).

Em relação às políticas nacionais, Burlandy et al (2021), ao analisarem as disputas em torno das ideias que compõem os diferentes repertórios discursivos sobre alimentação saudável pautados em políticas nacionais nos últimos vinte anos, identificaram quatro perspectivas de alimentação saudável: tradicional culturalista; nutricional biologicista medicalizante; multidimensional; e sistêmica. Ainda segundo esta pesquisa, a coexistência de múltiplos sentidos atribuídos aos alimentos e à alimentação indica a heterogeneidade e as contradições das práticas sociais vigentes, e pode mobilizar as políticas públicas na direção de distintas propostas de ação de promoção da alimentação saudável, considerando os interesses em pauta (BURLANDY et al, 2021, p. 02).

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO

O desenvolvimento da agenda pela promoção da alimentação adequada e saudável no Brasil é fruto de um longo processo de desenvolvimento e articulação desencadeado pelas novas demandas alimentares. Neste processo, a sociedade civil e os movimentos sociais desempenharam um papel crucial na evolução desses debates, moldando a terminologia e o entendimento que temos hoje.

Ao olharmos para as transformações ocorridas no âmbito das políticas alimentares no Brasil, percebemos que, em um primeiro momento, de 1930 a 1970, a fome e a desnutrição eram as principais preocupações. A ênfase estava na produção e no consumo de alimentos básicos, como arroz, feijão, leite e carne, além da preocupação com a alimentação dos trabalhadores, na perspectiva de garantir sua produtividade.

O segundo momento, de 1970 a 1990, foi marcado pela transição nutricional e epidemiológica. O aumento da obesidade e das DCNTs, a influência da indústria alimentícia e a globalização moldaram a oferta e a demanda de alimentos. O processo de redemocratização ocorrido durante a década de 80 é marcado pela atuação dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, que assumem um papel relevante na promoção de novos

caminhos para os problemas emergentes. Paralelamente, os debates originários da própria ciência da nutrição passaram a abordar as dimensões da alimentação saudável para além da questão puramente nutricional. Há aqui uma confluência de ações e movimentações que resultam em políticas alimentares voltadas a responder a todas estas demandas.

O período de 1990 a 2010 marca a emergência do movimento pela segurança alimentar e nutricional e a consolidação de ações integradas envolvendo a alimentação, desde a saúde a aspectos sociais, políticos e econômicos. A criação do CONSEA, a incorporação da alimentação como direito constitucional, a aprovação da LOSAN e elaboração da primeira PNAN foram marcos importantes deste período. A partir da década de 2000, o temo “alimentação adequada e saudável” passa a ganhar destaque nas políticas públicas, sendo definido como um direito humano e um princípio orientador das ações governamentais. Trata-se de uma década em que há o compromisso político pela gestão federal de centralizar o combate contra à fome como discurso oficial do presidente Lula.

O período de 2010 até a atualidade é marcado pela consolidação do SISAN e pela publicação de guias alimentares, em especial a segunda edição do GAPB-2014 para a População Brasileira, considerado um paradigma na orientação das demais políticas públicas.

A ideia do que é uma “alimentação adequada e saudável” passa a ser ampliada e aprofundada, incorporando aspectos sociais, culturais, ambientais e políticos que envolvem a produção, a distribuição e o consumo de alimentos.

Em paralelo à ampliação da ideia da alimentação adequada e saudável a consolidação pelo Guia Alimentar de um discurso oficial sobre como ela deve ser promovida, restou evidente que a sua compreensão está em estado de contingência e passível de diferentes interpretações e conceituações. Isto é, as ideias e os conceitos a respeito do que é promover a alimentação adequada e saudável, ainda que aparentemente consolidadas pelo GAPB-2014, poderão ter significantes distintos a depender do contexto que estão inseridos, inclusive contextos narrativos.

3 O GUIA ALIMENTAR PARA A POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 2014 COMO QUESTÃO HEGEMÔNICA: CLASSIFICAÇÃO NOVA e NARRATIVAS EM DISPUTA

Como visto no capítulo anterior, o GAPB-2014 surge em um contexto de transformações no cenário epidemiológico e nutricional do Brasil e do mundo. Com o objetivo de trazer aportes para uma alimentação adequada e saudável, o instrumento inovou em relação à sua edição anterior em inúmeras questões, dentre elas, por se direcionar diretamente à população brasileira e por enfrentar os problemas relacionados ao aumento expressivo do consumo de alimentos ultraprocessados.

Ao fazê-lo, o documento passa a consolidar como discurso oficial que o consumo de alimentos ultraprocessados é uma questão de saúde pública e coletiva e que, portanto, deve ser tratada como agenda pública de ação. Esta consolidação, entretanto, não se dá da noite para o dia e muito menos sem conflitos e disputas. Interesses conflitantes e disputas por ideias fazem parte da política dos alimentos e da alimentação (PAALBERG, 2010; MALUF, 2013) e o caso do Guia não seria diferente.

Desta forma, neste capítulo, buscamos apresentar o que são os guias alimentares, seus objetivos e características principais. Em seguida, o capítulo seguirá com a apresentação do GAPB-2014, suas características específicas, seu processo de elaboração e seus referenciais, sobretudo a respeito da adoção da classificação NOVA e o debate que envolve as orientações em relação ao consumo de alimentos ultraprocessados. Ainda neste capítulo, adentraremos na questão cerne dessa dissertação: as narrativas alimentares em disputa em torno do GAPB-2014.

3.1 SOBRE GUIAS ALIMENTARES

A Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda que os governos formulem e atualizem periodicamente diretrizes nacionais sobre a alimentação e nutrição, levando em consideração as mudanças nos hábitos alimentares e nas condições de saúde da população e o progresso no conhecimento científico (BRASIL, 2014). Propõe que os governos forneçam informações à população para facilitar a adoção de escolhas alimentares mais saudáveis em uma linguagem que seja compreendida por todas as pessoas e que leve em conta questões culturais, sociais, econômicas e ambientais (BRASIL, 2014; DE ANDRADE e BOCCA, 2016).

Durante a primeira Conferência Internacional de Nutrição de 1992, organizada pela FAO e pela OMS, em Roma, foram estabelecidas estratégias e ações para aprimorar a

alimentação e o bem-estar nutricional da população. Elaborado nesta Conferência, o Plano de Ação Mundial para Nutrição foi um dos primeiros documentos internacionais a recomendar a elaboração de guias alimentares para os países. De acordo com o documento, os guias alimentares inserem-se como parte de um conjunto de estratégias e ações para a promoção de regimes alimentares adequados e estilos de vida saudáveis (FAO, OMS, 1992).

O conteúdo dessas diretrizes enfatizava que a identificação de problemas relacionados à alimentação é o principal elemento para o desenvolvimento de um guia alimentar. Desde então, vários países têm trabalhado na elaboração de seus próprios guias alimentares, com metas semelhantes relacionadas ao aconselhamento nutricional de indivíduos e populações e à melhoria da qualidade de vida. No entanto, cada guia tem características únicas que levam em consideração não apenas o perfil alimentar e nutricional da população em questão, mas também questões sociais, culturais, econômicas e políticas locais específicas, resultando em recomendações gerais que podem variar entre si (DE ANDRADE e BOCCA, 2016).

Segundo DE ANDRADE e BOCCA (2016), o primeiro guia alimentar de que se tem conhecimento foi proposto em 1916 nos Estados Unidos da América (EUA), por Caroline Hunt, que recomendou uma alimentação saudável por meio de mensagens sobre necessidades nutricionais e composição alimentar conhecidas à época.

Contudo, foi a partir da década de 80 que os guias alimentares apareceram com força naquele país, quando a obesidade se tornava uma preocupação (JOIO E O TRIGO, 2019). Em 1980, foi publicada a primeira edição do “Guia Alimentar para Americanos”, com foco na saúde e baseada em padrões dietéticos, dados de consumo e composição dos alimentos (DE ANDRADE e BOCCA, 2016). Desde 1990, é obrigatório revisar, atualizar e publicar as orientações dietéticas a cada cinco anos (DE ANDRADE e BOCCA, 2016).

Embora guias alimentares tenham, inicialmente, sido expressos em termos técnicos nutricionais, há mais de vinte anos a OMS e a FAO recomendam que os governos elaborem guias alimentares baseados em alimentos. Segundo a FAO, os Guias Alimentares Baseados em Alimentos (GABAs) fornecem recomendações específicas do contexto e princípios sobre alimentação e estilos de vida saudáveis, que se baseiam em evidências sólidas e respondem às prioridades de saúde pública e nutrição do país, padrões de produção e consumo de alimentos, influências socioculturais, dados de composição de alimentos e acessibilidade, entre outros fatores (FAO, 2019).

Portanto, propõem um conjunto de recomendações em termos de alimentos, grupos de alimentos e padrões dietéticos para fornecer os nutrientes necessários para promover a saúde geral e prevenir doenças crônicas. Há uma tendência global entre os países em organizar

documentos em direção a perspectivas mais holísticas, abordando combinações de alimentos (refeições), modalidades de alimentação, considerações de segurança alimentar, estilo de vida e aspectos de sustentabilidade.

Embora mais de 100 países tenham desenvolvido guias alimentares, a maioria ainda baseia suas recomendações em grupos de alimentos, sem levar em consideração o grau de processamento. Nesse contexto, o Brasil, através do MS e com o apoio da OMS, Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e FAO, propôs a criação de uma Rede de Ação sobre Guias Alimentares que consideram o nível de processamento dos alimentos (BORTOLINI et al, 2019).

Essa rede serve como um fórum para troca de experiências e colaboração entre os países da Região das Américas. A Rede de Guias tem como objetivo apoiar os países na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de guias alimentares que incorporem a dimensão do processamento de alimentos para induzir políticas públicas e promover uma alimentação saudável. Os países que compõem a Rede atualmente são: Argentina, Brasil (presidente), Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Uruguai (co-presidente) (OPAS, 2022).

Atualmente, além do Brasil, Uruguai, Equador, Peru e Israel desenvolveram seus guias alimentares com base na classificação NOVA, trazendo recomendações claras e precisas para toda a população, ainda que em diferentes contextos.

3.2 O GUIA ALIMENTAR PARA A POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 2014: PROCESSO DE ELABORAÇÃO E REFERÊNCIAS ANTERIORES

O primeiro guia alimentar no Brasil publicado pelo MS em âmbito nacional foi direcionado para crianças menores de dois anos. Lançado em 2002, o documento intitulado “Dez passos para uma alimentação saudável: guia alimentar para crianças menores de dois anos”, foi designado pelo MS para ser elaborado pelo departamento de Epidemiologia da Universidade de Pelotas (UFPel), que atuou como polo de apoio técnico, por meio da parceria com a OPAS/BRASIL (BRASIL, 2002).

Por sua vez, o Guia Alimentar para a População Brasileira, cuja versão final foi elaborada em 2005, mas somente editado e divulgado em 2006, apresentou as primeiras diretrizes alimentares oficiais para a população com idade a partir de dois anos (crianças, adolescentes, adultos e idosos) e foi desenvolvido pela então CGPAN (atual CGAN) e contou com a participação de consultoria técnica de pesquisadores, sendo alguns da Universidade de Brasília.

Este guia apresentava-se como parte da estratégia de implementação da PNAN de 1999, como integrante da Política Nacional de Saúde de 2003 e como elemento concreto da identidade brasileira para implementação das recomendações preconizadas pela OMS no âmbito da Estratégia Global de Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde (BRASIL, 2006, CARVALHO, 2017).

O Guia de 2006 trazia como intenção:

contribuir para a prevenção das doenças causadas por deficiências nutricionais, para reforçar a resistência orgânica a doenças infecciosas e para reduzir a incidência de doenças crônicas não-transmissíveis (DCNT), por meio da alimentação saudável. A abordagem conjunta desses três grupos de doenças, tendo como instrumento a alimentação saudável, é uma das estratégias de saúde pública brasileira com vistas à melhoria dos perfis nutricional e epidemiológico atuais. Especificamente, as diretrizes fornecem a base para a promoção de sistemas alimentares saudáveis e do consumo de alimentos saudáveis, com o objetivo de reduzir a ocorrência dessas doenças na população brasileira maior de 2 anos (crianças, adolescentes, adultos e idosos) (BRASIL, 2006, p. 15).

Segundo Carvalho (2017), o Guia de 2006 já fazia referência a alimentos (podendo ser classificado como um guia alimentar baseado em alimentos), avançava em conceitos e questões para além dos aspectos nutricionais dos alimentos, como a ideia de promoção de sistemas alimentares saudáveis e a importância das refeições.

A abordagem sobre alimentação saudável que incorpora acessibilidade física e financeira, sabor, variedade, cor, harmonia e segurança sanitária também contribui para a percepção deste documento como algo inovador para a época (CARVALHO, 2017; CASTRO e LEÃO, 2007).

O documento publicado em 2006 apresentava diretrizes alimentares oficiais para a população brasileira, com recomendações dirigidas para indivíduos, profissionais e gestores de saúde. Além de diretrizes e princípios gerais, o guia trazia também uma seção mais técnica voltada aos profissionais de saúde.

Os alimentos eram classificados de acordo com seus teores de nutrientes e ressalvas eram feitas quanto à sua frequência de consumo. Além disso, apresentava suas diretrizes práticas de forma quantitativa. Por essas características, como aponta Carvalho (2017), embora não fizesse uso da pirâmide de alimentos, o Guia se aproximava a essa lógica de orientação nutricional.

Neste Guia há referências à questão do processamento de alimentos por meio de comentários ao longo do texto, bem como em um anexo. O anexo I do documento aborda a temática de maneira informativa, trazendo dados sobre a prática do processamento de alimentos, sem necessariamente apontar alguma recomendação de consumo.

A questão do processamento de alimentos é abordada a partir de subtópicos: refinação, fortificação, hidrogenação, aditivos, edulcorantes). Além disso, nesta mesma seção, o Guia aborda o processamento em paralelo a outros tópicos comuns à produção de alimentos, como: produção (fertilizantes e agrotóxicos, medicamentos veterinários, antimicrobianos e hormônios, modificação genética, agricultura orgânica), conservação (ação do calor e do frio, secagem, uso de açúcar, do sal, fermentação), métodos de preparação (assados, torrefação, fritura, micro-ondas, grelhados e churrascos), alimentos prontos para o consumo (*fast food*, refeições embaladas, refeições fora de domicílio) (BRASIL, 2006).

Como visto no primeiro capítulo desta dissertação, em 2011, com o tema “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos”, ocorreu a 4ª Conferência Nacional de SAN (2011), na qual, além dos debates para garantia do DHAA e do lançamento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), recomendou-se a revisão do Guia Alimentar de 2006 (BRASIL, 2011).

Nesta ocasião, as pesquisas nacionais que indicavam a crescente substituição de alimentos tradicionais e saudáveis da dieta brasileira por alimentos ultraprocessados passam a ganhar maior relevância.

No mesmo ano da Conferência, deu-se início à elaboração de um novo guia alimentar para a população brasileira, como fruto de uma parceria do MS com o Nupens/USP e com apoio da OPAS/BRASIL.

Em sua tese de doutorado, Carvalho (2017) traz alguns apontamentos sobre os conflitos e consensos presentes no processo de elaboração do Guia. Como demonstra em sua pesquisa, a elaboração do Guia surgiu como uma das agendas estratégicas que seriam desenvolvidas ao longo da nova gestão da CGAN. Assim, a equipe de Promoção da Alimentação Saudável e Adequada da CGAN ficou à frente da elaboração do documento.

De acordo com a pesquisa de Carvalho, a parceria com o Nupens/USP, visto como um parceiro histórico do MS, se justificava pela produção do núcleo que vinha produzindo um novo paradigma, qual seja a classificação de alimentos por nível de processamento. Além disso, foi relevante o fato da coordenadora-geral da CGAN à época ser membra do Nupens/USP para esta parceria ser firmada. A escolha do Nupens/USP levou em conta a sua produção de conhecimento acerca de uma nova classificação de alimentos e a liderança de um pesquisador importante, o que foi reconhecido e valorizado por alguns, mas também criticado por outros (CARVALHO, 2017).

Para promover a construção coletiva e proporcionar a ampla participação e discussão do conteúdo desse documento, a CGAN do MS organizou seis grandes etapas, que contribuíram para a versão final do documento (BRASIL, 2015).

Na primeira etapa, foi realizada uma oficina de escuta que contaram com a participação de representantes de todo o Brasil, abrangendo diversas áreas. Estiveram presentes profissionais dos setores da saúde, educação, assistência social e agricultura, professores de universidades, dirigentes de conselhos profissionais e de associações profissionais e membros de organizações de controle social de políticas públicas e de defesa do consumidor. As deliberações dos grupos e as reuniões foram documentadas e apresentadas em uma plenária final da oficina, destacando os diversos pontos de vista e observações resultantes dos debates em grupo. Os resultados dessa etapa orientaram a primeira versão da nova edição do guia alimentar (BRASIL, 2015; DE ANDRADE e BOCCA, 2016; CARVALHO, 2017).

Esta oficina de escuta possuía como principais objetivos anunciar oficialmente que o novo Guia começaria a ser elaborado, firmar um compromisso político com os atores e identificar as avaliações sobre o Guia anterior, bem como as expectativas sobre o novo Guia (CARVALHO, 2017).

Na segunda etapa foi elaborada a primeira versão da nova edição do guia, entre novembro de 2011 e julho de 2013, por uma equipe integrada por técnicos da CGAN/MS e da OPAS e pesquisadores do Nupens/USP.

A terceira etapa envolveu a avaliação da primeira versão do guia alimentar em uma segunda oficina, que ocorreu em agosto de 2013. As deliberações dos grupos foram documentadas e debatidas em uma plenária final. Os resultados dessa oficina orientaram a elaboração de uma segunda versão da nova edição do guia alimentar, correspondendo à quarta etapa do processo, que ocorreu entre setembro e dezembro de 2013 (BRASIL, 2015; DE ANDRADE e BOCCA, 2016; CARVALHO, 2017).

Nesta segunda oficina, destacam-se três ideias sobre o Guia sustentadas por três grupos diferentes: os nutricionistas achavam que o material deveria ter um conteúdo mais técnico, os profissionais da área de segurança alimentar e nutricional demandavam mais conteúdo de SAN, para além das dimensões biológicas da alimentação, enquanto os representantes do Nupens/USP (grupo que coordenava a elaboração do material) buscava uma perspectiva de comunicação mais ampla e direcionada à população (CARVALHO, 2017).

Uma versão preliminar do documento ficou três meses em consulta pública, período no qual recebeu 3.125 contribuições de 436 indivíduos/instituições. De acordo com o relatório

final da Consulta Pública, o capítulo que traz a recomendação de que se evitem alimentos ultraprocessados – o capítulo 2 – foi o que mais recebeu contribuições. Das 3.125 contribuições, 1.706 foram avaliadas e, destas, 454 eram direcionadas a este capítulo (BRASIL, 2015).

Durante esse período, foram realizadas diversas reuniões, buscando incentivar a discussão do conteúdo do guia, acolher as diferentes opiniões, estimular a divulgação da consulta em outros espaços de diálogo e incentivar contribuições e possíveis sugestões, contando com a participação de profissionais de saúde da rede de atenção ao SUS, gestores, profissionais da educação e assistência social e representantes da sociedade civil. Com base nesse compilado de contribuições, iniciou-se a última etapa de elaboração da nova edição do guia alimentar (BRASIL, 2015; DE ANDRADE e BOCCA, 2016; CARVALHO, 2017).

A iniciativa de conduzir uma consulta pública amplamente acessível, com estratégias planejadas para mobilizar as pessoas, foi um movimento intencional. O objetivo era não apenas fortalecer a agenda alimentar, mas também estimular discussões sobre o que constituiria uma alimentação adequada e saudável no país (CARVALHO, 2017).

