

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MARIANE DI DOMENICO

**GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES NAS CONFERÊNCIAS DA FAO
(1977-2021): NORMAS E ATORES**

Porto Alegre

2022

MARIANE DI DOMENICO

**GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES NAS CONFERÊNCIAS DA FAO
(1977-2021): NORMAS E ATORES**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Di Domenico, Mariane
Governança dos sistemas alimentares nas
Conferências da FAO (1977-2021): normas e atores /
Mariane Di Domenico. -- 2022.
105 f.
Orientador: Fabian Scholze Domingues.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. governança global. 2. Agenda 2030. 3. sistemas
alimentares. 4. sistemas agroalimentares. 5.
organizações internacionais. I. Scholze Domingues,
Fabian, orient. II. Título.

MARIANE DI DOMENICO

**GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES NAS CONFERÊNCIAS DA FAO
(1977-2021): NORMAS E ATORES**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 13 de outubro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues – Orientador
UFRGS

Profª. Dra. Veronica Korber Gonçalves
UFRGS

Profª. Dra. Tatiana Vargas-Maia
UFRGS

À minha família

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela graça.

Ao meu orientador, professor Fabian, pelo encorajamento, confiança e oportunidades durante toda a graduação.

A todos que foram e são parte do GRIGs e do NEPEMIGRA, especialmente às professoras Veronica e Pâmela, pelas experiências e ensinamentos compartilhados.

À Ana, à Bruna, à Clara e à Fernanda, pela amizade, exemplo e amparo.

À Isabella e à Júlia, pela companhia e por compartilharem essa aventura comigo. Ao Thales, pelo apoio e convívio.

À turma 15 e aos colegas de RI, pela afeição e carinho nos nossos encontros.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, aos professores, aos servidores e à sociedade brasileira, pelas oportunidades de ensino, pesquisa e extensão.

E à minha família, a pequena e a grande, pelo zelo, sustento e orações.

É motivo de grande honra e alegria poder agradecer a vocês.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo entender como o conceito de sistemas alimentares foi tratado nas Conferências da FAO durante o período 1977 a 2021. A metodologia utilizada foi quali-quantitativa dividida em duas etapas principais. A primeira etapa compreende a revisão de literatura da teoria construtivista de Relações Internacionais, da governança global e do papel das organizações internacionais. Na análise da governança global, a forma pela qual os atores interpretam os fenômenos no mundo social delimitam quais são os comportamentos adequados para lidar com os diferentes problemas identificados. Para a análise da governança dos sistemas alimentares, optou-se por usar como recorte de análise as transcrições verbais das Conferências da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), disponibilizadas a partir de 1977. A segunda etapa da metodologia compreende a análise documental e do conteúdo do discurso, envolvendo a sistematização manual dos documentos e a análise qualitativa do conteúdo do discurso com o uso do *software* NVIVO. Com base nos discursos e na estrutura de análise, propõe-se seis classificações para as declarações que mencionam o termo: 1) declaração valorativa; 2) definição de problema; 3) declaração normativa; 4) participação na agenda alimentar; 5) elemento externo; e 6) casos exemplares. As duas primeiras categorias indicam a forma pela qual os atores interpretam e conferem significado aos sistemas. A terceira categoria aponta para existência de três tendências nas sugestões normativas: emergência, difusão e mudança. Essas três classificações dos discursos evidenciam o fortalecimento da agenda de desenvolvimento sustentável para os sistemas alimentares. Por fim, destaca-se a participação dos Estados nas sessões, tendo destaque a Suíça, Argentina, Estados Unidos e Brasil. Esses Estados defendem em seus discursos diferentes enfoques para alcançar sistemas alimentares sustentáveis, sendo eles: mensurar a sustentabilidade dos sistemas alimentares (Suíça), incentivar as Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas (Argentina), inovação e tecnologia (EUA) e fortalecimento da agricultura sustentável (Brasil). Conclui-se que a governança dos sistemas alimentares no âmbito das Conferências da FAO é complexa e ganha maior espaço com a publicação do relatório sobre o Estado da Alimentação e Agricultura, da FAO, em 2013, e com a agenda de desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: governança global; Agenda 2030; sistemas agroalimentares; organizações internacionais.

ABSTRACT

This work aims to understand how the concept of food systems was treated in the FAO Conferences from 1977 to 2021. The methodology used was quali-quantitative divided into two main stages. The first stage comprises a literature review of the constructivist theory of International Relations, global governance and the role of international organizations. In the analysis of global governance, how the actors interpret the phenomena in the social world delimits which are the appropriate behaviors to deal with the different problems identified. For the analysis of the governance of food systems, it was decided to use the verbatim records of the Conferences of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), available from 1977 onwards. The second step of the methodology comprises the analysis of documental and discourse content, involving manual systematization of documents and qualitative analysis of discourse content using the NVIVO software. Based on the discourses and the structure of analysis, six classifications are proposed for the statements that mention the term: 1) evaluative statement; 2) problem definition; 3) normative statement; 4) participation in the food agenda; 5) external element; and 6) exemplary cases. The first two categories indicate the way in which actors interpret and give meaning to food systems. The third category points to the existence of three trends in the normative suggestions: emergence, diffusion and change. These three classifications of discourses — evaluative statement, problem definition, normative statement — show the strengthening of the sustainable development agenda for food systems. Finally, the participation of the States in the sessions stands out, especially Switzerland, Argentina, the United States of America and Brazil. These States defend different approaches to achieve sustainable food systems, namely: measuring the sustainability of food systems (Switzerland), encouraging Common But Differentiated Responsibilities (Argentina), innovation and technology (USA) and strengthening sustainable agriculture (Brazil). It is concluded that the governance of food systems within the framework of the FAO Conferences is complex and gains more space with the publication of the report on the State of Food and Agriculture, by FAO, in 2013, and with the sustainable development agenda.

Keywords: Global governance; 2030 Agenda; agrifood systems; international organizations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Governança dos sistemas alimentares	26
Figura 2 — Adesão dos Estados à FAO	39
Figura 3 — Mapa da fome da FAO 2022	41
Figura 4 — Órgãos diretivos da FAO	42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Frequência do uso do termo “sistemas alimentares” (1977-2021)	47
Gráfico 2 — Relação sistemas alimentares e sistemas agroalimentares	66
Gráfico 3 — Número de atores por categoria	74
Gráfico 4 — Frequência do uso do termo por região geográfica	80
Gráfico 5 — Frequência do uso do termo por Estados	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Sistematização dos dados das transcrições dos discursos	18
Quadro 2 — Classificação dos discursos nas Conferências da FAO (1977-2021)	19
Quadro 3 — Organizações internacionais da governança alimentar	34
Quadro 4 — Palavras-chave nas Conferências (1977-2021)	48
Quadro 5 — Categorias da análise do conteúdo dos discursos nas Conferências	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento
AfDB	Banco Africano de Desenvolvimento
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BM	Banco Mundial
CFS	Committee on World Food Security
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Pesquisa Agrícola Internacional
COP	Conference of Parties
FAO	Food and Agriculture Organization
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
HLPE	High Level Panel of Experts
IFPRI	Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar
OI	Organização internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PoU	Prevalence of Undernourishment
SAN	Segurança alimentar e nutricional
SOFA	The State of Food and Agriculture
SOFI	The State of Food Insecurity in the World The State of Food Security in the World
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES.....	22
2.1 GOVERNANÇA NO SISTEMA INTERNACIONAL.....	24
2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A GOVERNANÇA ALIMENTAR.....	30
2.3 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO).....	35
3 CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES.....	48
3.1 DEBATE INTERNACIONAL E AS QUESTÕES ALIMENTARES NA FAO.....	52
3.2 SISTEMAS ALIMENTARES EM PERSPECTIVA: CONFERÊNCIAS DA FAO (1977-2021).....	55
4 GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES: NORMAS E ATORES.....	69
4.1 EMERGÊNCIA, DIFUSÃO E MUDANÇAS DAS SUGESTÕES NORMATIVAS NOS SISTEMAS ALIMENTARES.....	70
4.2 ATORES NA GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES NA FAO.....	74
4.2.1 Organizações internacionais.....	75
4.2.2 Organizações não-governamentais, sociedade civil, setor privado e outros.....	76
4.2.3 Estados.....	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS.....	91
APÊNDICE A — SUGESTÕES NORMATIVAS NAS CONFERÊNCIAS DA FAO (1977-2021).....	100

1 INTRODUÇÃO

Os sistemas alimentares são compreendidos como o conjunto de interações entre atividades, processos e atores envolvidos desde a produção até o consumo dos alimentos, incluindo os aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos presentes nessas relações (COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY, 2021; ERICKSEN, 2008a; NGUYEN, 2018). A situação de segurança alimentar e nutricional de uma população está intrinsecamente relacionada ao funcionamento do sistema alimentar em dado contexto econômico, político, social e cultural (ERICKSEN, 2008a; LIVERMAN; KAPADIA, 2010).

O funcionamento dos sistemas alimentares é determinado por regras, normas e estruturas pelas quais os atores que fazem parte desses sistemas interagem e organizam suas agendas e estratégias de acordo com suas capacidades e seus interesses (CANDEL, 2014; CANFIELD; DUNCAN; CLAEYS, 2021; DELANEY *et al.*, 2019; FINNEMORE, 1996; KARNS; MINGST; STILES, 2015). Ainda que os sistemas alimentares possam ser compreendidos e analisados em nível local, regional e nacional, os desafios envolvidos nesses sistemas — aumento da demanda por alimentos, insegurança alimentar e nutricional e mudanças climáticas — preocupam aos Estados, organizações internacionais e não-governamentais (LIVERMAN; KAPADIA, 2010). A partir deste contexto, este trabalho busca estudar a governança dos sistemas alimentares no nível internacional, através da análise do uso do conceito de “sistemas alimentares” nas Conferências da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês).

À medida que acontecimentos tomam forma no cenário internacional, os atores que fazem parte desse sistema conferem significados e normas a eles (KLOTZ; LYNCH, 2007). As interpretações e ideias compartilhadas que foram e são desenvolvidas pelos agentes acerca dos sistemas alimentares produzem a realidade social, isto é, a estrutura, na qual os atores — influenciados pelo contexto social, espacial e histórico — interagem a partir de seus interesses e poder. Ou seja, ao dar significado e conceitualizar a realidade objetiva, os atores conformam e dão sentido a essa realidade e passam a atuar com base ou contrários a ela (KLOTZ; LYNCH, 2007). No âmbito da governança global, a teoria construtivista é utilizada principalmente para compreender o papel de normas e instituições na construção do mundo por meio da relação entre agência e estrutura.

A governança global compreende um processo contínuo na política internacional que envolve diferentes atores em diferentes níveis — do individual ao internacional — para

resolução de questões que ultrapassam as fronteiras dos Estados por meio do uso de arranjos formais e informais (GLOBAL GOVERNANCE COMMISSION, 1995; ROSENAU, 1995; WEISS; WILKINSON, 2014). Os teóricos construtivistas defendem que o comportamento dos atores “é moldado por crenças compartilhadas, regras socialmente construídas e práticas culturais” (KARNS; MINGST; STILES, 2015, p. 59, tradução nossa).¹ Outro ponto central no construtivismo é a defesa de que a forma pela qual os atores falam sobre o mundo molda as práticas em relação a ele (KARNS; MINGST; STILES, 2015).

Esse argumento é bastante relevante na análise que buscamos realizar acerca do conceito de sistemas alimentares. Uma vez que a interpretação do mundo que se observa — no caso o funcionamento dos sistemas alimentares — produz a realidade social — o que os atores fazem no/em relação ao sistema — as atividades, processos e atores envolvidos desde a produção até o consumo e o descarte dos alimentos, incluindo os aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos — torna-se de interesse para esta pesquisa compreender como esses atores interpretam os sistemas alimentares e quais são os discursos, as regras e as normas que configuram a estrutura e agência nesses sistemas (ERICKSEN, 2008a; KLOTZ; LYNCH, 2007).

Nesse contexto, as organizações internacionais destacam-se como atores na governança global. Elas desempenham um papel importante na formação de normas e comportamentos que moldam os interesses e as ações dos atores internacionais. Além disso, também atuam na compreensão e na difusão de normas e na produção de conhecimento específico, auxiliando na determinação da agenda internacional e socializando valores e objetivos (BARNETT; FINNEMORE, 2004; FINNEMORE, 1996; KARNS; MINGST; STILES, 2015). Nesse sentido, Finnemore e Sikkink (2001) argumentam que as organizações internacionais podem servir como agentes de construção social, como empreendedoras normativas que tentam mudar os entendimentos sociais, além de propor espaços de discussão e agendas.

No caso das questões alimentares há uma grande variedade de organizações internacionais, declarações, pactos, entre outros instrumentos internacionais que regulam o funcionamento de diversas áreas (MARGULIS, 2017). A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura foi criada em 1945 e desenvolveu uma das maiores estruturas burocráticas do sistema ONU, atuando no sistema internacional em relação às questões

¹ No original: “[all constructivists agree that] the behavior of individuals, states, and other actors is shaped by shared beliefs, socially constructed rules, and cultural practices.”

relacionadas principalmente à alimentação, à agricultura e à nutrição. A ela é conferida a autonomia para regular e constituir o mundo social por meio do enquadramento de problemas, organização de agendas e regulação do comportamento dos atores a partir da criação e da difusão de normas (BARNETT; DUVALL, 2005).

O debate internacional acerca das questões alimentares tem como marco significativo a criação da FAO em 1945. A partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e da criação da Organização, a segurança alimentar passou a ser debatida de forma coordenada por um conjunto de Estados,² como parte da discussão acerca das condições de produção agrícola de cada país — questão ligada à soberania nacional. Esse debate ultrapassou a dimensão da disponibilidade de alimentos, dada a permanência de pessoas em situação de fome, especialmente nos países do Sul Global nas décadas de 1960 e 1970 (DUNCAN, 2015; SHAW, 2007). Nesse período, o conceito de sistemas alimentares era usado em pesquisas acadêmicas de forma difusa por diferentes áreas e “sem uma definição vigorosa do que exatamente significam” (RHOADES, 1988, p. 81, tradução nossa).³ Na década de 1970, o debate sobre os sistemas alimentares passa a ser inserido no contexto mais amplo das questões alimentares. Nesse período, o conceito passa a ser abordado nos discursos nas Conferências de forma ocasional e, na maioria das vezes, para se referir à esfera da agricultura e da produção de alimentos.

A partir de 1980, passou-se a defender a necessidade de trocar o foco da produção para as outras dimensões da segurança alimentar. A expansão do foco de análise da SAN compreendeu uma visão sistêmica, que considera interações complexas entre os diferentes componentes envolvidos, além de impactos no meio ambiente e na justiça social (DELANEY *et al.*, 2019). Ao mesmo tempo, esse período foi marcado pelo aumento da preocupação da comunidade internacional acerca do esgotamento dos recursos naturais e da necessidade da promoção do desenvolvimento sustentável (SHAW, 2007). Emerge a preocupação dos Estados com fatores ambientais ligados principalmente à produção e distribuição de alimentos, questões que ganharam maior destaque nas Conferências a partir de 2013.

Na mesma década, os sistemas alimentares passaram a ser trabalhados na literatura acadêmica de forma mais sistêmica e coordenada (CANDEL, 2014; ERICKSEN, 2008b; SOBAL; KHAN; BISOGNI, 1998), ainda que com diferentes focos — agricultura, nutrição,

² Esses Estados faziam parte dos Aliados, ou Nações Unidas, durante a Segunda Guerra Mundial. Essa questão será explorada na seção 2.3.

³ No original: “[often, the notion of a food system is used as a rationale for research] without a vigorous definition of precisely what is meant.”

saúde, economia (BRUNORI *et al.*, 2020). Em 1996, na Conferência Mundial para Alimentação, a dimensão nutricional foi incorporada ao conceito de segurança alimentar por meio da Declaração de Roma, assim como foi acordado o compromisso entre os Estados-membros participantes de reduzir pela metade o número de pessoas em situação de fome no mundo até 2015 (SHAW, 2007). Esse período marca o aumento do destaque das questões alimentares nas agendas social, política, econômica e acadêmica (CRUZ, 2020; PREISS; SCHNEIDER, 2020).

O debate sobre as questões alimentares tem na crise de 2008 outro marco importante. A crise internacional mobilizou a comunidade internacional para tratar da governança global do conjunto de fatores envolvendo a disponibilidade, o acesso, a distribuição e o consumo dos alimentos pela população. A crise foi percebida como impulsionadora da ideia de necessidade de adaptação dos sistemas alimentares, uma vez que o sistema existente não respondeu adequadamente aos problemas de aumento do preço dos alimentos, da diminuição da produtividade agrícola, das mudanças climáticas, e da subnutrição, obesidade e doenças crônicas a nível global (CANDEL, 2014; CANFIELD; DUNCAN; CLAYES, 2021; DUNCAN, 2015; HOSPES; BRONS, 2016).

Ericksen (2008a) defende que a definição de sistemas alimentares deve abarcar a complexidade de fatores envolvidos na segurança alimentar e o que se relaciona a ela. Nesse sentido, ela propõe uma definição mais ampla para os sistemas alimentares que inclui as interações entre ambientes e atividades relacionadas ao alimento, as próprias atividades, os resultados dessas atividades e outros determinantes envolvidos na segurança alimentar (ERICKSEN, 2008a). Apesar do aumento do número de publicações acadêmicas sobre os sistemas alimentares e do delineamento do conceito pela comunidade epistêmica a partir da crise de 2008, não houve menção ao termo na Sessão Especial da Conferência em 2008 e são feitas poucas menções nas Conferências de 2009 e 2011.

A partir de 2013 observa-se o aumento das discussões sobre a necessidade de criar sistemas alimentares sustentáveis. Essa interpretação tem como principal ponto de partida, na Conferência de 2013, a publicação do relatório da FAO sobre a Situação de Alimentação e Agricultura (SOFA, na sigla em inglês) no mesmo ano. O documento apresenta definição para o conceito de sistemas alimentares, que passa a ser compreendido pelos diferentes atores presentes nas sessões como um conjunto complexo de processos que vão para além da produção de alimentos, compreendendo aspectos sociais, econômicos e ambientais e tendo

ligação com o desenvolvimento sustentável. Essa tendência ganhou força entre as Conferências de 2015 a 2021, especialmente em razão da pandemia de Covid-19.

A partir desse breve contexto, busca-se analisar neste trabalho como o conceito de sistemas alimentares tem sido debatido e como tem sido construída a sua governança nas instâncias mais representativas do ponto de vista internacional. A pergunta que orienta este trabalho é: como o conceito de sistemas alimentares foi tratado nas Conferências da FAO durante o período 1977 a 2021? Parte-se da hipótese de que o conceito de sistemas alimentares ganhou maior destaque nesse fórum de discussão internacional na última década, presente majoritariamente nos discursos dos países do G8 e do G20, tendência observada no debate de outras questões ligadas à alimentação e à agricultura. Por outro lado, discute-se a baixa participação por parte de outros atores. Em relação aos temas do discurso, destacam-se a sustentabilidade, a necessidade de adaptação dos sistemas alimentares e as implicações nos países do Sul Global.

Para responder a pergunta de pesquisa, foram definidos três objetivos específicos: 1) estabelecer a estrutura conceitual de análise que permite enquadrar o tema no campo das Relações Internacionais por meio da teoria construtivista e da literatura sobre governança global e organizações internacionais; 2) investigar a formação do debate internacional sobre sistemas alimentares a partir da análise de como o conceito foi usado nas Conferências da FAO entre 1977-2021; e 3) entender a formação da governança dos sistemas alimentares por meio da análise das mudanças normativas e dos interesses dos atores envolvidos no debate.

Para tanto, a metodologia utilizada foi quali-quantitativa dividida em duas etapas principais: a revisão de literatura acadêmica e a análise documental e de conteúdo de discurso. A primeira etapa da metodologia visou a abordar o primeiro objetivo específico e compreende a revisão de literatura da teoria construtivista de Relações Internacionais e da governança global. Em seguida, focou-se no papel das organizações internacionais tanto como atores quanto como criadoras de espaço de debates, expertise e disseminadoras de normas. Para a realização do trabalho, optou-se por usar como espaço de análise a FAO em razão do papel da Organização em diferentes áreas ligadas à alimentação e à agricultura.

A segunda etapa abrange a análise documental e do conteúdo do discurso e diz respeito ao segundo e terceiro objetivos específicos, analisando o uso do conceito de sistemas alimentares nas Conferências da FAO. Para tanto, foi realizada a análise quali-quantitativa do conteúdo dos discursos proferidos nas sessões entre 1977-2021. As Conferências da FAO acontecem desde 1945, anualmente entre 1945-1951 e bianualmente desde 1953. As sessões

são divididas na Plenária, Comissão I, Comissão II e Comissão III até 1999 — após 2001 há apenas duas comissões. Esses documentos estão disponíveis no site dos *Governing Bodies*⁴ da FAO a partir das sessões de 1977, com exceção da conferência de 1999, da Plenária de 2003 e da Conferência de 2005. A análise desse intervalo temporal permite observar as mudanças normativas que ocorreram no âmbito do maior fórum de discussão da FAO, que além de ser um ator essencial na governança das questões alimentares também promove um espaço de debate e propõe as agendas que serão debatidas entre os atores.

A análise dos documentos ocorreu em duas etapas: a sistematização manual dos documentos e busca por palavras-chave e a análise qualitativa do conteúdo do discurso com o uso do *software* NVIVO, disponibilizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A primeira etapa compreendeu a sistematização manual dos dados das 79 transcrições verbais disponibilizadas pela FAO. Essa análise consistiu na busca por palavras-chave que incluíram o termo “sistema alimentar” em três línguas oficiais da Organização presentes nos documentos, sendo elas inglês, espanhol e francês. As palavras pesquisadas foram: “*food system*”, “*food systems*”, “*sistema alimentario*”, “*sistemas alimentarios*”, “*système alimentaire*” e “*systèmes alimentaires*”. A busca por essas palavras evidenciou a existência de termos derivados, que também foram incluídos na análise por se tratarem de elementos importantes para as considerações de mudanças normativas propostas pela teoria construtivista. A partir disso, foram selecionados 39 documentos⁵ nos quais consta a utilização do termo.

Os dados foram sistematizados em uma tabela contendo: 1) número da Conferência; 2) ano da Conferência; 3) sessão da Conferência; 4) frequência do uso do termo; 5) termo utilizado; 6) localização no documento; 7) tipo de ator; e 8) identificação do ator. Esse quadro (ver Quadro 1) permite identificar a frequência do uso do termo “sistemas alimentares” durante o intervalo temporal e quais foram os atores envolvidos nos debates.

⁴ Disponível em: <https://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/gsb-home/mk/>. Acesso em: 17 out. 2022.

⁵ As sessões nas quais não houve menção ao termo foram de 1993 e 2008. As transcrições das Conferências de 1997, 1999, 2003 e 2005 não estavam disponíveis no site.

Quadro 1 — Sistematização dos dados das transcrições dos discursos

Categoria	Elemento
Número da Conferência	Inserido em números ordinais (entre 19º e 42º)
Ano da Conferência	Inserido em números arábicos (entre 1977 e 2021)
Sessão da Conferência	Plenária <i>ou</i> Comissão I <i>ou</i> Comissão II
Frequência do uso do termo	Inserido em números arábicos
Termo utilizado	sistema alimentar <i>ou</i> variações (ver Quadro 4)
Localização no documento	Inserido em números arábicos
Tipo de ator	Estado <i>ou</i> OI <i>ou</i> ONG <i>ou</i> sociedade civil <i>ou</i> setor privado <i>ou</i> Outro
Identificação do ator	Descrito de forma extensa

Fonte: elaborado pela autora.

