

Inflexões representativas, comunicacionais e institucionais em associações das indústrias de alimentos brasileiras

Representative, communicational and institutional changes in the Brazilian associations of food industries

Inflexiones representativas, comunicacionales e institucionales en asociaciones de industrias de alimentos brasileñas

Caio Pompeia ¹

doi: 10.1590/0102-311X00128120

Resumo

Conforme se fortalece, no Brasil, a agenda de promoção da alimentação adequada e saudável, associações nacionais das indústrias de alimentos têm inflexionado sua atividade política corporativa (CPA). Destacando a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), a Associação Brasileira de Laticínios e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar, e tratando do período entre 2014 e 2020, este artigo analisa tal inflexão em suas dimensões representativas, comunicacionais e institucionais. Fundamentado metodologicamente no modelo de identificação da CPA, o trabalho tem como fontes registros da observação participante no Instituto Pensar Agropecuária (IPA) e no Legislativo, anotações de entrevistas com dirigentes e técnicos de associações empresariais e políticos, além de diversos documentos e websites das entidades, do Estado e da sociedade civil. Os resultados demonstram que, na dimensão representativa, as associações das indústrias de alimentos reformularam seu lobbying no Legislativo, para isso criando uma comissão no IPA; na dimensão comunicacional, houve aumento da proeminência de uma narrativa de apropriação da agenda da alimentação adequada e saudável, estratégia discursiva que passou a ladear outras duas narrativas, uma de contraposição à agenda, outra de deslocamento das responsabilidades corporativas para decisões individuais; finalmente, na dimensão institucional, ocorreram notáveis transformações na ABIA, além da criação de outras associações e redes. A conclusão indica que a CPA das principais associações de indústrias de alimentos no país está se alterando de modo acentuado para responder às críticas aos determinantes comerciais da saúde.

Indústria Alimentícia; Dieta Saudável; Segurança Alimentar;
Manobras Políticas; Poder Legislativo

Correspondência

C. Pompeia
Departamento de Antropologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
Av. Professor Luciano Gualberto 315, sala 1061, Cidade Universitária, São Paulo, SP 05508-010, Brasil.
caporine@gmail.com

¹ Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.



Introdução

Em meio ao aumento, no Brasil, da prevalência de doenças crônicas não transmissíveis associadas ao sobrepeso e à obesidade ^{1,2}, uma coalizão de atores da sociedade civil, da academia, do Estado e de organizações internacionais tem envidado esforços para promover uma agenda no país – a da alimentação adequada e saudável ^{3,4}.

Fundamentada em avanços de ordem global acerca do tema, na classificação NOVA ⁵ e em diretrizes da edição revisada da Política Nacional de Alimentação e Nutrição ⁶, afora outros instrumentos, essa agenda apresenta, dentre seus principais objetivos, a defesa de medidas regulatórias de fatores fortemente associados a essa epidemia e o estímulo à educação alimentar da população.

A despeito de seu foco na promoção da saúde pública, objetivos como esses recebem oposição direta de parte das indústrias de alimentos. A literatura tem dispensado crescente atenção investigativa a tal resistência, que, por sinal, caracteriza fenômeno mundial ^{7,8,9,10,11}. Cumpre destacar, nesse sentido, a noção de determinantes comerciais da saúde, por intermédio da qual Kickbusch et al. ⁷ propõem um domínio interdisciplinar que trate das estratégias empresariais a promover dietas não saudáveis. Dentre as estratégias, os autores sublinham aquelas de ordem econômica, publicitária e política.

No âmbito político desses determinantes, a propósito, cabe salientar o conceito de atividade política corporativa, do inglês *corporate political activity* (CPA), conforme empregado por Mialon et al. ⁸ para abordar as tentativas empresariais de influenciar a opinião pública e o Estado de maneira que beneficiam as firmas. Fazem parte do escopo abrangido pela abordagem dos autores as ações informacionais, legais, financeiras, de relações públicas, de desregulação e de enfrentamento a adversários políticos ⁸.

Com inspiração nesse conceito, o presente artigo examina inflexões em três dimensões da CPA relacionadas às associações nacionais das indústrias de alimentos: representativas, comunicacionais e institucionais.

Salientando especialmente a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), a Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), a análise cobre o período entre 2014 e 2020, justamente o intervalo de tempo no qual a agenda da alimentação adequada e saudável começou a ampliar sua influência na esfera pública brasileira ^{3,4,12}.

Em respeito à dimensão representativa, foca-se, por meio de etnografia, a inflexão do *lobbying* das referidas associações do setor privado no Legislativo. Adota-se aqui a definição de Santos et al. ^{13,14} de que o *lobbying* se caracteriza pela defesa de interesses juntamente a agentes estatais.

No que concerne à dimensão comunicacional, observa-se a mobilização de justificativas empresariais por meio de diferentes narrativas. A ancoragem conceitual para esse objetivo se encontra na sociologia pragmática francesa, sobretudo nos trabalhos de Boltanski & Chiapello ¹⁵ e Boltanski & Thévenot ¹⁶, que compreendem a crítica como motor de modificação em aparatos de legitimação corporativos.

Finalmente, no que tange à dimensão institucional, concentra-se em mudanças envolvendo as associações de indústrias de alimentos. Para essa dimensão – que caracteriza fator condicionante a potencializar ou dificultar a CPA, e tem recebido menor atenção da literatura relacionada aos determinantes comerciais da saúde –, orienta-se por pesquisas da ciência política que abordam os impactos de crises sobre associações industriais, isto é, que tratam dos modos como inovações institucionais ¹⁷ – em outras nomeações para o mesmo fenômeno, mudanças ¹⁸ ou engenharias ¹⁹ institucionais – se configuram nas referidas entidades em períodos instáveis e conflitivos.