É na etapa de consultas públicas, nas quais há participação de atores com perfis variados (instituições de ensino, pessoas físicas, secretarias, departamentos, coordenações de órgãos federais, estaduais e municipais, conselhos e entidades da área de alimentação e nutrição/SAN e instituições sem fins lucrativos, indústrias, associações e sindicatos de alimentos e outros) (BRASIL, 2015) que posições distintas em relação ao Guia e ao seu conteúdo ficam mais evidentes.

Há uma questão relevante a ser considerada. Cadlerón e Morón, já em 1995, ao analisarem a elaboração de guias alimentares baseados em alimentos nos países da América Latina, apontam uma característica peculiar no continente latino-americano: a não participação da indústria de alimentos na fase de elaboração dos guias. Estas só são envolvidas nas etapas de difusão e promoção desses documentos. Para os autores, há uma questão ética a ser considerada para que a indústria pudesse participar da elaboração dos guias (CADLERÓN; MORÓN, 1995). Em países como os EUA, o setor comercial tem participação no processo de elaboração do material, o que interfere diretamente nos princípios e diretrizes dos documentos produzidos (CARVALHO, 2017).

Em relação às contribuições, faz-se necessário destacar que aquelas enviadas por representantes de indústrias focavam em questões como as referências do guia e “atividade física”, com menos atenção à linguagem do texto e às questões de comensalidade. Por outro lado, representantes de organizações da sociedade civil contribuíram mais para os temas de

“ambiente” e “bebidas alcoólicas” (CARVALHO, 2017). Esses dados são importantes para compreendermos as construções de narrativas em relação ao Guia e a recomendação de se evitar alimentos ultraprocessados.

3.3 SOBRE O GAPB-2014: CONTEÚDO E A CLASSIFICAÇÃO NOVA

A respeito da sua estrutura, o Guia apresenta, no primeiro capítulo, os princípios que fundamentam sua edição. Explica que suas recomendações são baseadas em estudos experimentais, clínicos, populacionais e antropológicos. Destaca que a alimentação é mais que a ingestão de nutrientes, isto é: que é necessário levar em consideração as dimensões sociais e culturais nas práticas alimentares, além de aspectos mais abrangentes, como o impacto ambiental que a alimentação tem, enfatizando a importância de alimentos social e ambientalmente sustentáveis. Ainda nesse capítulo, sugere que as recomendações estejam em sintonia com o seu tempo, levando em conta o cenário da evolução da alimentação no país e as condições de saúde da população (BRASIL, 2014).

O segundo capítulo enuncia recomendações gerais sobre a escolha de alimentos. Estas recomendações, consistentes com os princípios orientadores do guia, propõem que alimentos *in natura* ou minimamente processados, em grande variedade e predominantemente de origem vegetal, sejam a base da alimentação. Estabelece como regra de ouro: preferir sempre alimentos e preparações culinárias a produtos prontos para consumo e evitar alimentos ultraprocessados. Como didática, o guia, além de explicar cada categoria, oferta alguns exemplos de alimentos em cada uma (BRASIL, 2014).

O terceiro capítulo, intitulado “Dos Alimentos à Refeição”, traz orientações sobre combinar alimentos na forma de refeições, valorizando as preparações culinárias consumidas nas diferentes regiões do país. São fornecidos exemplos com fotos de café da manhã, almoço, jantar e pequenas refeições, trabalhando sempre com o conceito de variedade e incentivando preparações culinárias baseadas em alimentos *in natura* ou minimamente processados. Nesse capítulo também é abordada a importância da conservação adequada dos alimentos e sua forma de manipulação, preparo e higienização (BRASIL, 2014).

No capítulo quatro, a atenção se volta para o ato de comer e a comensalidade, ao abordar as circunstâncias do comer, como o tempo, o espaço e a companhia, em prol do prazer que a alimentação deve proporcionar. São destacadas três recomendações principais ao comer: regularidade e atenção, ambiente apropriado e comer em companhia (BRASIL, 2014).

Para finalizar, o último capítulo oferece estratégias para facilitar a adesão às recomendações anteriores, mostrando os principais obstáculos enfrentados: informação, oferta, custo, habilidades culinárias, tempo e publicidade.

O guia ainda apresenta uma seção final, em que são relacionadas sugestões de leituras adicionais, organizadas por capítulos, as quais aprofundam os temas abordados e discutidos pelo material. Além disso, todas as recomendações são apresentadas de forma sintetizada em “Dez Passos para uma Alimentação Adequada e Saudável”.

Ao longo de todo o documento, o guia estimula a reflexão e o pensamento crítico, ressaltando a importância da autonomia nas escolhas alimentares, com uma abordagem ampla e integrada dos alimentos, com foco na combinação destes em forma de refeições, considerando as diferenças regionais, no prazer e nas preparações culinárias e não apenas nos nutrientes.

O Brasil foi o primeiro país a adotar, em suas diretrizes oficiais, o nível de processamento dos alimentos para embasar as recomendações de alimentação adequada e saudável (PAIVA et al, 2019). A respeito do segundo capítulo do guia, cabe aprofundar sobre o que é a classificação NOVA.

Criada em 2009 por cientistas do Nupens/USP, a classificação NOVA foi o primeiro sistema a organizar os alimentos por extensão e propósito do processamento. Este sistema foi desenvolvido em consonância com a realidade epidemiológica do Brasil, e de muitos outros países, que passou a apresentar, principalmente nas últimas décadas, um aumento de registros de casos de DCNTs, como diabetes e hipertensão. O avanço dos casos guarda relação com o processo de transição nutricional que gradativamente indica a substituição de refeições caseiras por opções prontas, como comidas de pacote ou congeladas (NUPENS/USP, 2022).

Naquele ano, a partir do monitoramento do padrão de alimentação da população brasileira com base nas pesquisas de orçamentos familiares realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), observou-se uma queda significativa da aquisição familiar de óleos, sal e açúcar, o que vinha ao encontro das recomendações da época para a prevenção da obesidade e outras DCNTs, bem como uma queda no consumo de alimentos que compõem a base da alimentação brasileira, como arroz, feijão, farinha, leite e carnes. E, então, concluiu-se que as mudanças em curso estavam relacionadas com a substituição gradual das refeições preparadas nos domicílios com alimentos básicos por produtos prontos para o consumo (LEVY et al, 2022).

Com a identificação deste cenário, passou-se a compreender que a alimentação deveria ser analisada para além de um olhar unicamente centrado em nutrientes, pois este modelo

seria insuficiente para entender a transição alimentar e seu impacto no crescimento de obesidade e das DCNTs. Sendo assim, compreendeu-se que o processamento industrial de alimentos seria o elemento-chave para explicar a relação entre alimentação e a saúde (LEVY et al, 2022).

Diante disso, a ciência da epidemiologia nutricional começou a avaliar o impacto do processamento de alimentos na saúde humana e do planeta. Assim, essa nova perspectiva sobre os alimentos leva em consideração os processos pelos quais os ingredientes passam antes de serem consumidos. A classificação divide os alimentos em quatro grupos:

O primeiro grupo compreende alimentos *in natura* ou minimamente processados, sendo eles partes comestíveis de plantas ou animais, cogumelos e algas, logo após sua separação da natureza ou quando submetidos à remoção de partes não comestíveis ou não desejadas, desidratação, moagem, fracionamento, torra, pasteurização, congelamento e demais processos que não envolvam adição de outras substâncias.

O segundo grupo é composto por ingredientes culinários processados, englobando substâncias extraídas diretamente de alimentos do primeiro grupo ou da natureza, tais como açúcar, sal, óleos e gorduras.

O terceiro grupo é formado por alimentos processados, incluindo itens industriais resultantes da adição de um ingrediente do segundo grupo a um alimento do primeiro, sendo, em sua maioria, alimentos com dois ou três ingredientes.

O quarto grupo é o de alimentos ultraprocessados, formulações industriais feitas tipicamente com muitos ingredientes, muitas vezes ricos em substâncias do segundo grupo, contendo pouca ou nenhuma presença de alimentos do primeiro grupo e caracterizadas pela presença marcante de corantes, estabilizantes, texturizantes e demais aditivos químicos (Nupens/USP, 2022).

Dessa forma, a recomendação de se evitar o consumo de alimentos ultraprocessados se baseia em um amplo e crescente conjunto de pesquisas científicas que concluem que padrões dietéticos que se baseiam em alimentos ultraprocessados estão significativamente associados a um ou mais desfechos negativos de saúde (MONTEIRO et al, 2014; 2019).

Estudos conduzidos em diversas populações e utilizando diferentes metodologias confirmam que o consumo de alimentos ultraprocessados leva ao ganho de peso, aumento da adiposidade, diabetes, hipertensão e outras doenças cardiovasculares, depressão, câncer de mama e cânceres em geral, asma em crianças, disfunções renais e mortes prematuras (NUPENS/USP, 2022).

Existem vários mecanismos que explicam essas associações, ligados às características intrínsecas da composição, processamento e formas de consumo e comercialização dos alimentos ultraprocessados. Em geral, esses produtos têm maior densidade energética, mais açúcar livre, gorduras saturadas e trans e menor teor de fibras dietéticas, proteínas, micronutrientes e compostos bioativos. Além disso, os alimentos ultraprocessados têm características específicas de produção, com técnicas que destroem a matriz alimentar e

retiram a água dos alimentos, afetando os sistemas que controlam a saciedade no organismo (Nupens/USP, 2022).

O guia é considerado um marco, pois, além de considerar a alimentação por suas múltiplas dimensões, traz, como regra de ouro, “preferir sempre alimentos *in natura* ou minimamente processados e preparações culinárias a alimentos ultraprocessados” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p. 47). Desta forma, consolida institucionalmente a confluência entre o adequado e o saudável no que diz respeito à alimentação (PAIVA et al, 2019).

Além disso, o guia alimentar traz uma forte valorização da culinária do país, incentivando o consumo de alimentos regionais nas preparações culinárias e se orienta por princípios de sustentabilidade social e ambiental, juntamente com o referencial de SAN. No Guia, defende-se que a escolha por uma alimentação adequada e saudável não depende de cada pessoa apenas, mas de muitos fatores: econômico, político, cultural e social.

Ao adotar uma abordagem qualitativa e orientada pelo grau de processamento dos alimentos, o guia induz, de forma consciente, uma concepção que visa, acima de tudo, à garantia da saúde e nutrição da população brasileira e supera, consequentemente, a ideia reducionista de serem apenas uma fonte para ações de educação alimentar e nutricional (BORTOLINI et al, 2019).

3.4 O GUIA COMO QUESTÃO HEGEMÔNICA: NARRATIVAS EM DISPUTA EM SEU PROCESSO DE ELABORAÇÃO

Além de ser um instrumento de apoio às ações de educação alimentar e nutricional realizadas pelas diferentes instâncias do governo e da sociedade civil, o Guia brasileiro possui um papel relevante como orientador de políticas públicas de alimentação e nutrição e com vistas à garantia do direito humano à alimentação e à soberania alimentar.

Segundo Bortolini et al (2019), ao trazer luz ao debate sobre o nível de processamento de alimentos em documento tão relevante, o Guia alimentar, demarca uma posição política e reafirma a importância do fortalecimento das instituições governamentais e da sociedade civil para que o interesse de saúde pública prevaleça nos espaços decisórios (BORTOLINI et al, 2019).

Como visto, o GAPB-2014 inovou, em relação ao seu anterior, em muitos pontos, incluindo a valorização da comensalidade, dos aspectos socioculturais da alimentação, da dimensão da sustentabilidade e das diferentes formas de conhecimento e autonomia dos indivíduos. Além disso, em consonância com o avanço de pesquisas científicas baseadas em

evidências a respeito da relação entre o consumo de alimentos ultraprocessados e práticas alimentares inadequadas e desfechos negativos em saúde, foi a primeira vez que a diretriz oficial de um país recomendou expressamente que esses alimentos sejam evitados.

Ao incorporar a classificação NOVA como diretriz das recomendações para uma alimentação adequada e saudável, a segunda edição do Guia Alimentar reforçou uma disputa por hegemonia no que diz respeito ao consumo alimentar brasileiro ao delinear a quarta categoria de alimentos: os ultraprocessados.

Ao trazer como regra de ouro: “prefira sempre alimentos *in natura* ou minimamente processados e preparações culinárias a alimentos ultraprocessados” (BRASIL, 2014), o documento incorpora ao discurso oficial que alimentos ultraprocessados devem ser evitados. Isso desagrade diretamente o setor privado comercial, ainda que seja considerado uma referência nacional e internacional para a promoção da alimentação adequada e saudável e exemplo para elaboração de diretrizes alimentares para outros países (ACT e IDEC, 2022).

Não por acaso, o documento sofre variadas ameaças por parte de atores corporativos, principalmente de setores representantes das indústrias de alimentos. De pressões ao Ministério da Saúde à elaboração de materiais contrários ao Guia.

Um exemplo simples dessa atuação é o fato do seu lançamento ter sido cancelado às vésperas sem que o motivo fosse divulgado. O Guia estava pronto para ser lançado no dia 30 de outubro de 2014, durante a 14ª Mostra Nacional de Experiências bem-sucedidas em epidemiologia, prevenção e controle de doenças – Expoepi.

Em entrevista concedida em setembro de 2020 para a Época Negócios, Carlos Monteiro, pesquisador do Nupens/USP e coordenador da pesquisa que elaborou a classificação NOVA, comenta sobre o episódio e as tentativas de boicote da indústria de alimentos:

A indústria de alimentos tenta boicotar o guia desde 2014. Um dia antes de ele ser lançado, a Abia (Associação Brasileira de indústria de alimentos) teve uma audiência com o então ministro, Arthur Chioro, pedindo a suspensão do guia. Foi cancelada a cerimônia de lançamento, mas o próprio ministro avaliou o documento, percebeu que era superimportante e fez o lançamento posteriormente (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2020).

O episódio envolvendo o lançamento é exemplificativo, mas no decorrer da própria elaboração, representações da indústria de alimentos, contrárias principalmente à classificação por nível de processamento, por considerarem um ataque direto ao setor produtivo, produziram variados materiais e mobilizaram contribuições críticas ao material em elaboração.

Durante a elaboração do documento, a etapa de consultas públicas foi um período significativo, no qual diversas representações apresentaram contribuições. Davies et al (2017), ao analisarem os atores, seus argumentos e recomendações durante o debate a respeito da incorporação da classificação de alimentos por nível de processamento no Guia de 2014, trazem alguns apontamentos relevantes.

Segundo esta pesquisa, as recomendações via consulta pública demonstravam dois principais argumentos opostos sobre a alimentação saudável: um argumento reducionista e outro de caráter mais holístico, multidimensional. Além disso, aponta a pesquisa, registrou-se um grande ponto de discordância no que diz respeito à incorporação da classificação de alimentos por processamento. Tal resistência tinha como principal origem as representações da indústria de alimentos.

Carvalho (2017), ao analisar o processo de construção do Guia Alimentar, também identificou uma série de consensos e conflitos entre os principais atores participantes das etapas de elaboração do instrumento. A partir do trabalho da pesquisadora, é possível identificar um forte antagonismo entre os representantes da indústria de alimentos e aqueles representantes de associações da sociedade civil organizada.

Apesar de haver também conflitos entre aqueles que podemos considerar do mesmo campo, o trabalho demonstra que há uma construção de um “nós” e “eles” entre essas duas principais coalizações, principalmente do ponto de vista de associações do terceiro setor e profissionais do campo de SSAN/DHA, que demonstram partilhar de um mesmo ator antagonico: a indústria de alimentos.

Divergências sobre as definições do que é alimentação adequada e saudável e como promove-la fazem parte da própria lógica da política dos alimentos e da alimentação. Como aponta Paarlberg (2010), é característica constitutiva da política dos alimentos e da alimentação a existência de interesses divergentes e a competição política para formatar a ação do Estado. Distintos atores, motivados por interesses diversos, terão compreensões particulares sobre o tema e utilizarão instrumentos próprios para propagar suas posições.

Maluf (2023), ao valer-se da formulação de Mouffe (2005), afirma que os antagonismos são constitutivos da dimensão política (*the political*) dos alimentos, enquanto a política dos alimentos (*food politics*) diz respeito às práticas e instituições que organizam a coexistência em um contexto de conflitualidade.

Para Herring (2015, p.05) a política dos alimentos depende fundamentalmente – e cada vez mais – das ideias (HERRING, 2015, p. 05). Por ter uma natureza política diferenciada, os alimentos devem ser percebidos para além das classificações tradicionais da economia

política, que se referem principalmente às relações entre estado e mercado. Implica, portanto, considerá-los a partir da sua diversidade de sentidos e equivalências.

Alimentos, por exemplo, são subsistência, mercadoria, cultura, afeto, recurso natural e direito (VIVEIRO POL, 2018). E além de permitir variadas dimensões, estas se encontram em constante embate por protagonismo, fruto das relações de poder que lhe são inerentes.

Além disso, disputar hegemonia sobre determinado tema diz respeito a busca em tornar coletivo um entendimento que é individual (ou restrito a um grupo ou coalizão). Isto é: a hegemonia corresponde ao momento em que uma identidade em particular assume, temporariamente, a representação de uma totalidade (LACLAU, 2014). Em diálogo com o desenvolvido por Gramsci, há sempre caráter contingente e precário de uma construção hegemônica, mostrando que, mesmo diante de um discurso hegemônico, este nunca será permanente. Logo, não existiria nenhum grupo ou força social destinada a ser hegemônica, mas sim um interminável jogo de diferenças, onde diversas identidades lutam arduamente para se estabelecer.

Segundo essa perspectiva da Teoria do Discurso, toda ordem hegemônica é uma articulação temporária e precária de práticas contingentes. E portanto, é também a expressão de uma configuração específica de relações de poder (MOUFFE, 2014).

No que diz respeito aos debates em relação à promoção da alimentação adequada e saudável, as disputas por hegemonia envolvem variados atores, tendo destaque: organizações governamentais e não governamentais, indústrias alimentícias, profissionais de saúde e nutrição, grupos de consumidores e a mídia (GUERRA, CERVATO-MANCUSO, BEZERRA, 2019). No caso do Guia Alimentar não seria diferente.

Defender ou se opor a recomendações que interfiram nas escolhas alimentares dos consumidores podem ser reforços ou obstáculos à promoção da alimentação adequada e saudável, o que pode vir a interferir na própria efetividade do GAPB-2014 como ação pública.

No campo da ação política, à medida que há mais esforços em definir e instrumentalizar a promoção da alimentação adequada e saudável, acentua-se o conflito entre coalizações com distintos objetivos.

Em que pese as ações corporativas voltadas ao domínio do debate sobre a alimentação serem cada vez mais robustas e multifacetadas, há um esforço contínuo de agentes da sociedade civil em disputar esse espaço de ação. Trata-se de uma característica própria do campo político da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada (SSAN/DHA): o empenho das coalizações contra-hegemônicas em impulsionar o desenvolvimento das ações públicas desta agenda.

Entende-se como coalizão a aliança entre diversos atores sociais, como associações, representantes eleitos, especialistas, líderes sociais e políticos, consultores, agências de financiamento e ativistas, que se unem para enfrentar uma questão política comum. Essas coalizões buscam influenciar políticas públicas e reorientar o imaginário social por meio da mídia tradicional e social (MASSANDIER, 2016).

Neste quadro de disputa e de relações de poder assimétricas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, diversos autores (MIALON et al, 2015; POMPEIA, 2021) têm se preocupado em identificar, compreender e até denunciar as ações de atores corporativos que buscam protagonizar esta agenda.

Da perspectiva do consumo, as mudanças dos hábitos alimentares da população brasileira, caracterizadas pela substituição da “comida de verdade”¹⁴ por alimentos ultraprocessados, têm relação com o papel das indústrias de alimentos, fundadas também em uma racionalidade neoliberal (DARDOT e LAVAL, 2019), que, além de capturar os poderes públicos em defesa dos seus interesses, atuam na construção de narrativas voltadas a agenciar também a construção simbólica de o que é se alimentar de forma adequada e saudável.