A partir desses dados iniciais, depreende-se que houve um grande aumento das menções aos sistemas alimentares a partir de 2013, tendo seu auge na Conferência de 2021. Além disso, identifica-se que os Estados são os atores mais envolvidos no uso do termo. Entre esses, destaca-se a participação da Suíça, Argentina, Estados Unidos e Brasil. Essas questões serão exploradas no capítulo 4 deste trabalho, que busca entender a construção da governança dos sistemas alimentares a partir do uso do conceito e normas sugeridas pelos atores que participam desse espaço de debate.

A análise qualitativa do conteúdo do discurso se deu pelo *software* NVIVO e da classificação dos discursos em seis categorias de análise. Por meio do uso do NVIVO os discursos envolvendo os sistemas alimentares foram selecionados e codificados em “nós”. Foram codificadas as partes das transcrições verbais dos discursos que faziam referência aos sistemas alimentares, compreendendo 1.270 menções ao termo e suas derivações durante o intervalo temporal. Após a codificação, a leitura inicial dos discursos inferiu seis possíveis classificações, sendo elas: 1) declaração valorativa; 2) definição de problema; 3) declaração normativa; 4) participação na agenda alimentar; 5) elemento externo; e 6) casos exemplares. Como o escopo da análise deste trabalho limita-se ao nível internacional, optou-se por não explorar essa última categoria neste trabalho. Essas categorias estão descritas no Quadro 2 e no capítulo 3.

Quadro 2 — Classificação dos discursos nas Conferências da FAO (1977-2021)

Categoria	Descrição
Declaração valorativa	Atribuição de valor, significado ou atributo ao sistema alimentar no discurso.
Definição de problema	Indica quais são os fatores que afetam os sistemas alimentares ou as consequências dos sistemas em outros elementos do sistema.
Declaração normativa	Sugestão de comportamento apropriado ou um dever a partir da definição de um problema ou da atribuição de valor dos sistemas alimentares.
Participação na agenda alimentar	O termo “sistema alimentar” aparece como item em uma lista de questões que concernem a agenda alimentar mais ampla.
Elemento externo	Discurso diz respeito a um documento, conferência, entre outros, que envolve a temática dos sistemas alimentares.
Caso exemplar	Declaração que contém a descrição de uma ação, problema ou característica envolvendo um sistema alimentar nacional.

Fonte: elaborado pela autora.

A partir dessa classificação foi possível observar a formação do debate internacional sobre sistemas alimentares nas Conferências da FAO por meio da análise de como o conceito foi usado entre 1977-2021. Para contextualizar a formação do debate foi realizada revisão de fontes secundárias que abarcam o período anterior à criação da FAO até 1977, ano a partir do qual foi possível analisar o conteúdo do discurso. Em seguida, utilizou-se dos discursos que abordavam declarações valorativas e definição de problemas para explicar como os atores interpretam e classificam os sistemas alimentares entre 1977-2021. Por fim, as declarações normativas permitiram visualizar as mudanças nas sugestões normativas envolvendo os sistemas alimentares. Essas questões são abordadas nos capítulos 3 e 4.

O estudo sobre a governança dos sistemas alimentares justifica-se à medida que essa é fundamental para compreender os esforços, estratégias e interesses envolvidos nas medidas de combate à fome, assim como compreender a persistência dos altos índices de pessoas em situação de insegurança alimentar no mundo (DELANEY *et al.*, 2019). Em 2021, o relatório da FAO sobre o Estado da Segurança Alimentar e Nutrição estimou que cerca de três bilhões de pessoas não têm acesso a uma dieta saudável — o que idealmente seria alcançado por meio de sistemas alimentares sustentáveis de acordo com o documento (FAO *et al.*, 2021).

Além disso, esta pesquisa é resultado do interesse desenvolvido durante minha trajetória de iniciação científica sobre segurança alimentar e nutricional, migrações,

organizações internacionais e desenvolvimento humano. Por fim, pontua-se também como objetivo deste trabalho em se unir a esforços de análise dos sistemas alimentares sob a perspectiva das Relações Internacionais, buscando contribuir com a interdisciplinaridade e a multidimensionalidade do tema, assim como com a interação dos cursos de formação de ensino superior oferecidos pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade, quais sejam a graduação em Relações Internacionais e o programa de pós-graduação em Desenvolvimento Rural.

Este trabalho está organizado em cinco seções incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresenta-se a base teórica que orienta a análise da governança dos sistemas alimentares. São apresentados alguns dos principais pressupostos da teoria construtivista — tal como a construção social do mundo, a co-constituição da agência e estrutura no sistema internacional e o papel das normas. Além disso, é trabalhado o conceito de governança e o papel das organizações internacionais como atores no sistema internacional. No debate internacional das questões alimentares é dado destaque à atuação da FAO.

Na terceira seção, apresenta-se alguns pontos centrais no debate acerca das questões alimentares desde antes da criação da FAO. Para compreender a formação do debate internacional sobre os sistemas alimentares foi realizada revisão de fontes secundárias que abarcam o período anterior à criação da FAO até 1977, ano a partir do qual foi possível realizar a análise do conteúdo do discurso. Apresenta-se, por meio das declarações valorativas e definição de problema, as mudanças na forma pela qual diferentes atores interpretam fenômenos relacionados aos sistemas alimentares. Nessa seção, destaca-se as mudanças ocorridas especialmente a partir de 2013 e o fortalecimento da agenda de desenvolvimento sustentável, assim como o incentivo para alteração do termo sistemas alimentares para sistemas agroalimentares.

Em seguida, na quarta seção, é apresentada a análise do conteúdo dos discursos das conferências da FAO entre 1977 e 2021 a partir das sugestões normativas e de alguns dos atores envolvidos no debate. Para tanto, argumenta-se que as sugestões normativas presentes nas declarações dos atores apontam para três tendências: emergência, difusão e mudança. Essas sugestões normativas não são compreendidas como normas internacionais de fato neste trabalho, mas aponta-se para a possibilidade dessas declarações influenciarem a emergência de normas, como compreendido por Finnemore e Sikkink (1998). Por fim, é explorado os diferentes interesses presentes nos discursos dos atores que participam do debate — Estados, OIs, ONGs, setor privado e sociedade civil —, dando destaque para a participação da Suíça,

Argentina, Estados Unidos e Brasil, Estados que mais fazem uso do conceito. Na última seção são retomadas as principais contribuições do trabalho e as considerações sobre os resultados encontrados.

2 GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES

Nesta seção, apresenta-se a estrutura de análise que permite enquadrar o tema no campo das Relações Internacionais, apoiando o entendimento acerca da construção da governança dos sistemas alimentares em um fórum de debate internacional, as Conferências da FAO. De maneira geral, a governança global compreende um processo na política internacional que envolve diferentes atores na resolução de questões transnacionais por meio do uso de arranjos formais e informais. A forma pela qual essas questões são interpretadas e compreendidas pelos atores constrange e delimita as normas que compõem a estrutura na qual os atores agem. Nesse cenário, dá-se destaque às organizações internacionais, instituições burocráticas que podem atuar na promoção de fóruns de debate, na construção de conhecimento e na difusão de normas. Portanto, busca-se observar a forma pela qual os atores estão usando o conceito de sistemas alimentares em um fórum de discussão internacional. A teoria construtivista é utilizada nesta análise pois possibilita compreender o papel de diferentes atores no sistema internacional, assim como explicar as mudanças normativas que envolvem determinada questão.

A governança global com base na perspectiva construtivista tem como premissa a construção social do mundo. Pela ótica construtivista, a forma pela qual os atores interpretam os acontecimentos sociais moldam as normas e práticas desses atores em relação a esses acontecimentos. Na análise do conceito de sistemas alimentares, a interpretação do mundo que se observa, ou a realidade objetiva — no caso o funcionamento dos sistemas —, produz a realidade social, ou seja, como os atores interpretam e o que fazem no/em relação ao sistema — as atividades e os processos envolvidos desde a produção até o descarte dos alimentos, incluindo os aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos presentes nessas relações (ERICKSEN, 2008a; FINNEMORE, 1996).

Os atores que fazem parte de um contexto social atuam por meio de um conjunto de normas e regras acordadas a partir daquilo que eles observam, problemas que identificam e comportamentos que consideram apropriados de acordo com seus interesses e identidades. Quando as ações dos agentes alteram a realidade social, as normas, regras e valores que fazem parte dessa estrutura mudam também, levando à mudança dos interesses e comportamentos dos próprios atores e da forma como eles interpretam o mundo. Um exemplo pode ser observado na conceituação de segurança alimentar e “as maneiras como a compreensão em evolução da segurança alimentar se refletiu nos mandatos e agendas das principais

instituições internacionais que abordaram a fome e a insegurança alimentar nos últimos setenta e cinco anos” (CLAPP, 2018, p. 708, tradução nossa).⁶

A partir do contexto das Guerras Mundiais, os Estados, no âmbito de fóruns de discussão multilateral, interpretaram os problemas de escassez de alimentos e desnutrição generalizada como resultado da baixa disponibilidade de alimentos. Consequentemente, foram tomadas iniciativas voltadas para o aumento da produção de alimentos por meio da expansão das áreas de produção e implementação de novas tecnologias. As décadas entre 1950 a 1990 foram marcadas por desafios — crise dos preços dos alimentos, pobreza e êxodo rural — que contestaram a lógica de aumento da disponibilidade de alimentos como solução para o problema da fome. A compreensão da segurança alimentar como uma situação complexa e multidimensional foi representada na definição proposta na Cúpula Mundial da Alimentação em 1996. O conceito de segurança alimentar passa a envolver quatro dimensões: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade dos alimentos. A partir disso, é possível observar que a interpretação limitada sobre as causas da insegurança alimentar constroem os atores a tomar decisões que não eram suficientes para combater a fome, enquanto que a conceituação da segurança alimentar com base nas quatro dimensões tornou possível abordar outros problemas para garantir a segurança alimentar pela população⁷ (CLAPP, 2018; MALUF, 2009; SHAW, 2007).

No âmbito da governança, os Estados criam organizações internacionais para lidar com questões que ultrapassam sua capacidade. Barnett e Finnemore (2004) e Finnemore (1996) argumentam que as organizações internacionais desempenham um papel importante na formação de normas e comportamentos que moldam os interesses e ações dos atores internacionais. Elas também atuam na compreensão e difusão de normas e conhecimento específico, auxiliando na determinação da agenda internacional e socializando valores e objetivos por meio da interpretação e divulgação do conhecimento, entre outros fatores (BARNETT; FINNEMORE, 2004; FINNEMORE, 1996).

Por se tratarem de unidades complexas, os sistemas alimentares são analisados em seu contexto local, regional e nacional. Contudo, os desafios envolvidos no funcionamento dos sistemas alimentares — mudanças climáticas, comércio internacional e desnutrição —, refletem-se no nível internacional e despertam a preocupação e interesse de diferentes atores

⁶ No original: “[This chapter details the ways our evolving] understandings of food security have been reflected in the mandates and agendas of the key international institutions that have addressed hunger and food insecurity over the past seventy-five years.”

⁷ Essas questões serão aprofundadas no terceiro capítulo deste trabalho.

(LIVERMAN; KAPADIA, 2010). O funcionamento dos sistemas alimentares é determinado por normas, valores e ideias por meio das quais os atores interagem e organizam suas agendas e estratégias de acordo com suas capacidades, interesses e poder no nível internacional (CANDEL, 2014; CANFIELD; DUNCAN; CLAEYS, 2021; DELANEY *et al.*, 2019). Na governança dos sistemas alimentares, destaca-se o papel da FAO, agência especializada da ONU que trabalha no combate à fome e má nutrição, além de interpretar dados, produzir relatórios e conhecimento especializado em diferentes áreas relacionadas às questões alimentares.

Nesta seção será apresentada a governança dos sistemas alimentares no nível internacional, observando alguns aspectos da governança no sistema internacional. Em seguida, dá-se enfoque para as organizações internacionais como atores da governança, seu papel na regulação e constituição da realidade social por meio da difusão de normas, na promoção de fóruns de debate e interpretação do mundo e produção de conhecimento. Por fim, é apresentado o contexto da criação da FAO e sua constituição como organização internacional responsável por lidar com as questões de alimentação, agricultura e nutrição.

2.1 GOVERNANÇA NO SISTEMA INTERNACIONAL

Para o construtivismo, o sistema internacional é composto e formado por relações sociais entre diferentes atores que, por meio dessas relações, constroem a realidade social na qual atuam. Essa perspectiva permite perceber e analisar mudanças normativas que ocorrem no sistema internacional. Isso é importante porque os fenômenos no mundo social não são estáticos, eles mudam e provocam mudanças tanto na forma pela qual os atores agem quanto na estrutura. O processo de construção contínua entre agentes e estrutura se dá por meio das regras, que são uma declaração que orienta a ação dos atores (FINNEMORE, 1996; ONUF, 2015). Com isso, a forma pela qual os atores interpretam os acontecimentos sociais molda as normas e práticas desses atores em relação a esses acontecimentos (KARNS; MINGST; STILES, 2015). A partir do construtivismo, a governança global permite observar mudanças no sistema internacional por meio da interação complexa entre diferentes atores acerca de diversos temas (FINNEMORE, 1996; WEISS; WILKINSON, 2018).

A governança global compreende diversos conjuntos de significados que podem variar entre uma teoria e um “conceito para designar um fenômeno da política global” (GONÇALVES; INOUE, 2017, p. 27). Esse conceito ganhou robustez na década de 1990,

com o final da Guerra Fria e o estabelecimento de uma ordem unipolar liderada pelos Estados Unidos, a globalização e os avanços de novas tecnologias que influenciaram o avanço do movimento de pessoas, recursos e informações (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010; KARNS; MINGST; STILES, 2015). Além disso, esse período também foi marcado pelo aumento da atuação de diversos atores no sistema internacional para lidar com questões transfronteiriças (GONÇALVES; INOUE, 2017).

Entre as definições dadas à governança global, depreende-se que essa compreende um processo contínuo na política internacional que envolve diferentes atores em diferentes níveis — do individual ao internacional — para resolução de questões que ultrapassam as fronteiras dos Estados por meio do uso de arranjos formais e informais (GLOBAL GOVERNANCE COMMISSION, 1995; ROSENAU, 1995; WEISS; WILKINSON, 2014). Mais especificamente, Weiss e Wilkinson (2014, p. 211, tradução nossa)⁸ conceituam a governança global como “a soma das ideias, valores, normas, procedimentos e instituições informais e formais que ajudam todos os atores [...] a identificar, entender e resolver problemas transfronteiriços”.

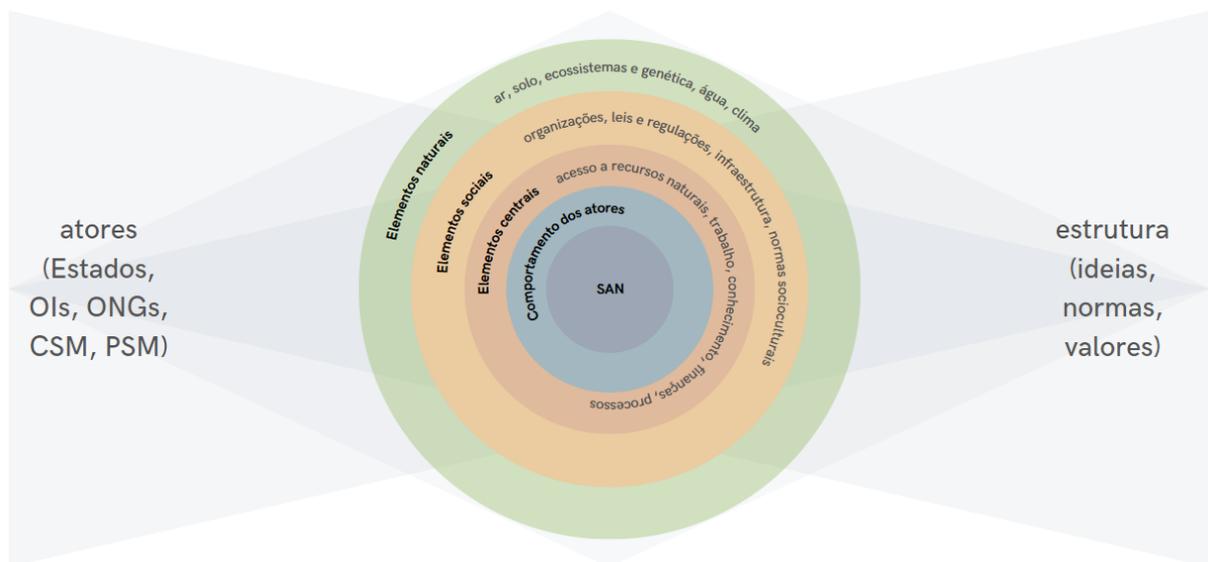
Essa definição dialoga com a teoria construtivista à medida que foca no papel das normas e regras no comportamento dos atores. Nela são apresentados três elementos de análise: as ideias, valores e normas — que compõem a estrutura e delimitam a ação dos atores —, os atores — que agem dentro dessa estrutura ao mesmo tempo em que a delimitam por meio da criação de regras para lidar com problemas identificados —, e os problemas — que configuram ações e processos que acontecem no mundo social e são interpretados pelos atores como questões que precisam ser resolvidas com base na estrutura na qual esses atores estão inseridos. Essa dinâmica acontece nas mais diversas áreas e por meio de processos coordenados entre diferentes atores, que irão confirmar ou contestar as regras e normas existentes (FINNEMORE; SIKKINK, 1998; ROSENAU, 1995).

Retomando o recorte temático deste trabalho, uma definição comumente utilizada para os sistemas alimentares aponta que eles são o conjunto de atividades, processos e atores envolvidos na produção até o consumo e o descarte dos alimentos, incluindo também aspectos econômicos, sociais e ambientais presentes nessas relações (ERICKSEN, 2008a; NGUYEN, 2018; HLPE, 2014, 2017). Esse conjunto de atividades, processos e atores — em diferentes níveis — está inserido em uma estrutura de normas, regras e valores que delimitam e

⁸ No original: “[...] the sum of the informal and formal ideas, values, norms, procedures, and institutions that help all actors — states, IGOs, civil society, and TNCs — identify, understand, and address trans-boundary problems.”

constrangem as ações dos atores — tanto os atores que fazem parte de um sistema alimentar local quanto atores que debatem isso no sistema internacional — em relação aos processos de produção, distribuição, armazenamento, varejo, consumo e descarte dos alimentos e as relações desses com os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Tendo como base a estrutura dos sistemas alimentares proposta por Nguyen (2018, p. 3), a governança dos sistemas alimentares pela ótica construtivista pode ser ilustrada conforme a Figura 1, que busca representar a dinâmica de co-constituição da realidade social.

Figura 1 — Governança dos sistemas alimentares



Fonte: elaborado pela autora adaptado⁹ de Nguyen (2018, p. 3, tradução nossa).

É importante notar, porém, que a definição de sistemas alimentares — representados no centro da Figura 1 — é socialmente construída em diferentes espaços de acordo com os interesses e identidades dos atores. Os atores olham para os elementos que constituem os sistemas alimentares e identificam problemas que precisam ser solucionados, assim como delimitam e conferem significado a esse conjunto de ações e fatores a partir de uma interpretação e classificação particular do fenômeno social (ADLER, 2002). A forma pela qual eles pensam as soluções, assim como a própria solução, está embebida em normas, regras e valores socialmente construídos pelos atores acerca da realidade social que observam. Diferentes interpretações do que concerne um fenômeno constroem e delimita os atores, as

⁹ Nguyen originalmente propõe uma abordagem de sistemas alimentares pautada no desenvolvimento sustentável, que é a abordagem utilizada pela FAO. Essa questão não foi incluída na ilustração, tendo como o objetivo de representar as diferentes formas pelas quais os atores podem interpretar os sistemas alimentares e, conseqüentemente, estabelecer normas sobre eles.

normas, regras e ações que serão tomadas em relação a ele, assim como o próprio entendimento de qual conhecimento é válido ou não sobre aquele assunto¹⁰ (BARNETT; DUVALL, 2005).

Os sistemas alimentares são unidades complexas e presentes em diferentes níveis, do local e individual ao internacional. A abrangência dos sistemas alimentares reflete na quantidade de atores, interesses e agendas que existem em relação a esses (VAN BERS *et al.*, 2019). Assim, os sistemas alimentares compreendem uma grande diversidade de atores envolvidos em todas as atividades, desde a produção até o descarte dos alimentos. No nível internacional, essas questões são trabalhadas por Estados, organizações internacionais e intergovernamentais, organizações não-governamentais, mecanismos da sociedade civil e de corporações do setor privado. Cada um desses atores — agrupados e/ou individualmente — tem seus próprios interesses e objetivos ao que concerne o funcionamento e resultado das atividades envolvidas nos sistemas alimentares, agindo em uma estrutura internacional organizada por normas e regras (FINNEMORE, 1996; HOPKINS; PUCHALA, 1978).

Avant, Finnemore e Sell (2010, p. 1, tradução nossa)¹¹ apontam que na governança a “arena política global é preenchida com uma ampla variedade de atores [...] que procuram governar questões de atividades em áreas que se preocupam”. Nesse sentido, Finnemore (1996) argumenta que os atores, mais especificamente os Estados, são socializados a querer certas coisas dentro de uma estrutura social internacional na qual interagem com outros atores. Dessa forma, o comportamento, interesses e objetivos dos atores é construído a partir do contexto no qual estão inseridos e da interação com outros atores por meio de normas, regras e valores socialmente compartilhados. A partir da observação e interpretação de fenômenos sociais — a exemplo o funcionamento dos sistemas alimentares —, os atores, que estão inseridos em um contexto normativo, podem promover diferentes normas e regras para

¹⁰ No contexto da produção acadêmica, por exemplo, Rhoades (1988) aponta que o conceito de sistemas alimentares passa a ser trabalhado a partir da década de 1970. Nesse período, o conceito era usado por diferentes áreas do conhecimento para se referir a questões específicas, não sendo delimitado por um conjunto de ideias formulado e amplamente reproduzido e aceito. Por volta da década de 1980, os sistemas alimentares passam a ser trabalhados de forma mais sistêmica e coordenada (CANDEL, 2014; ERICKSEN, 2008b; SOBAL; KHAN; BISOGNI, 1998), ainda que com diferentes focos segregados — agricultura, nutrição, saúde e economia (BRUNORI *et al.*, 2020). Isso expressa a complexidade do tema e mostra como diferentes fatores influenciam a dinâmica do sistema alimentar (VAN BERS *et al.*, 2019), assim como o entendimento que se desenvolveria sobre eles nas décadas posteriores (CANFIELD; DUNCAN; CLAYES, 2021; DELANEY *et al.*, 2018; VAN BERS *et al.*, 2019). Hospes e Brons (2016) argumentam que a maior parte da produção acadêmica sobre a governança dos sistemas alimentares foi depois da crise de 2008, indicando que o debate acadêmico sobre o tema está emergindo como campo de estudo.