As fontes se constituíram de documentos e registros feitos durante trabalho de campo. Realizada entre dezembro de 2018 e julho de 2019, a pesquisa de campo compreendeu, por um lado, a observação participante – sobretudo – no Instituto Pensar Agropecuária (IPA) e no Congresso Nacional: na sede do IPA, em Brasília, privilegiou-se a observação das reuniões de interação dos agentes técnicos com representantes de associações dos sistemas agroalimentares, e também da participação de parlamentares; no Legislativo, acompanharam-se reuniões de comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de audiências públicas. Por outro lado, o campo também incluiu 38 entrevistas (principalmente semiestruturadas) com líderes e técnicos de associações empresariais ligadas às cadeias agroindustriais, parlamentares e membros do Executivo. Essas interlocuções se realizaram

de duas formas: em 18 casos, por telefone, com duração aproximada de meia a uma hora; em 20 ocasiões, de modo presencial, particularmente no Congresso, a maioria delas mais breves. Em ambas as situações – observação participante e entrevistas –, foram realizados registros em diário de campo. Quanto aos documentos, que abrangeram o período entre 2007 e 2020, utilizaram-se relatórios de gestão, materiais e *websites* de associações das indústrias de alimentos, arquivos oficiais e páginas na internet dos Poderes Executivo e Legislativo, além de textos e *websites* da sociedade civil organizada.

Os contatos para obtenção de permissão de acesso ao IPA se deram, inicialmente, por telefone, encaminharam-se para a troca de e-mails com convite do instituto, e foram, então, seguidos por interlocuções presenciais em sua sede. As entrevistas por telefone foram negociadas e agendadas por e-mail, enquanto as demais aconteceram por interlocução direta, especialmente nos corredores do Congresso. Agradece-se tanto aos atores que organizam o IPA – pelo acesso concedido para a observação participante, e compartilhamento de informações e materiais – quanto às pessoas que aceitaram ser entrevistadas para o trabalho.

Antes de se iniciar a análise, é importante situar também o movimento do olhar do autor durante a pesquisa: a pergunta fundamental a orientar sua perspectiva durante o trabalho de campo foi sobre os modos como os diferentes agentes corporativos relacionados aos sistemas agroalimentares têm construído novos espaços políticos intersetoriais e atuado em relação ao Estado, sobretudo o Legislativo. O diálogo com a literatura dos determinantes comerciais da saúde, e, portanto, com as consequências da CPA para a saúde pública, ocorreu a posteriori, suscitado pelas observações e interações realizadas em campo. Nessa dinâmica, o conceito de CPA, conforme mobilizado por Mialon et al. ⁸, findou por se tornar metodologicamente instrumental para identificar, em todo o material empírico, as atividades políticas corporativas e apreendê-las de acordo com a categorização de estratégias empresariais proposta pelos autores.

Dimensão representativa: um novo canal de *lobbying* para as indústrias de alimentos

Caracterizado como um dos impulsionadores dos determinantes comerciais da saúde ⁷ e apreendido enquanto prática a ser identificada com base no conceito de CPA ^{8,9}, o *lobbying* de associações das indústrias de alimentos passou a dispor, no final dos anos 2010, de um importante dispositivo político no Congresso Nacional: o IPA. Antes de tratar da incidência específica dessas representações no instituto, é importante analisá-lo brevemente, assim como o próprio campo político do agronegócio.

Após ser criado formalmente em 2011, o IPA alcançaria proeminência nesse campo entre os anos de 2015 e 2016 ²⁰. No biênio, ele havia finalmente atraído um amplo conjunto de entidades nacionais da agricultura patronal e de indústrias, e consolidado protocolos para qualificar a administração de conflitos e a prospecção de consensos entre elas. Com o êxito dessa estratégia, o instituto contribuiu de forma decisiva para agregar representatividade e recursos financeiros de agentes dominantes desse campo ²⁰.

A agregação possibilitou, por sua vez, fomentar o disciplinamento da arrecadação de tais recursos e a sua canalização, dentre outras finalidades, para a montagem de um espaço físico apropriado para o *lobbying* – o que ocorreu em mansão no Lago Sul, em Brasília – e para a consolidação de uma equipe técnica experiente e diversificada ²⁰.

Essa modificação guarda coerência com o aumento da profissionalização do *lobbying* no Brasil ^{13,14}. Dentre as características que a literatura aponta para tal aumento estão orçamento próprio satisfatório, experiência prévia e especialização dos funcionários, além de dedicação exclusiva ¹³. Todas elas são contempladas pelo IPA, como relataram, em entrevistas ao autor, membros da equipe técnica do instituto e das associações que o compõem.

Apesar dos notáveis avanços, no instituto, com o aprimoramento das formas de tratamento das diferenças entre os atores privados e a constituição de equipe especializada, a engrenagem política teria menor relevância política se não tivesse alterado de maneira sensível os nexos público-privados no campo do agronegócio ²⁰. Com efeito, a principal característica do IPA é seu posicionamento na retaguarda da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), fator frequentemente ressaltado nas entrevistas concedidas ao autor por líderes das entidades, e também mencionado por parlamentares.

Os três tipos de agentes que constituem o tripé dessa sofisticada engrenagem política interagem sistematicamente ²⁰. Nessa inter-relação, uma instância estratégica são as comissões, tecnologias políticas estabelecidas no âmbito do IPA para promover a divisão e a especialização das distintas associações em função de interesses compartilhados. Operando em torno de macrotemas, como política agrícola, meio ambiente e disputas fundiárias ²¹, as comissões foram enfaticamente elogiadas nas entrevistas fornecidas ao autor por dirigentes de associações nacionais de indústrias que financiam o instituto.