Nestle (2013), ao analisar como a indústria de alimentos influencia aspectos relativos à nutrição e saúde, critica o uso que esta faz do discurso da “não existe alimento bom ou ruim”, argumentando que a publicidade de alimentos, a rotulagem nutricional e outras práticas da indústria podem tornar difícil para os consumidores fazer escolhas saudáveis. A autora também argumenta que a indústria alimentícia tem um papel significativo na ocorrência da obesidade e outras doenças crônicas, e que as políticas governamentais são necessárias para ajudar a proteger a saúde pública (NESTLE, 2013).

Nesta pesquisa, consideramos que os discursos são importantes instrumentos de ação política e que, por isso, se tornam interessantes objetos de análise quando pensamos em aspectos relacionados à alimentação. Por constituírem as práticas políticas dos atores (FAIRCLOUGH, 1992), isto é, por serem instrumentos de ação política, as narrativas se apresentam como caminhos para compreender as questões que envolvem a política dos alimentos e da alimentação, uma vez que são capazes de produzir mudanças no espaço social.

¹⁴ O termo “comida de verdade” ganhou tração com o manifesto elaborado ao final da 5ª CNSAN, ocorrida em 2015. Dentre muitos pontos, o documento aponta que a comida de verdade “começa com o aleitamento materno, é produzida pela agricultura familiar, com base agroecológica e com o uso de sementes crioulas e nativas” (BRASIL, 2015). Destaca a produção de alimentos pela agricultura familiar, livre de agrotóxicos e baseada em princípios de sustentabilidade. Reforça que a alimentação adequada é um ato político e que a história alimentar do Brasil é marcada por diversas influências culturais e sofrimento dos povos originários e africanos escravizados. O documento pode ser acessado em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/5_conferencia/5_conferencia/Manifesto_COMIDADEVERDADE.pdf

Leach et al (2020) apontam a possibilidade de compreender a política dos alimentos a partir de sete abordagens¹⁵, dentre elas, a que nos interessa: a dos discursos alimentares (*food discourses*). Segundo os autores, a partir dos discursos alimentares é possível perceber as relações de poder e suas capacidades de operação e de mudança e., especialmente, como o uso de diferentes áreas de conhecimento, seja social ou político, somado ao uso das narrativas e das práticas discursivas podem fortalecer o papel de distintos atores e sua capacidade de inserção neste cenário político.

Conceitos, aos quais são atribuídos significados, como é o caso da alimentação, não são algo natural. Como aponta Laclau (2014), ao elaborar sua Teoria do Discurso, conceitos são fruto de uma construção política, que compreende as razões, os caminhos, os atores e as narrativas utilizadas. Isto é, o discurso.

O discurso é aqui compreendido como, mais do que palavras, a articulação destas com outras ações a fim de construir sentidos que disputarão espaço no social. O discurso é tudo que tem significado, isto é, ações, performance, falas, imagens. É um ato comunicacional. Não é uma simples soma de palavras, mas uma consequência de articulações concretas que unem palavras e ações (individuais e coletivas), que têm natureza material e não mental e/ou ideal (LACLAU, 2014).

Como constitutivo da realidade, o discurso define as percepções a seu respeito e constrói suas múltiplas conotações. Isto é perceptível em variadas dimensões da sociedade, especialmente aquelas referentes ao campo da alimentação. Portanto, faz sentido na próxima seção descrever quais as conotações sobre o Guia alimentar e a referência a classificação NOVA são agenciados por coalizações distintas. Se entendemos que há narrativas em disputa, cabe compreender quais as questões são apontadas por elas.

Assim, considerando as evidências apresentadas por outras pesquisas que são referência para esta dissertação e considerando a relevância dada as narrativas que são construídas como instrumentos de ação política, apresentamos agora dois discursos que consideramos centrais na disputa pelo guia alimentar. É possível identificar dois discursos-mestres: um voltado a uma perspectiva mais reducionista e outro fundamentado em uma perspectiva multidimensional no que diz respeito à promoção da alimentação adequada e saudável.

¹⁵Além da abordagem dos discursos alimentares, Leach et al (2020) apontam as seguintes: dos interesses e incentivos (alimentares/alimentos – *food interests and incentives*), institucionais (*food institutions*), regimes alimentares (*food regimes*), movimentos sociais e mobilizações (*food contetions and movements*), sistemas de inovação alimentares (*food innovation systems*), e socioambientais (*food socio-natures*).

A identificação destes discursos-mestres permite correlacioná-los com coalizações da indústria de alimentos, por um lado e por outro, com representantes da sociedade civil organizada.

A seleção do material analisado e descrito foi feita a partir do relatório final de consulta pública ao Guia Alimentar, dos materiais elaborados por porta-vozes de cada coalização, bem como da leitura de outras pesquisas já realizadas a respeito. A fim de complementar a elaboração destas narrativas, foram realizadas entrevistas com figuras relevantes no campo de debate em questão. A intenção foi identificar os principais argumentos presentes nestes discursos e apontar quais as questões estão em disputa.

3.4.1 “Pela comida de verdade”: o que diz o discurso multidimensional?

Antes de adentrarmos no que diz este discurso, faz-se necessário apontar quem são seus porta-vozes. Ao analisarmos as contribuições ao Guia e as organizações e figuras que promoveram manifestos e notas em apoio foi possível identificar uma coalização formada por organizações ligadas à alimentação e a segurança alimentar e nutricional, organizações sem fins lucrativos, representantes do governo da época, profissionais de saúde e acadêmicos. Representações como Abrasco, IDEC, Nupens/USP, CONSEA, dentre outros.

A defesa da classificação NOVA como aporte para o desenvolvimento do Guia Alimentar passa principalmente pela compreensão desta pesquisa como uma ruptura paradigmática. Segundo Khun, uma ruptura paradigmática ocorre quando os parâmetros instituídos e práticas já estabelecidas não são suficientes para solucionar a questão, sendo preciso quebrar os compromissos até então firmados metodologicamente e dedicar-se a investigações extraordinárias que finalmente possam conduzir a profissão a um novo conjunto de compromissos, a uma nova base para a prática da ciência (KHUN, 1962).

No caso da classificação NOVA, a compreensão de que a análise da alimentação unicamente pelos nutrientes não era suficiente para solucionar as questões alimentares recentes impulsionou os pesquisadores responsáveis a pensarem em novas bases para pôr em prática a ciência. A incapacidade das regras predominantes até então centralizadas na questão nutricional foi um prelúdio para a busca de novas regras. Logo, um eixo central da defesa desta classificação como norteador do Guia Alimentar se baseia na compreensão da inovação necessária que a pesquisa traz para a ciência da nutrição e saúde.

Conforme identificado por Davies et al (2017), que analisaram as contribuições feitas durante o período de consulta pública ao Guia Alimentar, figuras porta-vozes deste discurso

adotaram uma perspectiva que valoriza as dimensões sociais e culturais da alimentação, a multiplicidade de saberes e a promoção de sistemas alimentares mais sustentáveis.

Ao defender a multidimensionalidade da alimentação e a capacidade que a classificação NOVA possui de promover essa reflexão, este discurso põe em xeque o nutricionismo, isto é, a superestimação dos nutrientes. Se, pelo critério nutricional, uma alimentação saudável seria baseada no equilíbrio e na composição nutricional da dieta, particularmente em relação aos macronutrientes (carboidratos, proteínas e gorduras), pelo critério da NOVA, a dieta é considerada mais saudável quanto maior for a presença de alimentos *in natura* ou minimamente processados.

Além disso, segundo este discurso, há uma compreensão de que o alimento desempenha um papel fundamental na organização da sociedade. Isto é, ao entender o alimento para além dos aspectos nutricionais, a classificação NOVA permite a reflexão sobre os meios pelos quais o alimento é transformado e apropriado pelas pessoas até seus impactos sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Um dos principais argumentos é o fato de a classificação trazer luz para a compreensão de que todas as dimensões da alimentação são legítimas. Isto é, os nutrientes possuem relevância, mas eles sozinhos não são alimentação, muito menos nutrição. Portanto, aspectos como a comensalidade também são valorizados.

Outro ponto fundamental é a percepção de que a linguagem dos ultraprocessados é simples e mais fácil de ser compreendida pela população do que se falar unicamente de macros e micros nutrientes. A identificação de um produto como ultraprocessado seria de mais fácil compreensão do que uma análise sobre a quantidade de gordura, açúcar e sal em um determinado alimento ou preparação, por exemplo. Neste sentido, a autonomia da escolha do cidadão passa pelo acesso a informações sobre o processo de produção dos alimentos consumidos para que façam melhores escolhas e não estejam submetidos à publicidade do setor comercial.

3.4.2 “Não existe alimento bom ou ruim”: o que diz o discurso reducionista?

Ao analisarmos as contribuições ao Guia e as organizações e figuras que promoveram manifestos e notas questionamento a incorporação da classificação NOVA no Guia Alimentar, foi possível identificar uma coalização formada principalmente por representações da indústria de alimentos e alguns profissionais da área da nutrição. Dentre os principais porta-vozes que contribuíram no decorrer da consulta pública ao Guia Alimentar constam a ABIA e ABIAD.

O ponto central deste discurso se organiza em torno da defesa de que a distinção proposta entre alimentos saudáveis e produtos alimentícios – ultraprocessados, é prejudicial para o consumidor, uma vez que todos os alimentos podem se encaixar em uma alimentação balanceada e equilibrada. Neste entendimento, o termo ultraprocessado se tornou um slogan que impede uma consideração mais matizada dos alimentos em termos de condicionantes nutricionais. Em vez disso, cria-se uma dicotomia simplista entre “alimentos de verdade” e “ultraprocessados”, que é vista como academicamente desinteressante para pensar sobre essas questões.

Neste discurso, questiona-se a aplicabilidade do guia no Brasil, considerando as diferenças nos padrões de alimentação e rotinas das populações rurais e urbanas, e a dificuldade de garantir um abastecimento eficiente de alimentos *in natura* ou apenas processados para toda a população.

Em relação à classificação NOVA, compreende-se como uma classificação sem respaldo científico, o que tornaria o conteúdo do Guia ideológico e pouco prático, além de estar em descompasso com o estágio social e cultural da população brasileira.

Além disso, entende-se que a associação inadequada de danos relativos à obesidade e DCNTs, como hipertensão e diabetes, exclusivamente à ingestão de produtos prontos para o consumo, como ultraprocessados é problemática e desconsidera que a indústria tem feito inovações e alterações em seus processos para reduzir o teor de componentes como sal, açúcar e gordura na composição desses produtos.

Segundo os argumentos desta narrativa, as DCNTs advêm de causas multifatoriais, e, portanto, o Guia Alimentar deveria trazer essas informações. E que o Guia Alimentar precisa contemplar aspectos mais globais sobre o conceito de vida saudável, discutindo elementos além do alimento, como acesso a prática de atividades físicas, lazer, educação, entre outros.

Por fim, um ponto fundamental deste discurso é o argumento de que se todos passassem a se alimentar apenas com alimentos *in natura* ou minimamente processados, provavelmente a agricultura familiar não supriria a demanda de alimentos de toda a população por muito tempo. Defende-se que alimentos processados e ultraprocessados muitas vezes são uma opção para diferentes situações e regiões.

Aponta-se que em um país em desenvolvimento como o Brasil, a realidade das famílias é bem desigual, e nem todas conseguem manter uma alimentação tradicional caseira. Quando isso acontece, muitas vezes se dá à base de frituras e comidas com alta densidade energética, que confere a tão conhecida “sustância”.

Segundo esta narrativa, o Guia, ao recomendar limitar o consumo dos alimentos processados e ultraprocessados, pois são ricos em açúcar, sódio e gorduras, e são nutricionalmente desequilibrados, desconsidera a iniciativa das grandes indústrias de alimentos, que assumiram um acordo com o Ministério da Saúde para estipular metas para reduzir os ingredientes considerados sensíveis aos riscos de doenças relacionadas aos problemas de saúde pública.

As críticas ao Guia se concentram em sua abordagem de classificação dos alimentos, considerando fatores além da alimentação na promoção da saúde, e a realidade da produção e consumo de alimentos no Brasil. A ideia de “comida de verdade” é vista como um slogan difícil de contestar, e a classificação de um alimento como ultraprocessado com base no número de ingredientes é considerada uma simplificação excessiva.

Em suma, o argumento central é que a classificação de alimentos como ultraprocessados é ideológica e simplista, ignorando a complexidade dos processos de produção de alimentos e a variedade de fatores que contribuem para a saúde nutricional. Além disso, sugere-se que essa classificação exclui uma grande proporção dos alimentos que as pessoas estão realmente consumindo, tornando-a menos útil como ferramenta para orientar as escolhas alimentares.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO

O desenvolvimento de guias alimentares passa pela identificação dos problemas de saúde mais relevantes na população e a determinação de quais deles estão relacionadas com a alimentação (BARBOSA; SALLES-COSTA; SOARES, 2006). Quando o Guia de 2014 traz, dentre as suas principais recomendações, a seguinte regra de ouro: “prefira sempre alimentos *in natura* ou minimamente processados e preparações culinárias a alimentos ultraprocessados” (BRASIL, 2014), há a oficialização de um discurso que identifica como problema de saúde pública o aumento expressivo do consumo de alimentos ultraprocessados e seus efeitos na saúde.

O GAPB-2014 é considerado um avanço por organizações como Conselho Nacional de Saúde, CONSEA, a Abrasco e organismos internacionais como Unicef, FAO e OPAS, universidades, sociedade civil, profissionais e estudantes ao contextualizar a alimentação adequada e saudável dentro de uma perspectiva cultural, social, econômica, política e ambiental (BRASIL, 2015). Tal percepção, todavia, não é unívoca.

Como vimos, a incorporação da classificação de alimentos por nível de processamento não agradou ao setor comercial alimentício. Ainda que, para o setor, faça parte de seu

repertório discursivo o reconhecimento da importância de guias alimentares para a população, parte do conteúdo do documento foi recebido como um ataque direto à indústria de processamento.

No decorrer deste capítulo, procuramos demonstrar como o Guia de 2014 consolida-se como uma questão de disputa que mobilizará diferentes atores e narrativas a respeito do seu conteúdo. Em relação à importância de guias alimentares, há uma percepção compartilhada por estes diferentes atores de que guias alimentares são fundamentais para fomentar a educação nutricional. A grande questão envolve seu conteúdo.

Nesta dissertação, propomos olhar para as questões que envolvem a política dos alimentos e da alimentação, na qual se insere essa problemática, a partir dos discursos, por entendermos como parte do processo de efetivação e desenvolvimento da realidade social. Quando entendemos o Guia como uma questão de disputa, entendemos que esta disputa passa pela elaboração de narrativas por aqueles que possuem interesse em agenciar a temática.

O agenciamento de questões relevantes da sociedade por atores ou coalização de atores passa por interesses distintos. Ao olharmos para as disputas em torno do Guia Alimentar no decorrer do seu processo de elaboração identificamos dois discursos principais: um de caráter mais multidimensional e outro de caráter mais reducionista.

O discurso de caráter multidimensional, defendido por uma coalizão de organizações e indivíduos, incluindo Abrasco, IDEC, Nupens/USP, CONSEA, entre outros, apoia a classificação NOVA para o desenvolvimento do Guia Alimentar. Esta abordagem é vista como uma ruptura paradigmática, desafiando a análise da alimentação baseada unicamente em nutrientes e promovendo uma compreensão multidimensional da alimentação.

A classificação NOVA é valorizada por sua capacidade de refletir sobre os aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais da alimentação, além dos nutricionais. A linguagem dos ultraprocessados é vista como mais acessível para a população, facilitando a compreensão e a tomada de decisões informadas sobre a alimentação.

Por outro lado, o discurso de caráter mais reducionista, mobilizado principalmente por representações da indústria de alimentos, como a ABIA e a ABIAD, e por alguns profissionais da área da saúde e nutrição, argumentam que a distinção entre alimentos saudáveis e ultraprocessados é prejudicial para o consumidor, pois todos os alimentos podem se encaixar em uma alimentação balanceada. Questiona-se a aplicabilidade do guia no Brasil, considerando as diferenças nos padrões de alimentação e a dificuldade de garantir um abastecimento eficiente de alimentos *in natura* ou minimamente processados.

A classificação NOVA é vista como sem respaldo científico e ideológica, e a associação de prejuízos à saúde exclusivamente à ingestão de ultraprocessados é considerada problemática, ignorando as inovações da indústria para reduzir componentes como sal, açúcar e gordura. Argumenta-se que o Guia deveria contemplar aspectos mais amplos do conceito de vida saudável, além do alimento, e que a agricultura familiar não supriria a demanda se todos se alimentassem apenas com alimentos *in natura* ou minimamente processados.

Feita a recuperação dos principais argumentos utilizados pelas narrativas centrais à nossa problemática, ainda nos resta compreender de que maneira essas práticas discursivas podem ser potencializadas. Isto é, quais as estratégias discursivas são utilizadas para melhor disseminar o conteúdo deste discurso e quais os significantes que a alimentação adequada e saudável pode conter quando inserida em diferentes contextos narrativos? Para responder essas questões, no próximo capítulo propomos a análise política destes discursos a partir de um estudo de caso.

4 ESTUDO DE CASO: A TENTATIVA DE REVISÃO DO GUIA ALIMENTAR EM SETEMBRO DE 2020. ANÁLISE DAS PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS

Como visto, desde a sua elaboração, o GAPB-2014 é objeto de disputas políticas que mobilizam distintas narrativas a respeito da sua existência e do seu conteúdo. Mesmo representando uma referência nacional e internacional para a promoção da saúde e da alimentação adequada e saudável, o documento desagrada o setor privado comercial por apresentar a classificação dos alimentos por nível de processamento proposta pelo Nupens/USP como abordagem estruturante de suas recomendações.

No decorrer desta dissertação, buscamos apresentar como o Guia Alimentar mobiliza diferentes narrativas a seu respeito. Dentre as coalizações políticas, destacamos duas narrativas principais que agenciam o tema, em especial no que diz respeito à questão dos ultraprocessados, por entendermos ser a pauta principal de disputa em relação ao instrumento público.

Neste capítulo, propomos olhar para um episódio específico que consideramos relevante quando tratamos sobre disputas políticas em relação ao Guia Alimentar. A partir do estudo de caso, com apoio no enfoque teórico e metodológico apresentado a seguir, buscamos identificar as principais práticas e estratégias discursivas apresentadas nos discursos analisados, para ao fim responder: quais os significantes que a alimentação adequada e saudável pode conter quando inserida em diferentes contextos narrativos?

4.1 RESUMO DO CASO: SOBRE A TENTATIVA DE REVISÃO DO GUIA ALIMENTAR EM SETEMBRO DE 2020

Em 17 de setembro de 2020, é tornada pública, por meio de veículos da imprensa e mídias sociais a Nota Técnica nº 42 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Dirigida ao Ministério da Saúde, na figura do Ministro Eduardo Pazuello, a NT, elaborada a pedido da então ministra Tereza Cristina, solicitava a revisão do GAPB-2014. Dentre as principais questões levantadas pela NT encontravam-se críticas diretas aos argumentos contidos no Guia fundamentados na classificação NOVA.

De acordo a nota, que foi divulgada publicamente em razão do seu vazamento à imprensa, o Guia Alimentar exigia uma urgente revisão, uma vez que a classificação não cumpria com a responsabilidade de ser clara, coerente e capaz de auxiliar no estabelecimento de diretrizes de promoção da alimentação adequada e saudável. De acordo com a solicitação, ao utilizar uma classificação confusa e incoerente, o Guia era impedido de ampliar a autonomia das escolhas alimentares e, portanto, prejudicaria a correta formação de diretrizes

para a promoção da alimentação adequada e saudável. Além disso, afirmava que “a diferenciação de alimento ultraprocessado por meio da contagem do número de ingredientes (frequentemente cinco ou mais) parece ser algo cômico”.