¹¹ No original: “The global policy arena is filled with a wide variety of actors — international organizations, corporations, professional associations, advocacy groups, and the like — seeking to “govern” activity in issue areas they care about.”

lidar com diferentes fenômenos que acontecem na realidade social (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

As normas são compreendidas como o comportamento considerado apropriado esperado dos atores. Elas têm papel fundamental na política internacional tanto na regulação quanto na constituição da realidade social. Finnemore e Sikkink (1998) explicam que as mudanças no contexto normativo acontecem por meio de um processo de três estágios — emergência, difusão e internalização de normas. Elas normalmente têm origem nacional e são inseridas no contexto internacional por meio de um “empreendedor” de norma, geralmente um Estado ou OI, que defende aquele conjunto de práticas como legítimo para lidar com determinado assunto. Esse processo se dá a partir da construção de conceitos e significados de acordo com o interesse dos atores, que identificam uma questão que deve receber atenção dos atores e criam um padrão de comportamento esperado. Esse padrão leva outros atores a imitarem essa norma, fazendo com que ela seja difundida entre os atores que fazem parte daquele contexto social. Por fim, a norma pode se tornar amplamente aceita e é internalizada no comportamento dos atores. O ciclo de vida das normas está ligado ao conteúdo da norma e aos atores que promovem e aderem à norma (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A diversidade de atores, temas e conceitos também leva à desigualdade relacionada aos sistemas alimentares tanto em questão de espaço de fala de diferentes atores quanto ao resultado dos sistemas alimentares, ou seja, a situação de segurança alimentar e nutricional de uma população. As decisões tomadas em relação às ações de “produção e consumo de alimentos são atos propositais, decorrentes implícita ou explicitamente de decisões calculadas, tomadas nos contextos de instituições sociais formais ou informais” (HOPKINS; PUCHALA, 1978, p. 597, tradução nossa).¹² Cada ator é afetado por essas ações de forma diferente. A forma pela qual os sistemas alimentares são debatidos direcionam as ações e as medidas que serão tomadas acerca desses (CANFIELD; DUNCAN; CLAYES, 2021; DUNCAN, 2015). Por vezes, as ações tomadas internacionalmente não refletem as necessidades das pessoas em situação de insegurança alimentar e desnutrição, especialmente nos países do Sul Global (HOPKINS; PUCHALA, 1978).

No contexto da governança global a co-constituição de agentes e estrutura está envolta em elementos de poder (BARNETT; DUVALL, 2005). Na governança global dos sistemas alimentares, cada ator tem níveis de poder e autoridade distintos a depender do papel que

¹² No original: “Food production, distribution and consumption are purposeful acts, following implicitly or explicitly from calculated decisions taken within the contexts of formal or informal social institutions.”

ocupam no sistema, seus interesses e como são vistos por outros atores (KARNS; MINGST; STILES, 2015). Barnett e Duvall (2018, p. 55, tradução nossa)¹³ definem poder como “a produção, nas e através das relações sociais, de efeitos sobre os atores que moldam sua capacidade de controlar seu destino”. Nesse sentido, destaca-se o poder produtivo das organizações internacionais na governança global (BARNETT; DUVALL, 2018). As organizações internacionais possuem poder produtivo,¹⁴ que compreende “discursos, processos sociais e sistemas de conhecimento pelos quais o significado é produzido, fixado, vivido, experimentado e transformado” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 20, tradução nossa).¹⁵ Elas podem atuar dessa forma a partir da definição de agendas e conferências, transformando informação em conhecimento e socializando normas e regras entre os atores ao legitimar ou não determinadas práticas de comportamento (BARNETT; DUVALL, 2018; FINNEMORE, 1996; HOPKINS; PUCHALA, 1978).

A construção normativa ligada a um conceito está relacionada à forma pela qual os diferentes atores interpretam os fenômenos delimitados pelo conceito. Isso quer dizer que ao classificar os fenômenos da realidade social como parte de um conceito, os atores estão definindo os limites e possibilidades das práticas ligadas a esse conceito — o que envolve questões de poder e autoridade. A teoria construtivista e a governança global permitem analisar as mudanças normativas que envolvem o desenvolvimento da conceitualização dos sistemas alimentares. As organizações internacionais possuem características que as conferem poder e autoridade sobre a construção social do mundo (BARNETT; DUVALL, 2005) e na difusão de normas e significados compartilhados (FINNEMORE, 1996), além de serem utilizadas como plataformas para promoção de normas por outros atores (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Na governança dos sistemas alimentares existem diversas organizações internacionais que lidam com questões relacionadas às questões alimentares (MARGULIS, 2017). A próxima subseção busca apresentar as principais características que compõem as organizações

¹³ No original: “Power is the production, in and through social relations, of effects on actors that shape their capacity to control their fate.”

¹⁴ Há diferentes formas de poder em ação na governança global de um tema. Barnett e Duvall (2005, p. 3, tradução nossa) identificam quatro formas de poder: i) compulsório; ii) institucional; iii) estrutural; e iv) produtivo. O primeiro está relacionado à capacidade de influenciar diretamente a ação de outro ator. O segundo se relaciona à criação de instituições formais e informais que direcionam a ação de outros atores. O terceiro está ligado à “constituição de capacidades sociais e interesses de atores em relação direta uns com os outros”. O poder produtivo ganha maior espaço nessa análise por se tratar da “produção socialmente difusa de subjetividade em sistemas de sentido e significação”.

¹⁵ No original: “productive power concerns discourse, the social processes and the systems of knowledge through which meaning is produced, fixed, lived, experienced, and transformed.”

internacionais como atores no sistema internacional, assim como seu papel na construção de conhecimento e na difusão de normas. Em seguida, destaca-se o papel da FAO, principal agência especializada da ONU que trabalha no combate à fome e má nutrição, e das Conferências realizadas pela Organização.

2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A GOVERNANÇA ALIMENTAR

As organizações internacionais se destacam como atores na governança global. Elas ocupam papel central na resolução de problemas e desempenham atividades regulares em nível internacional e doméstico em diversas áreas (ABBOTT; SNIDAL, 1998; BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004). Há uma grande variedade de organizações internacionais, com diferentes mandatos e áreas de abrangência, atuando em questões relacionadas aos fatores que abarcam os sistemas alimentares (MARGULIS, 2017). As características das organizações internacionais possibilitam a atuação na regulação e constituição da realidade social. A partir da sua compreensão como uma estrutura burocrática, é possível depreender algumas propriedades que tornam as organizações internacionais relevantes para a governança global (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004, 2005).

As organizações internacionais possuem diferentes tamanhos, objetivos e funções; contudo, de forma geral, elas “podem ser definidas como estrutura formal e contínua estabelecida por acordo entre membros (governamentais e/ou não governamentais) de dois ou mais Estados soberanos com o objetivo de perseguir o interesse comum dos membros” (ARCHER, 2001, p. 33, tradução nossa).¹⁶ Com isso, as organizações são formadas por Estados soberanos e compostas por secretariados e funcionários que atuam de forma independente dos Estados a fim de cumprir com o mandato definido para a OI — fazendo delas atores independentes no sistema internacional. Barnett e Finnemore (2004, p. 2, tradução nossa)¹⁷ argumentam que as organizações internacionais podem ser compreendidas, especialmente pelas teorias de Relações Internacionais focadas na agência dos Estados, como estruturas de “regras impessoais, princípios, normas e processos de tomada de decisão por meio das quais os atores agem”. Contudo, as OIs também são estruturas burocráticas

¹⁶ No original: “So an international organization can be defined as a formal, continuous structure established by agreement between members (governmental and/or non-governmental) from two or more sovereign states with the aim of pursuing the common interest of membership.”

¹⁷ No original: “[International organizations are treated as] structures of rules, principles, norms, and decision-making procedures through which others, usually states, act.”

autônomas, que interpretam sua missão estabelecendo uma cultura organizacional pela qual irá exercer suas funções (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004).

A criação de uma OI está vinculada à necessidade de tratar de questões que ultrapassam as competências de um único Estado ou que exigem conhecimento especializado (BARNETT; DUVALL, 2018; BARNETT; FINNEMORE, 2005). Elas são criadas a partir de acordos, constituições ou compromisso firmado entre Estados, que delimitam sua missão e funções (ARCHER, 2001).¹⁸ Por meio de uma estrutura organizacional estável e aparato administrativo, as atividades realizadas por meio das organizações podem ter maior eficiência e têm a capacidade de apoiar a interação entre Estados por meio de fóruns de negociação que se pretendem neutros, despolitizados e especializados (ABBOTT; SNIDAL, 1998), além disso elas atuam na implementação de acordos internacionais, na resolução de conflitos e na produção de conhecimento, entre outros.

Abbott e Snidal (1998) destacam que o poder de centralização de esforços, conhecimento e ativos, assim como a independência para agir dentro da esfera para qual foram criadas são duas das principais características que tornam do interesse dos Estados criar e/ou fazer parte de uma OI.¹⁹ Dessa forma, às organizações internacionais é conferida autoridade sobre as áreas que são trabalhadas por elas para que elas possam desempenhar suas funções. As organizações internacionais derivam autoridade delegada dos Estados, assim como também têm conferidas autoridade derivada de sua estrutura racional-legal, reivindicações morais e expertise (BARNETT; FINNEMORE, 2004, 2005).

Os Estados criam organizações internacionais para que elas coordenem, organizem e desempenhem funções específicas de acordo com a vontade coletiva dos Estados-membros. Para que elas realizem essas atividades, os Estados, que são atores soberanos dotados de autoridade para atuar no sistema internacional, delegam autoridade às organizações internacionais. A partir disso, eles conferem a elas credibilidade e poder de julgar, ter direito a fala e declarações próprias. Por serem criadas com objetivos e funções específicas, as OIs têm a habilidade e dever de criar regras impessoais capazes de lidar com questões que fazem parte de seu mandato. Isso é possível a partir de sua estrutura burocrática, que confere a elas

¹⁸ Barnett e Duvall (2018, p. 53, tradução nossa) apontam que para as teorias racionalistas as OIs são criadas para “ajudar a estabilizar a ordem internacional e um conjunto de arranjos políticos”. Já as teorias institucionalistas defendem que as OIs são criadas para “fortalecer a cooperação e superar problemas associados à escolha coletiva”.

¹⁹ Por ser composta e mantida pelos Estados-membros, esses têm bastante influência sobre a autonomia das organizações internacionais, uma vez que podem modificar ou até mesmo dissolver a organização (ABBOTT; SNIDAL, 1998).

autoridade racional-legal para classificar, organizar e criar regras sobre como as atividades devem ser desempenhadas de forma “racional, tecnocrática, imparcial e não-violenta” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5, tradução nossa).²⁰ Além disso, é dessa forma imparcial e despolitizada que as OIs devem defender propósitos e valores sociais. A autoridade moral das organizações internacionais faz com que elas “incorporem, sirvam e protejam um conjunto de princípios” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 23, tradução nossa, adaptado)²¹ que foram criadas para defender. Para tanto, as OIs têm autoridade de expertise, uma vez que precisam desenvolver conhecimento especializado tanto sobre as tarefas que precisam realizar quanto sobre a área que estão incumbidas (BARNETT; FINNEMORE, 2004, 2005).

Esses quatro tipos de autoridade — delegada, racional-legal, moral e expertise — contribuem para a ação autônoma das organizações internacionais em relação a outros atores. Com isso, elas são vistas como instituições racionais, imparciais e técnicas que têm capacidade de influenciar a ação de atores — que legitimam e dão credibilidade às ações realizadas pelas OIs (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010; BARNETT; FINNEMORE, 2004). Organizações internacionais também “usam da sua autoridade para orientar a ação e criar a realidade social” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6, tradução nossa),²² constituindo e construindo o mundo social por meio de seu poder institucional (ABBOTT; SNIDAL, 1998; BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Barnett e Finnemore (1999, 2004) argumentam que os mecanismos pelos quais as organizações internacionais fazem uso de seu poder institucional incluem a: 1) classificação do mundo; 2) definição e correção de significado ao mundo social; e 3) difusão de normas e regras. Essas ações representam grande fonte de poder das OIs, pois têm capacidade de regular e constituir o mundo social. Ao serem criadas com um mandato específico — para tratar de uma área em especial — as organizações internacionais recebem a autoridade para agir de diferentes formas.

A partir de suas funções e capacidades, as organizações internacionais observam a realidade objetiva, interpretam acontecimentos, definem problemas, coletam dados e transformam informações em conhecimento a fim de direcionar ações para lidar com os problemas observados por elas. Essa capacidade de classificar o que é um problema está

²⁰ No original: “In addition, because they are bureaucracies, IOs carry out their missions by means that are mostly rational, technocratic, impartial, and nonviolent.”

²¹ No original: “[...] to embody, serve or protect some widely shared set of principles”.

²² No original: “[...] they use their authority to orient action and create social reality.”

diretamente ligada à criação de novas categorias de atores, responsabilidades e normas e regras para lidar com diferentes questões. Assim como os problemas, os significados são socialmente construídos e interpretados. Ao definir um acontecimento ou processo como um problema, as organizações internacionais criam espaço e uma agenda para lidar com ele. O significado subjetivo dado a um acontecimento objetivo constrange as ações que podem ser tomadas em relação ao acontecimento, assim como quais atores têm poder de agência sobre ele. A partir da classificação e definição de atores e problemas, as OIs criam normas, isto é, comportamento socialmente aceito como apropriado para cada ator, e regras. Essas são difundidas e defendidas pelas OIs como a ação moralmente certa a se fazer (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004, 2005).

Esses três mecanismos — classificação, definição e correção de significado e difusão de normas — são utilizados pelas organizações internacionais para regular e para constituir o mundo social no qual os atores interagem. As ações regulam o mundo à medida que direcionam o comportamento dos atores para agir em conformidade com as normas existentes — por meio de incentivos ou constrangimentos dos atores — e constroem a realidade social ao criar novas normas, interesses e problemas compartilhados, definindo a agenda da governança global (BARNETT; DUVALL, 2018; BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

As organizações internacionais não atuam sozinhas na governança global. Por fazerem parte de um sistema internacional composto por atores diversos, elas assumem dois papéis principais: de ator independente no sistema internacional e na socialização de objetivos, interesses e normas — o que acontece tanto pelos mecanismos de autoridade quanto pela promoção de conferências e fóruns de debate entre Estados, outras organizações internacionais, organizações não-governamentais e outros atores (ARCHER, 2001; ABBOTT; SNIDAL, 1998; FINNEMORE, 1996). Finnemore (1996) indica que os Estados, atores dotados de soberania sobre seu território e população, são receptivos no direcionamento pelas organizações internacionais, em especial em relação aos temas que eles não têm conhecimento especializado. A mudança no contexto normativo acontece por meio dos mecanismos de regulação e constituição da realidade por meio das normas. Em ordem de compreender a origem das normas e como elas influenciam o comportamento dos atores no sistema internacional, Finnemore e Sikkink (1998) argumentam que as normas têm um ciclo composto por três etapas — emergência, difusão e internalização — a partir do qual elas regulam e constituem o mundo social.

No caso das questões alimentares há uma grande variedade de organizações internacionais, declarações, pactos, entre outros instrumentos internacionais que regulam o funcionamento de diversas áreas (MARGULIS, 2017). Retomando o conceito amplamente aceito de sistemas alimentares, é possível observar que ele abrange uma série de atividades e processos inseridos nas dinâmicas internacionais. A complexidade desse quadro se reflete na quantidade de organizações criadas para lidar com diferentes áreas dos sistemas alimentares. O Quadro 3 apresenta algumas das organizações e convenções internacionais que atuam em diferentes áreas.

Quadro 3 — Organizações internacionais da governança alimentar

Área	Abrangência	OIs
Nutrição	Estabelece padrões em nutrição, saúde pública, políticas públicas relacionadas à saúde e mobilização de recursos e provisão direta de assistência internacional para populações em situação de inSAN.	Organização Mundial da Saúde (OMS); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); Programa Mundial de Alimentos (PMA).
Produção agrícola	Ampla área de políticas alimentares; atividades incluem a produção e disseminação de conhecimento em alimentação e técnicas de produção agrícola.	FAO; Grupo Consultivo sobre Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR); Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI).
Comércio agrícola	Harmonização de políticas alfandegárias e tarifas internacionais; apoio a programas nacionais do setor agrícola, barreiras técnicas ao comércio e direitos de propriedade intelectual para sementes e materiais genéticos; acordos para disputas internacionais; investimento externo e comércio.	Organização Mundial do Comércio (OMC); Conselho Internacional de Grãos; Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); Banco Mundial (BM).
Segurança (<i>safety</i>) alimentar	Estabelecimento de padrões internacionais relacionados à segurança dos alimentos; prevenção do surgimento de doenças e promoção da saúde e higiene alimentar.	<i>Codex Alimentarius</i> – OMS, FAO; Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – OMC.
Direito humano à alimentação	Promoção do direito humano à alimentação nos níveis nacional e internacional; monitoramento.	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH); Relatores Especiais da ONU sobre o Direito à Alimentação; FAO.
Agricultura e desenvolvimento	Intervenções políticas nos padrões de vida da população rural em países em desenvolvimento.	BM; Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA); Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB); Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB); FAO; UNCTAD.
Agricultura e mudanças climáticas	Área recente; melhoras no conhecimento sobre as relações entre produção agrícola e mudanças climáticas.	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); FAO; IFPRI.

Fonte: elaborada pela autora com base em Margulis (2017, p. 506-508).

Nesse quadro é possível observar a proeminência de uma organização internacional presente na maioria das áreas. A FAO foi criada em 1945 e desenvolveu uma das maiores estruturas burocráticas do sistema ONU. Em seguida iremos apresentar o contexto da criação da FAO, assim como sua atuação como ator no sistema internacional em relação às questões relacionadas principalmente à alimentação, agricultura e nutrição.

2.3 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO)

A criação da FAO em 1945 representou um marco significativo no debate e regulação internacional de normas, diretrizes e valores sociais ligados às questões alimentares. O ponto de partida para a criação de uma organização internacional capaz de lidar com as questões relacionadas à alimentação e à agricultura em meio à Segunda Guerra Mundial (1939-1945) teve como base a Conferência das Nações Unidas²³ para Alimentação e Agricultura em Hot Springs, nos Estados Unidos, em 1943 (SHAW, 2007). Nessa Conferência foi debatida a “liberdade de carência”²⁴ em relação à alimentação e à agricultura e sobre a qual os 44 Estados representados acordaram que “significa um suprimento seguro, adequado e apropriado de alimentos para cada homem” (CONFERENCE ON FOOD AND AGRICULTURE, 1943, p. 1, tradução nossa).²⁵

As discussões da Conferência de 1943 tinham como foco as projeções do cenário internacional após o final da Segunda Guerra e a urgência de garantir acesso a alimentos nas áreas afetadas pela guerra. Uniu-se a isso o avanço das ciências nutricionais e a preocupação dos Estados à época com a situação de má nutrição generalizada e a escassez de alimentos nos países em desenvolvimento. Como resultado desse cenário destacam-se duas resoluções centrais da reunião: a necessidade de promover o aumento da produção de alimentos e a criação um órgão permanente que atuasse como centro de informação e aconselhamento de

²³ Referência aos Aliados durante a Segunda Guerra Mundial. Estavam representados a Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egito, El Salvador, Equador, Etiópia, Estados Unidos, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Honduras, Índia, Irã, Iraque, Islândia, Iugoslávia, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Peru, Polônia, Reino Unido, República Dominicana, Tchecoslováquia, União da África do Sul, URSS, Uruguai e Venezuela (CONFERENCE ON FOOD AND AGRICULTURE, 1943).

²⁴ As quatro liberdades destacadas como essenciais pelo presidente Roosevelt são: “*freedom of speech*”, “*freedom of worship*”, “*freedom from want*” e “*freedom from fear*”. A “liberdade de carência” refere-se à liberdade de viver sem passar necessidade (SHAW, 2007).

²⁵ No original: “In its resolutions and its reports, the Conference has recognized that freedom from want means a secure, an adequate, and a suitable supply of food for every man.”

questões voltadas para a alimentação e a agricultura (CONFERENCE ON FOOD AND AGRICULTURE, 1943).

A lógica para o aumento da produção de alimentos para a garantia do acesso pela população estava pautada na percepção de que a “pobreza é a primeira causa da desnutrição e fome” (CONFERENCE ON FOOD AND AGRICULTURE, 1943, p. 3, tradução nossa).²⁶ A expansão da produção de alimentos e de produtos marinhos por meio da inclusão de áreas improdutivas²⁷ e de novas tecnologias de produção levaria ao aumento da disponibilidade de alimentos e à expansão da atividade econômica geral a partir da geração de empregos no setor agrícola e, conseqüentemente, a expansão de todas as atividades econômicas nacionais e da fonte de renda da população (SHAW, 2007).

Foi acordado que a responsabilidade de garantir a execução desse processo e o acesso aos alimentos pela população era de cada Estado. Os produtores de alimentos deveriam ter acesso a técnicas e ferramentas avançadas de produção — como o uso de fertilizantes químicos, medicamentos veterinários, métodos de irrigação e drenagem —, assim como ter acesso a crédito, proteção contra a volatilidade do mercado e “equilíbrio econômico interno e internacional sustentado” (CONFERENCE ON FOOD AND AGRICULTURE, 1943, p. 11, tradução nossa). Para tanto, reconhecendo que isoladamente os Estados não poderiam regular essas questões, chegou-se a um acordo acerca da criação de uma organização internacional que tivesse a capacidade de funcionar como um centro de pesquisa, informação e aconselhamento sobre agricultura, alimentação e nutrição. Além disso, a Organização teria autoridade e autonomia para lidar com essas mesmas questões e os Estados teriam a responsabilidade de reportar a ela e aos outros Estados-membros a situação sobre as ações tomadas para combater a fome e a desnutrição, assim como contribuir financeiramente para a constituição e a manutenção da organização (CONFERENCE ON FOOD AND AGRICULTURE, 1943).

Com isso, a Conferência organizou uma Comissão Interina para planejar a organização permanente de acordo com as resoluções da Conferência. Essa organização deveria promover pesquisa científica, tecnológica, social e econômica, divulgar informações e prestar serviços

²⁶ No original: “[Moreover, as discussion in Section I emphasized,] poverty is the first cause of malnutrition and hunger.”

²⁷ O relatório final da Conferência apresenta o debate sobre o desenvolvimento da produção agrícola em áreas então improdutivas decorrentes da quantidade de agricultores na terra. Como esse desenvolvimento envolvia práticas de produção que usufruíam de maior tecnologia e necessitavam pouca mão de obra — “*better nutrition means better farming*” —, os Estados argumentaram sobre o incentivo de desenvolver a indústria nacional para absorver a nova mão de obra rural disponível.

aos Estados que solicitassem, fazer recomendações acerca da nutrição, padrões de consumo, produção, distribuição e conservação de alimentos, trabalhar com educação e extensão no campo, crédito agrícola, realizar acordos de *commodities* agrícolas e marinhas, facilitar o intercâmbio de pessoas e recursos, auxiliar os países devastados pela guerra, entre outros (CONFERENCE ON FOOD AND AGRICULTURE, 1943). A primeira conferência da FAO aconteceu em outubro de 1945 em Quebec, Canadá, após a Comissão Interina formular e estabelecer as funções e o funcionamento da Organização (FAO, 1945).