Nelas, os agentes empresariais (1) tratam suas diferenças e prospectam acordos, (2) recebem orientação de técnicos para formular propostas baseadas nesses consensos – assim como justificações para defendê-las –, e (3) negociam as decisões com um parlamentar da FPA ²⁰. É das inter-relações entre essas três funções das comissões – lideradas, respectivamente, por agentes privados, assessores e legisladores – que surgem as proposições a serem defendidas, semanalmente, junto ao núcleo da frente parlamentar, e, a partir dessa etapa, com os demais membros da bancada ²⁰.

A despeito de sua eficácia crescente, o IPA se consolidara sem dispor de espaço para tratamento especializado de temas como rotulagem, teores e publicidade de alimentos. A situação começaria a mudar sobretudo em 2017 ²², quando a agenda da alimentação adequada e saudável adquiria ímpeto ¹² e posições de valorização de medidas regulatórias referentes aos determinantes comerciais da saúde adquiriram espaço nos âmbitos do Executivo e do Legislativo – cabendo destaque, à época, para o Grupo de Trabalho (GT) multissetorial criado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para tratar da rotulagem de alimentos, o qual se direcionava, após uma série de reuniões, para decisão quanto ao modelo a ser adotado no país ²³.

Foi em meio a esse contexto que associações nacionais das indústrias de alimentos – como a UNICA e a Viva Lácteos – organizaram, em articulação com a ABIA, uma área no IPA: a Comissão de Alimentação e Saúde ^{21,22}. Em 2019, dentre as ações para as quais a comissão dispensava maior atenção, destacavam-se três: (1) opor-se ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), (2) robustecer a contraposição, no Congresso, a iniciativas regulatórias dos determinantes comerciais da saúde, e (3) difundir narrativas corporativas sobre as questões alimentares ²¹.

Inicia-se pela análise de sua atuação frente ao CONSEA, órgão fundamental de relacionamento, sobre a segurança alimentar e nutricional, entre atores da sociedade civil, gestores estatais e cientistas ^{24,25}. Foi pela interação entre esses atores que se qualificou e se potencializou uma matriz de políticas públicas para o enfrentamento eficaz à fome e à desnutrição no Brasil ²⁶.

Mas a ação do conselho que contrariava indústrias de alimentos – importante considerar que a ABIA compusera esse órgão desde os anos 2000 ²⁷ – não era aquela de sua linha principal, de combater à fome e à desnutrição, e sim a defesa que, sobretudo em anos mais recentes, passara a realizar em outro espectro das questões alimentares, da regulação dos determinantes comerciais da saúde. Nessa direção, o CONSEA agia sob orientação estratégica das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Ao longo de suas realizações, essas instâncias de tratamento democrático de assuntos relacionados à alimentação tinham, movidas pelas contradições da transição nutricional no país, gradualmente passado a dispensar maior atenção à agenda da alimentação adequada e saudável ^{28,29,30}.

Dentre várias das iniciativas do conselho a esse respeito, cabe salientar sua orientação à ANVISA para criação do GT sobre rotulagem, seguida de atuação importante nesse fórum, suas recomendações sobre regulação à Presidência da República, e seu trabalho relacionado ao II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – o qual, por seu turno, também manifestara preocupação direta quanto ao tema da regulação ^{23,31,32}.

Ato contínuo à extinção do CONSEA pelo governo Jair Bolsonaro ^{24,25}, a Comissão de Alimentação e Saúde do IPA planejou operação relacionada ao Executivo. Desse planejamento constavam uma pesquisa na Câmara e no Senado para tomar conhecimento das posições dos parlamentares sobre o fim do órgão, a elaboração de documento com críticas ao conselho e sua distribuição a parlamentares, e a construção de acordos com atores centrais para a tramitação do tema no Congresso Nacional ²¹.

Enquanto atores responsáveis por promover a alimentação adequada e saudável buscavam reverter a extinção do órgão, a posição majoritária na comissão resolvera fortalecer, junto ao Executivo, a decisão de sua extinção ²¹. Caso tal desígnio não se apresentasse possível, o planejamento subsidiário

prevalente na comissão era recriar o conselho dentro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – esfera administrativa de hegemonia de agentes dominantes do campo do agronegócio ²¹.

Em reuniões do IPA, a agenda da nutrição adequada foi tratada como preocupação, e em uma ocasião o dirigente de uma associação de indústrias insistiu com a direção do instituto que, em havendo recriação do CONSEA, sua composição deveria ser alterada, com a inserção estratégica, no órgão, de representantes de indústrias de alimentos (dados registrados pelo autor em diário de campo nos dias 29 de abril e 13 de maio de 2019). Paralelamente, a Comissão de Alimentação e Saúde estruturava-se para facilitar o acompanhamento e a intervenção sistemáticos sobre os Projetos de Lei relacionados à agenda de alimentação e nutrição, em especial acerca daqueles concernentes à rotulagem, reforçando sua posição como novo – mas já relevante – instrumento de *lobbying* de indústrias de alimentos ²¹.

Em relação às proposições legislativas, dentre as quais se evidenciavam iniciativas para acrescentar regramentos sobre rotulagem de alimentos, determinar a exibição de advertências sobre a presença de substâncias cancerígenas ou potencialmente cancerígenas em produtos para consumo, e proibir o uso de gorduras trans na fabricação de produtos alimentícios, o IPA orientava posicionamento contrário aos parlamentares da FPA ³³. Ao mesmo tempo, fornecia justificativas a serem usadas por membros da bancada ³³.

Conforme se poderá notar, parte relevante dos argumentos apresentados eram, além de frágeis, amparados particularmente em lógicas econômicas – as quais são, aliás, identificadas na abordagem de Mialon et al. ⁸ como práticas liberalizantes a promover ambientes de frágil regulamentação. Como identificado pela sociologia pragmática ^{15,16} nas oposições entre críticas e justificativas situadas em regimes de justiça, parte fundamental dos embates é para determinar quais lógicas argumentativas são mais legítimas a serem utilizadas em cada controvérsia pública ³⁴. Em consonância com esse modelo sociológico, nota-se, portanto, tentativa empresarial de disputar a importância de ponderações nutricionais, com o deslocamento das discussões para instâncias de legitimação favoráveis às atividades políticas corporativas.