A NT trazia, ainda, uma crítica ao processo de elaboração do documento, pois, segundo os servidores do MAPA que elaboraram a NT, a revisão completa do Guia deveria contar com ampla discussão com setores especializados na ciência dos alimentos. Sob esse argumento, há a defesa de que a ciência médica e da nutrição são fundamentais para o Guia, contudo seria indispensável a participação de outros especialistas como os engenheiros de alimentos.

Por fim, a NT afirmava que o Guia brasileiro era um dos piores do planeta e que a recomendação mais forte para que essa condição se alterasse seria a imediata retirada das menções à classificação NOVA e das menções equivocadas, preconceituosas e pseudocientíficas sobre os produtos de origem animal. Tudo isto com apoio em estudos científicos que balizariam os argumentos em favor dos ultraprocessados como parte da dieta da população, dentre eles, um *ranking* do Comitê Científico da Agência Espanhola de Segurança Alimentar e Nutrição (AESAN) que o classificaria como um dos piores do mundo.

Logo após a NT se tornar pública, rapidamente organizações que representam grandes nomes da indústria de alimentos, como Coca-Cola, Unilever, Nestlé, Mondeléz, Danone, Bauducco, além de associações da Indústria Nacional, como ABIA, a Associação Brasileira da indústria de alimentos para Fins Especiais e Congêneres (Abiad) e a Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição (SBAN)¹⁶, movimentaram notas públicas de apoio ao pedido de revisão, afirmando que é preciso incorporar o avanço da ciência (JOIO E O TRIGO, 2020).

Através de uma nota oficial, a ABIA alegou que apoia a existência do Guia Alimentar para a População Brasileira e sua constante revisão, à medida em que a ciência avança, ressaltando a importância da industrialização para atender as demandas do consumidor. A nota aponta ainda que na visão da indústria de alimentos e bebidas, não há alimento “bom” ou “ruim”, uma vez que seria consenso entre especialistas que tudo depende do equilíbrio na dieta. Ao final, o comunicado cita um estudo que aponta o Guia Alimentar da População Brasileira como um dos piores do mundo.

A Associação Brasileira da indústria de alimentos para Fins Especiais e Congêneres (Abiad) declarou que “apoia a revisão e, se necessário, a atualização das recomendações dietéticas” (JOIO E O TRIGO, 2020).

¹⁶ A nota pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sban.org.br/notas-tecnicas-interno.aspx?post=14>

A SBAN, em publicação em seu site oficial a respeito da nota do MAPA, argumenta que revisões periódicas de guias alimentares são recomendáveis, e cita o caso estadunidense como exemplo, onde é obrigatória a revisão do guia a cada cinco anos, e defende que a revisão seja feita pela ótica científica e envolva atores da academia, associações, profissionais das áreas da saúde e da tecnologia de alimentos e do governo.

Por outro lado, pesquisadores e organizações da sociedade civil da área da saúde e da promoção da alimentação adequada e saudável também promoveram manifestações a respeito da solicitação demonstrando consternação em relação à NT.

O Nupens/USP, núcleo responsável pela elaboração da classificação NOVA – duramente atacada pela NT e pelas manifestações das representações da Indústria – foi um dos primeiros a se posicionar sobre o assunto, apontando que as críticas se resumem a afirmações não amparadas por qualquer evidência científica¹⁷. A entidade tratou de refutar os argumentos da referida nota, ao enfatizar a falta de rigor científico e a ausência de pesquisas (revisões sistemáticas e estudos clínicos). O Nupens/USP termina sua nota convocando o Ministério da Saúde e a sociedade civil a responderem ao que é descrito como um “descabido ataque à saúde e à segurança alimentar e nutricional do nosso povo” (NUPENS, 2020).

Além do Nupens/USP, as mais variadas organizações da sociedade civil apresentaram manifestações em apoio ao Guia Alimentar e ao próprio Nupens/USP. Dentre elas, a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, IDEC, ACT, Abrasco, ASBRAN, dentre outras.

O IDEC divulgou uma notificação extrajudicial¹⁸ solicitando esclarecimentos ao MAPA sobre o conteúdo de sua nota técnica, pois, de acordo com o instituto, o documento do Ministério vai contra o interesse público, as evidências científicas e os fundamentos legais. O documento ressalta que o guia recebeu reconhecimento internacional de organizações como a OMS, a FAO e o Unicef. Ele também enfatiza que a estratégia de classificar os alimentos com base no nível de processamento é eficaz no combate à obesidade e às doenças crônicas resultantes dessa condição. Finalmente, o documento questiona a solidez dos argumentos e das referências científicas fornecidas, levantando “dúvidas sobre a possível influência indevida de entidades privadas do setor produtivo na elaboração do ato administrativo em questão, emitido por funcionários públicos do MAPA, o que poderia constituir atos de improbidade administrativa puníveis de acordo com o artigo 4º da Lei nº 8429/1992”.

¹⁷ A nota pode ser encontrar no seguinte endereço eletrônico: <https://www.fsp.usp.br/nupens/nota-oficial/>

¹⁸ A notificação extrajudicial pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: https://idec.org.br/sites/default/files/arquivos/notificacao_mapa_guia.pdf

A Aliança, uma coalização de 59 grupos da sociedade civil e de pesquisadoras e pesquisadores brasileiros, divulgou um manifesto com assinaturas espontâneas em apoio ao Guia e contra a desvinculação dele à classificação NOVA, amplamente divulgado nas redes sociais e que obteve apoio de nutricionistas, chefs de cozinha e outros *influencers* (ACT e IDEC, 2022)¹⁹. Em janeiro de 2024, o documento contava com mais de 40 mil adesões.

Segundo o manifesto, a Nota Técnica apresenta argumentos superficiais e tenta ocultar os impactos negativos que os alimentos ultraprocessados podem ter na saúde, contrariando um conjunto consistente de evidências científicas. Em defesa do Guia, o manifesto aponta se tratar de um documento oficial do governo brasileiro, fruto da cooperação técnica entre várias instituições, e que tem acumulado reconhecimento nacional e internacional.

Aponta, ainda, que o Guia é visto como um instrumento legítimo de promoção da saúde e orientador de políticas públicas, pois articula um robusto saber científico para a promoção e proteção de uma alimentação adequada, saudável e sustentável. Destaca o crescente número de pessoas acometidas por DCNTs relacionadas ao consumo de alimentos e bebidas ultraprocessados, uma realidade global evidenciada por um extenso arcabouço de evidências científicas.

Argumenta que a alimentação adequada e saudável é um direito reconhecido na Constituição Federal, e é obrigação de todos os órgãos públicos proteger esse direito e que, por isso, as instituições públicas, incluindo o MAPA, devem conduzir seus trabalhos respeitando os preceitos constitucionais e as políticas públicas existentes, isentas de qualquer interferência de interesses econômicos alheios à promoção da saúde.

Ressalta que as mudanças estruturais nos sistemas alimentares têm ocupado lugar de destaque nas agendas internacionais e, portanto, negar a urgência e viabilidade de sistemas alimentares resilientes, saudáveis e sustentáveis é negar os desafios contemporâneos.

Por fim, alega que é preciso garantir o direito da população à informação de qualidade, livre de conflitos de interesses comerciais e privados, baseada em evidências científicas e comprometida com o direito à saúde, à alimentação e à vida.

Junto ao Manifesto também foi lançada uma hashtag #EuApoioOGuiaAlimentar em redes com Twitter e Instagram, que contou com grande apoio de variados perfis nas redes, além do uso de filtros para os perfis dos usuários que tivessem interesse em demonstrar apoio à mobilização.

¹⁹ O manifesto pode ser encontrado no seguinte endereço eletrônico: <https://alimentacaosaudavel.org.br/manifesto-guia-alimentar/>

Internacionalmente, um grupo de 33 cientistas de países como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Reino Unido, México, Chile e África do Sul assinou uma carta²⁰ endereçada à ministra Cristina para rechaçar a nota técnica do Mapa. Nesta carta, os cientistas reforçam o reconhecimento internacional da pesquisa orientada pelo Nupens/USP e que faz parte das diretrizes do Guia Alimentar, além de apontar os problemas oriundos do consumo de alimentos ultraprocessados.

Deputados de oposição ao governo federal da época também se juntaram ao coro de apoio ao Guia Alimentar. O Deputado Federal Alexandre Padilha, do Partido dos Trabalhadores (PT) e ministro da Saúde no primeiro mandato de Dilma Rousseff, apresentou requerimento (RIC nº 1217/2020) solicitando informações ao MAPA sobre reuniões da Ministra com representantes da ABIA, além de dados sobre o processo que instaurou a NT n. 42 de 2020. A bancada do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) na Câmara dos Deputados também apresentou requerimento (RIC nº 1219/2020) nos mesmos moldes do requerimento do deputado do PT. Em ambos os requerimentos, a justificativa para o pedido de informação se baseia na nota oficial do Nupens/USP e no Manifesto organizado pela Aliança.

Após a má repercussão dos ataques contra o Guia e das mobilizações de apoio ao Manifesto organizado pela Aliança, o Ministério voltou atrás em cerca de uma semana desde o vazamento da nota. Segundo o despacho da ministra, a NT não era suficiente e consistente o suficiente para fundamentar a discussão sobre o assunto. E ainda apontou que os aspectos relacionados às questões nutricionais eram de competência da área da saúde (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020).

Em resposta (Informação nº 37/DAEO/SPA/MAPA) aos requerimentos protocolados pelos deputados, a Secretaria Política Agrícola – SPA, por meio de seu Departamento de Análise Econômica e Políticas Públicas, se ateve a responder as perguntas que não envolviam o teor da NT, uma vez que esta havia sido rechaçada pela Ministra da pasta.

Dentro daquilo que importa a esta dissertação, informou a SPA que a revisão do Guia Alimentar tem se demonstrado um tema de interesse público, que o MAPA recebia questionamentos sobre o seu conteúdo e que as manifestações solicitando uma NT direcionada ao MS tiveram início na Câmara Temática de Agricultura Orgânica (CTAO), em 09 de dezembro de 2020 e na Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Carne Bovina, em 16 de março de 2020, ambas câmaras do Conselho Nacional de Política Agrícola.

²⁰A carta pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <https://www.fsp.usp.br/nupens/mais-de-30-cientistas-estrangeiros-enviam-ao-mapa-carta-em-defesa-do-guia-alimentar/>

Além disso, apontou que a ABIA solicitou audiência com o Ministério para tratar do pedido do MAPA ao MS para a revisão do Guia por meio de ofício no qual a associação apontava que “o Guia não só traz conceitos e orientações controversas, como a sua elaboração careceu de amplo debate e, em partes, não seguiu rigor técnico e científico recomendado na elaboração de documento de tamanho impacto”. O ofício ainda relata que o Comitê Científico da Agência Espanhola de Segurança Alimentar e Nutrição (AESAN) havia se pronunciado no sentido de que a classificação NOVA: (i) tem gerado grande controvérsia no mundo científico e acadêmico pela falta de homogeneidade da aplicação dos seus critérios, (ii) tenta relacionar o processamento de alimentos a questões de saúde, ignorando a composição nutricional dos alimentos e, pior, associa o grau de processamento à baixa qualidade do alimento e (iii) as evidências científicas são frágeis e insuficientes para sustentarem tais correlações”.

Informa que a questão da atualização do Guia Alimentar já foi levantada por outros representantes em eventos vinculados à Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) e que, devido ao histórico de motivações de interesses públicos e de questionamentos de evidências científicas, legais e técnicas do Guia Alimentar, o MAPA tomou a iniciativa de reunir um grupo técnico formado por técnicos do MAPA, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e do Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL). Contudo, por fim, concluiu que o tema dos ultraprocessados é um assunto complexo e mereceria uma discussão com adequada participação pública e privada.

As movimentações descritas no episódio ocorrido em setembro de 2020 apontam um caso em que dois discursos mestres foram mobilizados. Importante destacar que o período em que se passa o caso em análise se travava de um contexto socio, político e sanitário de grande instabilidade. O governo federal era presidido por Jair Bolsonaro, gestão que ficou marcada pelo desmonte de políticas públicas e o mundo vivenciava a pandemia de COVID-19 (FIAN BRASIL, 2019; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2020).

Neste contexto de transformações políticas, onde se abre espaço para questionamentos sobre demandas e expectativas sobre o Estado e que a hegemonia estava em suspense, favorece-se o cenário para disputas políticas de discursos. Para analisar e identificar as práticas e estratégias discursivas presentes nesse cenário, faremos uso do referencial teórico a seguir.

4.2 REFERENCIAL TEÓRICO

A análise realizada nesta pesquisa foi baseada na Teoria do Discurso da *University of Essex*, a partir de obras de Laclau e Mouffe (1985), com as releituras de novos aportes de

Balsa (2017; 2020), articulados com a perspectiva de Marcos interpretativos de Benford e Snow (1998) e Galván (2012). A escolha por este referencial se deu pela minha experiência no grupo DISCURSO, no qual trabalhamos os discursos e as disputas políticas nas eleições de 2022²¹.

Para esta pesquisa, os conceitos articulados pela Teoria do Discurso reforçam nossa premissa do papel das narrativas como ação política, sobretudo quando pretendemos analisar disputas de narrativas que consideramos antagônicas e que se articulam em busca de hegemonia em torno da alimentação.

A Teoria do Discurso, como teoria pós-marxista, surge a partir da junção de dois enfoques teóricos: a crítica ao essencialismo encontrada no pós-estruturalismo, representado por Derrida, Lacan e Foucault, e pelas importantes contribuições da concepção gramsciana de hegemonia (LACLAU, MOUFFE, 1985; MOUFFE, 2014). Concentra-se na ideia de que todos os objetos e práticas possuem significado e que os significados sociais são contextuais, relacionais e contingentes (HOWART, 2005).

Segundo esse enfoque, o mundo social deve também ser percebido a partir da lógica da construção dos discursos, considerando central a questão do poder como constituidora de relações sociais (MENDONÇA, 2009). Nesse sentido, a realidade passa a ser percebida por meio de ordens discursivas, considerando uma compreensão ampla de discurso. Discurso não deve ser aqui entendido como o simples reflexo de conjuntos de textos.

Segundo Mendonça (2009):

Discurso é uma categoria que une palavras e ações, que tem natureza material e não mental e/ou ideal. Discurso é prática – daí a ideia de prática discursiva – uma vez que quaisquer ações empreendidas por sujeitos, identidades, grupos sociais são ações significativas. O social, portanto, é um social significativo, hermenêutico (MENDONÇA, 2009).

Logo, para além de falas e conjuntos de textos, discurso corresponde a tudo que tem significado – performance, falas, textos, imagens, um ato comunicacional, no sentido de produzir sentidos que vão disputar espaço no social.

²¹Parte desta pesquisa, em andamento, pode ser acessada nos seguintes artigos publicados no LeMonde Diplomatique Brasil: VARGAS et al. Deus, pátria e família: Problemas e soluções no discurso do candidato Bolsonaro. Le Monde Diplomatique Brasil, <https://diplomatique.org.br/problemas-e-solucoes-no-discurso-do-candidato-bolsonaro/> Acesso em 28 set. 2022. VARGAS et al. Deus, pátria e família: Estratégias discursivas do candidato Bolsonaro. Le Monde Diplomatique Brasil, <https://diplomatique.org.br/estrategias-discursivas-do-candidato-bolsonaro/> Acesso em 28 set. 2022. VARGAS et al. Deus, pátria e família: Qual o futuro do bolsonarismo?. Le Monde Diplomatique Brasil, <https://diplomatique.org.br/qual-o-futuro-do-bolsonarismo/> Acesso em 28 set. 2022.

Para Laclau o social é sempre precário (pois é impossível que um discurso se faça hegemônico para sempre), contingente, contextual, podendo ser compreendido de diversas formas e por meio de múltiplas verdades (MENDONÇA, 2009).

Para além do discurso como categoria central na Teoria do Discurso, este referencial possui como principais conceitos o antagonismo e a hegemonia. O conceito de antagonismo é totalmente central e refere-se à ideia da existência de conflitos para os quais não existe solução racional (MOUFFE, 2014). O antagonismo *“é inerente ao político e revela as posições diversas da sociedade em que o significado social, em alguma medida, é sempre contestado e não pode ser completamente estabilizado”* (BITTENCOURT, ROMANO, CASTILHO, 2022).

As disputas de narrativas presentes no contexto democrático remetem a uma confrontação entre diferentes práticas e projetos antagônicos. Como inerente ao político, o antagonismo nunca poderia ser completamente estabilizado (LACLAU e MOUFFE, 2015). Para Laclau e Mouffe, as identidades são resultado das relações de antagonismo. Ou seja, elas se constituem pela diferença e são relacionais, estabelecendo uma fronteira entre um “nós” e um “eles”. Neste sentido, o que confere identidade a um discurso político é a sua oposição a um “outro” (MOUFFE, 2014).

Por sua vez, falar de hegemonia significa dizer que toda ordem social é uma articulação contingente de relações de poder que carece de um fundamento racional último. A sociedade está marcada pela contingência e toda ordem é de natureza hegemônica, isto é, é sempre expressão de uma determinada configuração de relações de poder. Neste sentido, um determinado conceito não poderia existir sem as relações de poder que lhe deram essa forma (MOUFFE, 2014; BITTENCOURT, ROMANO, CASTILHO, 2022).

Como apontam Bittencourt, Romano e Castilho (2022),

Em toda sociedade as visões e narrativas sobre ela – ou sobre dimensões dela, como os sistemas agroalimentares, a visão do mundo rural, a comida de verdade – são sempre produto de uma série de práticas hegemônicas que criam uma determinada ordem num contexto contingente. As coisas sempre poderiam ter sido diferentes. Uma ordem implica a exclusão de outras possibilidades. Uma ordem é sempre política, não “natural” (BITTENCOURT, ROMANO, CASTILHO, 2022).

De acordo com essa visão, é sempre possível questionar uma ordem que é imposta como natural. Sendo sempre possível mudar as coisas politicamente. Assim, toda ordem hegemônica é uma articulação temporária e precária de práticas contingentes. As coisas

sempre poderiam ser diferentes e toda ordem afirma-se sobre a exclusão de outras possibilidades (MOUFFE, 2014).

O processo contínuo de construção de hegemonia produz o social, e um discurso hegemônico aglutina e procura construir uma nova unidade de diferenças, ou seja, constrói um novo “nós” em posição ao “eles” (HOWART, 2005). Nesta lógica, com a articulação de palavras e ações, os atores sociais constroem sentidos que entram em disputa no espaço social visando construir hegemonias (LACLAU e MOUFFE, 2015).

Segundo Mouffe (2011), as diferentes práticas discursivas dos sujeitos se desenvolvem no plano ôntico da política – isto é, na diversidade de práticas e instituições do cotidiano, ao passo que o discurso que organiza essas práticas se situa no plano ontológico do político, isto é, do processo de instituição ou conformação do social. Por plano ontológico se entende aquilo que existe no campo discursivo dos atores sociais. Por sua vez, o plano ôntico diz respeito à valorização do que há neste mundo.

Com essas questões como referência, a abordagem dos marcos interpretativos (*frame analysis*) também contribui para o aparato teórico-metodológico desta pesquisa ao ser entendida como um método para o estudo da ação coletiva.

Assim como a Teoria do Discurso, este enfoque teórico considera o discurso político como um conjunto articulado de marcos que estrutura as falas e ações significativas, tanto individuais quanto coletivas, e consequentemente orientam o conjunto de nossas práticas e ações (BENFORD e SNOW, 2000; GALVÁN, 2012).