A criação da FAO se deu em um contexto marcado pela retomada das atividades econômicas e produtivas, assim como a recuperação social e política dos países que se envolveram ou foram ocupados durante o conflito. Nesse cenário, a Organização se tornou a primeira agência permanente das Nações Unidas incumbida de realizar tarefas sociais complexas e marcadas pelo multilateralismo (PEARSON, 1946). É importante lembrar, contudo, que, após a derrota do Eixo na Segunda Guerra, o sistema internacional passa a ser orientado pelas dinâmicas da Guerra Fria, que colocava em oposição os interesses do Primeiro e Segundo Mundo, comandados respectivamente pelos Estados Unidos e pela União Soviética (HOBSBAWM, 1995).²⁸ Esse cenário conduz para a visualização das assimetrias de poder dentro e fora da Organização, especialmente ao que concerne ao funcionamento e alcance da Organização (VASCONCELLOS, 2018).

Destaca-se nesse momento a expectativa da “oportunidade de criar algo novo onde grande parte do antigo foi varrido ou está em estado de transição” e “na tarefa de construir um mundo pacífico, ordenado e próspero” (PEARSON, 1946, online, tradução nossa).²⁹ O preâmbulo da Constituição aponta que os Estados-membros estabeleceram a Organização com o objetivo de “elevar os níveis de nutrição e padrões de vida dos povos sob suas respectivas jurisdições, garantir melhorias na eficiência da produção e distribuição de todos os alimentos e produtos agrícolas [...] e, assim, contribuir para uma economia mundial em expansão” (FAO, 1945, online, tradução nossa). A partir desses objetivos, a Organização recebe as funções de

²⁸ Enquanto os Estados Unidos foi um dos Estados a assinar a Constituição da FAO em 1945, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) participou como observadora até sua dissolução, com a Rússia assumindo sua representação e tornando-se um Estado-membro somente em 2006.

²⁹ No original: “raising levels of nutrition and standards of living of the peoples under their respective jurisdictions, securing improvements in the efficiency of the production and distribution of all food and agricultural products, [bettering the condition of rural populations,] and thus contributing toward an expanding world economy”.

[C]oletar, analisar, interpretar e divulgar informações relativas à nutrição, alimentação e agricultura; promover e [...] recomendar ações nacionais e internacionais com respeito a pesquisas científicas, tecnológicas, sociais e econômicas [...], melhoria da educação e administração e a difusão do conhecimento público da ciência e prática nutricional e agrícola, melhorar o processamento, marketing e distribuição de alimentos e produtos alimentícios, conservar os recursos naturais e adotar métodos aprimorados de produção agrícola, adotar políticas para concessão de crédito agrícola quando adequado e políticas internacionais com respeito a acordos de commodities agrícolas. [...] Também deve fornecer assistência técnica solicitada pelos governos e tomar medidas necessárias a apoiar a implementação dos propósitos da Organização (FAO, 1945, online, tradução nossa, adaptado).³⁰

Os 34 Estados³¹ presentes na primeira Conferência da FAO assinaram a Constituição, reafirmando seu compromisso com a Organização e outros Estados-membros, assim como delegando autoridade para que a Organização pudesse realizar as funções previstas. Os anos que seguiram a criação da FAO foram marcados pela adesão gradual de outros Estados à Organização. Como estabelecido na Constituição, esse processo acontece por meio do interesse do Estado que deseja se tornar membro, da votação pela maioria de dois terços dos Estados-membros na ocasião da realização da Conferência e pela assinatura da constituição pelo Estado interessado. Ao aderir à Constituição da FAO, os Estados afirmam a estrutura, funcionamento e funções realizadas pela Organização. Eles também delegam autoridade para que ela exerça suas funções e passam a fazer parte de uma estrutura burocrática na qual serão socializados a quererem certas coisas e a se comportarem de certa forma (FINNEMORE, 1996).

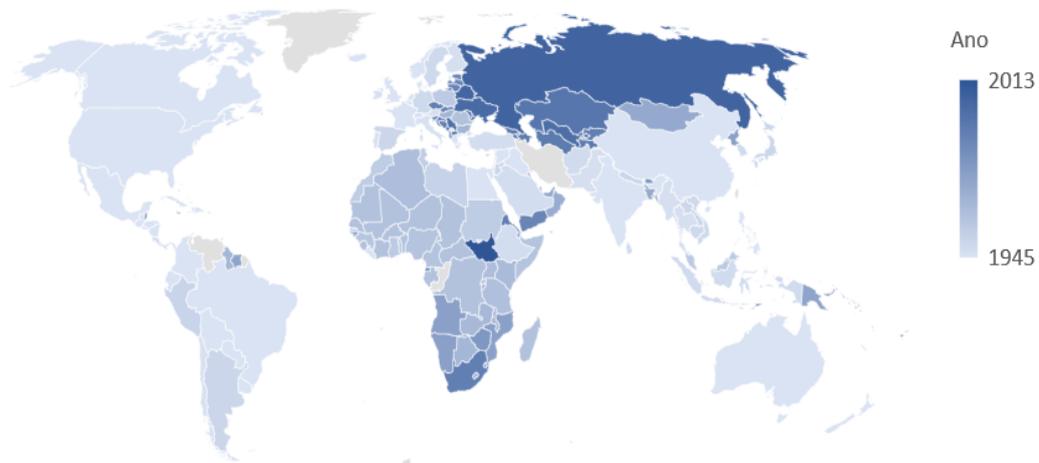
Após a criação da FAO, os Estados foram gradualmente aderindo à Organização. Hoje ela conta com a participação de 194 Estados-membros e a União Europeia e dois membros associados — Ilhas Faroé e Tokelau. Os Estados que compuseram a primeira sessão da FAO

³⁰ No original: “1. The Organization shall collect, analyze, interpret, and disseminate information relating to nutrition, food and agriculture. 2. The Organization shall promote and, where appropriate, shall recommend national and international action with respect to: (a) scientific, technological, social, and economic research relating to nutrition, food and agriculture; (b) the improvement of education and administration relating to nutrition, food and agriculture, and the spread of public knowledge of nutritional and agricultural science and practice; (c) the conservation of natural resources and the adoption of improved methods of agricultural production; (d) the improvement of the processing, marketing, and distribution of food and agricultural products; (e) the adoption of policies for the provision of adequate agricultural credit, national and international; [...] (a) to furnish such technical assistance as governments may request; (c) generally to take all necessary and appropriate action to implement the purposes of the Organization as set forth in the Preamble.”

³¹ Estavam representados os seguintes Estados: África do Sul, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colômbia, Cuba, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Honduras, Índia, Iraque, Islândia, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Peru, Polônia, Reino Unido, República Dominicana, Tchecoslováquia e Venezuela. Além disso, Bolívia, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Iugoslávia — que não estavam presentes na Conferência — também aceitaram a Constituição e tornaram-se membros da Organização. A URSS participou como observadora, assim como a República Socialista Soviética da Bielorrússia, a República Socialista Soviética da Ucrânia e Argentina, que não participaram da Comissão Interina (PEARSON, 1946).

são geograficamente diversos, distribuídos na América Latina, Eurásia e África. Entre as décadas de 1960 e 1980, os processos de descolonização dos países africanos e asiáticos foram acompanhados pela adesão desses países à Organização imediata ou pouco tempo depois. Os últimos Estados a se tornarem membros da organização foram Brunei Darussalam, Singapura e Sudão do Sul em 2013 (FAO, 2022f). A Figura 2 representa o processo de adesão dos Estados-membros ao longo do tempo.

Figura 2 — Adesão dos Estados à FAO



Fonte: FAO (2022f).

Tornar-se um Estado-membro da FAO representa diferentes efeitos para diferentes Estados. Ao passo que os países do Norte Global, por exemplo, usam da estrutura da FAO para promover pesquisas, coletar dados e transformar informações em conhecimento de acordo com os seus interesses, os países do Sul Global lidam com questões mais substanciais relacionadas imediatamente à situação de segurança alimentar de suas populações. Essas questões também são refletidas nas funções da Organização. Contudo, todos os Estados-membros possuem os mesmos direitos e obrigações pela Constituição da FAO, quais sejam o poder de voto nas Conferências, eleição e composição do Comitê Executivo, relatar progressos relacionados aos objetivos da Organização, entre outros (FAO, 1945).

Barnett e Finnemore (2004) indicam que as burocracias modernas são definidas por quatro características principais: hierarquia, continuidade, impessoalidade e expertise. Elas são compostas por e produtoras de regras por meio das quais definem tarefas sociais complexas e estabelecem uma divisão de trabalho para realizar essas tarefas. Como visto na seção 2.2, uma dessas funções diz respeito à classificação do mundo social por meio da

coleta, interpretação e divulgação de conhecimento. A partir disso, as OIs orientam o comportamento dos Estados e outros atores por meio da classificação e conceituação da realidade social por meio da produção de conhecimento (BARNETT; DUVALL, 2005). Como fica expresso na carta do primeiro *chairman* da primeira sessão da Conferência,

A FAO levará as descobertas da ciência aos trabalhadores da alimentação e agricultura, silvicultura e pesca, em todos os lugares; e trará os problemas práticos desses trabalhadores em todos os lugares à atenção dos cientistas. Ela reunirá, digerirá e interpretará informações para servir de base para a formulação de políticas, nacionais e internacionais. Pode sugerir ação, mas somente por meio das atividades dos próprios governos os objetivos podem ser finalmente conquistados (PEARSON, 1946, online, tradução nossa).³²

Com isso, a ela é conferida a autonomia para regular e constituir o mundo social por meio do enquadramento de problemas, organização de agendas e regulação do comportamento dos atores por meio da criação e difusão de normas (BARNETT; DUVALL, 2005). A exemplo disso é possível citar umas das principais publicações organizadas pela FAO: o relatório do Estado da Insegurança Alimentar no Mundo (*The State of Food Insecurity in the World*, SOFI).

O relatório passou a ser produzido em 1999, como resultado da Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, que estabeleceu o compromisso entre os Estados presentes de reduzir pela metade o número de pessoas em situação de fome até 2015 (FAO, 1999). O relatório foi pensado como uma forma de acompanhar e divulgar as ações e medidas que vinham sendo implementadas pelos Estados para alcançar o objetivo proposto até 2015 (VASCONCELLOS, 2018). Os relatórios divulgam dados acerca da situação de (in)segurança alimentar³³ nas regiões do mundo e é uma das principais fontes de acompanhamento e divulgação de dados, utilizados amplamente por Estados, OIs, ONGs e pela sociedade civil, evidenciando a necessidade de ação e orientando os tomadores de decisão. Os dados reunidos calculam a quantidade e a porcentagem de pessoas em situação de insegurança alimentar por meio do

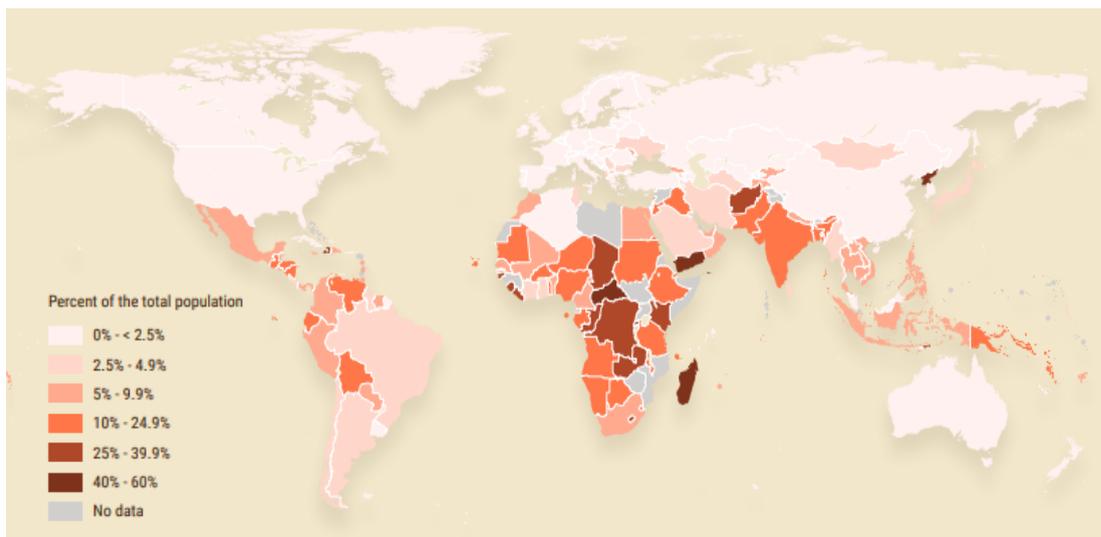
³² No original: “FAO will bring the findings of science to the workers in food and agriculture, forestry and fisheries, everywhere; and it will bring the practical problems of these workers everywhere to the attention of the scientists. It will assemble, digest, and interpret information to serve as a basis for the formulation of policy, national and international. It can suggest action, but only through the activities of governments themselves can the objectives be finally won.”

³³ “Uma situação que existe quando as pessoas não têm acesso seguro a quantidades suficientes de alimentos seguros e nutritivos para um crescimento e desenvolvimento normais e uma vida ativa e saudável. Pode ser causada por indisponibilidade de alimentos, poder de compra insuficiente, distribuição inadequada ou uso inadequado de alimentos no nível domiciliar. A insegurança alimentar, as más condições de saúde e saneamento e as práticas inadequadas de cuidados e alimentação são as principais causas do mau estado nutricional. A insegurança alimentar pode ser crônica, sazonal ou transitória” (FAO *et al.*, 2017, p. 107, tradução nossa).

indicador da Prevalência da Subnutrição (*Prevalence of Undernourishment*, PoU). Apesar de apresentarem dados sobre a situação de insegurança alimentar nos países desenvolvidos, o conteúdo dos relatórios é direcionado e parte da análise da situação em países em desenvolvimento.

A partir de 2017, o relatório é reformulado para apresentar o Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo (*The State of Food Security and Nutrition in the World*) e conta com a autoria de outras organizações internacionais para sua elaboração, sendo elas o FIDA, a OMS, o PMA — que já participavam na elaboração do SOFI até 2015 — e a UNICEF (VASCONCELLOS, 2018). A Figura 3 apresenta o resultado do último relatório publicado pela Organização, em julho de 2022. O índice é dividido em cinco intervalos que vão de valores menores que 2,5%, representando baixos índices de inSAN, até valores maiores que 35%, que caracterizam casos extremos de insegurança alimentar.

Figura 3 — Mapa da fome da FAO 2022

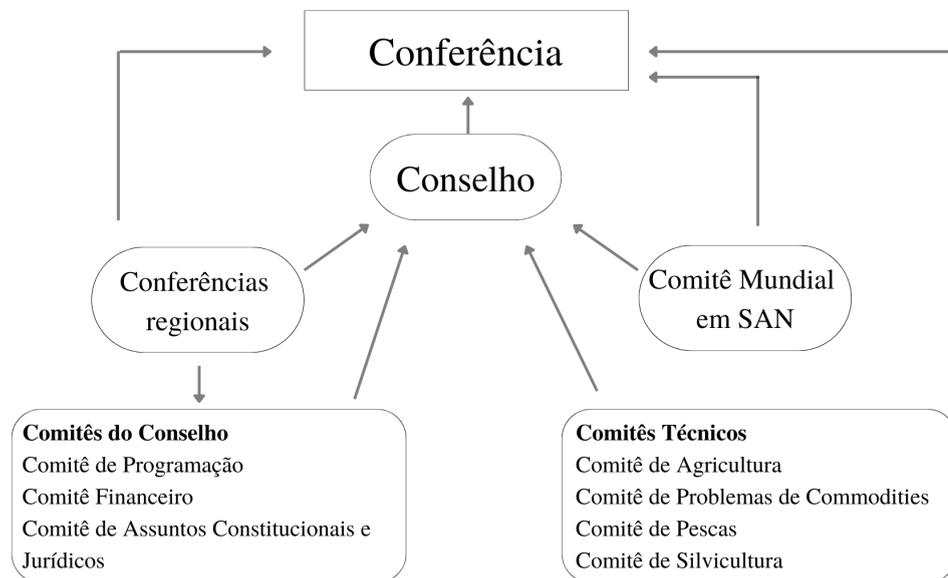


Fonte: adaptado de FAO (2022e).

Os países são classificados como países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral, pequenos estados insulares em desenvolvimento, economias de baixa renda, economias de renda média baixa e países de baixa renda com déficit alimentar e organizados geograficamente por regiões, sub-regiões, países e territórios (FAO *et al.*, 2017). Contudo, enquadra o problema da fome como um fenômeno do Sul Global ao passo em que são evidenciados apenas os problemas da má nutrição nesses países e não apresenta questões da má nutrição nos países desenvolvidos.

A abrangência da atuação da FAO é possível a partir de sua estrutura burocrática. Toda essa estrutura representa um nível organizacional altamente ordenado por meio do qual a FAO realiza suas funções e atua na regulação e constituição da realidade social dos assuntos relacionados à sua área de autoridade e expertise (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Atualmente, a FAO possui uma estrutura organizacional hierárquica composta por seis órgãos principais: a Conferência, o Conselho, as Conferências Regionais, o Comitê Mundial em Segurança Alimentar e Nutricional (CFS), os Comitês do Conselho e os Comitês Técnicos (FAO, 2022d), ilustrados na Figura 4.

Figura 4 — Órgãos diretivos da FAO



Fonte: traduzido de FAO (2022d).

O CFS foi estabelecido em 1975 como um dos comitês do Conselho e foi reformado em 2009. O CFS “fornece uma plataforma de discussão e coordenação para fortalecer a ação colaborativa”³⁴ entre diversos atores com o objetivo de atender as diferentes necessidades dos Estados e “promover maior convergência entre as ações realizadas”,³⁵ além de “apoiar e/ou aconselhar o desenvolvimento, implementação, monitoramento e avaliação dos planos nacionais”³⁶ e desenvolver relatórios e conhecimento nas áreas de alimentação, agricultura e nutrição (FAO, 2022a, online, tradução nossa). As Conferências Regionais são estabelecidas

³⁴ No original: “Provide a platform for discussion and coordination to strengthen collaborative action”.

³⁵ No original: “Promote greater policy convergence and coordination”.

³⁶ No original: “facilitate support and/or advice in the development, implementation, monitoring and evaluation of their nationally and regionally owned plans of action.”

durante as sessões das Conferências e são subdivididas em Conferências Regionais para África, Ásia e o Pacífico, Europa, América Latina e Caribe e Oriente Próximo (FAO, 2022g). Os Comitês do Conselho e os Comitês Técnicos são responsáveis por assistir o Conselho, reportando a ele as atividades realizadas (FAO, 2022d). Cada comitê possui funções específicas e delimitadas pelas regras de procedimentos presentes nos Textos Base da FAO (FAO, 2017). O Conselho é o órgão executivo da Conferência, responsável por tomar decisões acerca da “situação mundial da alimentação e da agricultura e assuntos relacionados, atividades atuais e futuras de Organização, incluindo seu Programa de Trabalho e Orçamento e assuntos administrativos” (FAO, 2022c, online, tradução nossa).

Por fim, a Conferência da FAO é o órgão diretivo máximo da Organização. Ela pode, entre outras funções,

determinar a aprovar o orçamento da Organização; fazer recomendações sobre questões relacionadas com a alimentação e agricultura a serem submetidas à consideração dos países membros com vista à implementação nacional; [...] fazer recomendações a qualquer OI pública sobre qualquer assunto relacionado ao propósito da Organização; concordar em desempenhar quaisquer outras funções compatíveis com os propósitos da Organização que lhe sejam atribuídas pelos governos ou previstas por qualquer acordo entre a Organização (FAO, 1945, online, tradução nossa, adaptado).³⁷

Além disso, como mencionado anteriormente, a Conferência também pode estabelecer comitês técnicos e regionais permanentes, convocar conferências gerais, técnicas, regionais ou outras conferências especiais. Além disso, são nas sessões da Conferência que é nomeado o Conselho e o Diretor-Geral da Organização (FAO, 1945). Entre 1945 a 1951, as conferências aconteciam anualmente. A partir de 1953 elas passam a ser bianuais — com exceções para a realização de sessões especiais em 1948, 1956, 1970 e 2008 (FAO, 2022b). Nas conferências, os Estados-membros reúnem seus representantes em Roma, onde fica a sede da Organização desde 1951. Durante as sessões são realizadas questões procedimentais, revisão das ações realizadas no período anterior, apresentação de relatórios dos comitês técnicos, apresentação de documentos por órgãos da Organização e outros membros

³⁷ No original: “1. [The Conference shall] determine the policy and approve the budget of the Organization and shall exercise the other powers conferred upon it by this Constitution. 2. [The Conference may by a two-thirds majority of the votes cast] make recommendations concerning questions relating to food and agriculture to be submitted to Member nations for consideration with a view to implementation by national action. 5. The Conference may make recommendations to any public international organization regarding any matter pertaining to the purpose of the Organization. 6. [The Conference may by a two-thirds majority of the votes cast] agree to discharge any other functions consistent with the purposes of the Organization which may be assigned to it by governments or provided for by any arrangement between the Organization and any other public international organization.”

convidados, assim como o debate entre as delegações presentes. Apenas os Estados-membros têm direito ao voto (FAO, 2017).

As Conferências contam, mediante aprovação por voto dos Estados-membros, com a participação de delegações observadoras de Agências Especializadas das Nações Unidas, de organizações intergovernamentais e de organizações não-governamentais. As relações da FAO com outras Agências da ONU e com outras organizações internacionais foram estabelecidas já na Constituição de 1945, que apresenta a relação de aproximação e cooperação com as agências da ONU e outras organizações internacionais que possuam objetivos e mandatos semelhantes aos da FAO (FAO, 1945). No período entre 1989 a 2021, 31 agências especializadas e 67 organizações intergovernamentais participaram de pelo menos uma sessão da Conferência.

Já a relação com organizações não-governamentais torna-se possível a partir da segunda sessão da FAO, em 1946, quando a Organização reconhece “a importância de estabelecer a cooperação mais estreita possível com organizações não-governamentais internacionais que possam ajudar a Organização a alcançar seus objetivos fundamentais” (FAO, 1946, online, tradução nossa).³⁸ Assim, as ONGs que poderiam ser convidadas para participar como observadoras das sessões das Conferências deveriam ser classificadas em três categorias: 1) organização internacional com responsabilidades convergentes com as funções da FAO; 2) organização internacional interessada na promoção de um ou mais objetivos específicos da FAO; e 3) organização internacional científica (FAO, 1946, online). Por meio dessa classificação, nota-se o poder da Organização de incluir e excluir atores dos debates propostos por ela. Nessa sessão, três ONGs são apresentadas como elegíveis pela primeira categoria, sendo elas: a *International Cooperative Alliance*, *International Federation of Agricultural Producers* e *World Federation of Trade Unions*. Entre 1989 e 2021, percebe-se a expansão da participação de ONGs como observadoras nas sessões. Até 2021, 121 organizações desse tipo já haviam participado de pelo menos uma Conferência.

Esses grupos de atores que participam das Conferências da FAO — Estados, Agências da ONU, IGOs e ONGs — reúnem um conjunto heterogêneo de organizações com diferentes interesses e formas de atuação. Dessa forma, as Conferências da FAO oferecem um fórum no qual esses atores interagem e socializam ideias, valores e normas para lidar com questões transfronteiriças. Além disso, esse fórum possibilita a análise dos aspectos normativos e

³⁸ No original: “The Conference, recognizing the importance of establishing the closest possible cooperation with international nongovernmental organizations which may be of assistance to the Organization in achieving its fundamental objectives [...]”

discursivos da governança dos sistemas alimentares por permitir visualizar como os atores usam o conceito ao longo do intervalo temporal — questões que serão trabalhadas nos próximos capítulos.