Quanto às normas sobre rotulagem, argumentava-se ³³ que se trataria de “(...) *indevida intervenção estatal na economia, com franca violação ao princípio da livre iniciativa e dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade*”; no que tocava às advertências sobre riscos de câncer em algumas substâncias alimentares, insistia-se em que “(...) *já existem informações mais do que adequadas sobre a nocividade de determinados produtos que deverão constar dos rótulos e embalagens*”; quanto à proibição do uso de gordura trans na fabricação de alimentos, afirmava-se que “(...) *introduz um precedente negativo (...) uma vez que não compete ao Estado decidir o que será consumido pela população*”.

Também eram frequentes, nas reuniões do IPA, manifestações de apreensão quanto às formas pelas quais a opinião pública reagia aos temas tratados no instituto (dados registrados pelo autor em diário de campo nos dias 22 de maio e 13 de abril de 2019). De fato, a literatura especializada tem apontado que um dos fatores a condicionar a influência do *lobbying* de indústrias é o modo como cada atividade política corporativa é apreendida na esfera pública ¹³. Não fortuitamente, um dos objetivos centrais para a comissão era fomentar narrativas empresariais sobre as questões alimentares.

Dimensão comunicacional: as narrativas de apropriação, contestação e deslocamento

Três principais narrativas alimentares corporativas seriam mobilizadas por intermédio da Comissão de Alimentação e Saúde do IPA: de apropriação, contestação e deslocamento. Embora nenhuma fosse criação recente, elas receberiam, na segunda metade dos anos 2010, materializações inovadoras e ênfases específicas no órgão vinculado à FPA, e também em outras representações ligadas às indústrias de alimentos.

Para analisar essa dimensão comunicacional da CPA, é preciso realizar uma breve digressão histórica no artigo, que situe as narrativas corporativas no contexto de fortalecimento de iniciativas de promoção da saúde pública no país, a partir, principalmente, de 2014.

Embora a agenda da alimentação adequada e saudável estivesse, na metade dos anos 2010, em conformação, ela já havia alcançado alguns êxitos expressivos: (1) em relação à esfera pública, notava-se início da diminuição da capacidade de as indústrias de alimentos controlarem os discursos circulantes, como fora acusado pela própria ABIA ¹⁰, e, (2) no que concernia ao Estado, verificavam-se

avanços, mesmo que incipientes, das estratégias de regulação de determinantes comerciais da saúde e de influência da classificação NOVA sobre as políticas públicas, como se explica a seguir.

A diminuição paulatina do poder de agendamento da imprensa tinha como uma de suas causas essenciais, para além de mudanças na opinião pública internacional, a crescente dificuldade de as corporações influenciarem pesquisas na área da alimentação e nutrição no Brasil. Nesse sentido, cumpre salientar a importância das universidades e das agências de fomento públicas na sustentação a grupos independentes e qualificados de pesquisadores preocupados com efeitos, sobre a saúde pública, das alterações em curso nos padrões nutricionais no país. Como é notório, foi por meio de seu trabalho que a classificação NOVA se originou em 2009³⁵ e se consolidou na década de 2010^{5,36,37,38,39}.

Na esfera estatal, podiam ser destacadas iniciativas regulatórias como a criação, em 2014, do GT na ANVISA para deliberar sobre a rotulagem de alimentos³¹ e a aprovação, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, de resolução tratando da publicidade abusiva direcionada ao público alvo desse órgão⁴⁰. Realizado no âmbito do Ministério da Saúde, o relançamento, em 2014, do *Guia Alimentar para a População Brasileira*⁴¹ – desde então fundamentado no corte por nível de processamento, como proposto pela classificação NOVA – representou etapa essencial para a educação alimentar no país.

Em 2016, atores envolvidos com a promoção da agenda da nutrição adequada tinham, sob a liderança do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e da organização ACT Promoção da Saúde, dado impulso à sua articulação, consubstanciada na Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável¹². Com isso, as atuações de esclarecimento à opinião pública sobre a rotulagem e os alimentos ultraprocessados passariam a apresentar maior relevo¹².

Associação proeminente, a ABIA tinha procurado se justificar^{15,16} em relação a essa ordem de fatores, atribuindo ênfase a uma narrativa de enfrentamento a pressupostos centrais da agenda supramencionada. Com esse objetivo, a entidade se articulou com o Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, para lançar a Plataforma Alimentos Processados⁴².

Enfatizando mecanismos da CPA voltados a criticar evidências científicas e promover dúvidas na opinião pública sobre a validade de pesquisas acadêmicas – sobretudo aquelas fundamentadas na classificação NOVA –, a retórica corporativa defendida por meio do ITAL afirmava que: *“Diversos mitos relacionados à ingestão de alimentos processados, sem a devida comprovação científica, influenciam as decisões alimentares da população, fazendo com que o consumidor perca a oportunidade de ingerir alimentos seguros, nutritivos, práticos e saborosos”*⁴².

Em movimento protagonizado por outros atores corporativos, uma segunda narrativa ganharia espaço após a campanha do ITAL. Atuando com maior autonomia em relação à ABIA, uma dezena de multinacionais mobilizaria uma retórica de apropriação da agenda da alimentação adequada e saudável. No chamado “Movimento Nacional pela Saúde e Bem-Estar”, lançado em 2017, as empresas AMBEV, Coca-Cola, Ferrero, General Mills, Grupo Bimbo, Kellogg’s, Mars, McDonald’s, Mondelēz, Nestlé, PepsiCo e Unilever procuraram ressituar sua imagem como defensoras da saúde pública⁴³. O esforço de apropriação da referida agenda operava com apoio de mecanismo que a abordagem de Mialon et al.⁸ caracteriza, com base no conceito de CPA, como promoção de boas intenções e divulgação do que seriam traços positivos das indústrias de alimentos.