A metodologia de *frame analysis*, ou análise dos marcos interpretativos, busca desvendar os métodos utilizados por um movimento para gerar, produzir, e eventualmente, impor esquemas específicos de atribuição de sentido político à realidade, sob a orientação de promover uma mobilização de cunho político (GALVÁN, 2012).

Para Benford e Snow (2000), os marcos ou *frames* de ação coletiva são gerados pelo trabalho de construção de significado que visa simplificar aspectos da realidade para conseguir apoio e mobilizar aderentes. Os *frames* ou marcos interpretativos são estruturas mentais que conformam as possibilidades de visões de mundo (LAKOFF, 2014).

De acordo com este enfoque interpretativo, os marcos são divididos em Marco de Diagnóstico, Marco de Prognóstico e Marco de Motivação.

O Marco de Diagnóstico envolve a identificação de um problema e suas respectivas fontes de causalidade ou de culpa (BENFORD e SNOW, 1998). A partir da análise deste marco podemos identificar nas práticas discursivas quais os problemas e as injustiças elencados pelo discurso político analisado. Em diálogo com os conceitos da Teoria do

Discurso, os problemas estão presentes no plano ontológico, isto é, aquilo que existe no mundo para o discurso analisado. Já as injustiças estão relacionadas ao plano ôntico, no qual há a valorização dos problemas.

Já o Marco de Prognóstico envolve a articulação de uma solução proposta para os problemas identificados no Marco anterior, assim como as estratégias, táticas e alvos de ação (BENFORD e SNOW, 1998). A partir da análise deste segundo Marco, podemos ainda identificar a relação de antagonismo entre as soluções propostas pelo discurso em questão – sob a ideia do “nós” – e os responsáveis pelas injustiças – o “eles”. Seguindo esta análise, será possível apontar os elementos presentes nas cadeias de equivalência que dão suporte ao discurso político.

Para Laclau e Mouffe (2015), as diferentes demandas são articuladas discursivamente em uma cadeia de equivalências. Esses elementos articulados não se tratam de simples definições de dicionários, mas de “conceituações estratégicas”, que são articulações em cadeias significantes mais elaboradas, geralmente associadas a outros conceitos.

Por último, o Marco de Motivação fornece uma justificativa para o envolvimento na ação coletiva, o que inclui, principalmente, a construção de vocabulários apropriados de motivação (BENFORD e SNOW, 1998).

Neste modelo de marcos interpretativos de Galván, os dois primeiros marcos têm como objetivo construir e mobilizar um consenso sobre “qual é o problema que nos aflige?”, “qual é a causa deste problema?” e “quem é o culpado?”. Uma vez que o problema e a injustiça são identificados, bem como definidos o “nós” e o “eles”, e um consenso é estabelecido, o terceiro marco fornece o impulso subjetivo e emocional necessário para a participação e a mudança social (GALVÁN, 2012), isto é, as estratégias.

Quanto mais esses três marcos se desenvolverem e estiverem articulados, maior êxito alcançará a mobilização, de modo que, é a produção e o desenvolvimento de marcos interpretativos (*framing*) que dão um sentido ou outro a diferentes elementos da realidade.

A partir das conceituações sobre o que há no mundo e conceituações estratégicas que atribuem valor ao que há no mundo, é possível identificar como os discursos políticos objeto desta pesquisa implementam estratégias discursivas que compõem o marco motivacional, visando à hegemonia, reconstruindo o senso comum e conseguindo a adesão e mobilização dos ouvintes e receptores.

A fim de identificar estas estratégias discursivas, esta pesquisa fez uso do complemento teórico de Balsa (2017; 2020) que, ao articular os aspectos de linguagem, compreende que o processo de disputa hegemônica é um processo essencialmente dialógico.

Portanto, faz-se necessário investigar quais as principais estratégias articuladas por estes discursos.

Para o objetivo desta pesquisa, pretende-se enfatizar a análise dos aspectos enunciativos, como o tom do discurso (intelectual, emocional, metafórico etc.), os componentes enunciativos que predominam no discurso (descritivos, didáticos, prescritivos ou programáticos) e os estilos enunciativos e argumentativos.

Por fim, a respeito das estratégias discursivas em ação, o aporte teórico elaborado por Balsa (2017; 2020) nos permite buscar ainda as seguintes táticas utilizadas nos discursos: (i) operações de substituição – como deslocamento do discurso, apropriação de temas próprios do discurso antagônico, ajustamento do discurso em razão de outro discurso (ii) uso de negações de alternativas – visando eliminar o discurso do outro, (iii) apropriação de significantes flutuantes – incorporação de elementos presentes em outros discursos que são passíveis de outra atribuição de sentido, (iv) uso de frases cristalizadas, (v) uso da retórica, dentre outros.

Modelo de análise utilizada para análise política dos discursos		
Marco de Diagnóstico	Problema	Injustiça
Marco de prognóstico	Soluções/Demandas	Traçado de Fronteira: “nós” e “eles”
Marco de Motivação	Estratégias discursivas	

Figura 1: Modelo de análise baseado em Gálvan (2012) e Balsa (2017, 2020).

4.3 METODOLOGIA DE ANÁLISE

A metodologia utilizada para esta pesquisa foi majoritariamente qualitativa, baseada em estudo de caso a partir da análise documental e política do discurso em consonância com o enfoque teórico apresentado na seção anterior.

Segundo HOWART (2005), os estudos de casos são uma ferramenta essencial na teoria do discurso, pois permitem uma análise aprofundada e detalhada de fenômenos específicos. Através dos casos, é possível obter informações valiosas sobre a importância de várias circunstâncias para o seu processo e seu resultado. A proximidade do objeto de estudo proporcionada por esta ferramenta nos permite uma maior atenção ao detalhe, revelando a complexidade e a multidimensionalidade dos fenômenos estudados.

A coleta de materiais buscou reunir dados empíricos em diferentes formatos e teve como principais fontes: o conteúdo dos sites oficiais das instituições/porta-vozes, notícias, reportagens, campanhas, documentos institucionais dos porta-vozes, publicações de material informativo, notas à imprensa, manifestos, notas oficiais, entrevistas de acesso público, publicações em vídeos, imagens e textos nas contas oficiais dos porta-vozes e seus parceiros e em plataformas como Twitter e Instagram.

Além disso, também foram realizadas cinco entrevistas com atores de grande relevância dentro da problemática. Dentre eles, duas professoras nutricionistas e membras do CONSEA e da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, uma pesquisadora membra do Nupens/USP e um professor membro da Cátedra Josué de Castro da Nupens/USP e um pesquisador da área da inovação alimentícia. Tais entrevistas foram fundamentais para a construção do desenvolvimento analítico deste capítulo, mas também de toda a dissertação. Para além de fontes primárias, estas conversas contribuíram para a escolha dos materiais analisados e para os enfoques dados a cada elemento.

Em relação ao passo-a-passo metodológico, a partir da seleção dos materiais dos porta-vozes escolhidos e a formação dos corpos discursivos, a pesquisa passou a análise política do discurso com fundamento no enfoque dos marcos interpretativos.

Em seguida, passamos à identificação dos problemas, injustiças e soluções presentes nestes discursos, os principais elementos mobilizados, suas estratégias discursivas, seus pontos nodais – isto é, os pontos centrais de elaboração da ação política pretendida, dentre outros elementos que surgiram no decorrer do estudo.

4.4. A ANÁLISE POLÍTICA DOS DISCURSOS: IDENTIFICAÇÃO DOS MARCOS INTERPRETATIVOS

O campo discursivo onde se passa a disputa política descrita anteriormente é reconstruído a partir de práticas discursivas expressas em variados meios, tendo como objeto a revisão do Guia Alimentar e o posicionamento em relação à classificação NOVA.

Seguindo o mesmo caminho investigativo do capítulo anterior, a partir deste campo discursivo delimitamos dois principais discursos, articulados em duas perspectivas centrais: uma de caráter multidimensional da alimentação e dos alimentos e outra reducionista. Optamos por nomear estes discursos a partir de duas expressões que ganham força em suas práticas discursivas: “pela comida de verdade” e “não existe alimento bom ou ruim”, respectivamente.

No caso em análise, estas duas perspectivas se relacionam com as posições defendidas em relação à revisão do Guia. Por um lado, temos o discurso que apoia a revisão do Guia, defendido por representações da Indústria de Alimentos e pelo próprio MAPA e, por outro, temos o discurso em apoio à manutenção do instrumento público em sua versão vigente, defendido por associações da sociedade civil, núcleos de pesquisa acadêmica, associações de pesquisadores, movimentos sociais, dentre outros.

4.4.1 “Pela comida de verdade”: a análise do discurso contrário à revisão do Guia Alimentar

Os principais porta-vozes do discurso contrário à revisão do Guia Alimentar

Como vocalizadores do discurso contrários à revisão do Guia Alimentar, foram selecionados atores que reproduziram a narrativa de apoio ao Guia atual e à classificação NOVA.

O Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde, Universidade de São Paulo - Nupens/USP, como núcleo responsável pela elaboração da classificação NOVA, foi uma das primeiras entidades a se manifestar. O núcleo é um órgão de integração da Universidade de São Paulo criado em 1990 com a finalidade de estimular e desenvolver pesquisas populacionais em nutrição e saúde. O grupo é integrado por professores e pesquisadores da Faculdade de Saúde Pública, de outras unidades da Universidade e de outras instituições acadêmicas do país, além de mestrandos, doutorandos e estagiários bolsistas.

A Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, lançada oficialmente em outubro de 2016 na cidade de Porto Alegre durante o XXIV Congresso Brasileiro de Nutrição, é uma coalizão que reúne organizações da sociedade civil, associações, coletivos, movimentos sociais, entidades profissionais e pessoas físicas que defendem o interesse público com o

objetivo de desenvolver e fortalecer ações coletivas que contribuam para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Suas ações buscam o avanço de políticas públicas para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e da Soberania Alimentar no Brasil.

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) é uma associação de consumidores sem fins lucrativos, independente de empresas, partidos ou governos. O Instituto defende o direito de saber o que se come e se coloca na luta por políticas que permitam escolher alimentos melhores para a saúde e o meio ambiente. No caso em análise, o IDEC teve um papel relevante na mobilização em defesa do Guia Alimentar ao ponto de notificar o MAPA solicitando informações.

A ACT Promoção da Saúde é uma organização não governamental que atua na promoção e defesa de políticas de saúde pública, especialmente nas áreas de controle do tabagismo, alimentação saudável, controle do álcool e atividade física. Criada em 2006 para atuar na área do controle do tabaco, a ACT desde 2013, ampliou o seu escopo de trabalho para incorporar a defesa da alimentação adequada e saudável, da atividade física e do controle do álcool. Em articulação com outras associações, teve um papel relevante na articulação de mobilizações em favor do Guia Alimentar.

A Abrasco foi fundada em 1979 como um movimento de pesquisadores e profissionais da saúde e tem como objetivo contribuir para a promoção da saúde coletiva no Brasil. É uma das mais importantes associações científicas do país e tem como áreas de atuação a saúde coletiva, a epidemiologia, a saúde ambiental, a saúde do trabalhador e a política de saúde. Durante o episódio em questão, também se pronunciou em favor da manutenção da atual edição do Guia.

Marco de diagnóstico: os problemas e as injustiças

O segundo passo desta análise direcionou-se a compreender o que existe no plano ontológico, isto é, no mundo, desse discurso. Em outras palavras, significou identificar o que consta nas práticas discursivas analisadas, pois é a partir desta realidade construída que o discurso elabora seu marco de diagnóstico, com os problemas e injustiças presentes nesta realidade.

Nas práticas discursivas de porta-vozes deste discurso, há como diagnóstico os seguintes problemas: (i) aumento expressivo do consumo de alimentos ultraprocessados, (ii) pesquisas científicas com conflito de interesses e (iii) visões reducionistas da alimentação – nutricionalismo.

Como resultado destes problemas identificados há a produção das seguintes injustiças:

(i) aumento dos casos de obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis relacionadas à alimentação, (ii) danos à alimentação adequada e saudável do consumidor, (iii) violação dos direitos à saúde e à alimentação em prol dos interesses do mercado.

A relação de causalidade identificada entre o problema e a injustiça é perceptível quando o Manifesto da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável aponta: “O interesse de poucos não pode subordinar o direito a uma vida saudável e justa que todas e todos nós temos” (MANIFESTO AA, 2020).

É importante mencionar que alguns elementos identificados como problemas ou injustiças se assemelham àqueles presentes no discurso antagônico. Contudo, por estarem aglutinados a outros elementos, ganham significado distinto.

Marco de prognóstico: soluções, propostas e a construção de identidades antagônicas

Em prosseguimento, passamos a buscar como o discurso procura solucionar os problemas e injustiças identificados e apresentados na seção anterior. As soluções – compreendidas como demandas - que o discurso destaca para solucionar os problemas e as injustiças são: (i) políticas públicas orientadoras da alimentação, como guias alimentares, (ii) ampla participação social na elaboração de políticas públicas, (iii) produção científica baseada em evidências e isenta da interferência de interesses econômicos alheios à promoção da saúde, (iv) sistemas alimentares voltados à proteção da saúde das pessoas e do planeta, (v) órgãos públicos voltados ao cumprimento das obrigações constitucionais e (vi) direitos da população à informação de qualidade, à saúde e à alimentação.

A valorização de evidências científicas como demanda pode ser percebida no seguinte trecho da notificação do IDEC:

“reforçamos nosso posicionamento na valorização das evidências científicas em prol de políticas públicas que defendam a promoção e o acesso universal pelos consumidores à alimentação adequada e saudável, e à saúde da população brasileira como direitos fundamentais” (IDEC, 2020)

Em relação ao cumprimento pelos órgãos públicos das suas funções constitucionais, destacamos o seguinte trecho do Manifesto da Aliança:

“É obrigação de todos os órgãos públicos proteger o direito à alimentação adequada e saudável. Entendemos que as instituições públicas, incluindo o MAPA, devem conduzir seus trabalhos respeitando os preceitos constitucionais e as políticas públicas existentes, isentas de qualquer interferência de interesses econômicos alheios a promoção da saúde.

(...)

(ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL, 2020).

A demanda de que o Ministério da Saúde cumpra seu papel constitucional de defender o Guia Alimentar também é um ponto relevante a ser destacado dos documentos analisados. Tanto o manifesto da Aliança quanto a Nota oficial do Nupens/USP demandam em suas notas um posicionamento do MS ao exigir que “o Ministério da Saúde cumpra seu papel defendendo o Guia Alimentar e fazendo o que lhe cabe para o fortalecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional” (ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL, 2020), assim como “(...) confiamos que o Ministério da Saúde e a sociedade brasileira saberão responder à altura o que se configura como um descabido ataque à saúde e à segurança alimentar e nutricional do nosso povo” (NUPENS/USP, 2020).

Por fim, o trecho final do Manifesto da Aliança parece resumir as principais demandas deste discurso: “É preciso garantir o direito da população à informação de qualidade, livre de conflitos de interesses comerciais e privados, baseada em evidências científicas e comprometida com o direito à saúde, à alimentação e à vida” (MANIFESTO AA, 2020).

A construção de identidades antagônicas está diretamente relacionada às demandas identificadas no discurso. Neste caso, o discurso aponta um “eles” muito específico: o setor comercial privado, representado pela indústria de alimentos.

Quanto ao “nós”, há uma amplitude de sujeitos que compõem este discurso. Como veremos melhor ao analisar as estratégias discursivas, todos aqueles que têm como demanda o direito à saúde, à alimentação e à vida fazem parte deste “nós”. Há também o fator de defesa da própria estrutura estatal de políticas públicas. Durante a pesquisa, percebemos que, para além da defesa do Guia e da classificação NOVA, as demandas se aglutinaram com uma questão ainda maior, qual seja: a defesa do conjunto de políticas públicas e do dever do Estado em provê-las.

Foi possível chegar a essa conclusão pela percepção da amplitude que a mobilização alcançou, não apenas pela ampla adesão ao Manifesto da Aliança, afinal foram cerca de 47 mil assinaturas, mas também pelo grande volume de compartilhamentos e de postagens em redes sociais por pessoas que não necessariamente são do campo político da SSAN/DHA.

Tal entendimento também é compartilhado por parte dos entrevistados que contribuíram com esta pesquisa. Para um representante do CONSEA nacional que participou do processo de mobilização em favor da Guia Alimentar e que também esteve presente à época da sua elaboração, houve um esforço de apoio à mobilização que transcende o Guia:

E1: “No sentido de diferentes esforços, tanto de indivíduos, quanto de organizações de apoiarem o Guia. E eu acho que esse apoio ele é um apoio que tá relacionado ao Guia, mas também a algo mais amplo, que é a questão da proteção das políticas

públicas a um avanço cada vez mais forte e despudorado de uma aliança do Agronegócio com a indústria de alimentos para interferir nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Então, a defesa do Guia teve essa dupla função. Foi algo no sentido: peraí, aqui vocês não entram. Tanto que gerou um recuo mesmo dentro de um governo que pactuava com essas práticas”

Para outro entrevistado o “guia capitalizou um simbolismo” (E2) de defesa das políticas públicas de proteção a saúde. Já para um representante do Nupens/USP, a defesa do Guia Alimentar também se mostrou uma “defesa à ciência” (E3).

Marco de Motivação: as estratégias discursivas

A análise de como o discurso desenha e implementa Estratégias Discursivas, que compõem o aqui denominado Marco de Motivação, busca identificar como as Práticas Discursivas adotadas legitimam e mobilizam o debate. Elas visam à disputa pela hegemonia, por meio da reconstrução do senso comum e da adesão e mobilização dos ouvintes e receptores.

Dentre as estratégias, primeiramente se destaca a presença da junção de dois **repertórios discursivos**: o primeiro, de caráter científico e o outro, da garantia de direitos. Nas demandas relacionadas à defesa direta à classificação NOVA, há práticas discursivas apontando a legitimidade desta pesquisa e do Núcleo responsável por ela.

Tais práticas são perceptíveis quando a nota do Nupens/USP aponta que:

(...) a Nota Técnica omite a vasta literatura científica nacional e internacional acumulada desde 2009, quando a classificação e o conceito de alimentos ultraprocessados foram propostos pelo Nupens/USP.
Omite os mais de 400 estudos científicos indexados na base PubMed que utilizaram a classificação NOVA e o conceito de alimentos ultraprocessados.
Omite as cinco revisões sistemáticas, além de uma revisão narrativa, que demonstraram a associação inequívoca do consumo desses alimentos com o risco de doenças crônicas de grande importância epidemiológica no Brasil e na maior parte dos países, como obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares e acidentes vasculares cerebrais, incluindo a mais recente publicada por Pagliai et al³ na revista *British Journal of Nutrition*.
Omite também o primeiro ensaio clínico controlado sobre dietas ultraprocessadas, realizado por Hall et al⁴ no maior centro de pesquisas em saúde do mundo (National Institutes of Health), que confirmou a relação causal do consumo dessas dietas com aumentos acentuados na ingestão de calorias e no ganho de gordura corporal (NUPENS/USP, 2020).

Assim como quando o IDEC reforça que, tanto o Nupens/USP quanto a OPAS, responsáveis pela elaboração do Guia Alimentar são

(...) citados como referências internacionais e reconhecidas por publicações e documentos oficiais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Guia Brasileiro é reconhecido internacionalmente por

organismos como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) como um dos melhores guias alimentares do mundo, além de servir de inspiração para os guias de diversos países das Américas e da Europa (IDEC, 2020).

O repertório discursivo garantidor de direitos também se faz presente nas práticas discursivas analisadas. Percebe-se que a defesa de políticas públicas protetoras da saúde da população bem como promotoras da alimentação adequada e saudável são organizadas como obrigações do Estado e direitos da população.