Neste capítulo foi estabelecida a estrutura de análise que permite enquadrar o tema da governança dos sistemas alimentares no campo das Relações Internacionais. Além disso, também foram identificadas algumas das principais organizações internacionais envolvidas em diversas áreas das questões alimentares, o que possibilitou identificar a abrangência do trabalho da FAO — fator relevante para a escolha do recorte de análise dado a complexidade e a extensão dos processos e componentes envolvidos nos sistemas alimentares. A partir da perspectiva que o mundo social é constantemente construído pelas interações entre os atores e as ideias, normas e valores que delimitam essas relações, é possível perceber e analisar mudanças normativas que ocorrem no sistema internacional. A governança global permite observar essas mudanças a partir do processo de interpretação dos atores acerca dos acontecimentos e problemas que identificam e das normas conferidas a esses fenômenos.

No caso dos sistemas alimentares, a interpretação do funcionamento dos sistemas pelos atores aponta para normas, regras e valores que compõem e delimitam o funcionamento desses sistemas. Por vezes, essa interpretação pode evidenciar diferentes problemas ou valores que são levados em conta na conformação das normas que fazem parte do fenômeno — os sistemas alimentares. Esse processo acontece em diferentes espaços de acordo com os interesses e as identidades dos atores, que socialmente delimitam e conferem significado e normas ao fenômeno. Diferentes interpretações do que concerne o fenômeno constroem e delimita os atores, as normas, regras e ações que serão tomadas em relação a ele. No contexto da governança global, é dado destaque para o papel das organizações internacionais como atores e na regulação na constituição da realidade social por meio da difusão de normas, da promoção de fóruns de debate e da produção de conhecimento.

No contexto da atuação das OIs, Finnemore (1996) argumenta que os atores desenvolvem interesses e objetivos em comum dentro de uma estrutura social internacional na qual interagem com outros atores. Dessa forma, os atores, que estão inseridos em um contexto normativo podem promover diferentes normas e regras para lidar com diferentes fenômenos que acontecem na realidade social (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). A FAO tem grande destaque na governança de diversas áreas relacionadas à alimentação, agricultura e nutrição. As Conferências realizadas bianualmente pela Organização são um dos maiores fóruns de debate internacional envolvendo essas questões e também um espaço no qual diferentes atores

— Estados, OIs, ONGs, sociedade civil e setor privado — socializam significados e normas, assim como também é um espaço no qual a própria FAO compartilha o conhecimento produzido pela Organização por meio da apresentação de resultados de ações realizadas e relatórios divulgados acerca da situação da agricultura e nutrição no mundo, entre outros.

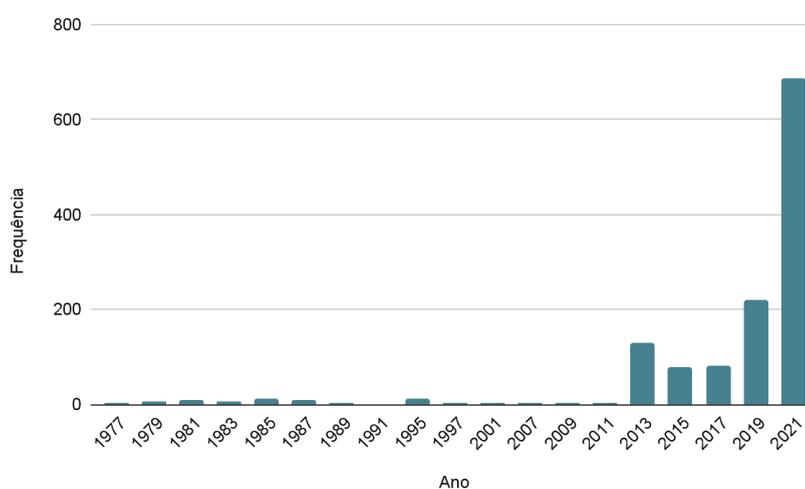
Essas considerações oferecem uma base para analisar a forma pela qual os atores interpretam e entendem os fenômenos que fazem parte da realidade social, quais significados dão a esses fenômenos e, a partir disso, como buscam resolver problemas internacionais. As próximas seções deste trabalho buscam descrever a formação do debate internacional sobre os sistemas alimentares a partir da interpretação dos atores presentes nas Conferências entre 1977 a 2021 e apresentar as mudanças normativas e interesses desses atores por meio da análise discursiva da construção da governança dos sistemas alimentares nas Conferências da FAO.

3 CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES

No capítulo anterior, vimos que a FAO foi criada em 1945 e desenvolveu uma das maiores estruturas burocráticas do sistema ONU. A ela é conferida a autonomia para regular e constituir o mundo social por meio do enquadramento de problemas, organização de agendas e regulação do comportamento dos atores por meio da criação e difusão de normas (BARNETT; DUVALL, 2005) em relação às questões de alimentação, agricultura e nutrição. Além de ser um ator fundamental na governança alimentar, ela também promove debates e espaços de discussão entre diferentes atores, tal como na Conferência — que corresponde ao escopo deste trabalho. Esse espaço possibilita a socialização de interesses, normas e significados pelos atores (FINNEMORE, 1996; ADLER, 2002).

Nesse fórum de discussão, os atores interpretam os acontecimentos sociais e moldam as normas e práticas em relação a esses acontecimentos. Para compreender a formação do debate internacional sobre sistemas alimentares foi realizada a sistematização manual dos documentos e a busca por palavras-chave (ver Quadro 1) e a análise quali-quantitativa do conteúdo dos discursos proferidos nas sessões entre 1977-2021 por meio do *software* NVIVO. A primeira etapa de análise das transcrições verbais das Conferências da FAO aponta que o termo “sistemas alimentares” foi mencionado 1.270 vezes desde 1977, sendo evidente o aumento do uso do termo a partir de 2013. O Gráfico 1 demonstra a frequência do uso do termo no intervalo temporal.

Gráfico 1 — Frequência do uso do termo “sistemas alimentares” (1977-2021)



Fonte: elaborado pela autora.

Essas menções incluem o uso de termos derivados que foram identificados durante a busca por palavras-chave. Foram identificados 28 termos, especificados no Quadro 4.

Quadro 4 — Palavras-chave nas Conferências (1977-2021)

Categoria	Busca original	Derivações identificadas
Palavras-chaves em inglês	food system, food systems	pre-Food Systems, Food Systems, Food System, agro food system, agro food systems, agro-food systems, agrofood systems, agrifood system, agri-food systems e agrifood systems.
Palavras-chave em espanhol	sistema alimentario, sistemas alimentarios	Sistemas Alimentarios, sistema alimentario y nutricional, sistema agrícolas y alimentario, sistema agro-alimentario, sistema agroalimentario e sistemas agroalimentarios.
Palavras-chave em francês	systeme alimentaire, systemes alimentaires	Systemes Alimentaires, systemes agricoles et alimentaires, systeme agroalimentaire, systemes agroalimentaires, systeme agro-alimentaire e systemes agro-alimentaires.

Fonte: elaborado pela autora.

Entre esses termos, os dois mais usados foram “sistemas alimentares” e “sistemas *agroalimentares*”. A forma pela qual os atores olham para os sistemas alimentares — e a própria interpretação do que eles entendem por sistemas alimentares — influencia e é influenciada por ideias, normas e valores — que compõem a estrutura na qual os sistemas alimentares e os atores se encontram. Isso também significa que os sistemas alimentares estão inseridos em uma estrutura que delimita/constrange as ações dos atores em relação aos sistemas.

A segunda etapa da análise qualitativa do conteúdo dos discursos se deu por meio da codificação dos trechos das transcrições no NVIVO em “nós”. Essa análise infere que os diferentes atores — Estados, OIs, ONGs, entre outros — presentes nas sessões, referem-se aos sistemas alimentares inserindo-os nas dimensões da governança global. Com base nos discursos e na estrutura de análise proposta no capítulo 2, propõe-se seis classificações para as declarações que mencionam o termo: 1) declaração valorativa; 2) definição de problema; 3) declaração normativa; 4) participação na agenda alimentar; 5) elemento externo; e 6) casos exemplares.

As *declarações valorativas* compreendem os discursos que abordam dimensões das características dos sistemas alimentares. Essa categoria aponta como os atores interpretam os

sistemas alimentares (ADLER, 2002). Por meio dela, é possível depreender mudanças na forma pela qual os sistemas alimentares são compreendidos — quais elementos fazem ou não parte desses sistemas, quais atores estão envolvidos, aspectos positivos e negativos dos sistemas, entre outros. Destacam-se mudanças na interpretação acerca dos sistemas alimentares como um fenômeno marcado por desigualdades — excesso e escassez de alimentos em diferentes áreas do mundo — e também pela resiliência e capacidade de mitigação e adaptação — interpretação mencionada em 2021. Em relação ao significado conferido ao conceito, percebe-se a mudança entre a perspectiva dos sistemas alimentares como algo limitado aos fatores de produção e distribuição internacional dos alimentos para uma abordagem integrada,³⁹ que considera circuitos locais da produção ao descarte dos alimentos pelos consumidores, assim como aspectos ambientais, econômicos e sociais.

A segunda classificação, *definição de problema*, diz respeito às ações e aos processos que acontecem no mundo social e são interpretados pelos atores como questões que precisam ser resolvidas com base na estrutura na qual os atores estão inseridos para melhorar o funcionamento dos sistemas alimentares (ADLER, 2002). Aquilo que os atores identificam como problema também permite perceber os interesses e estratégias dos atores, assim como compreender a emergência e difusão ou contestação de normas. Nessa categoria, observa-se o foco na situação de desnutrição e problemas de produção agrícola nos países em desenvolvimento e o crescimento da preocupação relacionada à gestão dos recursos naturais em todo o mundo.

A terceira categoria refere-se às *declarações normativas*. Ela indica quais são as sugestões de comportamento adequado identificadas pelos atores para abordar os problemas, assim como delimitam a interpretação dos atores acerca dos atributos dos sistemas. Como visto no capítulo 2, as normas têm papel fundamental na regulação e constituição da realidade social, pois compõem e delimitam a estrutura e as ações concretas que podem ser tomadas pelos atores em relação a um fenômeno (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). O processo de emergência, difusão e internalização de normas acontece a partir da construção de conceitos e significados de acordo com os atores. Apesar deste trabalho ser limitado à identificação de sugestões normativas, pode-se observar nos discursos o interesse dos dos atores em

³⁹ A abordagem dos sistemas alimentares “considera o sistema alimentar em sua totalidade, levando em conta todos os elementos, suas relações e efeitos relacionados. Não se limita a um único setor, subsistema (por exemplo, cadeia de valor, mercado) ou disciplina e, portanto, amplia o enquadramento e análise de um assunto específico como o resultado de uma rede de atividades e resultados integrados. Essa abordagem considera todas as variáveis causais de um problema e todos os impactos sociais, ambientais e econômicos das soluções para alcançar mudanças sistêmicas transformacionais” (NGUYEN, 2018, p. 2, tradução nossa).

estabelecer um padrão de comportamento esperado acerca dos sistemas alimentares — o que pode vir a se tornar uma norma internacional. Essa questão será melhor explorada no capítulo 4 e também pode ser visualizada no Apêndice A.

A *participação na agenda alimentar* corresponde às menções ao conceito que acontecem acompanhadas por outras questões que são de interesse dos atores. Essa categoria é a menos frequente e não foi incluída no escopo de análise de governança compreendida neste trabalho. A quinta categoria diz respeito aos *elementos externos*. Essa é a categoria que apresenta maior frequência nos discursos e envolve publicações de relatórios, realização de eventos e conferências, grupos de trabalho e discussão de documentos e tópicos que envolvem a temática dos sistemas alimentares. É importante notar que a maioria desses casos envolve a participação de uma organização internacional, seja na realização do evento ou na produção de relatório sobre o tema, como é o caso por exemplo da Cúpula dos Sistemas Alimentares e do relatório com as Diretrizes Voluntárias para os Sistemas Alimentares e Nutrição, do CFS. Por fim, tem-se os discursos que compreendem a socialização de *casos exemplares* envolvendo, na maioria das vezes, ações e sistemas alimentares nacionais. Como essa pesquisa limita-se ao nível internacional e à análise discursiva e normativa e não às ações concretas realizadas domesticamente e/ou a partir dos discursos, essa categoria também não foi tratada no trabalho.

Essas categorias permitem identificar como os discursos relacionados aos sistemas alimentares são inseridos nas dimensões da governança global. Retomando a definição de Weiss e Wilkinson (2014, p. 211, tradução nossa, adaptado), governança refere-se ao conjunto de “ideias, valores e normas [declaração normativa] pelas quais os atores identificam [declaração valorativa] e resolvem problemas transfronteiriços [definição de problema]”. Com isso, percebe-se o interesse dos atores em delimitar um conjunto de significados, valores e normas aos sistemas alimentares, delimitando a estrutura e agência que envolve os sistemas alimentares. Como apontado por Adler (2002), a definição de conceitos é socialmente construída pelos atores, que observam elementos que constituem um fenômeno social e identificam problemas que precisam ser solucionados, assim como delimitam e conferem significado e normas a esse fenômeno.

Apesar de, na análise da governança global, os atores, problemas e normas não serem dissociados, este trabalho separa os elementos em dois capítulos para fins analíticos. Assim, esta seção e a próxima — capítulo 4 — apresentam, respectivamente, as mudanças envolvidas na interpretação dos *problemas* e *atributos* dos sistemas alimentares e as mudanças

normativas e interesses dos *atores* envolvidos no debate. Para tanto, este capítulo está dividido em duas subseções. A subseção 3.1 contextualiza a formação do debate internacional sobre os sistemas alimentares por meio da revisão de fontes secundárias que abarcam o período anterior à criação da FAO até 1977, quando as transcrições das sessões passaram a ser disponibilizadas. Na seção 3.2, apresenta-se a construção da governança dos sistemas alimentares a partir do uso de duas categorias identificadas nos discursos: *declaração valorativa* e *definição de problema*.

3.1 DEBATE INTERNACIONAL E AS QUESTÕES ALIMENTARES NA FAO

Como apresentado na seção anterior, o debate alimentar internacional teve como marco significativo a criação da FAO em 1945. No decorrer do século a partir de sua criação, os Estados representados na Organização discutiam principalmente a alimentação e a agricultura tendo em vista o debate geral sobre desenvolvimento nacional e a depender do contexto mais amplo no sistema internacional — emergência da Guerra Fria — e da forma pela qual a produção, o fornecimento e o consumo de alimentos eram entendidos pelos Estados (SHAW, 2007). Entre as mudanças decorridas nesse período destaca-se a percepção de que a alimentação e a agricultura estavam ligadas à disponibilidade de alimentos e à segurança nacional nos períodos pós-Guerras Mundiais até a perspectiva multidimensional adquirida na década de 1990 e da necessidade da transformação dos sistemas alimentares de forma sustentável a partir de 2013 (DUNCAN, 2015; GÓMEZ *et al.*, 2013; JACHERTZ; NÜTZENADEL, 2011; SHAW, 2007).

Antes da criação da FAO, as questões relacionadas à alimentação e à agricultura eram tratadas majoritariamente pela perspectiva dos países do Norte Global — especialmente dos Estados Unidos e dos países europeus — tendo em vista a recuperação dos países envolvidos na Primeira Guerra Mundial (1914-1919). A partir dessa perspectiva, a fome era vista como um problema regional dos países do Sul Global, muitas vezes associado (pelos países industrializados) ao desequilíbrio entre a capacidade de produção de alimentos e o crescimento populacional. Contudo, a Primeira Guerra trouxe a fome de volta à realidade europeia e evidenciou a importância dos alimentos na geopolítica, na estratégia e na diplomacia, assim como a interdependência dos processos de produção, distribuição e consumo de alimentos em todo o mundo (JACHERTZ; NÜTZENADEL, 2011; NAU, 1978; SHAW, 2007).

Ainda em 1920 foi publicado o primeiro relatório⁴⁰ sobre as condições da situação alimentar em alguns países no âmbito da Liga das Nações, o que introduziu “o problema alimentar mundial na arena política internacional” (SHAW, 2007, p. 6, tradução nossa).⁴¹ Esse documento apresentou os avanços das ciências da nutrição e apresentou a incidência da desnutrição crônica generalizada, que identificava na escassez de alimentos no Sul Global a principal causa da fome e subnutrição. Essa descoberta promoveu o “debate sobre se havia a responsabilidade de os países industrializados lutar contra a pobreza e a fome pelo mundo” a fim de evitar a ocorrência da escassez de alimentos (JACHERTZ; NÜTZENADEL, 2011). Isso levou à criação de medidas de cooperação internacional, especialmente a ajuda alimentar aos países em desenvolvimento por meio da exportação do excedente dos países industrializados (SHAW, 2007).

Com o início da Segunda Guerra Mundial em 1939, as discussões internacionais relacionadas ao combate à fome e à desnutrição recuperaram o foco na situação dos países europeus envolvidos na guerra. Já próximo do final do conflito, foi criada a FAO — como visto na seção 2.3. De acordo com Jachertz e Nützenadel (2011, p. 107-8, tradução nossa),⁴² o delineamento de seu mandato foi marcado pelos interesses conflitantes entre países do Norte e Sul Global, sendo que os primeiros desejavam uma “estrutura institucional mais fraca, que não interferiria em seus arranjos políticos internos e seus interesses internacionais”, enquanto os últimos priorizavam a criação de uma instituição “capaz de realizar uma regulamentação de alcance dos mercados globais, tendo em vista seu interesse de retomar as exportações para os países industrializados”.

Já na criação da Organização reconhecia-se que o problema da fome e desnutrição estavam fortemente associados à pobreza, o que levava às situações de emergência alimentar em países de baixa renda e à promoção de políticas públicas alimentares em países industrializados (MALUF, 2009). A escassez de alimentos nos países do Sul Global era vista como causa dessa situação, assim como do problema da desnutrição, e a solução defendida foi o aumento da produção agrícola (GÓMEZ *et al.*, 2013). De acordo com essa perspectiva,

⁴⁰ O relatório mencionado é intitulado “*Nutrition and Public Health*” (1935), produzido por Dr. Frank Boudreau, Dr. Aykroyd e Dr. Bennet (SHAW, 2007, p. 6).

⁴¹ No original: “[Its report was the first introduction of] the world food problem into the international political arena.”

⁴² No original: “On the one side, the US — and to some extent also the British — delegation preferred a rather weak structure with primarily consultative and technical responsibilities. [...] On the other side, the governments of Latin America (especially Argentina and Brazil) and other non-European countries pleaded for a powerful organization able to realize far-reaching regulation of global food markets. They had a strong interest in restructuring international trade in order to regain their former role as food exporters for the industrialized world.”

além de proporcionar mais disponibilidade de alimentos, a agricultura poderia alavancar o desenvolvimento econômico e social por meio da geração de emprego e renda, assim como a expansão do mercado global de alimentos e o acesso aos alimentos pela população mundial (SHAW, 2007).

Essa política foi levada aos países do Sul Global a partir dos avanços científicos e tecnológicos que permitiram tanto a modificação genética de plantas cultivadas tradicionalmente e a difusão de culturas com maior rendimento — como a soja — quanto a exportação de maquinário, insumos e técnicas que possibilitaram o aumento da produção de alimentos (GÓMEZ *et al.*, 2013). A partir da implementação dessas práticas de produção agrícola nos países em desenvolvimento, esses passaram a ter uma grande expansão na sua produtividade. Com isso, a exemplo de situações em países na Ásia, “o preço dos alimentos básicos diminuiu em relação ao preço dos alimentos ricos em micronutrientes [...] isso se deveu a maiores ganhos de produtividade em alimentos básicos escassos em nutrientes e a consequente realocação das terras para essas culturas” (GÓMEZ *et al.*, 2013, p. 132, tradução nossa).⁴³ Esse padrão refletiu na perda da biodiversidade natural, na homogeneização da alimentação, no êxodo rural, entre outros problemas. Além disso, a situação de acesso aos alimentos não melhorou para as populações mais pobres (GÓMEZ *et al.*, 2013).

A partir dessa breve contextualização histórica, observa-se que desde o final da Segunda Guerra Mundial os atores estavam envolvidos no contexto da Guerra Fria e com a preocupação acerca das dificuldades de produção de alimentos nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, destaca-se o incentivo ao aumento da produção agrícola, do comércio internacional, da ajuda alimentar e das reservas estratégicas de grãos. Outra questão importante de se notar foi o desenvolvimento de tecnologias de produção de alimentos, tais como a mecanização agrícola e a irrigação em áreas improdutivas. Esse cenário possibilita compreender a estrutura na qual os discursos aconteceram, assim como embasa a interpretação dos atores acerca dos sistemas alimentares. A subseção seguinte apresenta a contextualização histórica, dando início à análise do conteúdo dos discursos.

⁴³ No original: “For example, from the 1970s to the mid-1990s the price of staple foods (e.g., rice, wheat) decreased relative to the price of micronutrient rich foods (e.g., vegetables, pulses) in much of Asia. This was likely due to greater productivity gains in micronutrient-sparse staples and the resulting reallocation of land towards those crops.”

3.2 SISTEMAS ALIMENTARES EM PERSPECTIVA: CONFERÊNCIAS DA FAO (1977-2021)

A década de 1970 foi marcada pela primeira grande crise alimentar desde o final da Segunda Guerra. Em 1972, em razão de condições climáticas adversas, a produção de alimentos foi escassa, fazendo com o que o preço desses fosse elevado e a população economicamente vulnerável ficasse sem acesso a eles. Além disso, em 1973 os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevaram os preços dos barris de petróleo, causando uma crise generalizada no sistema internacional. Para tentar buscar soluções para essa situação, foi realizada em 1974 a Conferência Mundial da Alimentação. Nela, os Estados-membros fortaleceram a defesa do aumento da produção de alimentos, assim como da necessidade de realizar a ajuda alimentar aos países em desenvolvimento e criar estoques de reservas de grãos (MALUF, 2009; SHAW, 2007). Como um reflexo desse cenário, a Conferência de 1977 apresenta o desejo de criação de um sistema alimentar global e integrado — a primeira menção ao conceito nas conferências analisadas. Esse sistema integrado seria possível a partir de “mudanças nas condições agrícolas, produzindo aumento no total da produção de alimentos” (FAO CONFERENCE, 1977, p. 34, tradução nossa),⁴⁴ o que, na realidade, seguia a tendência de elaboração de políticas agrícolas pautadas no aumento da produtividade por meio da mecanização, utilização de insumos, entre outros fatores, especialmente nos países em desenvolvimento (FAO CONFERENCE, 1995b).

Em 1979, as discussões envolvendo os sistemas alimentares tange principalmente a cooperação internacional. Por um lado, defende-se a iniciativa de doação econômica dos países industrializados aos países em desenvolvimento para integrar os sistemas alimentares e o uso de tecnologia para criação de animais e produção agrícola nos países em desenvolvimento. Por outro lado, questiona-se a “consolidação de um sistema agroalimentar baseado fundamentalmente na transferência de alimentos de países industrializados para países em desenvolvimento” (FAO CONFERENCE, 1979, p. 68, tradução nossa).⁴⁵ Ao mesmo tempo, defende-se a “adoção de políticas de desenvolvimento econômico e social”

⁴⁴ No original: “[...] changing conditions of agriculture, and yet producing an absolute increase in the total amount of food so that there is enough to go around.”