Voltando-se, após a digressão histórica, ao IPA, cabe apontar que, em sua comissão, tanto as narrativas de apropriação quanto as de contestação teriam importância, simultaneamente a uma terceira narrativa – de deslocamento. A última consistia no mecanismo que Mialon et al.⁸ qualificam como tentativas de evitação do reconhecimento das responsabilidades corporativas sobre dietas não saudáveis, enfatizando, para isso, decisões e atitudes individuais.

Veja-se, por exemplo, o próprio nome da comissão no IPA: Alimentação e Saúde²¹. Intencionava-se agenciar essa ideia-chave para substituir, na esfera pública, a expressão “alimentação adequada e saudável”, que nominava a agenda avançada pela referida Aliança^{12,24}. Na retórica empresarial, “saudável” deixava de ser adjetivo de alimentação, passando a operar em relação de adição a ela, como substantivo “saúde”, coerentemente a uma linha retórica de deslocamento que se pretendia na estratégia corporativa. É relevante destacar, nesse sentido, que por intermédio da comissão do IPA se organizaram outras iniciativas político-retóricas com agenciamento da ideia-chave, como a Frente

Parlamentar Mista de Alimentação e Saúde (FPAS) – lançada em 2019 para influenciar decisões legislativas em acordo com interesses de associações das indústrias de alimentos ⁴⁴.

Por vezes, as diferentes narrativas – apropriação, contestação e deslocamento – seriam combinadas no Parlamento para incrementar justificações empresariais. Na inauguração da FPAS, seu coordenador, o Deputado Evandro Roman (Partido Social Democrático, Paraná), fez a seguinte declaração: “*Nós temos que entender também que a qualidade do sono é reparadora. A questão da alimentação saudável e a prática da atividade física fazem parte, realmente, desse equilíbrio que dá a boa qualidade de vida. Nós temos que promover a saúde para desenvolver uma sociedade futura mais saudável*” ⁴⁴.

Note-se que, ao lado da retórica de apropriação – expressa na divulgação de boas intenções corporativas, nesse caso com uso direto da expressão “alimentação saudável” –, operava-se, conjuntamente, a narrativa de deslocamento – transferência das responsabilidades corporativas para decisões individuais.

Outro exemplo contribui para evidenciar as combinações de narrativas. Em justificação da criação, em 2019, de uma de uma subcomissão de “Alimentação e Saúde” – novamente, constatava-se o agenciamento da ideia-chave – no âmbito da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, da Câmara dos Deputados, Roman demonstrou, em meio a declarações de preocupação com a saúde pública, que a narrativa de contestação continuaria a ter relevo: “*(...) hoje há uma discussão muito grande sobre alimentação e saúde, mas temos que ter o entendimento de que existem muitas verdades, mas também temos que destruir muitas inverdades ideológicas que discutiremos nessa subcomissão*” ⁴⁵.

As reorientações de estratégias corporativas baseadas em ações e argumentos ⁴⁶ das associações das indústrias de alimentação – ou seja, as inflexões em seu *lobbying* e em suas narrativas – estiveram conectadas a uma dimensão de modificações institucionais.

Mudanças na ABIA e outras engenharias institucionais

Nesta última seção do artigo, investigam-se algumas destacadas inovações institucionais ^{17,18,19} influenciadas pelas controvérsias alimentares nas (e entre as) associações das indústrias de alimentos. Conforme se indicou na introdução, as referências para esse objetivo são trabalhos da ciência política que privilegiam o exame dos efeitos de crises e conflitos sobre entidades empresariais ^{17,18,19}. O período eleito para a análise – 2014 até 2020 – não é casual, já que foi justamente nesse interregno que a agenda da alimentação adequada e saudável obteve maior fortalecimento.

Para o estudo dessa dimensão institucional, foca-se uma das funções precípuas da operação de associações corporativas conforme definida por Schneider ¹⁸: a racionalização do tratamento dos vínculos entre as empresas. As principais alterações nas inter-relações políticas entre as corporações de alimentos e bebidas ocorreram, durante o período referido, na (ou em relação à) ABIA.

Presidida desde os anos 1980 por Edmund Klotz, a entidade havia reagido às controvérsias alimentares realizando aposta redobrada em suas CPA tradicionais. Como indicado anteriormente, a organização insistira na narrativa de enfrentamento à agenda da alimentação adequada e saudável. Concomitantemente, continuara a promover o *lobbying* no Legislativo por meio seus departamentos jurídico e de relações públicas e institucionais, não raro apoiados por consultorias externas; de forma complementar na representação de interesses, a associação procurava influenciar, com a participação em conselhos, as prioridades legislativas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e da Confederação Nacional da Indústria (CNI) ^{22,47,48,49,50,51}.

Abrangendo, em 2014, 128 associados, a organização concentrava sua hierarquia de comando na presidência, que era secundada por *petit comité* formado por pouco mais de uma dezena de multinacionais – com predomínio de corporações de doces e lácteos, refrigerantes e cervejas, além de *tradings* ⁴⁸. Ao mesmo tempo, a ABIA buscava reforçar sua posição como maior fórum de organização das empresas de alimentos, não priorizando esforços institucionais relevantes e sustentados para construir novas alianças com outras entidades desse domínio ^{47,48,49,50,51}.