O uso dos dois repertórios discursivos é evidente no seguinte trecho do Manifesto de apoio ao Guia Alimentar elaborado pela Aliança:

“É preciso garantir o direito da população à informação de qualidade, livre de conflitos de interesses comerciais e privados, baseada em evidências científicas e comprometida com o direito à saúde, à alimentação e à vida” (ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL, 2020).

No discurso em questão, percebe-se como estratégia **a ideologização da fronteira** entre “nós” e o “eles”, que ocorre pela identificação do conflito de interesses comerciais e privados como um problema. Isto é: ao apontar que os interesses privados podem minar as demandas aqui levantadas, há a construção de uma fronteira entre o povo – aqueles que se são representados - deste discurso e quem se coloca como ameaça às suas demandas, representada especialmente pela indústria de alimentos.

Identificamos também um **estilo de enunciação e argumentação** didático e político e um **tom** antagonico. O estilo didático se apresenta em função do apontamento detalhado dos problemas presentes nas críticas ao Guia Alimentar e nas razões pelas quais ele deve ser mantido, fundamentando a posição em pesquisas com ampla legitimidade.

A **ampliação da formação discursiva** com outras demandas é uma estratégia elementar deste discurso. Como identificado na compreensão das propostas e demandas articuladas por este discurso, percebemos que houve o alargamento da demanda inicial, qual seja, a defesa do Guia Alimentar, para a incorporação da defesa do conjunto de políticas públicas. Neste caso, o guia alimentar se torna um significante central, vazio, isso é, um termo que se desvirtua de seu sentido original e passa a adquirir múltiplas acepções, e que se articula com as diferentes cadeias de equivalência. O simbolismo atribuído a ele é maior do que seu próprio conteúdo, pois se tornou um significante capaz de representar as outras demandas do povo, representado por este discurso: aqueles defensores de um Estado democrático de Direito e promovedor de políticas públicas para a população brasileira.

É possível também identificar como **projeto político**: a defesa de sistemas alimentares equitativos, resilientes e sustentáveis e de um Estado democrático de direito.

Finalmente, identifica-se como estratégia discursiva o **uso estratégico eficiente das mídias sociais**, fundamentais nas mobilizações políticas atuais, em especial em virtude do contexto sanitário no qual o caso analisado se passa. O ano de 2020 foi o primeiro ano da pandemia de COVID-19, o que impedia a elaboração de mobilizações físicas em espaços públicos. Tratava-se de um momento de *lockdown*. Portanto, o uso das mídias sociais, como Facebook, Instagram e Twitter, era fundamental para a disseminação do discurso.

Desta maneira, o uso de hashtags e filtros para o perfil com o uso do termo “Eu apoio o Guia Alimentar” foram instrumentos importantes para a divulgação e adesão coletiva. Ainda sobre o uso das mídias sociais, o apoio de personalidades da mídia, como chefs *influencers* também foi uma estratégia que contribuiu para o discurso. Personalidades conhecidas pela defesa da alimentação adequada e saudável e pela crítica ao consumo de alimentos ultraprocessados, como Rita Lobo, Bela Gil e Bel Coelho, tiveram um papel relevante na disseminação da mobilização.

DISCURSO – “PELA COMIDA DE VERDADE”		
Marco de Diagnóstico	Problema	Injustiça
	Consumo de ultraprocessados; conflitos de interesse; nutricionismo	DCNTs; Alimentação inadequada e não saudável; Violação de direitos sociais
Marco de prognóstico	Soluções/Demandas	Traçado de Fronteira: “nós” e “eles”
	Guias alimentares; Ciência baseada em evidências; Sistemas Alimentares equitativos, resilientes e sustentáveis; Estado provedor de políticas públicas; Amplios direitos sociais	Nós – Defensores da democracia e dos direitos sociais Eles – Indústria de Alimentos

Marco de Motivação	Estratégias discursivas
	Repertórios discursivos científico e da garantia de direitos; ideologização da fronteira, estilo de enunciação didático e político, tom antagônico, ampliação da formação discursiva e uso estratégico de mídias sociais.

Figura 2: aplicação do modelo de análise para o discurso “pela comida de verdade”

4.4.2 “Não existe alimento bom ou ruim”: a análise do discurso pró-revisão do Guia Alimentar

Os principais porta-vozes do discurso pró-revisão do Guia Alimentar

A ABIA, Associação Brasileira da Indústria de Alimentos, é uma das principais porta-vozes do discurso do setor comercial. Segundo informações do site da associação, a ABIA foi criada em 1963 e se apresenta como a maior representante do setor no país, contando com 110 empresas produtoras de alimentos, bebidas, tecnologias e ingredientes.

Durante a tentativa de revisão do Guia, a ABIA foi um dos representantes do setor que divulgou notas em favor da revisão e atuou nos bastidores, com reuniões diretas com autoridades do poder público. Como noticiado em diversos veículos de informação, a movimentação dentro do MAPA ocorreu dois meses após a ministra da pasta ter uma reunião com representantes da indústria de alimentos, dentre eles, o presidente-executivo da ABIA, João Dornellas (CNN, 2020).

Em razão de sua atuação como figura conhecida no debate em questão, João Dornellas também é considerado um relevante porta-voz deste discurso. Além de seu papel como representante da ABIA, Dornellas é uma figura importante no debate, por promover eventos, palestras e conceder entrevistas criticando a denominação de ultraprocessados e defendendo o papel do setor comercial na promoção do direito à alimentação.

A SBAN, Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição, foi fundada em 31 de julho de 1985, na Faculdade de Ciências Farmacêuticas da Universidade de São Paulo. De acordo com as informações presentes em seu site oficial, a SBAN é uma sociedade civil de cunho científico, sem fins lucrativos, que tem como objetivo estimular e divulgar conhecimentos no campo da alimentação e nutrição, promovendo maior intercâmbio entre aqueles que se dedicam a esse setor de atividade, além de manter intercâmbio com associações científicas nacionais e associações congêneres de países estrangeiros.

A SBAN lançou nota de apoio à revisão do Guia em setembro de 2020 e também foi responsável por contribuições de conteúdo crítico à classificação NOVA, ao longo do processo de consulta pública de elaboração do guia.

As manifestações da ABIAD também compuseram este corpo discursivo. Segundo as informações constantes em seu site, a associação, fundada em 1986, tem o objetivo de reunir empresas que se dediquem, direta ou indiretamente, à produção, industrialização, comercialização, distribuição e importação de matérias-primas e alimentos para fins especiais.

Além destes atores, também consideramos o MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, responsável por elaborar a NT, como um porta-voz deste discurso, uma vez que a discussão se tornou pública através do vazamento da nota do Ministério. À época, o Ministério era comandado pela Ministra Tereza Cristina, deputada federal integrante da Bancada Ruralista e conhecida por defender os interesses do setor do Agronegócio.

Marco de diagnóstico: os problemas e as injustiças

Nas práticas discursivas de porta-vozes deste discurso, há como diagnóstico os seguintes problemas: (i) a fundamentação em uma classificação sem rigor científico e arbitrária, qual seja, a classificação NOVA, (ii) a falta de participação da indústria no processo de elaboração do Guia Alimentar (participação pouco democrática, baixa participação), (iii) a previsão de orientações radicais como a de evitar o consumo de determinado alimento, qual seja o ultraprocessado, (iv) falta de orientação em relação ao consumo de alimentos ditos *in natura* ou minimamente processados.

Como resultado destes problemas identificados há a produção das seguintes injustiças: (i) confusão e desinformação para os consumidores, (ii) ataque sem justificativa à industrialização, (iii) danos à alimentação adequada e saudável do consumidor, (iv) diminuição da autonomia das escolhas alimentares.

A seguinte fala de João Dornellas parece resumir os problemas e injustiças deste discurso. Para ele o guia é um documento importante, porém por trazer a classificação por nível de processamento, ele “coloca todos os alimentos industrializados como ruins. Para nós, não existe alimento bom ou ruim. O que existe é dieta desequilibrada” (ISTO É, 2020).

Marco de prognóstico: soluções, propostas e a construção de identidades antagônicas

As soluções que o discurso destaca para solucionar as falhas presentes no GAPB-2014 passam principalmente pela (i) exclusão imediata da classificação NOVA como orientadora

do Guia, o que consequentemente traz a necessidade de revisão e reformulação do instrumento público, em especial, seu capítulo II.

Para o discurso em questão, a revisão do Guia deve passar por uma (ii) ampla discussão com setores especializados na ciência dos alimentos e não apenas setores da ciência médica e da nutrição. A proposta para uma ampla participação e discussão do Guia deveria incluir também o setor privado, principal responsável pela produção de alimentos.

Para o presidente-executivo da ABIA:

“A indústria emprega tecnologia, ciência e inovação para sempre mudar o que pode ser melhorado. A gente não quer impor nada, mas quer ser ouvido. Temos especialistas que estudam alimentos o dia inteiro, é preciso ouvir vozes diferentes” (ISTO É, 2020).

Além disso, para este discurso, a (iii) classificação mais adequada deveria ser a que divide os alimentos de acordo com as funções fisiológicas, como energéticos, construtores, reguladores. A classificação que deveria ser utilizada é aquela que

“(…) costumamos ver naquelas pirâmides alimentares, adotadas por alguns países. Os açúcares e óleos, por exemplo, estão presentes lá em cima, no topo da pirâmide, em pequenas quantidades. Ou seja, o critério deveria ser o equilíbrio” (ISTO É, 2020).

A solução para a interferência na autonomia das escolhas alimentares reside na (iv) preferência por orientações que interfiram minimamente na autonomia dos consumidores. Isto é, orientações que não estabeleçam regras rígidas para evitar um alimento específico.

Ao invés de se projetar a regra de evitar o consumo de alimentos ultraprocessados, para este discurso o ideal seria:

“A regra de ouro talvez devesse ser: harmonize uma combinação diversificada de porções moderadas de cada alimento escolhido para atender as necessidades nutricionais, manter o peso corporal recomendado e os indicadores de saúde adequados” (MAPA/2020).

A respeito da construção das identidades antagônicas, o discurso aponta um “eles” muito específico: o grupo de pesquisa responsável pela classificação NOVA, o Nupens/USP. Apesar de as críticas serem direcionadas ao Guia e à classificação, o ponto de ataque é o Nupens/USP. Ao desqualificar o rigor científico da pesquisa, o discurso se direciona ao grupo da Nupens/USP.

Além disso, o “eles” também comporta o próprio Ministério da Saúde, por se colocar como um obstáculo às suas demandas. Em contraposição, o “nós” engloba a indústria de

alimentos e o setor comercial em geral, como setores do agronegócio que se alinham a este discurso.

Para este discurso, a crítica ao que se entende como alimentos ultraprocessados é um ataque direto à indústria de processamento. Um dos argumentos é que o termo ultraprocessados e a recomendação de se evitá-los é algo fundamentado em questões emotivas e ideológicas, desqualificando a legitimidade científica daqueles responsáveis pela pesquisa que culminou na classificação.

Marco de Motivação: as estratégias discursivas

A análise de como o discurso desenha e implementa Estratégias Discursivas, que compõem o aqui denominado Marco de Motivação, busca identificar como as Práticas Discursivas adotadas legitimam e mobilizam o debate. Elas visam à disputa pela hegemonia, por meio da reconstrução do senso comum e da adesão e mobilização dos ouvintes e receptores.

Dentre as estratégias, primeiramente se destaca a presença de um **Repertório Neoliberal**, que se apoia em práticas discursivas fundadas em uma racionalidade neoliberal (DARDOT e LAVAL, 2019), que busca capturar os poderes públicos em defesa dos interesses privados. A crítica ao uso de orientações mais diretas ao consumidor e defesa de autonomia nas escolhas alimentares se baseia na perspectiva de que o Estado deve representar os interesses da indústria de alimentos em detrimento da saúde da população. A promoção de uma alimentação adequada e saudável presente nestas práticas discursivas atribui aos sujeitos a responsabilidade pela sua saúde, sendo as suas escolhas diretamente relacionadas às consequências da saúde.

No discurso em questão, percebe-se como prática **a ideologização da fronteira** entre “nós” e o “eles”, que ocorre pelo apontamento deste discurso de que a crítica aos alimentos ultraprocessados é um ataque a toda a Indústria de Processamento.

Identificamos também um **estilo de enunciação e argumentação** simplista e superficial, apoiado em um tom negacionista. Suas práticas discursivas não aprofundam o debate e se dedicam a desqualificar a classificação NOVA e o núcleo de pesquisa responsável por esta classificação.

Por exemplo, o tom negacionista pode ser percebido na seguinte estrutura presente na NT 42/2020/MAPA: “Em relação à diferenciação de 'alimento ultraprocessado' por meio da contagem do número de ingredientes (frequentemente cinco ou mais) parece ser algo cômico”.

Faz parte, ainda, das Estratégias Discursivas deste discurso **operações de substituições** pelas quais há a apropriação de temas presentes no discurso de seus antagonistas, dando a eles novos significados. Ao alterar parte de sua **base conceitual**, o discurso analisado promove o deslocamento de conceitos. Um exemplo é a incorporação discursiva da defesa da ampla participação no processo de elaboração de políticas públicas – tema também defendido no discurso das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais. Porém, neste discurso, a defesa da abertura do Estado à participação diz respeito à captura dos instrumentos públicos pelos interesses privados.

Os argumentos apoiados na ideia de uma dieta equilibrada e na prática de exercícios físicos também fazem parte desta estratégia. Neste discurso se defende que a promoção da saúde deve englobar práticas de exercícios físicos e uma dieta equilibrada, algo que é defendido pelo discurso antagonista. Ocorre que neste caso a defesa desta visão integrada não está relacionada com a proteção da saúde, mas sim em dizer que “alimentos ultraprocessados” podem fazer parte de uma alimentação adequada e saudável. É uma forma de capturar pautas de outros discursos para sua própria narrativa, porém com o significado distinto. Trata-se de uma apropriação de outros significantes.

O uso de **frases cristalizadas** como “não existe alimento bom ou ruim. O que existe é dieta desequilibrada” e “nenhum alimento é nutricionalmente completo” são marcantes na retórica discursiva do caso analisado.

Por fim, como **projeto político** encontramos: participação do setor comercial em espaços de decisão.

DISCURSO – “NÃO EXISTE ALIMENTO BOM OU RUIM”		
Marco de Diagnóstico	Problema	Injustiça
	Classificação NOVA; Ausência da Indústria na elaboração do Guia; Orientações radicais; Foco nos ultraprocessados como problema	Confusão e desinformação; Ataques à industrialização; Alimentação inadequada e não saudável; Redução da autonomia alimentar
Marco de	Soluções/Demandas	Traçado de Fronteira: “nós” e “eles”

prognóstico	Exclusão da classificação NOVA do Guia; Participação do setor privado; Classificação baseada em nutrientes	Nós – Indústria de Alimentos Eles – Nupens/USP
Marco de Motivação	Estratégias discursivas	
	Repertório neoliberal, ideologização de fronteira, estilo de enunciação simplista e superficial, tom negacionista, captura de conceitos, uso de frases cristalizadas.	

Figura 3: aplicação do modelo de análise para o discurso “não existe alimento bom ou ruim”.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO

A análise dos discursos políticos centrais ao episódio ocorrido em setembro de 2020 nos trouxe dados importantes para melhor compreender as disputas políticas em torno do GAPB-2014.

O episódio analisado evidencia um conflito discursivo que transcende o guia alimentar – e que por esta razão o torna um objeto tão importante de análise. As diferentes posições sobre a sua existência, seu conteúdo e sua necessidade de revisão demonstram que o documento pode ser entendido como um mecanismo de poder em disputa, uma vez que é um saber que produz e ordena forças – abarca relações e efeitos de poder (FOUCAULT, 2015) e interfere no ordenamento social (TEIXEIRA e HOFF, 2021).

Ao olharmos para o que consta no plano ontológico dos discursos podemos identificar que os problemas partem de lugares distintos. Se por um lado, como aponta a análise do discurso “comida de verdade”, os problemas estão orientados sobretudo pelas mudanças nos hábitos alimentares da população brasileira e pelas interferências na mais adequada perspectiva alimentar. Por outro, para o discurso “não existe alimento bom ou ruim”, os problemas estão relacionados com o que afeta os interesses do setor comercial.

Contudo, apesar de partirem de percepções diferentes, o que ratifica as preocupações das narrativas analisadas, há um ponto de encontro nas injustiças identificadas em ambos. A identificação das injustiças significa compreender como os discursos dão valor aos problemas que constroem suas narrativas. Presentes no plano ôntico da política, em ambos os discursos encontramos como injustiça danos à alimentação adequada e saudável.

Contudo, tal elemento não se encontra apartado dos demais e por isso, ainda que tenhamos identificado a mesma expressão ou o mesmo conjunto de palavras no discurso, seu significante ganha outros contornos em razão dos demais elementos que o complementam.

Logo, se, por um lado, a injustiça “danos à alimentação adequada e saudável” é relacionada a outras injustiças como a violação dos direitos à saúde e à alimentação adequada e saudável em prol dos interesses do mercado, por outro, são justamente os interesses do mercado que são postos lado a lado à preocupação com a alimentação adequada e saudável da população.

Essa diferenciação se torna ainda mais evidente quando relacionamos com os problemas já apontados, mas, principalmente, quando os relacionamos com as soluções e as demandas destes discursos. Isto é, a solução para os danos relacionados à alimentação adequada e saudável defendida pelo discurso “comida de verdade” passa pelo fortalecimento de políticas públicas orientadoras de práticas alimentares e pelo fortalecimento de pesquisas e órgãos públicos livres de interesses privados. Enquanto que, para o discurso “não existe alimento bom ou ruim”, a solução passa justamente pela maior participação do setor comercial privado nos espaços decisórios e elaboradores de políticas públicas alimentares.

Quanto ao Marco de Motivação, isto é, as táticas utilizadas para potencializar a mobilização e dar mais amplitude aos discursos, ambos os discursos fazem uso de variadas estratégias. Da análise, destacamos que, no episódio em questão, a potência do discurso “comida de verdade”, ainda que em um cenário político favorável aos projetos políticos do discurso antagonista, foi fomentada pelo simbolismo que o Guia Alimentar ganhou neste contexto. Neste caso, o Guia se tornou o significante vazio, isto é, aquele elemento que passa a englobar outras demandas para além da sua inicial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, buscou-se investigar as narrativas em disputa em torno do GAPB-2014. Para este capítulo de considerações finais, faz-se necessário recapitular os pontos até aqui abordados, assim como reforçar algumas das premissas teóricas que deram sentido à construção do problema de pesquisa e que influenciam as nossas conclusões de análise. Portanto, o texto a seguir foi organizado da seguinte maneira: primeiramente, retomaremos o que foi apresentado no decorrer dos capítulos. Em seguida, serão apresentadas nossas considerações sobre a discussão e os resultados encontrados a partir da análise pretendida. Por fim, serão apresentadas questões e agenda de pesquisa futura que não foram possíveis de serem atendidas.

É importante reforçar que partimos do pressuposto de que a disputa pelo Guia Alimentar está inserida na própria lógica de conflitos existentes na política dos alimentos e da alimentação. Afinal, entendemos que faz parte da política dos alimentos e da alimentação ter como característica constitutiva os interesses divergentes e a competição política para formatar a ação do Estado (PAALBERG, 2010).

Além disso, também consideramos que os conceitos, como a alimentação, são resultado de variadas práticas – discursivas – que produzem e reproduzem sentidos. Por conseguinte, nossa análise partiu do entendimento de que há um caráter conflitivo e contingencial – que Chantal Mouffe (2005) entende como o político – na construção da ideia da alimentação. Assim, olhar para esse campo exigiu primeiramente considerar que o conceito do que é a alimentação adequada e saudável – questão central ao Guia Alimentar – está em aberto, e, portanto, em disputa.