⁴⁵ No original: “A nivel internacional, pienso, debería evitarse la progresiva consolidación de un sistema agroalimentario basado fundamentalmente en importantes transferencias de alimentos desde países industrializados a países en desarrollo, ya que así se estimularía un tipo de producciones de altos costos por unidad calórico/alimentaria obtenida, con evidente perjuicio para una más racional asignación de recursos a escala mundial.”

que “resolva a dialética entre campo e cidade, produção e consumo”⁴⁶ e o “aumento da transparência do complexo sistema agroalimentar global”⁴⁷ (FAO CONFERENCE, 1979, p. 68, tradução nossa).

No debate geral sobre as questões alimentares, na década de 1980 passou-se a dar enfoque na dimensão do acesso econômico adequado aos alimentos (MALUF, 2009). Além disso, a expansão do foco de análise compreendeu uma visão sistêmica, que considerou interações complexas entre os diferentes componentes envolvidos nas questões alimentares, como os impactos ambientais e a justiça social (DELANEY *et al.*, 2019). Essa perspectiva das várias dimensões das questões alimentares refletiu na realização de uma série de conferências internacionais no âmbito das Nações Unidas, que trataram desde questões ambientais até o desenvolvimento social e econômico, tocando as questões de segurança alimentar (SHAW, 2007).

Em relação aos sistemas alimentares, durante os anos 1980 os debates compreenderam discussões relativas à crise generalizada no setor produtivo, à ajuda alimentar, ao papel da participação feminina nos sistemas alimentares e ao desequilíbrio existente entre os países industrializados e os países em desenvolvimento. Os atores identificavam nesse período as diferenças existentes entre os países que tinham excedentes de alimentos — acompanhado pela implementação de políticas protecionistas que garantiam o apoio às suas próprias produções e sua posição no mercado internacional — e os países nos quais havia escassez de alimentos e um cenário grave de insegurança alimentar e diminuição da autossuficiência alimentar. Essa diferença entre abundância e miséria foi evidenciada novamente em 1987 e 1995. O cenário de desequilíbrio entre escassez e abundância não tinha grandes perspectivas de ser alterado até o final dos anos 1980.⁴⁸

Assim, passa-se a apontar a importância de os governos atuarem para criação de um sistema alimentar mundial estável e seguro, em consonância com a melhora econômica e monetária em todo o mundo. A alternativa oferecida nas Conferências era o estabelecimento de um sistema alimentar global com valores de equidade e estabilidade, tendo como base a cooperação entre Estados e atores não-estatais e o aumento da participação das mulheres nos sistemas alimentares nacionais. A busca pela integração e valorização da participação

⁴⁶ No original: “preconizo la adopción de políticas de desarrollo económico y social [en donde la Seguridad Alimentaria, la Adecuación Nutricional, la Calidad de Vida y la Ecología sean las disciplinas fundamentales] que inspiren un nuevo modo de resolver la doble dialéctica entre campo y ciudad, entre producción y consumo”

⁴⁷ No original: “considerar la conveniencia de remodelar y hacer más transparente el funcionamiento del complejo sistema mundial agroalimentario, tanto a nivel nacional como internacional”

⁴⁸ FAO CONFERENCE, 1981a, 1981b, 1981c, 1983a, 1983b, 1985a, 1985b, 1985c, 1987a, 1987b, 1987c, 1989.

feminina na tomada de decisões relativas aos sistemas alimentares partia da compreensão da importância e da atuação das mulheres nesses sistemas, sendo elas as principais responsáveis pela segurança alimentar e nutricional no nível familiar. Essa compreensão tinha como contraponto a desigualdade de acesso às terras e ao número de mulheres e meninas em situação de insegurança alimentar, principalmente nos países do Terceiro Mundo. Para tanto, aponta-se a importância de educar e envolver as mulheres em todos os passos do planejamento e tomada de decisão que são relacionados ao sistema alimentar e à atuação da FAO na pesquisa sobre como esse processo de integração poderia ocorrer (FAO CONFERENCE, 1981c, 1983b, 1985c, 1987c, 1989).

Outro fator fundamental apresentado como problema na década de 1980 foi a relação entre os sistemas alimentares e a “crescente ameaça ao meio ambiente decorrente da poluição e da degradação dos recursos naturais” (FAO CONFERENCE, 1987b, p. 98, tradução nossa).⁴⁹ Em 1981 foi apontada a preocupação quanto à utilização energética dos/nos sistemas alimentares e a possível relação que isso teria com o aquecimento global no futuro. Esse cenário se apresentava ainda mais crítico com as discussões paralelas acerca do aquecimento global e da necessidade do uso sustentável dos recursos naturais. Em 1989, apresenta-se pela primeira vez a preocupação com o desenvolvimento sustentável — conceito cunhado dois anos antes, no Relatório de Brundtland — e com a gestão de recursos naturais. Era necessário aumentar os esforços para aumentar a produção de alimentos — aumento populacional e de demanda — ao mesmo tempo em que se preservava a integridade ecológica essencial dos sistemas alimentares.

Na década de 1990 voltou-se a apresentar a preocupação com a situação de crianças e mulheres em situação de desnutrição e pobreza no Terceiro Mundo e o papel das mulheres na oferta de alimentos em muitos países, sendo sua participação um imperativo para o desenvolvimento sustentável. Questiona-se o pressuposto de que a disponibilidade de alimentos viabilizada pelos recorrentes aumentos da produção de alimentos e produtividade agrícola — possibilitadas pelas políticas de desenvolvimento agrícola implementadas nas décadas anteriores, tal como a Revolução Verde — teria para garantir a segurança alimentar da população global (FAO CONFERENCE, 1991, 1995a, 1995b, 1997). A situação de fome era complexa e exigia o envolvimento de “fazendas locais, mercados internacionais, sistemas

⁴⁹ No original: “[It also foresaw] a growing threat to the environment arising from pollution and the degradation of natural resources.”

de transporte, conscientização do consumidor e um ambiente econômico, político e social estável” (FAO CONFERENCE, 1997, p. 164, tradução nossa).⁵⁰

Em 1995 cresce a compreensão de que “o sistema agroalimentar pode se tornar um fator de desenvolvimento global, equilibrado e sustentável” (FAO CONFERENCE, 1995b, p. 322, tradução nossa).⁵¹ Além disso, pela primeira vez um ator aborda uma definição para o conceito de sistemas alimentares ao declarar que é preciso “falar de um sistema alimentar mundial em vez de agricultura; esse sistema alimentar mundial não apenas se integra com a produção, distribuição e provisão de alimentos, o comércio mundial de produtos agrícolas é um pilar fundamental do sistema alimentar mundial” (FAO CONFERENCE, 1995b, p. 228, tradução nossa).⁵²

Em 1996 foi realizada em Roma a Cúpula Mundial da Alimentação. Foi definido, na Declaração de Roma, o conceito de segurança alimentar e nutricional, que corresponde ao “acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às necessidades e preferência alimentares para uma vida ativa e saudável” (FAO, 1996b, online, tradução nossa).⁵³ Essa definição é importante por delimitar qual deveria ser o objetivo dos sistemas alimentares — ou seja, seu funcionamento deveria garantir a segurança alimentar de uma população⁵⁴ —, que viria a ganhar destaque principalmente a partir da perspectiva dos sistemas alimentares sustentáveis, questões que ganharam destaque a partir de 2013 (FAO CONFERENCE, 2013c).

Além disso, durante a Cúpula foi acordado o compromisso dos Estados participantes de reduzir pela metade o número de pessoas em situação de fome no mundo até 2015 (SHAW, 2007). Para acompanhar os avanços desse compromisso, foi elaborado um mecanismo de

⁵⁰ No original: “Ensuring that people everywhere have enough to eat is a complex daily challenge involving local farms, international markets, transport systems, consumer awareness and a stable economic, political and social environment.”

⁵¹ No original: “[Dans cet esprit, nous renouvelons notre proposition de collaboration avec la FAO pour que le] système agro-alimentaire puisse devenir un facteur du développement global, équilibré et durable.”

⁵² No original: “[la variedad y complejidad de factores y procesos que hacen a la agricultura y la alimentación en 1995 nos llevan a hablar, como lo hizo el Viceministro de Agricultura en Quebec,] de un sistema alimentario mundial en vez de agricultura; este sistema alimentario mundial no sólo se integra con la producción, la distribución y la provisión de alimentos. El comercio mundial de productos agrícolas es un pilar fundamental del sistema alimentario mundial.”

⁵³ No original: “Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.”

⁵⁴ Na Declaração é abarcada a “proposta da sociedade civil para alcançar a segurança alimentar” (FAO, 1996a). O documento aponta a importância de “criar o quadro político e as condições para que os investimentos públicos e privados sejam encorajados no desenvolvimento equitativo e sustentável dos sistemas alimentares, desenvolvimento rural e recursos humanos na escala necessária para contribuir para a segurança alimentar” (FAO, 1996b, online, tradução nossa).

acompanhamento e avaliação das ações tomadas pelos países, que passariam a ser publicados nos relatórios do SOFI pela FAO. Esse período marca o aumento do destaque das questões alimentares nas agendas social, política, econômica e acadêmica em todo o mundo (CRUZ, 2020; PREISS; SCHNEIDER, 2020). No ano seguinte à Cúpula, as Conferências passaram a dar maior destaque à importância dos investimentos no setor agrícola para a continuidade do sistema alimentar que acompanhasse o aumento populacional e de demanda por alimentos (FAO CONFERENCE, 1997).

O compromisso de reduzir os números da fome pela metade foi reforçado no início dos anos 2000. A Cúpula do Milênio realizada pelas Nações Unidas contou com a participação de 191 Estados-membros que adotaram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), sendo que o primeiro deles abarcava o fim da fome e da miséria (SHAW, 2007). Em 2001 ocorreu a primeira menção à importância dos sistemas alimentares localizados — ao contrário da perspectiva mundial/globalizada apresentada até então — como uma questão de grande importância para os produtores locais e também para a economia (FAO CONFERENCE, 2001).

A crise mundial de 2007-2008 afetou os esforços internacionais empregados no combate à fome e no desenvolvimento de políticas direcionadas ao ODM 1. Na dimensão da segurança alimentar e nutricional ela foi caracterizada tanto por uma crise econômica — marcada pelo aumento do preço mundial de alimentos, energia, entre outros — e pelos desafios ambientais em expansão, marcando um período de volatilidade dos mercados alimentares (DUNCAN, 2015). Esse cenário impulsionou a ideia da necessidade de adaptação dos sistemas alimentares, uma vez que o sistema existente não respondeu adequadamente aos problemas do aumento dos preços dos alimentos, à diminuição da produtividade agrícola, às mudanças climáticas, e à subnutrição, obesidade e doenças crônicas relacionadas à alimentação em todo o mundo (CANDEL, 2014; CANFIELD; DUNCAN; CLAYES, 2021; DUNCAN, 2015; HOSPES; BRONS, 2016).

Até a Conferência de 2009, o conceito de sistemas alimentares foi utilizado para se referir majoritariamente ao sistema de produção de alimentos e ao comércio internacional (FAO CONFERENCE, 2007a, 2007b, 2009a, 2009b). A partir desse ano, a crise global de alimentação, energia e clima refletiu no aumento do preço dos alimentos e evidenciou a “interdependência” no sistema internacional. A causa da crise alimentar foi atribuída ao investimento insuficiente na agricultura (FAO CONFERENCE, 2009a, 2009b). Em 2009, a soberania alimentar foi apresentada como alternativa para a transformação dos sistemas

alimentares em vista da necessidade de “garantir que aqueles que produzem alimentos tenham acesso e controle equitativo à terra, água, sementes, pesca e biodiversidade agrícola” (FAO CONFERENCE, 2009b, p. 153, tradução nossa).⁵⁵

Nos anos seguintes a preocupação com as mudanças climáticas e o aquecimento global aumentaram nos discursos realizados nas Conferências, sendo apresentados os desafios de desmatamento, degradação do solo e empobrecimento da população rural e os prejuízos desses fatores para as condições básicas de subsistência e para os sistemas alimentares. Em 2011, exorta-se a importância da FAO para incluir a agricultura na agenda das mudanças climáticas, a fim de garantir que “a agricultura e os sistemas alimentares sejam resilientes aos impactos das mudanças climáticas e que nenhuma barreira comercial desnecessária e distorcida seja posta em prática em nome da mitigação das mudanças climáticas” (FAO CONFERENCE, 2011, p. 161, tradução nossa).⁵⁶ Defende-se ainda que as prioridades da FAO devem envolver a ajuda aos países em desenvolvimento na adaptação aos impactos das mudanças climáticas (FAO CONFERENCE, 2011).

Na Conferência de 2013 foi feita a segunda menção direta ao significado do conceito. Essa Sessão foi iniciada a partir da apresentação de dois documentos de grande importância para o debate sobre os sistemas alimentares: o Estado da Alimentação e Agricultura: Sistemas Alimentares para Melhor Nutrição⁵⁷ (SOFA, na sigla em inglês) e do documento de proposta de debate sobre “*The State of Food and Agriculture: Sustainable Food Systems for Food Security and Nutrition*” (FAO CONFERENCE, 2013c; FAO 2013a, 2013b). No documento de apresentação da discussão, os sistemas alimentares foram definidos como

toda a gama de atividades envolvidas na produção, processamento, comercialização, consumo e descarte de bens originários da agricultura, silvicultura ou pesca, incluindo os insumos necessários e os produtos gerados em cada uma dessas etapas. Os sistemas alimentares também envolvem as pessoas e instituições que iniciam ou inibem a mudança no sistema, bem como o ambiente sociopolítico, econômico e tecnológico em que essas atividades ocorrem (FAO, 2013a, p. 3, tradução nossa).⁵⁸

⁵⁵ No original: “Food sovereignty entails transforming the current food system to ensure that those who produce food have equitable access to, and control over, land, water, seeds, fisheries and agricultural biodiversity. All people have a right and responsibility to participate in deciding how food is produced and distributed.”

⁵⁶ No original: “[We need to ensure that] agriculture and food systems are resilient to climate change impacts, and that no unnecessary and distortive trade barriers are put in place in the name of climate change mitigation.”

⁵⁷ O relatório define os sistemas alimentares como “todas as pessoas, instituições e processos pelos quais os produtos agrícolas são produzidos, processados e levados aos consumidores. Eles também incluem funcionários públicos, organizações da sociedade civil, pesquisadores e profissionais de desenvolvimento que elaboram as políticas, regulamentos, programas e projetos que moldam a alimentação e a agricultura” (FAO, 2013b, p. x, tradução nossa).

⁵⁸ No original: “[Food systems encompass] the entire range of activities involved in the production, processing, marketing, consumption and disposal of goods that originate from agriculture, forestry or fisheries, including the

A partir disso, os sistemas alimentares passam a ser compreendidos pelo conjunto de processos que vão desde a produção até o descarte de alimentos. A multidimensionalidade conferida ao conceito pelo documento é refletida nos discursos, que passam a abarcar situações e sugestões normativas mais abrangentes. Os sistemas alimentares são abordados como uma “ampla gama de aspectos, desde agricultura, clima, segurança alimentar, saúde, pesquisa, comércio, resíduos, governança” (FAO CONFERENCE, 2013c, p. 137, tradução nossa)⁵⁹ e em sua perspectiva sustentável “como o processo pelo qual os alimentos viajam do produtor para a família para consumo e envolve produção sustentável, marketing e comércio sustentáveis e consumo sustentável” (FAO CONFERENCE, 2013c, p. 142, tradução nossa).⁶⁰ Além disso, destaca-se a importância de “ter em conta todos os atores e todos os fatores que contribuem não só para a sua sustentabilidade, mas também que permitem alcançar a segurança alimentar e uma melhor nutrição” (FAO CONFERENCE, 2013c, p. 139, tradução nossa).⁶¹

A partir desse momento, a maior parte das discussões sobre os sistemas alimentares são acompanhadas pela perspectiva da sustentabilidade e os desafios em conciliar o aumento da demanda por alimentos e a preservação dos recursos naturais por meio de uma abordagem holística e ações integradas em toda a cadeia de produção, distribuição e consumo de alimentos. Esse debate era ainda mais visível em relação aos países em desenvolvimento que possuíam maior dependência do setor agrícola assim como maior vulnerabilidade às mudanças climáticas (FAO CONFERENCE, 2013a, 2013b, 2013c). Além de enfrentar eventos climáticos intensos, esses países também experienciaram “altas contas de importação de alimentos, alta incidência de doenças não transmissíveis, aumento da frequência de desastres naturais e suscetibilidade às mudanças climáticas, baixas taxas de adoção de novas

inputs needed and the outputs generated at each of these steps. Food systems also involve the people and institutions that initiate or inhibit change in the system as well as the socio-political, economic and technological environment in which these activities take place.”

⁵⁹ No original: “It comprises a wide range of aspects, from farming, climate, food security, health, research, trade, waste, governance just to mention a few. I will focus on one of my priorities – productivity in the agricultural sector.”

⁶⁰ No original: “[We regard sustainable food system as] the process by which food items travel from the producer to the household for consumption, and involves sustainable production, sustainable marketing and trade, and sustainable consumption.”

⁶¹ No original: “Cela implique la prise en compte de tous les acteurs et de tous les facteurs non seulement qui participent à sa durabilité, mais aussi qui permettent d’atteindre une sécurité alimentaire et une meilleure nutrition.”

tecnologias” (FAO CONFERENCE, 2013c, p. 89, tradução nossa).⁶² A preocupação com os sistemas alimentares industriais — que envolviam maior consumo de energia e combustível devido à longa cadeia de produção, processamento e consumo de alimentos — também foi apresentada no debate.

Os sistemas alimentares sustentáveis seriam fundamentais para “mudar” esse cenário, garantindo segurança alimentar e nutricional por meio do estímulo às economias locais e pequenos produtores, redução dos custos com saúde e alimentação e desenvolvimento (FAO CONFERENCE, 2013c). Destaca-se nesse momento o incentivo ao investimento responsável na agricultura⁶³ — aumento da produção e produtividade com base no uso sustentável dos recursos e construção de resiliência nos sistemas alimentares — para o crescimento econômico e estabilidade social. Também dá-se atenção para o processamento dos alimentos na pós-colheita — por meio de inovações tecnológicas, avanços científicos e compartilhamento de experiências e conscientização dos consumidores —, identificando a importância de pensar em soluções estratégicas para reduzir a perda e desperdício de alimentos e garantir qualidade nutricional da alimentação, questões que ganharam maior destaque nos anos subsequentes.⁶⁴ Incentivava-se que o aumento da produtividade agrícola fosse acompanhada pelo uso menos intensivo de recursos e criação de meios de subsistência mais resilientes, aumentando a atenção do papel das mulheres no sistema alimentar global. Além disso, destaca-se a importância da atuação da FAO na inclusão da alimentação e agricultura na agenda de desenvolvimento pós-2015 e a importância de estabelecer cooperações regionais e internacionais e com atores não-estatais para a troca de experiências e conhecimento envolvendo questões de sustentabilidade (FAO CONFERENCE, 2013a, 2013b, 2013c).

Em 2015 chega ao fim o prazo estabelecido em 1996 para a redução pela metade do número de pessoas em situação de insegurança alimentar em todo o mundo e propõe-se, no âmbito da 39ª Conferência da FAO, uma “mudança de paradigma da abordagem intensiva de insumos para sistemas alimentares mais sustentáveis e resilientes” (FAO CONFERENCE,

⁶² No original: “These include high food import bills, high incidence of non-communicable diseases, increased frequency of natural disaster and susceptibility to climate change, low rates of adoption of new technology.”

⁶³ Nesse sentido, propõe-se a elaboração de um relatório, no âmbito do CFS, a respeito de investimentos agrícolas responsáveis. O documento reúne um conjunto de dez princípios voluntários e não-vinculativos (CFS, 2014).

⁶⁴ Como exemplos, destacam-se as publicações dos relatórios do CFS sobre perdas e desperdício de alimentos em 2014 e sobre nutrição e sistemas alimentares em 2017 (HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS, 2014, 2017).

2015c, p. 43, tradução nossa).⁶⁵ A mudança de paradigma defendida pela Organização ocorre em consonância com a crescente preocupação acerca da agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015 e com as consequências das mudanças climáticas. Dois eventos marcam o compromisso da comunidade internacional em relação a esses temas: a elaboração da Agenda 2030 na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015 e a realização da COP 21, que estabeleceu o Acordo de Paris — instrumento internacional que acorda entre os Estados o limite de aumento em até 2° C da temperatura global — em dezembro do mesmo ano.

A Conferência da FAO, que ocorreu em junho de 2015, debate os custos ambientais e humanos dos sistemas alimentares e a busca pela elevação da “sustentabilidade ambiental e social dos sistemas alimentares” (FAO CONFERENCE, 2015c, p. 87, tradução nossa).⁶⁶ Insta-se a criação e o desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis que atendam às necessidades humanas sem esgotar os recursos naturais, resilientes, acessíveis, inclusivo a mulheres e jovens e com a participação de atores não-estatais e diferentes organizações internacionais. Também é reforçada a necessidade de diminuição do desperdício de alimentos ao longo da cadeia de abastecimento. Outras medidas defendidas compreendem o aumento da produção dos alimentos por meio de inovações e investimento em infraestrutura agrícola — como irrigação e acesso a insumos e equipamentos modernos — e foco no comércio internacional para equilibrar a oferta e demanda global de alimentos — solução para a dicotomia entre escassez e excedente de alimento (FAO CONFERENCE, 2015a, 2015b, 2015c).

A agricultura sustentável e os sistemas alimentares são apresentados como um dos principais meios para atingir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na Conferência de 2017, a primeira após a reunião da AGNU e da COP 21. As delegações reforçaram seus compromissos assumidos com a Agenda 2030 e o Acordo de Paris, apontando a necessidade de a comunidade internacional garantir um futuro sustentável para as próximas gerações (FAO CONFERENCE, 2017a, 2017b, 2017c). Para tanto, passou-se a discutir a *transformação*⁶⁷ dos sistemas alimentares para terem mais sustentabilidade e oferecerem segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, ocorreu a primeira menção à alternativa da

⁶⁵ No original: “But this will require a paradigm shift from the dominant input intensive approach to more sustainable and resilient food systems.”

⁶⁶ No original: “We need to raise the environmental and social sustainability of food systems.”

⁶⁷ Essa perspectiva foi questionada pela delegação dos Estados Unidos em 2019. O Estado defendeu a existência de sistemas alimentares funcionais, que atendiam a demanda pela produção de alimentos e segurança alimentar e nutricional para a população (FAO CONFERENCE, 2019a).

agroecologia para o aumento da resiliência dos sistemas alimentares, tendo em vista os efeitos das mudanças climáticas e a sustentabilidade econômica, ambiental e social. Também foi destacada a importância de promover dietas sustentáveis e concentrar esforços na “capacitação humana e institucional e em pesquisa e inovação” (FAO CONFERENCE, 2017c, p. 130, tradução nossa).⁶⁸

Em 2017 também foi lembrada a relação entre paz e segurança alimentar, apontando que “a insegurança alimentar e a desnutrição estão entre as características mais perigosas e comuns de crises prolongadas, pois ambas levam a perturbar os meios de subsistência e os sistemas alimentares, pois afetam as quatro dimensões da segurança alimentar” (FAO CONFERENCE, 2017a, p. 93, tradução nossa).⁶⁹ O papel da FAO na promoção da cooperação entre os países e na produção de conhecimento técnico e científico para a transição sustentável é defendida pelas delegações.