Nessas circunstâncias, agentes de dois significativos segmentos alimentares – por um lado, de lácteos, e, por outro, de base trigo – haviam decidido arquitetar novas representações. Em 2014, mais de duas dezenas de empresas de laticínios – dentre elas a Nestlé, a Danone e a Vigor – dariam impulso

à sua aproximação política, criando a Viva Lácteos⁵². Na virada para 2015, a Associação Brasileira da Indústria de Massas Alimentícias e Pão & Bolo Industrializado e a Associação Nacional das Indústrias de Biscoitos juntaram-se para fundar a Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães & Bolos Industrializados (ABIMAPI)⁵³.

Embora essas engenharias institucionais também respondessem a um conjunto mais amplo de alterações político-econômicas no país, elas certamente implicaram alguma diminuição da representatividade da ABIA: a partir de então, essa associação gradualmente perderia membros – em 2020, ela abrangia 95 empresas, diminuição de 25,8% em relação a 2014^{48,54}. Ainda que especializada nas indústrias de base trigo, a ABIMAPI passaria de 82 empresas em 2014 para 104 em 2020, crescimento de 26,8%^{53,55}. Porém, insatisfação mais evidente de parte das corporações das indústrias de alimentos com a condução política na ABIA se revelaria em processo de inovação institucional na associação iniciado em 2017 e implementado em 2018. Klotz não foi reeleito, houve atribuição de um novo nome à entidade – “Associação Brasileira da Indústria de Alimentos” substituiu “Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação” –, e seu logo foi redesenhado. O intuito seria, segundo a nova direção da organização, transmitir ideia de união empresarial, tanto pela ausência da desinênciã “s” ao final de “indústria” quanto pelas cores azul e verde escolhidas para o logo⁵⁶. Todavia, a mudança institucional mais importante foi a alteração na alocação de autoridade dentro da associação – marcador basilar para tratamento das interações corporativas, segundo Schneider¹⁹. Em lugar da presidência com atribuições concentradas e seguidamente reconduzida, instalou-se a presidência executiva, diretamente respondente à orientação estratégica de um conselho diretor que seria trocado a cada biênio^{47,51,56}.

Ao mesmo tempo, houve iniciativa para integrar mais corporações na nova disposição de comando da ABIA. Com isso, passava-se de 14 empresas ocupando vice-presidências, em 2016, para 27 a comporem seu conselho diretor, em 2020^{50,54}. Nessa direção, havia outra relevante modificação, de ordem qualitativa: multinacionais de alimentos e bebidas ultraprocessados que se encontravam distantes do topo hierárquico da entidade se aproximavam dessa posição, a exemplo de Dr. Oetker, Ferrero, General Mills, Heineken, Heinz, Mars e Seara. A partir de então, elas se estabeleceriam de modo mais firme para influenciar a orientação estratégica da ABIA, juntamente a indústrias que já procuravam fazê-lo anteriormente, como AMBEV, Bunge, Cargill, BRF, Coca-Cola, Nestlé, Mondelez, Unilever e PepsiCo^{47,49,51,56}.

Esse processo de mudanças ocorreu simultaneamente à ampliação da predisposição da ABIA em relação ao que Mialon et al.⁸ classificam como construção de apoio político, pois a organização se empenhou mais decididamente, desde o final de 2017, para se concertar com outras representações influentes das funções agroalimentares. Juntamente à CNI e à Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas não Alcoólicas (ABIR), a ABIA criou a Rede Rotulagem, envolvendo aproximadamente duas dezenas de associações nacionais de indústrias de alimentos que tinham o objetivo de influenciar o GT da ANVISA sobre o tema²². Ao lado de associações como a Viva Lácteos e a UNICA, a ABIA criaria espaços para ampliar a incidência das indústrias sobre temas de alimentação e nutrição no Legislativo, como apontado na primeira seção do artigo⁴⁴.

Conclusões

Este artigo analisou relações entre o fortalecimento da agenda da alimentação adequada e saudável e alterações nas atividades políticas corporativas de parte das associações brasileiras das indústrias de alimentos. Examinaram-se três inflexões – representativas, comunicacionais e institucionais – no período entre 2014 e 2020, precisamente quando a referida agenda amplificava sua influência.

A primeira dimensão analítica – representativa – abordou a organização de um canal de *lobbying* no Legislativo por entidades das indústrias de alimentos, como a Viva Lácteos e a UNICA: a Comissão de Alimentação e Saúde do IPA, fórum técnico-empresarial acoplado à FPA. A aliança política com a robusta engrenagem política liderada por elites do agronegócio implicou aumento da profissionalização e da eficácia da representação de interesses das referidas entidades.

A segunda dimensão de análise – comunicacional – deteve-se em estratégias narrativas empregadas por associações das indústrias de alimentos para justificar os determinantes comerciais da saúde. Verificou-se a mobilização de três narrativas principais, uma de contraposição à agenda da alimenta-

ção adequada e saudável, outra que intenciona a apropriação dessa agenda e uma terceira que procura deslocar responsabilidades corporativas para atitudes individuais.

Por fim, a terceira dimensão analítica – institucional – investigou as principais mudanças influenciadas por controvérsias alimentares em associações das indústrias de alimentos. Tratou-se da reengenharia institucional na ABIA, processo por meio do qual se modificaram conexões entre corporações na associação, sobretudo a alocação de poder entre elas. Além desse aspecto, chamou-se a atenção para invenções políticas como a criação da ABIMAPI e da Rede Rotulagem.

Ao analisar essas três dimensões analíticas, a pesquisa procurou contribuir com as iniciativas de exame dos determinantes comerciais da saúde e das atividades político-corporativas.

Informação adicional

ORCID: Caio Pompeia (0000-0002-1692-1985).

Agradecimentos

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio financeiro.