No decorrer do primeiro capítulo, vimos que, ao longo das últimas décadas, a preocupação com a alimentação e o seu tratamento como objeto de políticas públicas tem passado por variadas áreas, que vão desde aquelas relacionadas às questões nutricionais e de saúde, aos debates de segurança alimentar e nutricional, até a questões de desenvolvimento econômico. Sobretudo a partir da década de 1990, identificamos a consolidação da importância de ações integradas envolvendo a alimentação, desde a saúde a aspectos sociais, políticos e econômicos. Além disso, apontamos que, a partir da década de 2000, o termo “alimentação adequada e saudável” passa a ganhar destaque nas políticas públicas, sendo definido como um direito humano e um princípio orientador das ações governamentais. Sua consolidação como referência de políticas públicas se dá com o GAPB-2014, instrumento fundamental para enfrentar o contexto das transições epidemiológica e nutricional.

Este primeiro capítulo teve como principal objetivo apresentar o contexto de surgimento do GAPB-2014, além de demonstrar como, em diferentes contextos sociais, políticos e epidemiológicos, os referenciais das políticas alimentares serão influenciados pelas ideias e conceitos desenvolvidos naquele período. Ou seja, assim como outras dimensões da sociedade, os referenciais de políticas públicas também são contingenciais por estarem inseridos em um contexto político.

A partir desta contextualização e da consolidação de parte das nossas premissas, demonstramos como o instrumento inovou em relação à sua edição anterior em inúmeras questões, dentre elas, por se direcionar diretamente à população brasileira e por enfrentar os problemas relacionados ao aumento expressivo do consumo de alimentos ultraprocessados. Ao fazê-lo, o documento passou a consolidar como discurso oficial que o consumo de alimentos ultraprocessados é uma questão de saúde pública coletiva e que, portanto, deve ser tratada como agenda pública de ação.

Como vimos, a oficialização deste discurso não agradou o setor comercial alimentício. Ainda que parte de seu repertório discursivo do setor o reconhecimento da importância de guias alimentares para a população, parte do conteúdo do documento foi recebida como um ataque direto à indústria de alimentos.

Ao analisarmos as duas narrativas centrais em relação ao Guia, identificamos que, em relação à importância de guias alimentares, há uma percepção compartilhada por diferentes atores de que guias alimentares são fundamentais para fomentar a educação nutricional. A grande questão envolve seu conteúdo.

Tais controvérsias sobre o seu conteúdo podem ser identificadas a partir das narrativas mobilizadas em relação ao documento. Desta forma, seguindo nosso recorte de análise, passamos a investigar quais as principais questões levantadas pelas narrativas em relação ao Guia, uma vez que consideramos que, ao se tornar uma questão hegemônica, o documento se torna objeto de discursos conflitantes.

Ao olharmos para as disputas em torno do Guia Alimentar no decorrer do seu processo de elaboração, identificamos dois discursos principais: um de caráter mais multidimensional e outro de caráter mais reducionista.

O discurso de caráter multidimensional, defendido por uma coalizão de organizações e indivíduos, incluindo Abrasco, IDEC, Nupens/USP, CONSEA, entre outros, apoia a adoção da classificação NOVA como abordagem estruturante do Guia Alimentar. Para este discurso, essa classificação é vista como uma ruptura paradigmática, desafiando a análise da

alimentação baseada unicamente em nutrientes e promovendo uma compreensão multidimensional da alimentação.

Para esta narrativa, que intitulamos de “pela comida de verdade”, a classificação NOVA é valorizada por sua capacidade de refletir sobre os aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais da alimentação, além dos nutricionais. Além disso, sua linguagem é vista como mais acessível para a população, facilitando a compreensão e a tomada de decisões informadas sobre a alimentação.

Por outro lado, o discurso de caráter mais reducionista, intitulado “pela não existe alimento bom ou ruim”, mobilizado principalmente por representações da indústria de alimentos, como a ABIA e a ABIAD, e por alguns profissionais da área da saúde e nutrição, argumenta que a distinção entre alimentos saudáveis e ultraprocessados é prejudicial para o consumidor, pois todos os alimentos podem se encaixar em uma alimentação balanceada. Questiona-se a aplicabilidade do guia no Brasil, considerando as diferenças nos padrões de alimentação e a dificuldade de garantir um abastecimento eficiente de alimentos *in natura* ou minimamente processados.

Neste último contexto narrativo, a classificação NOVA é desqualificada e compreendida como ideológica. Além disso, defende-se que a associação de prejuízos à saúde exclusivamente à ingestão de ultraprocessados é considerada problemática, ignorando as inovações da indústria para reduzir componentes como sal, açúcar e gordura. Argumenta-se que o Guia deveria contemplar aspectos mais amplos do conceito de vida saudável, além do alimento, e que a agricultura familiar não supriria a demanda se todos se alimentassem apenas com alimentos *in natura* ou minimamente processados.

É importante apontar que a escolha pelas nomeações se deu pela compreensão de que os termos “comida de verdade” e “não existe alimento bom ou ruim” nos parecem aglutinar os principais pontos articulados pelos discursos. Após a recuperação das principais questões em disputa pelas narrativas analisadas, passamos no último e terceiro capítulo à análise mais detalhada das práticas e estratégias discursivas mobilizadas. Neste capítulo, buscamos identificar quais as estratégias utilizadas para potencializar os argumentos defendidos por ambos os discursos. Desta maneira, optamos por direcionar a pesquisa a um episódio específico, por entendermos que os estudos de casos são fundamentais para análises baseadas na Teoria do Discurso.

Ao olharmos de forma mais detalhada as práticas e estratégias discursivas de ambos os discursos, foi possível identificar o que é presente nos seus planos ontológicos e ônticos. Isso significou observar e verificar como estes discursos enxergam o mundo – a partir das suas

perspectivas – e como eles valorizam aquilo que veem. Dentro do nosso recorte de análise – o caso de tentativa de revisão do Guia em setembro de 2020 – identificamos quais os problemas, injustiças e soluções agenciadas por essas narrativas.

Em resumo, verificou-se que, para o discurso “pela comida de verdade”, os problemas centralizam-se nas seguintes questões: (i) aumento expressivo do consumo de alimentos ultraprocessados, (ii) pesquisas científicas com conflito de interesses e (iii) visões reducionistas da alimentação – nutricionismo.

Problemas estes que resultam nas seguintes injustiças: (i) aumento dos casos de obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis relacionadas à alimentação, (ii) prejuízos à alimentação adequada e saudável do consumidor, (iii) violação dos direitos à saúde e à alimentação em prol dos interesses do mercado.

Por sua vez, as demandas e as soluções propostas para a resolução desses problemas e injustiças giram em torno de: i) políticas públicas orientadoras da alimentação, como guias alimentares, (ii) ampla participação social na elaboração de políticas públicas, (iii) produção científica baseada em evidências e isenta da interferência de interesses econômicos alheios à promoção da saúde, (iv) sistemas alimentares voltados à proteção da saúde das pessoas e do planeta, (v) órgãos públicos voltados ao cumprimento das obrigações constitucionais e (vi) direitos da população à informação de qualidade, à saúde e à alimentação.

Em relação ao discurso “pela não existe alimento bom ou ruim”, identificamos os seguintes problemas: (i) a fundamentação em uma classificação sem rigor científico e arbitrária, qual seja, a classificação NOVA, (ii) a falta de participação da indústria no processo de elaboração do Guia Alimentar (participação pouco democrática, baixa participação), (iii) a previsão de orientações radicais como a de evitar o consumo de determinado alimento, qual seja o ultraprocessado, (iv) falta de orientação em relação ao consumo de alimentos ditos *in natura* e minimamente processados.

De acordo com o discurso “pela não existe alimento bom ou ruim”, os problemas pontuados resultam nas seguintes injustiças: (i) confusão e desinformação para os consumidores, (ii) ataque sem justificativa à industrialização, (iii) prejuízos à alimentação adequada e saudável do consumidor, (iv) diminuição da autonomia das escolhas alimentares.

A fim de solucionar o que identificam como problemas e injustiças, este discurso traz como demandas e soluções: (i) exclusão imediata da classificação NOVA como orientadora do Guia; (ii) ampla discussão com setores especializados na ciência dos alimentos e com representações da indústria de alimentos e (iii) uso de classificação mais adequada a partir da

divisão de alimentos de acordo com as funções fisiológicas, como energéticos, construtores, reguladores.

A partir do que encontramos no plano ontológico dos discursos, foi possível identificar que os problemas se originam de pontos distintos. Por um lado, percebemos que aquilo que é visto como um problema para o discurso “pela comida de verdade” parte da identificação de questões alimentares relacionadas às mudanças nos hábitos alimentares da população e seus efeitos na saúde. Ou seja, é possível perceber que os problemas se relacionam também com os sujeitos que são relevantes para este discurso.

Por outro lado, para o discurso “pela não existe alimento bom ou ruim” os problemas estão relacionados com o que afeta os interesses do setor comercial. Não identificamos como um problema a alimentação inadequada ou demandas de saúde em relação à alimentação.

É importante atentarmos a essas questões pois quando analisamos as injustiças, ou seja, como esses discursos dão valor aos problemas que mobilizam suas narrativas, encontraremos algumas similaridades. Presentes no plano ôntico da política, em ambos os discursos encontramos como injustiça danos à alimentação adequada e saudável.

Logo, se, por um lado, os danos à alimentação adequada e saudável são relacionados a outras injustiças, como a violação dos direitos à saúde em prol dos interesses do mercado, por outro lado são justamente os interesses do mercado que são postos lado a lado à preocupação com a alimentação adequada e saudável da população.

No discurso “pela comida de verdade” a alimentação adequada e saudável é compreendida como um direito e, portanto, deve ser posta em prioridade em relação aos interesses privados. É dizer, para este discurso, os direitos da população brasileira devem ser priorizados em relação às propensões do setor comercial privado. Mais do que um ataque à indústria de alimentos, como parte do discurso antagônico aponta, há a percepção de que os interesses daquele setor não devem se sobrepor à saúde e aos direitos da população brasileira.

Quanto ao discurso “pela não existe alimento bom ou ruim”, podemos concluir que os direitos à saúde e à alimentação adequada não devem se sobrepor aos interesses da indústria de alimentos. É dizer, ainda que o Guia seja considerado um importante instrumento para a promoção da alimentação adequada e saudável, esta não deve se sobrepor à plena atuação do setor comercial. Em outras palavras, a promoção da alimentação adequada e saudável não deveria causar interferência ao pleno exercício do setor comercial

Essa diferenciação entre valorizações e princípios se torna ainda mais evidente quando verificamos quais as demandas e soluções propostas para dar fim aos problemas e injustiças causados. Isto é, a solução para os danos relacionados à alimentação adequada e saudável

defendida pelo discurso “comida de verdade” passa pelo fortalecimento de políticas públicas orientadoras de práticas alimentares e pelo fortalecimento de pesquisas e órgãos públicos livres de interesses privados. Enquanto para o discurso “não existe alimento bom ou ruim” a solução passa justamente pela maior participação do setor comercial privado nos espaços decisórios e elaboradores de políticas públicas alimentares.

Estas demandas passam também pela percepção de qual melhor referência a ser usada no Guia Alimentar e, conseqüentemente, sobre a própria ideia de como promover uma alimentação adequada e saudável. Pelas demandas identificadas em ambos os discursos, podemos perceber que a promoção da alimentação adequada e saudável envolve distintas percepções. Enquanto pelo discurso “pela comida de verdade” há a valorização da classificação NOVA e a compreensão e defesa de que esta referência possui ampla legitimidade científica e que contempla a multidimensionalidade da alimentação defendida por essa narrativa, para o discurso “não existe alimento bom ou ruim”, a referência ideal para o Guia deveria ser aquela baseada em uma perspectiva nutricional e reducionista da alimentação.

Quanto ao Marco de Motivação, isto é, as táticas utilizadas para potencializar a mobilização e dar mais amplitude aos discursos, identificamos que ambos os discursos fazem uso de variadas estratégias.

Em relação ao discurso “pela não existe alimento bom ou ruim”, identificamos a presença de um Repertório Neoliberal. Este repertório defende os interesses privados e a autonomia nas escolhas alimentares, atribuindo aos indivíduos a responsabilidade pela própria saúde. Além disso, o discurso faz uso da ideologização da fronteira entre “nós” e “eles”, na qual a crítica aos alimentos ultraprocessados é vista como um ataque à indústria de processamento e, por isso, o “nós” engloba a indústria de alimentos e o “eles” é centralizado no Nupens/USP.

O discurso também apresenta um estilo de enunciação e argumentação simplista e superficial, com um tom negacionista. Há uma estratégia de apropriação de temas do discurso antagonista, dando a eles novos significados. Por exemplo, a defesa da participação ampla na elaboração de políticas públicas é reinterpretada como a captura dos instrumentos públicos pelos interesses privados. Além disso, argumentos baseados na ideia de uma dieta equilibrada e na prática de exercícios físicos são usados para defender que alimentos ultraprocessados podem fazer parte de uma alimentação adequada e saudável. Apontamos também como projeto político do discurso a defesa da participação do setor comercial em espaços de decisão.

Em relação ao discurso “pela comida de verdade”, identificamos dois repertórios discursivos: o primeiro de caráter científico e outro de garantia de direitos. O repertório científico se faz presente principalmente pela defesa do Nupens/USP, enquanto o repertório garantidor de direitos é identificado a partir da defesa de políticas públicas protetoras da saúde da população, bem como da promoção da alimentação adequada e saudável como obrigações do Estado e direitos da população.

A fronteira ideológica é construída ao identificar os interesses comerciais e privados como uma ameaça às demandas levantadas. O discurso adota um estilo didático e político, com um tom antagônico, e expande a formação discursiva para incluir outras demandas, como a defesa de políticas públicas em geral. O uso das mídias sociais foi identificado como uma estratégia discursiva, com o uso de hashtags e o apoio de personalidades da mídia para disseminar o discurso. O principal projeto político identificado foi a promoção de sistemas alimentares equitativos, resilientes e sustentáveis.

Por fim, da análise, destacamos que, no episódio em questão, a potência do discurso “comida de verdade”, ainda que em um cenário político favorável aos projetos políticos do discurso antagonista, foi fomentada pelo simbolismo que o Guia Alimentar ganhou neste contexto. Neste caso, o Guia se tornou o significante vazio, isto é, aquele elemento que passa a englobar outras demandas para além da sua inicial.

Feita toda esta recapitulação do que foi apresentado no decorrer desta dissertação, passamos agora às considerações finais a partir do que encontramos em nossa análise.

Primeiramente, é preciso apontar que, ao optarmos em analisar as disputas políticas em torno do Guia Alimentar a partir da lente do discurso, não significa dizer que não consideramos que há outros fatores estruturantes às disputas políticas, especialmente aqueles relacionados às assimetrias de poder. Pelo contrário, reconhecemos que as coalizões de atores possuem capacidade de ação e mobilização distintas, em especial no que diz respeito ao seu potencial econômico e político, e que essas questões podem influenciar a amplitude dos seus discursos. Não à toa, entendemos que as coalizões representadas pelos discursos podem ser identificadas como hegemônicas ou contra-hegemônicas.

Este é um ponto importante para seguirmos com as nossas conclusões. O contexto político do cenário de elaboração do Guia Alimentar em muito se difere do contexto de tentativa de revisão ocorrida em 2020. Se em 2011, durante um governo democrático, o cenário era mais favorável a mobilizações e movimentações de organizações da sociedade civil, o ano de 2020 era justamente o contrário.

Além do cenário pandêmico de 2020, a gestão federal era presidida por Jair Bolsonaro, que teve um mandato marcado pelo dismantelamento de inúmeras políticas públicas, especialmente aquelas de garantia de direitos, além de reforçar um processo intenso de austeridade fiscal, de ataques a direitos e de desestruturação de políticas públicas de várias áreas, iniciado desde o golpe parlamentar de 2016. Esta gestão se mostrou comprometida em esvaziar a agenda do direito humano à alimentação adequada ao extinguir o CONSEA em seu primeiro ato de governo (BRASIL, 2019).

Tratava-se de um período em que o projeto político do agronegócio ganhava maior notoriedade dentro do aparato estatal, culminando inclusive na escolha da ministra Tereza Cristina para dirigir o MAPA. A narrativa dos setores produtivos como essenciais para as questões alimentares ganhou um apoio essencial neste período.

Trazemos essa contextualização, pois o fato de a movimentação pela revisão do Guia em 2020 ter sido provocada pelo MAPA, por meio, principalmente, de articulações entre representantes da ABIA e a Ministra Tereza Cristina, aponta um processo de aliança significativo entre o projeto político da indústria de alimentos e os setores do agronegócio, representados pela própria ministra. Essa conjuntura poderia resultar em um cenário extremamente favorável à revisão do Guia Alimentar, contudo, esta revisão não ocorreu.

Em relação à disputa política entre os discursos analisados à época do episódio, nos chamou a atenção como a aglutinação de outras demandas com a demanda mais específica da alimentação e da proteção da saúde foi fundamental para que o discurso “pela comida de verdade” alcançasse um público maior do que aquele que originariamente poderia ter conhecimento sobre o Guia Alimentar.

Apesar do contexto não próspero ao discurso “pela comida de verdade”, fundamentado num repertório científico e de garantia de direitos (duas questões que não eram exatamente valorizadas pela gestão federal e por parte da população), o discurso foi capaz de mobilizar um amplo espectro político, culminando no recuo do processo de solicitação de revisão.

A capacidade de fazer frente, ainda que em um momento de forte repressão política e desfavorável às pautas levantadas pelo discurso “pela não existe alimento bom ou ruim”, diz respeito ao papel que os porta-vozes do discurso “pela comida de verdade” possuem em relação ao avanço das políticas públicas promovedoras de saúde e da alimentação adequada e saudável. Ainda que em posição contra-hegemônica frente a todo o aparato e estrutura das grandes corporações, como da indústria alimentícia, este discurso se mantém capaz de avançar com suas demandas.

Os fatores são muitos, mas acreditamos que o êxito do discurso “pela comida de verdade” na ocasião guarda relação com a maneira como as organizações da sociedade civil voltadas à problemática da fome e de outras inadequações relacionadas à alimentação desde sempre pautaram o seu discurso. Essa atuação (que remonta ao período de redemocratização do país) entrelaça a defesa da alimentação como um direito e a defesa da democracia.

Vale pontuar que o fortalecimento do discurso pela promoção da alimentação adequada e saudável a partir de uma perspectiva multidimensional aparenta estar relacionado à estratégia histórica de aglutinar demandas, em especial, com a defesa de um estado democrático de direito capaz de elaborar políticas públicas direcionadas à população. É dizer: a compreensão de que a alimentação não é apenas a ingestão de nutrientes potencializa seu discurso pois permite a amplitude e conexão com outras demandas capazes de expandir sua capacidade de adesão e mobilização. Ao final, as demandas não se mostram diferentes, e sim equivalentes.

Em relação aos discursos e como eles se relacionam, ao olharmos para os elementos encontrados a partir da análise proposta, foi possível confirmar que eles não são elaborados de forma isolada. Isto é: há uma contínua relação entre as práticas e estratégias discursivas nas narrativas analisadas, o que permite compreender que há uma retroalimentação entre ambos.

Percebemos, por exemplo, como estratégia principal do discurso “pela não existe alimento bom ou ruim”, a captura de elementos do discurso “pela comida de verdade”. A defesa de pontos como a necessidade de uma dieta equilibrada e de práticas de exercícios físicos não é algo exclusivo daquele discurso. Contudo, quando identificamos os demais elementos aos quais ele se relaciona, percebemos que há uma tentativa de esvaziamento da agenda levantada pelo discurso “pela comida de verdade”.