Na Conferência seguinte, em 2019, os sistemas agrícolas e alimentares voltam a ser abordados considerando o desequilíbrio entre escassez e abundância, agora em sua apresentação nutricional: obesidade e subnutrição. Esse fato foi relacionado à falha dos sistemas alimentares em fornecer uma dieta saudável. Nesse contexto, aponta-se as condições impostas pela urbanização como uma consequência dessa falha nos sistemas alimentares, que alteram os padrões alimentares das populações — geralmente para uma dieta rica no consumo de ultraprocessados. Para mudar esse cenário, os Estados-membros seguem defendendo a transformação dos sistemas alimentares para que esses se tornem resilientes às mudanças climáticas e sejam reduzidas as perdas e desperdícios de alimentos (FAO CONFERENCE, 2019a, 2019b, 2019c).

Além disso, nesse ano passa a se falar sobre “não deixar ninguém para trás” no cumprimento da agenda de desenvolvimento e fortalecem o discurso acerca da necessidade de uma abordagem sistêmica, integrada e interdisciplinar para a transformação dos sistemas alimentares sustentáveis. Novamente é destacado a alternativa agroecológica e é debatido o documento “Os Dez Elementos da Agroecologia: guia para a transição para sistemas alimentares e agrícolas sustentáveis” (FAO, 2018). Os Estados dão destaque ao papel e à atuação da FAO na adoção de novas políticas e tecnologias para atingir os ODS, nos

⁶⁸ No original: “human and institutional capacity-building, as well as major efforts in terms of research and innovation.”

⁶⁹ No original: “food insecurity and malnutrition are among the most dangerous and common characteristics of protracted crises as they both lead to disrupt livelihoods and food systems as they affect the four dimensions of food security”

programas de assistência técnica e no desenvolvimento de pesquisa e produção de conhecimento, na organização de respostas intersetoriais, como fórum de debate e diálogo entre os países e na lideranças das questões relacionadas à alimentação e à agricultura e reforçam a cooperação com entidades públicas e privadas (FAO CONFERENCE, 2019a, 2019b, 2019c).

Em 2020,⁷⁰ a pandemia do Covid-19 marcou profundamente a visão sobre os sistemas alimentares e evidenciou vulnerabilidades estruturais nos sistemas alimentares. Apesar dos esforços internacionais para combater a fome e a desnutrição, assim como o papel das mudanças climáticas nos sistemas alimentares, não foi possível evitar que a situação de insegurança alimentar e fome fosse agravada em todo o mundo, incluindo os países desenvolvidos e as áreas urbanas e em especial as populações mais pobres. Na Conferência de 2021, os sistemas agroalimentares foram apresentados como um dos principais fatores da promoção das mudanças climáticas e essas foram relacionadas à pandemia de Covid-19 e outras doenças infecciosas (FAO CONFERENCE, 2021c).

Ao mesmo tempo em que se debatiam medidas para mitigar as consequências das crises alimentar, econômica e sanitária, também havia a preocupação com os desafios da produção sustentável de alimentos frente à projeção de crescimento populacional mundial até 2050. É possível identificar duas percepções acerca dos sistemas alimentares durante a 42ª Sessão. Uma delas era do sistema agroalimentar desequilibrado, frágil e vulnerável. A outra, de um sistema agroalimentar que, apesar dos seus problemas estruturais, apresentou comportamento resiliente e capaz de responder às múltiplas crises. Assim, apesar de as falhas do sistema agroalimentar terem sido colocadas à luz durante esse período, segue-se defendendo — ainda com maior ênfase — a necessidade de transformar os sistemas agroalimentares e alcançar as metas da Agenda 2030 (FAO CONFERENCE, 2021a, 2021b, 2021c).

Entre as ações prioritárias debatidas estavam o consumo sustentável, inclusão e acesso a recursos e tecnologia, inovação, saúde, conservação de serviços ecossistêmicos agrícolas e marinhos, igualdade de gênero, melhoria da infraestrutura rural e urbana, expansão da economia mundial e abertura comercial, implementação de acordos regionais, consideração a especificidades de diferentes locais, culturas e sistemas de produção e ação conjunta de diferentes atores. Reforça-se o compromisso dos Estados com a FAO e as propostas de ações que poderiam ser tomadas no âmbito da Organização para transformar os sistemas alimentares

⁷⁰ É publicado relatório contendo as Diretrizes Voluntárias para os Sistemas Alimentares e Nutrição pelo CFS (CFS, 2020).

e na promoção de espaços de discussão e troca de conhecimento (FAO CONFERENCE, 2021c).

Em 2021, a delegação do México destacou interesse em se referir aos sistemas alimentares como sistemas *agroalimentares*, dada a importância da agricultura na base do sistema. Apesar de não ser algo novo, chama a atenção, contudo, o uso exclusivo do termo *agroalimentar* pela Organização, em especial no discurso do Diretor-Geral, Qu Dongyu. É possível identificar a transição do uso do termo nas duas últimas edições do SOFI (apresentado no capítulo 2). Na edição de junho de 2021 — intitulado *Transforming Food Systems for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All* — os sistemas alimentares são definidos como

toda a gama de atores e suas atividades de agregação de valor interligadas envolvidas na produção, agregação, processamento, distribuição, consumo e descarte de produtos alimentícios. Eles compreendem todos os produtos alimentícios que se originam da produção agrícola e pecuária, silvicultura, pesca e aquicultura, bem como os ambientes econômicos, sociais e naturais mais amplos nos quais esses diversos sistemas de produção estão inseridos (FAO *et al.*, 2021, p. 190, tradução nossa).⁷¹

Em seguida, o documento aponta para o crescimento do uso do termo sistemas *agroalimentares*, por se tratar de um conceito que abarca “os sistemas agrícolas e alimentares e se concentram em produtos agrícolas alimentares e não alimentares” (FAO *et al.*, 2021, p. 190, tradução nossa).⁷² Essa mudança é reafirmada na publicação de 2022. O documento apresenta a justificativa para a troca do termo:

A razão é que o termo ‘sistemas agroalimentares’ é cada vez mais usado no contexto de transformar os sistemas alimentares para sustentabilidade e inclusão e é mais amplo em sua definição, pois abrange tanto sistemas alimentares quanto agrícolas e se concentra em produtos agrícolas alimentares e não alimentares, com sobreposições claras (FAO *et al.*, 2022, p. 3, tradução nossa).⁷³

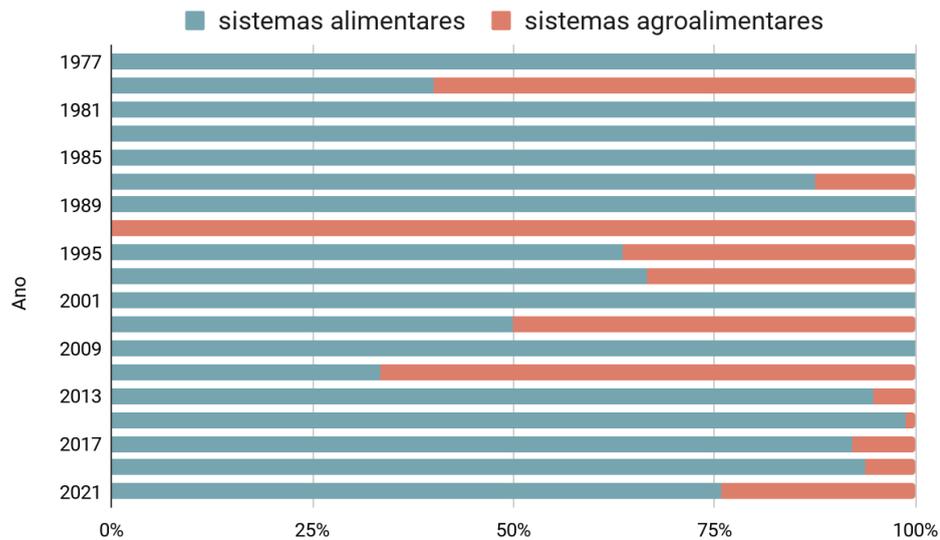
⁷¹ No original: “Food systems encompass the entire range of actors and their interlinked value-adding activities involved in the production, aggregation, processing, distribution, consumption and disposal of food products. They comprise all food products that originate from crop and livestock production, forestry, fisheries and aquaculture, as well as the broader economic, societal and natural environments in which these diverse production systems are embedded.”

⁷² No original: “Agri-food systems, a term increasingly used in the context of transforming food systems for sustainability and inclusivity, are broader as they encompass both agricultural and food systems and focus on both food and non-food agricultural products, with clear overlaps.”

⁷³ No original: “The reason is that the term “agrifood systems” is increasingly used in the context of transforming food systems for sustainability and inclusivity and is broader in its definition as it encompasses both food and agricultural systems and focuses on both food and non-food agricultural products, with clear overlaps”

Com isso, a definição dos sistemas agroalimentares passa a abarcar a antiga definição de sistemas alimentares, com a adição do foco aos sistemas agrícolas e a dimensão da produção de produtos alimentares e não alimentares.⁷⁴ O Gráfico 2 apresenta a tendência do uso do termo agroalimentar em relação à forma sem o prefixo.

Gráfico 2 — Relação sistemas alimentares e sistemas agroalimentares



Fonte: elaborado pela autora.

É importante notar essa mudança já que, como apontado no capítulo 2, diferentes interpretações do que concerne um fenômeno constrange e delimita os atores, as normas e ações que serão tomadas em relação a ele, assim como o próprio entendimento de qual conhecimento é válido ou não sobre aquele assunto (BARNETT; DUVALL, 2005). Essa proposta de alteração no uso do termo — justificada pela expansão da abrangência para a dimensão agrícola — levanta questões que ultrapassam o recorte temporal deste trabalho, como, por exemplo, a possibilidade de a Organização optar por manter o foco na produção agrícola e desenvolver políticas limitadas a essa parte do sistema.

Esta seção apresentou as mudanças envolvidas na interpretação dos *problemas* e *atributos* dos sistemas alimentares. Esses aspectos são acompanhados pelas sugestões

⁷⁴ A definição completa presente no relatório é: “os sistemas agroalimentares, um termo cada vez mais usado no contexto da transformação dos sistemas alimentares para sustentabilidade e inclusão, são mais amplos, pois abrangem sistemas agrícolas e alimentares e se concentram em produtos agrícolas alimentares e não alimentares, com sobreposições claras. Os sistemas agroalimentares abrangem toda a gama de atores e suas atividades de agregação de valor interligadas envolvidas na produção, agregação, processamento, distribuição, consumo e descarte de produtos alimentícios. Eles compreendem todos os produtos alimentícios originários da produção agrícola e pecuária, silvicultura, pesca e aquicultura, bem como os ambientes econômicos, sociais e naturais mais amplos nos quais esses diversos sistemas de produção estão inseridos” (FAO *et al.*, 2022, p. 200, tradução nossa).

normativas — categoria explorada no próximo capítulo. A partir dessas três classificações é possível observar as seguintes mudanças na forma pela qual os sistemas alimentares foram tratados nas Conferências da FAO entre 1977-2021 (Quadro 5).

Quadro 5 — Categorias de análise do conteúdo dos discursos nas Conferências

Categoria/Ano	1970-1980	1990-2000	2010-2021
Declaração valorativa	produção agrícola e comércio internacional	produção agrícola e comércio internacional	complexidade; multidimensionalidade
Definição de problema	desequilíbrios; meio ambiente	fome; fragilidade das políticas de desenvolvimento agrícola	desnutrição; mudanças climáticas; pobreza e desigualdades
Sugestões normativas	aumentar produção de alimentos; apoio à FAO	comércio internacional; investimento; desenvolvimento sustentável	adaptação e mitigação às mudanças climáticas; ODS; abordagem dos sistemas alimentares; agroecologia; transformação

Fonte: elaborado pela autora.

As transcrições dos discursos — que compreende a análise das duas categorias na seção 3.2 — passam a ser disponibilizadas após um período de crise no cenário internacional motivada pela queda na produção de alimentos e pela elevação dos preços dos barris de petróleo. Esses fatores desestabilizaram um sistema alimentar baseado na produtividade agrícola, no comércio internacional e na ajuda alimentar. Com isso, observa-se quais ações e processos no mundo social os atores interpretaram como problemas para o bom funcionamento dos sistemas alimentares. Entre 1977 a 2013, as declarações que apontam a definição de problema são voltadas principalmente para a situação de fome nos países em desenvolvimento e para a falta de investimento no setor agrícola. A partir de 2013, os problemas identificados pelos atores passam a ser principalmente relacionados às consequências ambientais da produção, distribuição, consumo e descarte dos alimentos.

O crescimento da preocupação da comunidade internacional acerca dos recursos ambientais e das mudanças climáticas é refletido nos atributos e significados conferidos aos sistemas alimentares, que passam a ser tratados pela perspectiva da sustentabilidade a partir da publicação do SOFA em 2013. Antes disso, a existência de um sistema alimentar mundial era focado no desequilíbrio entre as condições de produção nos países em desenvolvimento e desenvolvidos, sendo compreendido pela produção de alimentos e comércio internacional.

Com a publicação do relatório, os atores passaram a tratar os sistemas alimentares como um fenômeno complexo e multidimensional. Com a pandemia do Covid-19, os atores voltaram a focar nas vulnerabilidades nos sistemas alimentares e incentivou-se o uso do termo “sistemas agroalimentares”. Nota-se o papel da FAO na promoção de agendas, produção de conhecimento e socialização de interesses e normas acerca dos sistemas alimentares — como exemplo do uso da perspectiva da sustentabilidade e do uso termo com o prefixo “agro”. Essas questões serão abordadas na próxima seção, assim como as declarações normativas e atores envolvidos no debate.

4 GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES: NORMAS E ATORES

Como visto no segundo capítulo deste trabalho, a teoria construtivista trata o sistema internacional como um conjunto de relações sociais entre diferentes atores que constroem a realidade social. Quando as ações dos agentes alteram a realidade social, as normas, regras e valores que fazem parte dessa estrutura mudam também, levando à mudança dos interesses e comportamentos dos próprios atores e da forma como eles interpretam o mundo. Na governança global, essas mudanças acontecem de acordo com os interesses dos diferentes atores (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010), que são socializadas dentro de uma estrutura social organizada. Essa relação é intrinsecamente dinâmica e co-constitutiva (FINNEMORE, 1996).

As OIs se destacam como atores na governança global. Por se tratarem de estruturas burocráticas dotadas de autoridade delegada, racional-legal, moral e de expertise, elas são capazes de influenciar as ações de outros atores, assim como de criar a realidade social por meio da constituição e construção do mundo social (ABBOTT; SNIDAL, 1998; AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010; BARNETT; FINNEMORE, 2004). Em razão de seu poder institucional, as OIs transformam informações em conhecimento e direcionam ações para lidar com os problemas observados por elas. Essa característica também possibilita que as OIs criem responsabilidades, normas e regras e espaço na agenda para os atores lidarem com diferentes questões (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004, 2005).

No sistema internacional, as OIs atuam como atores independentes e na socialização de objetivos, interesses e normas por meio de seus mecanismos de autoridade e pela promoção de espaços de debates entre atores estatais e não-estatais. Entre esses atores, os Estados tendem a ser receptivos ao direcionamento pelas OIs em relação às questões que eles não têm conhecimento especializado. A partir do processo de observação e interpretação de fenômenos sociais, os atores podem promover, confirmar ou contestar diferentes normas e regras para lidar com diferentes fenômenos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). O processo de emergência, difusão e internalização de normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998) acontece a partir da construção de conceitos e significados de acordo com o interesse dos atores (ADLER, 2002). Nas sessões das Conferências da FAO são reunidos diversos atores — Estados, OIs, ONGs e representantes da sociedade civil e do setor privado.

Dando seguimento à análise do conteúdo dos discursos, observa-se que as declarações normativas são uma das categorias mais frequentes nos discursos. Com isso, percebe-se o

interesse dos atores em delimitar um conjunto de significados, valores e normas aos sistemas alimentares, delimitando a estrutura e agência que envolve os sistemas alimentares. Os discursos que envolveram o uso do conceito de sistemas alimentares apontam para três tendências: a emergência de normas, a difusão de normas e a mudança de normas. A partir disso, a primeira subseção deste capítulo apresenta as mudanças normativas na governança dos sistemas alimentares no âmbito das Conferências da FAO. A segunda subseção corresponde a uma breve apresentação dos interesses presentes nos discursos de Estados, OIs, ONGs, do setor privado e da sociedade civil.

4.1 EMERGÊNCIA, DIFUSÃO E MUDANÇAS DAS SUGESTÕES NORMATIVAS NOS SISTEMAS ALIMENTARES

Normas são fundamentais na regulação e constituição da realidade social. Elas são inseridas no contexto internacional por meio de um “empreendedor” de norma, geralmente um Estado ou OI, que defende aquele conjunto de práticas como legítimo para lidar com determinado assunto. O processo se dá a partir da construção de conceitos e significados de acordo com os interesses dos atores, que identificam uma questão que deve receber atenção e criam um padrão de comportamento esperado — esse padrão leva outros atores a imitarem a norma, fazendo com que ela seja difundida entre os atores que fazem parte de um mesmo contexto social. Finnemore e Sikkink (1998) explicam que as mudanças no contexto normativo no e pelo qual os atores interagem acontecem por meio de um processo de três estágios — emergência, difusão e internalização de normas. Como essa pesquisa limita-se ao nível internacional e à análise discursiva e normativa, a análise de internalização de normas também não foi tratada no trabalho.

A partir da análise do conteúdo dos discursos e da categorização do que os atores identificam como problema relacionado aos sistemas alimentares, quais características atribuem a eles e quais sugestões de comportamento, é possível identificar três tendências nas *sugestões normativas* entre 1977-2021: criação/emergência, difusão — confirmação ou contestação — e mudança. A primeira é identificada principalmente a partir de 2013 e do fortalecimento da agenda de desenvolvimento sustentável. A segunda, refere-se tanto às que emergiram a partir de 2013 quanto às que são mencionadas entre 1977 e 2009, como a cooperação internacional e o apoio à FAO. A terceira e última tendência envolve a produção

de alimentos e o investimento agrícola. O Apêndice A apresenta uma síntese das principais sugestões normativas identificadas nos discursos.

A *emergência de sugestões normativas* pode ser dividida em dois períodos. O primeiro vai de 1977 a 1997, intervalo caracterizado por preocupações relacionadas à produção agrícola e ao comércio internacional. O segundo parte de 2009 até 2021, quando se passa a falar sobre uma abordagem integrada dos sistemas alimentares e expande-se o entendimento sobre os processos e fatores que fazem parte desses sistemas.

Como observado na seção 3.1, o contexto histórico no qual as sessões passam a ser analisadas foi constituído e regulado por normas voltadas para o aumento da produção agrícola, comércio internacional, ajuda alimentar e reservas estratégicas de grãos. Isso significa que as sugestões normativas indicadas como emergentes nesse período não necessariamente foram criadas nos anos que aparecem pela primeira vez na análise do conteúdo dos discursos. Tendo isso em mente, os discursos do primeiro período permaneceram tratando de problemas voltados para a relação de desequilíbrio entre a produção de alimentos nos países industrializados e nos países em desenvolvimento. Para mudar esse cenário, são incentivados o aumento da produção agrícola para aumentar a disponibilidade de alimentos onde há escassez por meio de investimento na agricultura, fortalecimento do mercado internacional, ajuda alimentar e doação econômica e cooperação internacional para atingir a segurança alimentar.

No segundo período — entre 2009 a 2021 — as sugestões normativas são direcionadas para tratar da complexidade e multidimensionalidade dos sistemas alimentares, tendo em foco a agenda de desenvolvimento sustentável. A partir da Conferência de 2013 é possível observar a emergência de sugestões normativas que instam a criação de sistemas alimentares sustentáveis ou o aumento da sustentabilidade dos sistemas alimentares. Nos anos seguintes, percebe-se o aumento dos discursos que tratam da transformação dos sistemas alimentares, da Agenda 2030, da diminuição das perdas e desperdício de alimentos, das dietas saudáveis e de uma abordagem holística para pensar os sistemas alimentares.

O fortalecimento e socialização dessas declarações correspondem à segunda tendência, a *difusão das sugestões normativas*, que podem ser confirmadas ou contestadas pelos atores. O processo de confirmação acontece à medida que são evidenciados problemas referentes à situação de insegurança alimentar e a crescente escassez dos recursos naturais frente aos métodos de produção intensivos. Destacam-se nesse contexto o apoio à FAO e à cooperação internacional, ao aumento da produção de alimentos, ao investimento agrícola, à participação

feminina, à melhora da situação de segurança alimentar e nutricional, ao uso de uma abordagem dos sistemas alimentares, além das declarações voltadas para o desenvolvimento sustentável mencionadas no parágrafo anterior.

Nesse cenário, nota-se o papel das OIs na difusão das normas e na produção de conhecimento especializado. Como visto na seção 2.2, Barnett e Finnemore (1999, 2004) apontam a difusão de normas e regras como um dos mecanismos por meio dos quais as OIs fazem uso de poder institucional. Os outros dois mecanismos consistem na classificação do mundo e na definição e correção de significado ao mundo social. Isso pode ser visualizado na elaboração de documentos e instrumentos internacionais não-vinculativos pela FAO. A exemplo do primeiro caso, os discursos sobre os sistemas alimentares sustentáveis emergiram após a publicação do SOFA 2013. Nos anos seguintes, os documentos que foram elaborados — derivados das sessões ou mencionados posteriormente — são “*Food losses and waste in the context of sustainable food systems*” em 2014, “*Nutrition and food systems*” em 2017 e “*Agroecological and other innovative approaches for a sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition*” em 2019, todos eles no âmbito do HLPE (sigla em inglês para *High Level Panel of Experts*) do CFS. O segundo caso refere-se aos instrumentos internacionais não-vinculativos, tais como os “10 Princípios da Agroecologia” e as “Diretrizes Voluntárias” para os Sistemas Alimentares e Nutrição. Esses documentos e instrumentos são mencionados na seção 3.2. Verifica-se também que esses documentos e ações são legitimados pelos Estados, que conferem autoridade às OIs.

Por outro lado, os atores também agem de forma a *contestar* sugestões normativas. Os casos identificados referem-se à ajuda alimentar em 1979, à atuação da FAO na implementação de políticas domésticas em 1981 e à alternativa da agroecologia para os sistemas alimentares sustentáveis em 2019. Em 1979, a Espanha questiona a consolidação de um sistema alimentar baseado na transferência de alimentos dos países industrializados para os países em desenvolvimento, como sendo algo inviável a longo prazo. Outra menção contrária à ajuda alimentar ocorreu em 2019, também pela Espanha, que contrapõe a ajuda alimentar ao funcionamento adequado dos sistemas alimentares. O segundo caso diz respeito à declaração da delegação de Santa Lúcia, em 1981, que defendeu a atuação complementar da FAO às políticas domésticas nos países em desenvolvimento e não na elaboração e implementação direta de políticas alimentares como era defendido em alguns discursos — especialmente dos Estados Unidos. Por fim, em 2019 os Estados Unidos questionam a

alternativa agroecológica como solução adequada para todos os Estados aumentarem a sustentabilidade de seus sistemas alimentares.