Referências

1. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não Transmissíveis, Secretaria de Vigilância em Saúde, Ministério da Saúde. *Vigitel Brasil 2018: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2018*. Brasília: Ministério da Saúde; 2019.
2. World Health Organization. *Noncommunicable diseases (NCD) country profiles*. Geneva: World Health Organization; 2018.
3. Castro IRB. Desafios e perspectivas para a promoção da alimentação adequada e saudável no Brasil. *Cad Saúde Pública* 2015; 31:7-9.
4. Jaime P, Delmuè DCC, Campello T, Silva DO, Santos LMP. Um olhar sobre a agenda de alimentação e nutrição nos trinta anos do Sistema Único de Saúde. *Ciênc Saúde Colet* 2018; 23:1829-36.
5. Monteiro CA, Levy RB, Claro RM, Castro IRR, Cannon G. Increasing consumption of ultra-processed foods and likely impact on human health: evidence from Brazil. *Public Health Nutr* 2011, 14:5-13.
6. Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. Brasília: Ministério da Saúde; 2013.
7. Kickbusch I, Allen L, Franz C. The commercial determinants of health. *Lancet Glob Health* 2016; 4:e895-6.

8. Mialon M, Swinburn B, Sacks G. A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. *Obes Rev* 2015; 16:519-30.
9. Mialon M, Swinburn B, Wate J, Tukana I, Sacks G. Analysis of the corporate political activity of major food industry actors in Fiji. *Global Health* 2016; 12:18.
10. McKee M, Stuckler D. Revisiting the corporate and commercial determinants of health. *Am J Public Health* 2018, 108:1167-70.
11. Rochford C, Tenneti N, Moodie R. Reframing the impact of business on health: the interface of corporate, commercial, political and social determinants of health. *BMJ Glob Health* 2019; 4:e001510.
12. Associação Brasileira de Saúde Coletiva. Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável será lançada no Conbran 2016. <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/institucional/alianca-pela-alimentacao-adequada-e-saudavel/21367/> (acessado em 18/Abr/2020).
13. Santos ML, Mancuso WP, Baird MF, Resende C. Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2017. (Texto para Discussão, 2334).
14. Santos ML, Mancuso WP, Baird MF, Resende C. Lobbying na Câmara dos Deputados: evolução, estratégias e influência. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2019. (Boletim de Análise Político-Institucional, 1).
15. Boltanski L, Chiapello E. The new spirit of capitalism. New York: Verso; 2005.
16. Boltanski L, Thévenot L. On justification: economies of worth. New Jersey: Princeton University Press; 2006.
17. Doner RF. Introduction: explaining institutional innovation. In: Doner RF, editor. Explaining institutional innovation: case studies from Latin America and East Asia. New York: Social Science Research Council; 2010. p. 9-18.
18. Schneider BR. Crises and institutional origins: business associations in Latin America. In: Doner RF, editor. Explaining institutional innovation: case studies from Latin America and East Asia. New York: Social Science Research Council; 2010. p. 57-68.
19. Schneider BR. Designing industrial policy in Latin America. New York: Palgrave Macmillan; 2015.
20. Pompeia C. Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. *Rev Bras Ciênc Soc* 2020; 35:e3510410.
21. Instituto Pensar Agropecuária. Encaminhamentos de oficinas. Brasília: Instituto Pensar Agropecuária; 2019.
22. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Relatório anual, 2018. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria de Alimentos; 2018.
23. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Rotulagem Nutricional. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária; 2017.
24. Castro IRB. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad Saúde Pública* 2019; 35:e00009919.
25. Jaime P. Por que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é necessário? *Jornal da USP* 2019; 7 jan. <https://jornal.usp.br/artigos/por-que-o-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-necessario/>.
26. Food and Agriculture Organization; International Fund of Agricultural Development; World Food Programme. The state of food insecurity in the world 2014: strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome: Food and Agriculture Organization; 2014.
27. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2012.
28. Associação Brasileira de Nutrição. III CNSAN: relatório final. São Paulo: Associação Brasileira de Nutrição; 2007.
29. Associação Brasileira de Nutrição. IV CNSAN: relatório final. São Paulo: Associação Brasileira de Nutrição; 2011.
30. Associação Brasileira de Nutrição. V CNSAN: relatório final. São Paulo: Associação Brasileira de Nutrição; 2015.
31. Ministério da Saúde. Portaria nº 949, de 4 de junho de 2014. Institui Grupo de Trabalho na ANVISA para auxiliar na elaboração de propostas regulatórias relacionadas à rotulagem nutricional. *Diário Oficial da União* 2014, 5 jul.
32. Ministério da Saúde. II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Ministério da Saúde; 2017.
33. Frente Parlamentar da Agropecuária. Serviços legislativos: resumos executivos. <https://fpagropecuaria.org.br/> (acessado em 20/Abr/2020).
34. Montero P, Arruti JM, Pompa C. Para uma antropologia do político. In: Lavallo AG, organizador. O horizonte da política: questões emergentes e agenda de pesquisa. São Paulo: Editora da Unesp; 2012. p. 145-84.
35. Monteiro CA. Nutrition and health: the issue is not food, nor nutrients, so much as processing. *Public Health Nutr* 2009; 12:729-73.
36. Monteiro CA, Levy RB, Claro RM. A new classification of foods based on the extent and purpose of their processing. *Cad Saúde Pública* 2010; 26:2039-49.
37. Monteiro CA, Moubarac J-C, Cannon G, Ng SW, Popkin P. Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system. *Obes Rev* 2013; 14 Suppl 2:S21-8.
38. Monteiro CA, Cannon G, Levy RB, Claro RM, Moubarac J-C. Ultra-processing and a new classification of foods. In: Neff R, editor. Introduction to the US food system. Public health, environment, and equity. San Francisco: Johns Hopkins Center for a Livable Future; 2015. p. 338-9.