Outro ponto de destaque é a defesa da participação ampliada. Se olharmos para esse ponto de forma dissociada dos demais elementos do discurso, poderíamos entender como uma defesa da participação social e popular na elaboração de políticas públicas – algo que também é defendido pelo discurso “comida de verdade”. Contudo, no caso do discurso vocalizado pela coalizão da indústria de alimentos, seu significante está relacionado unicamente com a maior ingerência do setor privado nos espaços de decisão elaboradores de políticas públicas, em especial, aquelas orientadoras de práticas alimentares, como o Guia Alimentar.

Em termos relacionais, o discurso pela “comida de verdade” deixa evidente a quem ele se opõe e quem é um obstáculo às demandas nele defendidas. Essa premissa é uma questão fundamental para entender as demandas e soluções por ele propostas. Essa conclusão dialoga com as hipóteses levantadas na Introdução e reforçadas ao longo da dissertação: considerar

termos, ideias e conceitos a partir do contexto narrativo é importante pois é somente a partir da compreensão dos demais elementos que fazem parte deste contexto que podemos compreender os efetivos significantes de determinado termo ou terminologia.

Quando consideramos o grau de incidência de ambos os discursos, é perceptível que, embora a narrativa “pela comida de verdade” seja promovida por uma coalizão contra-hegemônica, com menor poder econômico e político em comparação à coalizão de representações da indústria de alimentos, ela é bem-sucedida em relação às demandas que se propõe a defender. Mesmo em um contexto desfavorável, como o de setembro de 2020, este discurso foi exitoso na defesa do Guia Alimentar. Em retrospectiva, é possível estender esse sucesso também à elaboração e publicação do Guia. Mesmo com todos os recursos disponíveis para a indústria de alimentos, que buscou de várias maneiras impedir a publicação do documento, a narrativa vitoriosa foi aquela baseada em uma perspectiva multidimensional.

Parece-nos que esta é uma característica inerente às ações do campo político de SSAN/DHA, algo que remonta ao processo de politização da fome por Josué de Castro e às mobilizações da sociedade civil pleiteando uma política guiada por valores éticos que compreendessem a fome como negação da cidadania. Atrelar o combate à fome à democracia e à cidadania são exemplos de articulações políticas que corroboram nossa conclusão.

Logo, a percepção de que a promoção da alimentação adequada e saudável, o combate à fome e a defesa do direito humano à alimentação estão conectados também com outras demandas potencializa a amplitude de adesão e de êxito na incidência em políticas públicas, o que demonstra a capacidade de articulação política deste discurso. Algo que Laclau (2014) aponta como fundamental para a ação política, que é a capacidade de agregar um maior número de demandas equivalentes a um discurso político. Ainda que distintas, há uma equivalência entre estas demandas, que permite maior engajamento e, conseqüentemente, maior grau de incidência. Ao fazê-lo, o povo (o “nós”) que apoia este discurso se torna maior do que aquele que inicialmente apoiaria apenas uma agenda ou outra.

A interlocução histórica entre o direito humano à alimentação e outros direitos, a ideia de cidadania e, sobretudo, à ideia de democracia potencializa a capacidade de adesão e mobilização deste discurso. Mesmo em um cenário de significativas assimetrias de poder, afinal, a abrangência de atuação da indústria de alimentos é inquestionável, existe uma capacidade de resistência e de incidência em políticas públicas que se mantém fortalecida por parte daqueles que vocalizam o discurso “pela comida de verdade”, mesmo em contextos não favoráveis. Algo que também é perceptível em outras políticas públicas, como o PNAE.

Esta capacidade de incidência não é linear, tampouco inabalável. O processo de desmonte de políticas públicas ocorrido no período de 2016 a 2022 é exemplo disso. Contudo, a partir do que analisamos, podemos concluir que o êxito de discursos como aquele intitulado “pela comida de verdade” está diretamente vinculado à sua capacidade de ampliar suas formações discursivas.

Em relação ao contexto atual e às perspectivas futuras sobre o Guia, existem aspectos que devem ser objeto de atenção em pesquisas futuras. Este ano, o Guia Alimentar completa 10 anos da sua publicação. O que podemos esperar no campo de disputas discursivas? Desde 2020 até o momento atual, muitas foram as elaborações de ambos os discursos, não somente em relação ao Guia, mas sobretudo em relação às principais questões em debate, qual seja, a classificação de alimentos por nível de processamento.

Em relação ao discurso pela “comida de verdade”, os debates avançam para além da crítica ao nutricionismo. A compreensão da necessidade de referências que englobem questões relacionadas à interseccionalidade, às pautas ambientais e de saúde mental são agendas que passam a formar o campo de demandas deste discurso.

Há a percepção de que o Guia Alimentar não é um instrumento isolado das demais políticas públicas e, que, portanto, é possível que o seu aprimoramento não exija necessariamente uma revisão. Além disso, existe a leitura de que o momento político para a revisão do material ainda não é o mais estável, pois, apesar de um governo progressista e que se demonstra preocupado com as questões relacionadas à alimentação, contamos com um Congresso Nacional com grande representação da Bancada Ruralista, útil aos interesses da indústria de alimentos.

Por outro lado, o discurso pela “não existe alimento bom ou ruim” intensifica suas estratégias discursivas de captura. Um exemplo é a produção de documentos e materiais pela ABIA que faz uso de expressões como “Tem comida, tem verdade”, voltadas a se apropriar e esvaziar a ideia de “comida de verdade”. A respeito deste material, é importante destacar a semelhança desse tipo de publicação com aquelas elaboradas pelo agronegócio brasileiro. Não é por acaso que o documento mencionado traz como figura de opinião Roberto Rodrigues, figura fundamental do setor e ex-presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e autor da publicação “Agro é paz”.

Outra questão a ser acompanhada em futuras análises é o uso de expressões como “ultraprocessados do bem”. A busca pela não associação de qualquer ultraprocessado aos malefícios do seu consumo são estratégias que continuam a fazer parte deste discurso, mas que são aprimoradas no decorrer dos anos.

Por fim, a partir de todo o analisado, reafirmamos se tratar de um contexto de contingências, em que nada está garantido. As disputas discursivas não se amenizam com o tempo. Portanto, acredita-se ser necessário que futuras pesquisas sejam elaboradas com o intuito de acompanhar as transformações que venham a ocorrer nesta disputa política. Elucidar as diferentes camadas de ação de atores antagônicos pode contribuir para as ações da sociedade civil organizada em fortalecer seu espaço na construção e na efetividade de políticas públicas voltadas à promoção da alimentação adequada e saudável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACT e IDEC. **Dossiê Big Food**: Como a indústria interfere em políticas de alimentação. ACT e IDEC. 2022.

ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL. **Manifesto em defesa do Guia Alimentar para a População Brasileira**. 2020 Disponível em: <https://alimentacaosaudavel.org.br/manifesto-guia-alimentar/>. Acesso em: 20 dez 2023.

ARRUDA, Bertoldo de, ARRUDA Ilma de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista brasileira de saúde materno infantil**.2007; 7(3): 319-326

AZEVEDO Elaine. Alimentação saudável: uma construção histórica. **Revista Simbiótica**, 2014; 7:83-111.

BALSA, Javier. Las lógicas de construcción de la hegemonía desplegadas desde los gobiernos petistas y kirchneristas. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, jan.-dez. 2020, p. 1-28

BALSA, Javier. Pontos de diálogo entre a teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e os estudos de linguagem. In: SILVA, Gustavo Teixeira da; COELHO, Gabriel Bandeira; COSTA, Éverton Garcia; FREITAS, Felipe Corral de (Org.). **Pós-estruturalismo e teoria do discurso**: a obra de Ernesto Laclau a partir de abordagens empíricas e teóricas. Curitiba: CRV, 2017. p.139-158.

BARBOSA, Roseane; SALLES-COSTA, Rosana; SOARES, Eliane. Guias alimentares para crianças: aspectos históricos e evolução. **Revista de Nutrição**, v. 19, n. 2, p. 255-263, 2006.

BARRETO, Sandhi et al. Análise da estratégia global para alimentação, atividade física e saúde, da Organização Mundial da Saúde. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 41-68, mar. 2005.

BITTENCOURT, Thaís Ponciano. ROMANO, Jorge Osvaldo. CASTILHO, Ana Carolina Aguiar Simões. O discurso político do agronegócio. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, v. 18, n. 1, p. 186-207, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2022.63680>. Acesso em: 01 março 2023.

BORTOLINI, Gisele et al. Guias alimentares: estratégia para redução do consumo de alimentos ultraprocessados e prevenção da obesidade. **Revista Panamian Salud Publica** 43, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2012; 2011:1–86.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

Brasil. **DECRETO Nº 11.679, DE 31 DE AGOSTO DE 2023**. Institui o Plano Brasil Sem Fome. Diário Oficial da União 2023; 01 set.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a População Brasileira**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 156 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para crianças menores de 2 anos**. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. 154 p.

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, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira: relatório final da consulta pública** [recurso eletrônico]. Brasília: Ministério da Saúde, 2015. 1898 p.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Manifesto Comida de Verdade. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/5_conferencia/5_conferencia/Manifesto_COMIDADEVERDADE.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Presidência da República**. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm>. Acesso em: 11 dez. 2024.

BURLANDY, Luciene e MALUF, Renato. Soberania Alimentar: dimensões de um conceito em construção e suas implicações para alimentação no cenário contemporâneo. In: Taddei, J. A. et al (orgs.). **Nutrição em Saúde Pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2ª ed., p. 387-394, 2016.

BURLANDY, Luciene et al. Reflexões sobre ideias e disputas no contexto da promoção da alimentação saudável. **Cadernos de Saúde Pública**. 2021, 37, p.

CARVALHO, Camila Maranhã Paes de. **Processo de construção do Guia Alimentar para a População Brasileira de 2014: consensos e conflitos**. 2017. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social. 209f.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. Challenges and perspectives for the promotion of adequate and healthy food in Brazil. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2015, v. 31, n. 1 [Acessado 18 Setembro 2022] , pp. 07-09. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311XPE010115>>. ISSN 1678-4464. <https://doi.org/10.1590/0102-311XPE010115>.

CNN BRASIL. **Agricultura pede retirada de alerta sobre ultraprocessados em guia alimentar**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/agricultura-pede-retirada-de-alerta-sobre-ultraprocessados-em-guia-alimentar/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Grupo de Trabalho Alimentação Adequada e Saudável: relatório final**. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2007.

CONSEA. **I Conferência nacional de segurança alimentar**: relatório final, 1994. Disponível em: <http://www4.prossiga.br/fome/publicacoes/consea.pdf>, acessado em: 14 de outubro de 2022.

COUTINHO, Janine et al. A Organização da Vigilância Alimentar e Nutricional no Sistema Único de Saúde: histórico e desafios atuais. **Revista Brasileira de Epidemiologia**. 2009; p. 688-99.

DARDOT, Pierre. e LAVAL, Christian. Anatomia do novo neoliberalismo. **Revista IHU online**, Edição: 546, 25 julho 2019.

DE ANDRADE, Ludmila Moraes; BOCCA, Cláudia. Análise Comparativa de Guias Alimentares: proximidades e distinções entre três países. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, [S. l.], v. 11, n. 4, 2016; p. 1001–1016.

ÉPOCA NEGÓCIOS. **A indústria tenta boicotar o guia de alimentos, diz responsável pelo documento**. 2020. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2020/09/epoca-negocios-a-industria-tenta-boicotar-o-guia-de-alimentos-diz-responsavel-pelo-documento.html>. Acesso em: 20 dez. 2024.

FAIRCLOUGH, Norman, **Discourse and Social Change**. Polity Press, 1992.

FAO. **Segurança alimentar e nutrição no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1199506/>. Acesso em: 11 dez. 2024.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO, 2014.

FAO/OMS. **International Conference on nutrition**. World declaration and Plan of Action for Nutrition, FAO/WHO. Rome: Who; 1992.

FAO/OMS. **Preparation and use of food-based dietary guidelines**. WHO Technical Report Series No. 880, Geneva, World Health Organization - WHO / FAO. 1998.

FIAN BRASIL. **Informe DHANA 2019**: Autoritarismo, negação de direitos e fome, 2019.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Sandra Brandão (org.), **Brasil: cinco anos de golpe e destruição**, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2021.

GALVÁN, Íñigo Errejón. **La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009)**: un análisis discursivo. Tesis de doctorado. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2012.

GUERRA, Lúcia da Silva., CERVATO-MANCUSO, Ana Maria e BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa - focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, 24, 9, 2019, p. 3369–3394.

HAACK et al. Políticas e programas de nutrição no Brasil da década de 30 até 2018: uma revisão da literatura. **Com. Ciências Saúde**. 2018; 29(2), p.126-138.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). **Notificação ao Ministério da Agricultura para prestar informações sobre Nota Técnica nº 42/2020/DAEP/SPA/MAPA**. 2020. Disponível em: https://idec.org.br/sites/default/files/arquivos/notificacao_mapa_guia.pdf. Acesso em: 20 dez 2023.

ISTOÉ DINHEIRO. **Para nós não existe alimento bom ou ruim, dizem representantes da indústria**. 2020. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/para-nos-nao-existe-alimento-bom-ou-ruim-dizem-representantes-da-industria/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

KAC, Gilberto e VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, Gustavo. A transição nutricional e a epidemiologia da obesidade na América Latina. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2003, v. 19, p. S4-S5.

KHUN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva. 5ª Edição. 1962.

LACLAU Ernesto e MOUFFE, Chantall. **Hegemonia y estratégia socialista**. Hacia una radicalización de la democracia. Madrid: Siglo XXI, 1985.

LACLAU, Ernesto. **Los fundamentos retóricos de la sociedad**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.

LAKOFF, George. **Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate: the Essential Guide for Progressives**. White River Junction: Chelsea Green Pub. Co., 2014.

LEACH, Melissa et al (2020), **Food politics and development**. World Development 134, 105024.

LEÃO, Marília e CASTRO, Inês. Políticas públicas de alimentação e nutrição. In: Kac G, Sichieri R., Gigante D.P. (Orgs.). **Epidemiologia nutricional**. Rio de Janeiro: Editora FioCruz/Atheneu, 2007. 580 p.

LEVY, Renata Bertazzi; LOUZADA, Maria Laura da Costa; JAIME, Patrícia; MONTEIRO, Carlos. Evolução dos padrões alimentares na população brasileira e implicações do consumo de alimentos ultraprocessados na saúde e no meio ambiente. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 74-84.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2ª ed, 2009.

MALUF, Renato. Fome e desigualdades no Brasil: de Josué às disputas contemporâneas. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 119-122.

MALUF, Renato S. Participação social e política dos alimentos no Brasil: elementos para uma reflexão a partir do Consea. In: SCHUBERT, Maycon Noremberg; SCHNEIDER, Sergio; TONIN, Jefferson (Orgs.). **Desafios e tendências da alimentação contemporânea: consumo, mercados e ação pública**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2023.

MALUF, Renato S.; ZIMMERMANN, Silvia A.; JOMALINIS, Emília. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 517-544, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-2>

MASSARDIER, Gilles. **Policy coalitions as enclaves of limited pluralism in democracies: The example of water and sanitation security in the States of São Paulo and Rio de Janeiro**. Université Montpellier: Research Report, 2016.

MENDONÇA, Daniel. **Com o olhar "político" a partir da teoria do discurso**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 1, p. 153-169, 2009.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **“Guia Alimentar para a População Brasileira” do Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde**, 2ª edição de 2014. Brasília, 2020. Nota Técnica nº 42 de 2020.

MONTEIRO, Carlos et al. Ultra-processed foods: what they are and how to identify them. **Public Health Nutr**, v.12, 2019, p.1-6.

MONTEIRO, Carlos et al. **Ultra-processing and a new classification of foods**. In: NEFF, R. (ed.). Introduction to U.S. Food System. Public Health, Environment, and Equity. São Francisco: Jossey-Bass, 2014.

MORÓN, Cecilio; CALDERÓN, Teresa. **La elaboración de guías alimentarias basadas en alimentos en países de América Latina**. FAO, 1998. Disponível em: <https://www.fao.org/3/X2650t/X2650t04.pdf>. Acesso em: 20 dez 2023.

MOUFFE, Chantal. **On the political**. Abingdon (UK), Routledge, 2005.

NESTLE, Marion. **Food politics – how the food industry influences nutrition and health**. Berkeley (Ca.): University of California Press, 3rd edition, 2013.

NUPENS/USP. **Diálogos sobre ultraprocessados: soluções para sistemas saudáveis e sustentáveis**. Cátedra Josué de Castro. Universidade de São Paulo, 2022.

NUPENS/USP. **Mais de 30 cientistas estrangeiros enviam ao Mapa carta em defesa do Guia Alimentar**. São Paulo. 2020. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/nupens/mais-de-30-cientistas-estrangeiros-enviam-ao-mapa-carta-em-defesa-do-guia-alimentar/> Acesso em: 20 dez. 2024.

NUPENS/USP. **Nota Oficial**. São Paulo. 2020. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/nupens/nota-oficial/>. Acesso em: 11 dez. 2024.

O JOIO E O TRIGO. **Ministério da Agricultura reforça ofensiva para derrubar guia alimentar referência internacional**. 2020. Disponível

em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2020/09/ministerio-da-agricultura-reforca-ofensiva-para-derrubar-guia-alimentar-referencia-internacional/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Estratégia Global em Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde**. 57^a Assembleia Mundial da Saúde, 22 de maio de 2004. Disponível em: <https://saude.gov.br/>. Acesso em: 05 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Relatório Seminário Virtual Guias Alimentares baseados no nível de processamento dos alimentos: evidências científicas e implementação**. Brasília, 2022. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/55920/OPASBRANMH210077_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 dez. 2024.

PAARLBERG, R. (2010). **Food politics – what everyone needs to know**. Oxford: Oxford Univ. Press.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC), 1966. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

PAIVA, Janaína Braga et al. A confluência entre o “adequado” e o “saudável”: análise da instituição da noção de alimentação adequada e saudável nas políticas públicas do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2019, v. 35, n. 8, p.

PEREIRA, T. N. et al. Medidas regulatórias de proteção da alimentação adequada e saudável no Brasil: uma análise de 20 anos. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. Suppl 1, 2021.

POMPEIA, Caio; SCHNEIDER, Sérgio. As diferentes narrativas alimentares do agronegócio. **Desenvolvimento e Meio-Ambiente**, Curitiba, Vol. 57, 2021, p. 175-198.

RECINE, Elisabetta, VASCONCELLOS, Ana Beatriz. Políticas nacionais e o campo da alimentação e nutrição em saúde coletiva: cenário atual. **Ciência Saúde Coletiva**, 2011; 16:73-9.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.

RIZZIOLO, Anelise. **A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional**. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 29, n.70, p. 125-139, 2006.

SANTOS, Sandra C. et al. Advances and setbacks in the 20 years of the Brazilian National Food and Nutrition Policy. **Cadernos de Saúde Pública** 2021; 37(13):e00150220 doi: 10.1590/0102-311x00150220

SCRINIS, Gyorgy. **Nutricionismo: a ciência e a política do aconselhamento nutricional**. São Paulo: Editora Elefante, 2021.

SNOW, David e BENFORD, Robert. Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization. *In*: KLANDERMAS, B.; KRISI. H.; TARROW.S.G. (eds.). **From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures**. Greenwich: JAI Press, 1988.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (SBAN). **Manifestação SBAN**. 2020. Disponível em: <https://www.sban.org.br/notas-tecnicas-interno.aspx?post=14>. Acesso em: 20 dez. 2024.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Fome Zero: uma história brasileira**, v. 1. Brasília: MDS; Assessoria Fome Zero, 2010.

TEIXEIRA, Lucas de Vasconcelos e HOFF, Tânia Márcia Cezar. Biopolítica do saudável e a controversa tentativa de revisão do Guia Alimentar para a População Brasileira. **Galáxia** (São Paulo) [online]. 2021, n. 46.