39. Monteiro CA, Cannon G, Levy RB, Moubarac J-C, Louzada M, Rauber F, et al. Ultra-processed foods: what they are and how to identify them. *Public Health Nutr* 2019; 22:936-41.
40. Secretaria de Direitos Humanos. Resolução nº 163, de 13 de março de 2014. Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. *Diário Oficial da União* 2014; 13 mar.
41. Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde. Guia alimentar para a população brasileira. Brasília: Ministério da Saúde; 2014.
42. Instituto de Tecnologia de Alimentos. Plataforma Alimentos Processados. <https://ital.agricultura.sp.gov.br/noticia/ital-apresenta-plataforma-de-informacoes-cientificas-sobre-alimentos-processados> (acessado em 16/Abr/2020).
43. Coca-Cola Brasil. Movimento Nacional pela Saúde e Bem-Estar reúne 12 empresas que se esforçam para melhorar perfil nutricional de alimentos e bebidas. <https://www.cocacola.com.br/imprensa/release/empresas-do-setor-de-alimentos-e-bebidas-apresentam-movimento-nacional-pela-saude-e-bem-estar> (acessado em 16/Abr/2020).
44. Câmara dos Deputados. Frente parlamentar vai debater ações de combate à obesidade. <https://www.camara.leg.br/noticias/558779-frente-parlamentar-vai-debater-acoes-de-combate-a-obesidade/> (acessado em 18/Abr/2020).
45. Câmara dos Deputados. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr> (acessado em 18/Abr/2020).
46. Mialon M. An overview of the commercial determinants of health. *Global Health* 2020; 16:74.
47. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Relatório anual, 2013. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria de Alimentos; 2013.
48. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Relatório anual, 2014. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria de Alimentos; 2014.
49. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Relatório anual, 2015. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria de Alimentos; 2015.
50. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Relatório anual, 2016. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria de Alimentos; 2016.
51. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Relatório anual, 2017. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria de Alimentos; 2017.
52. Agência Estado. Fabricantes de produtos lácteos lançam hoje associação em Brasília. G1 2014; 8 abr. <http://g1.globo.com/economia/agro-negocios/noticia/2014/04/fabricantes-de-produtos-lacteos-lancam-hoje-associacao-em-brasil.html>.
53. Valor – São Paulo. Fabricantes de massas, pães e biscoitos unem associações. *Valor Econômico* 2014; 23 set. <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2014/09/23/fabricantes-de-massas-paes-e-biscoitos-unem-associacoes.ghtml>.
54. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Relatório anual, 2020. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria de Alimentos; 2020.
55. Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães & Bolos Industrializados. Atividades ABIMAPI. <http://www.sindustrigo.com.br/files/ABIMAPI%202016.pdf> (acessado em 18/Abr/2020).
56. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. Relatório anual, 2019. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria de Alimentos; 2019.

Abstract

As the agenda for promoting adequate and healthy food is strengthened in Brazil, national food industries associations have changed their corporate political activity (CPA). Highlighting the Brazilian Food Industry Association (ABIA), the Brazilian Dairy Association and the Sugarcane Industry Union, and addressing the period between 2014 and 2020, this article analyzes this change in its representative, communicational and institutional dimensions. Methodologically based on the CPA identification model, the sources of the work comprise records of participant observation in the Pensar Agropecuária Institute (IPA) and in the Brazilian National Congress, notes of interviews with directors and technicians from business and political associations, in addition to various documents and websites of the associations, the State and civil society. The results show that, in the representative dimension, the food industries associations reformulated their lobbying in Congress, creating a commission in the IPA for that purpose; in the communicational dimension, there was increased prominence of a narrative of appropriation of the agenda for adequate and healthy food, a discursive strategy that was followed by two other narratives, one in opposition to the agenda, the other of shifting corporate responsibilities to individual decisions; finally, in the institutional dimension, there were notable changes in the ABIA, in addition to the creation of other associations and networks. The conclusion indicates that the CPA of the main food industries associations in the country is changing sharply to respond to criticisms of the commercial determinants of health.

Food Industry; Healthy Diet; Food Security; Lobbying; Legislative

Resumen

En Brasil, conforme se fortalece la agenda de promoción de una alimentación adecuada y saludable, asociaciones nacionales de las industrias de alimentos han modificado su actividad política corporativa (CPA). Destacando la Asociación Brasileña de la Industria de Alimentos (ABIA), la Asociación Brasileña de Lácteos y la Unión de la Industria de Caña de Azúcar, y considerando el período entre 2014 y 2020, este artículo analiza esta inflexión en sus dimensiones representativas, comunicacionales e institucionales. Fundamentado metodológicamente en el modelo de identificación de la CPA, el trabajo tiene como fuentes: registros de la observación participante en el Instituto Pensar Agropecuária (IPA) y en el poder legislativo, anotaciones de entrevistas con dirigentes y técnicos de asociaciones empresariales y políticos, además de diversos documentos y sitios web de entidades, del Estado y de la sociedad civil. Los resultados demuestran que, en la dimensión representativa, las asociaciones de las industrias de alimentos reformularon su lobbying en el Legislativo, para conseguirlo crearon una comisión en el IPA; mientras que en la dimensión comunicacional hubo un aumento de la preeminencia de una narración de apropiación de la agenda de la alimentación adecuada y saludable, estrategia discursiva que pasó a flanquear otras dos narraciones: una de contraposición a la agenda, otra de desplazamiento de las responsabilidades corporativa hacia decisiones individuales; finalmente, en la dimensión institucional, se produjeron notables transformaciones en la ABIA, además de la creación de otras asociaciones y redes. La conclusión indica que la CPA de las principales asociaciones de industrias de alimentos en el país se está alterando de modo acentuado para responder a las críticas hacia los determinantes comerciales de la salud.

Industria de Alimentos; Dieta Saludable; Seguridad Alimentaria; Maniobras Políticas; Poder Legislativo

Recebido em 17/Mai/2020
Versão final reapresentada em 07/Nov/2020
Aprovado em 23/Dez/2020