Por fim, cabe apresentar os casos de *mudança das sugestões normativas*. O primeiro caso diz respeito ao aumento da produção de alimentos. A necessidade de atender a demanda alimentar crescente é uma preocupação presente nos debates da FAO desde sua criação. A solução mais defendida para esse problema é o aumento da produção agrícola. Durante o período analisado é possível observar que o aspecto do aumento da produção e produtividade agrícola não perde importância, mas é inserido na perspectiva do desenvolvimento sustentável por meio do uso de tecnologias e manejo sustentável dos recursos naturais. Essa sugestão normativa é visível em dois momentos principais no período abarcado nesta pesquisa: nas décadas de 1970 e 1980, que seguiram as consequências das crises dos anos 1970, e em 2013, com um novo aumento da demanda por alimentos, o alto consumo de energia e combustíveis, a escassez de recursos, as consequências das mudanças climáticas e os números da fome. Contudo, nesse segundo momento, os atores destacam que a única forma possível para que isso aconteça é levando em conta o fator sustentabilidade, incluindo o papel do setor privado.

Esse setor também teria papel fundamental na segunda mudança proposta: de investimento. No primeiro ano do período analisado, os atores incentivaram o investimento agrícola como forma de aumentar a produção de alimentos. Esse investimento deveria ser direcionado para técnicas e inovações na agricultura. Em 1997, fala-se sobre a importância dos investimentos para a continuidade do sistema alimentar. Esse tema vai ser recorrente nos anos seguintes. Os discursos passaram a tratar da necessidade de melhorar o sistema alimentar para além da dimensão da produção desde 1983. Contudo, a partir de 2013 e da perspectiva de uma abordagem integrada para os sistemas alimentares e que esses compreendem processos para além da agricultura, os atores passaram a pensar em investir no comércio, distribuição, armazenamento e varejo dos alimentos.

A partir dessas três tendências — emergência, difusão e mudança das sugestões normativas —, é possível perceber o fortalecimento da agenda de desenvolvimento sustentável. Além disso, nota-se a atuação da FAO na publicação de relatórios e instrumentos internacionais não-vinculativos que classificam o mundo, difundem normas e conferem significados e valores aos sistemas alimentares e que também seguem a lógica da sustentabilidade.

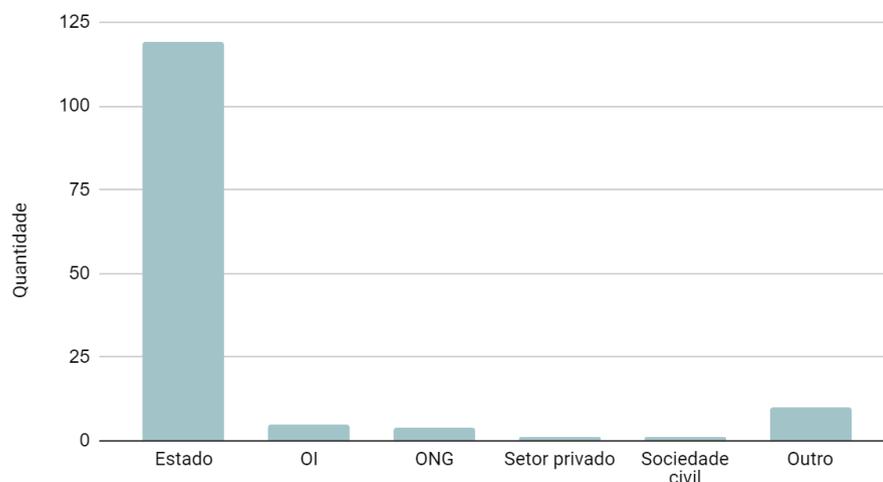
Como ressalva, nota-se que neste trabalho é limitado à identificação das *sugestões normativas* pelos atores, ou seja, declarações que apontam para um dever, ou um padrão de

comportamento apropriado em relação a um fenômeno. Não foi possível investigar neste recorte a emergência, difusão e internalização de normas de fato. Para Finnemore e Sikkink (1998), as declarações, julgamentos e opiniões de um empreendedor de normas acerca da realidade social — aqui compreendidas pelas *sugestões normativas* — podem vir a se tornar normas internacionais. As autoras argumentam que isso acontece por meio de um processo de *tipping point*, que depende do conteúdo da norma, do empreendedor da norma, de quais Estados estão confirmando e imitando a norma, entre outros fatores. As sugestões normativas apontam para o interesse dos atores em relação ao debate. A próxima subseção apresenta algumas das características desse elemento da governança global.

4.2 ATORES NA GOVERNANÇA DOS SISTEMAS ALIMENTARES NA FAO

Como visto, o funcionamento dos sistemas alimentares é determinado por normas e valores por meio das quais os atores interagem e organizam suas agendas de acordo com seus interesses. No nível internacional, essas questões são trabalhadas por Estados, organizações internacionais e intergovernamentais, organizações não-governamentais, mecanismos da sociedade civil e de corporações do setor privado. Cada um desses atores — agrupados ou individualmente — tem seus próprios interesses e objetivos ao que concerne o funcionamento e resultado das atividades envolvidas nos sistemas alimentares, agindo em uma estrutura internacional organizada por normas e regras (FINNEMORE, 1996; HOPKINS; PUCHALA, 1978). O Gráfico 3 apresenta a frequência do uso do termo “sistemas alimentares” por ator.

Gráfico 3 — Número de atores por categoria



Fonte: elaborado pela autora.

O Gráfico evidencia a diferença entre a participação de Estados e atores não-estatais no debate sobre sistemas alimentares no âmbito da FAO. As declarações desses atores apontam para seus interesses e estratégias envolvendo o termo. Em seguida, apresenta-se uma síntese dos discursos das organizações internacionais, organizações não-governamentais, sociedade civil, setor privado e de duas instituições científicas, compreendidas na categoria “Outro”. Por fim, são indicados quais são os Estados que usam o termo com maior frequência e expõe-se elementos dos discursos dos quatro Estados com maior número de menções: Suíça, Argentina, Estados Unidos e Brasil.

4.2.1 Organizações internacionais

Desde 1946, as Conferências da FAO contam com a participação de atores não-estatais como observadores nas sessões — o que significa que eles podem proferir discursos, mas não detêm poder de voto. Entre as cinco organizações internacionais presentes nas discussões, uma delas é a própria FAO e seus organismos especializados — CFS, órgãos diretivos, Diretores-Gerais (José Graziano da Silva e Qu Dongyu), entre outros.⁷⁵ As outras representações de organizações internacionais que participaram do debate foram: o Conselho Mundial de Alimentação, o Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, o Escritório do Alto Representante da ONU para os Países Menos Desenvolvidos e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

O CFS é o órgão da FAO que mais menciona os sistemas alimentares. No início da década de 1980, o Comitê destacou a existência de fragilidades nos sistemas alimentares em razão da deterioração da capacidade de produzir e distribuir alimentos e as consequências disso para o mercado internacional (FAO, 1981). Em 2017, abordou a situação de insegurança alimentar, um dos fatores de surgimento e intensificação de crises prolongadas, responsáveis por afetar as quatro dimensões da segurança alimentar e nutricional — disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização (FAO, 2017). As participações seguintes do CFS foram

⁷⁵ Comitê de Programa, Comitê de Agricultura, Comitê de Pescas, Comitê de Florestas, Departamento de Pesca e Aquicultura, Comitê de Problemas de *Commodities*, Conferência Regional para o Oriente Próximo, Conferência Regional para América Latina e Caribe, Conferência Regional para a Ásia e o Pacífico, Conferência Regional para a Europa, Divisão Sul-Sul e Mobilização de Recursos, Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social, Divisão de Nutrição e Sistemas Alimentares, Divisão de Produção e Proteção Vegetal, Divisão de Clima e Recursos Naturais, Presidente Independente do Conselho, Escritório de Avaliação, Escritório de Programa, Orçamento e Avaliação, Escritório de Estratégia, Planejamento e Gestão de Recursos, Divisão de Parcerias, Advocacia e Desenvolvimento.

voltadas principalmente para a exposição dos resultados discutidos no âmbito das plenárias do Comitê e da elaboração de relatórios e documentos temáticos.

Em 2013, apresentam-se dois relatórios: “Investimento na agricultura familiar em segurança alimentar e nutrição” e “Biocombustíveis e segurança alimentar”, além de mencionar a publicação de um relatório sobre “o papel da pesca e da aquicultura sustentáveis para a segurança alimentar e nutricional e as perdas e desperdícios de alimentos no contexto de sistemas alimentares sustentáveis” (FAO, 2013a, p. 58, tradução nossa).⁷⁶ Em 2015, o documento de “Princípios para o Investimento Responsável em Agricultura e Sistemas Alimentares” — que teve suas discussões para elaboração lideradas pela Suíça (FAO, 2015). Em 2019, o CFS divulgou a aprovação do início das negociações para a elaboração das Diretrizes Voluntárias sobre Nutrição e Sistemas Alimentares (FAO, 2019). Como visto na subseção anterior, a publicação desses relatórios e documentos desempenham um importante papel na difusão de normas. Outros escritórios especializados da FAO participaram majoritariamente na apresentação de resultados de reuniões internas e conferências regionais.

Em 1983, o *Conselho Mundial de Alimentação* menciona a participação feminina nos sistemas alimentares como uma das frentes de ação do Conselho, em conjunto com a pobreza, os baixos preços nos mercados de *commodities*, o acesso restrito aos mercados, entre outros (FAO, 1983). Em 2009, Olivier De Schutter, *relator especial sobre o Direito à Alimentação*, defendeu a importância dos investimentos no desenvolvimento agrícola na redução da pobreza, apontando a insuficiência de investimentos na agricultura na década de 1980 como uma das causas do desequilíbrio dos sistemas alimentares. Em 2013, o *Escritório do Alto Representante das Nações Unidas para os Países Menos Desenvolvidos* aponta os resultados da publicação do SOFA 2013 acerca da necessidade de criar sistemas alimentares adequados para abordar a fome e desnutrição. A última organização internacional a participar do debate sobre os sistemas alimentares foi o PNUMA em 2017. Nessa ocasião, o PNUMA divulgou parte do trabalho da Organização que é voltada para os sistemas alimentares, o *Sustainable Food Systems Programme*. Em conjunto com a FAO, o PNUMA desenvolveu a *Interagency Umbrella for Sustainable Food Systems* (FAO, 2017).

4.2.2 Organizações não-governamentais, sociedade civil, setor privado e outros

⁷⁶ No original: “a report on the role of sustainable fisheries and aquaculture for food security and nutrition, and food losses and waste in the context of sustainable food systems.”

Entre os atores não-governamentais estão presentes quatro ONGs, um representante da sociedade civil e um representante do setor privado. Os atores classificados na categoria “Outro” compreendem um conjunto de diferentes entidades — religiosa e científica — e indivíduos que ocuparam o cargo de presidente da sessão. Apesar da ampla presença de diversos atores não-estatais nas sessões, há apenas 10 discursos que mencionam “sistemas alimentares” pelas ONGs, sociedade civil⁷⁷ e setor privado.

A primeira organização não-governamental a mencionar os sistemas alimentares foi a *International Federation for Home Economics*, em 1983. Em seu discurso ela defendeu a importância de pensar os sistemas alimentares para além do aumento da produção de alimentos e apontou a importância da participação feminina nos sistemas alimentares. Em 1985, a *International Confederation of Free Trade Unions* argumentou sobre a importância de envolver diferentes pessoas com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e dar atenção aos pequenos produtores, especialmente as mulheres, estabilizar o mercado internacional de cereais para regulação do sistema alimentar mundial, entre outras questões (FAO CONFERENCE, 1983a, 1985a).

A *International Cooperative Alliance* mencionou os sistemas alimentares em duas plenárias, em 1991 e 1995. Na primeira menção, a organização destacou a proteção do meio ambiente como indissociável do desenvolvimento participativo — focou nas mudanças internacionais e nas contradições dessa situação no sistema alimentar internacional (FAO, 1991). Na menção seguinte, em 1995, a organização seguiu na defesa do desenvolvimento participativo e humano — desenvolvimento local e internacional mais justo e gerador de paz. Por fim, fortaleceu a intenção “de colaboração com a FAO para que o sistema agroalimentar possa se tornar um fator de desenvolvimento global, equilibrado e sustentável” (FAO, 1995b, p. 322, tradução nossa).⁷⁸

A última ONG a participar das sessões e a mencionar os sistemas alimentares foi a *International Union for Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied*

⁷⁷ Uma questão que surge a partir desse resultado da participação de ONGs e da sociedade civil no debate sobre os sistemas alimentares nas Conferências da FAO relaciona-se com os argumentos contrários desses atores acerca da organização e realização da Cúpula dos Sistemas Alimentares em setembro de 2021. O evento foi organizado pela ONU e as agências especializadas localizadas em Roma — FAO, PMA e FIDA. Tinha como objetivo incluir a presença de Estados-membros da ONU e de atores não-estatais (UNITED NATIONS, 2021). Contudo, organizações da sociedade civil, OIs e ONGS questionaram a organização da Cúpula em razão da exclusão de diversos atores no processo de tomada de decisão e do foco nas dimensões agrícolas e econômicas dos sistemas alimentares. Com isso, questiona-se *se e em quais espaços* esses atores não-estatais estão debatendo sobre os sistemas alimentares, assim como os limites e desigualdades existentes entre a participação de diferentes atores nas Conferências e outros órgãos da FAO.

⁷⁸ No original: “[nous renouvelons notre proposition] de collaboration avec la FAO pour que le système agro-alimentaire puisse devenir un facteur du développement global, équilibré et durable.”

Workers' Associations na Plenária de 2001. Em parceria com a sociedade civil, a organização apresenta o resultado da preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação + 5. Nesse contexto, foi apresentada a defesa à soberania alimentar frente ao favorecimento do comércio internacional, ao *dumping* e à monopolização do sistema alimentar. Em seguida, defendem os sistemas alimentares localizados e o novo paradigma agroecológico — sistemas alimentares localizados oferecem segurança alimentar e de subsistência e integridade ambiental (FAO, 2001).

Em 2009 ocorreu a única menção dos sistemas alimentares pela sociedade civil. A organização responsável pelo discurso foi a *Food First Information & Action Network International*. Nesse contexto, eram apresentados os resultados do Fórum da Sociedade Civil, realizado paralelamente à 36ª Conferência da FAO. Representantes de organizações de agricultores familiares, pescadores, povos indígenas e outros grupos de atores da sociedade civil e ONGs debateram a importância de combater o crescimento do número de pessoas em situação de fome por meio da soberania alimentar, a fim de garantir que “todas as pessoas tenham o direito e a responsabilidade de participar na decisão de como o alimento é produzido e distribuído” (FAO, 2009b, p. 153, tradução nossa).⁷⁹ Isso significava que a soberania alimentar teria papel de transformação do “sistema alimentar atual para garantir que aqueles que produzem alimentos tenham acesso e controle equitativo à terra, água, sementes, pesca e biodiversidade agrícola” (FAO, 2009b, p. 153, tradução nossa).⁸⁰

O representante do setor privado a abarcar o uso do conceito dos sistemas alimentares foi a Fundação Bill e Melinda Gates, na ocasião da Palestra Memorial McDougal em 2021. O tema da palestra foi “*Combating climate change and hunger through innovation*”. O uso do termo referiu-se à Cúpula dos Sistemas Alimentares, realizada em setembro. No discurso, Bill Gates aponta para os esforços que estavam sendo colocados em prática para a realização do evento e para a realização da COP 26, em novembro do mesmo ano. O *co-chair* da Fundação também cita a necessidade de estabelecer um “compromisso entre doadores, governos e do setor privado para apoiar a inovação, melhor uso de dados e outros esforços para colocar novas ferramentas nos campos” (FAO, 2021c, p. 31, tradução nossa).⁸¹ A partir desses esforços seria possível realizar “intervenções efetivas e encorajar inovação” para “enfrentar as

⁷⁹ No original: “All people have a right and responsibility to participate in deciding how food is produced and distributed.”

⁸⁰ No original: “Food sovereignty entails transforming the current food system to ensure that those who produce food have equitable access to, and control over, land, water, seeds, fisheries and agricultural biodiversity.”

⁸¹ No original: “We need additional commitments from donors, governments, and the private sector at these events to support innovation, better use of data, and other efforts to get new tools into farmers’ fields.”

mudanças climáticas e ajudar os agricultores a se adaptarem” (FAO, 2021c, p. 31, tradução nossa).⁸²

Por fim, entre o grupo de atores categorizado como “Outro”, destacam-se as declarações da Universidade de Tufts e da Academia Nacional de Ciências da Itália. Jean Mayer, representante da Universidade de Tufts, também por ocasião da Palestra Memorial McDougall, na Conferência de 1987, apontou para a situação nutricional em diferentes áreas do mundo, assim como o papel das mulheres na produção de alimentos nos países em desenvolvimento. Dessa forma, Mayer defendeu a importância de capacitar e envolver a participação feminina “em todos os passos de planejamento e tomada de decisão relacionadas aos sistemas alimentares” (FAO, 1987c, p. 52, tradução nossa).⁸³ Ele destacou também a necessidade de oferecer nutrição de qualidade para mulheres e crianças. Em 1995, também na Palestra Memorial McDougall, o presidente da Academia Nacional de Ciências da Itália, Gian Mugnozza, pontuou “a necessidade de promover e apoiar a pesquisa científica e tecnológica, em instituições públicas e privadas, para a melhoria do sistema agroalimentar e para o desenvolvimento das ciências ambientais” (FAO, 1995b, p. 12, tradução nossa)⁸⁴ como um dos quatro desafios da humanidade para o terceiro milênio. Essa questão foi apresentada juntamente com a necessidade de aumento da produção agrícola e de dietas saudáveis, de proteger o meio ambiente e os recursos naturais e de garantir que as pessoas tenham acesso à inovação e tecnologia (FAO, 1995b).

4.2.3 Estados

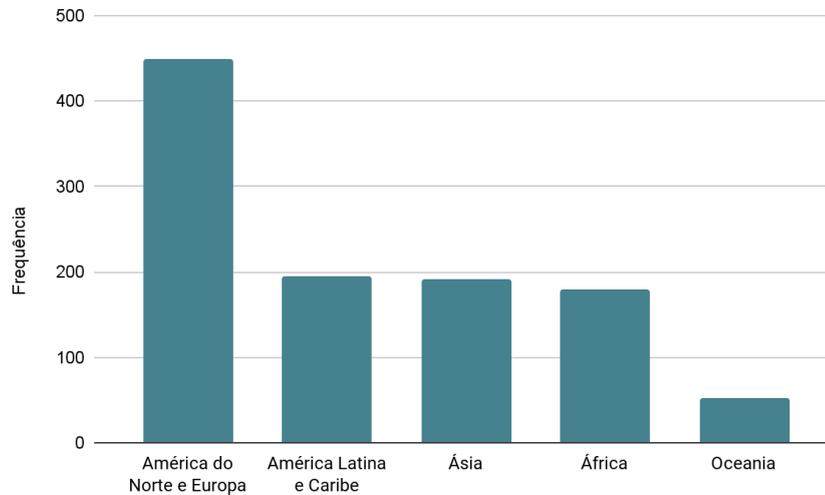
Por fim, cabe discorrer acerca da participação dos Estados. Como visto no Gráfico 3, os atores estatais são os mais envolvidos nas discussões sobre os sistemas alimentares no âmbito das Conferências da FAO. Ao todo 119 Estados mencionaram os sistemas alimentares ao longo de seus discursos. O Gráfico 4 apresenta a frequência do uso do termo sistemas alimentares por região geográfica.⁸⁵

⁸² No original: “By working together, using data to find effective interventions, and encouraging innovation, I am confident we can tackle climate change and help farmers adapt.”

⁸³ No original: “It is absolutely essential to educate and involve them in every step of planning and decisions having to do with the food system.”

⁸⁴ No original: “The need to promote and support scientific and technological research, in public and private institutions, for the improvement of the agrofood system and for the development of the environmental sciences.”

⁸⁵ Composição das regiões geográficas de acordo com a FAO (FAO *et al.*, 2022, p. 233).

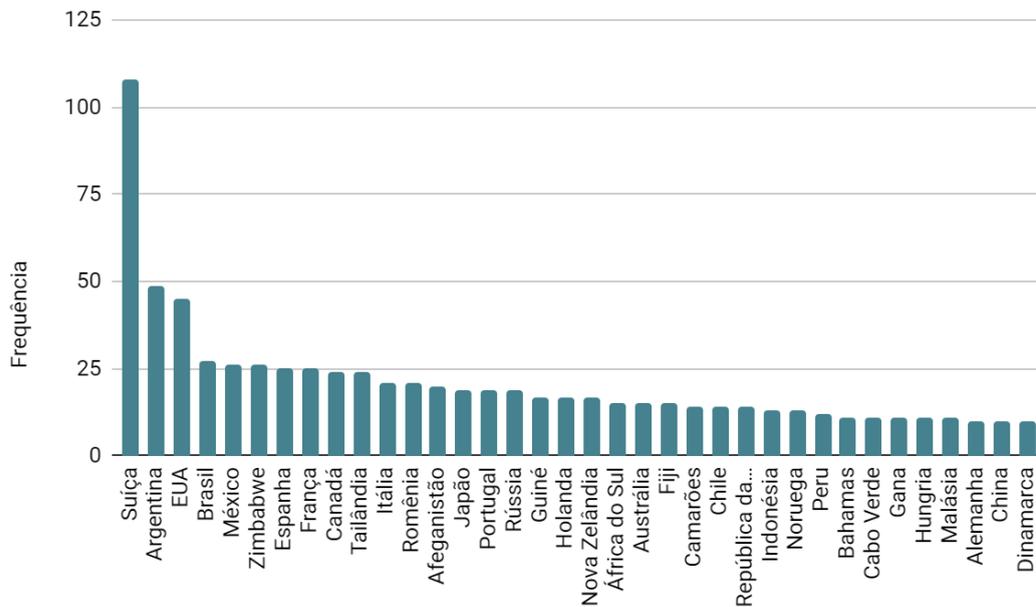
Gráfico 4 — Frequência do uso do termo por região geográfica

Fonte: elaborado pela autora.

Como visto na terceira seção deste trabalho, grande parte dos problemas identificados pelos atores — consequências do aquecimento global e das mudanças climáticas, baixa participação feminina, falta de recursos logísticos, queda na média de produção, falta de investimentos no desenvolvimento agrícola e situações graves e insegurança alimentar e desnutrição — são apontados como problemas que atingem majoritariamente os países na África, Ásia e América Latina. Apenas em 2021 que um discurso envolvendo os sistemas alimentares destacou o aumento da situação de sobrepeso e obesidade nos países desenvolvidos (FAO CONFERENCE, 2021c).

Contudo, observa-se que os países em desenvolvimento participam com menor frequência do debate sobre os sistemas alimentares nas Conferências da FAO. A Organização reúne na mesma composição geográfica os países europeus e da América do Norte. Esses são responsáveis — em disparado — pelo maior número de menções sobre os sistemas alimentares durante as sessões. O Gráfico 5 apresenta os Estados que realizaram pelo menos 10 menções ao termo.

Gráfico 5 — Frequência do uso do termo por Estados



Fonte: elaborado pela autora.

Ainda que um recorte dos discursos desses Estados não seja suficiente para abordar todos os interesses envolvidos nas discussões, busca-se, para fins de ilustração, apontar alguns desses discursos. Optou-se por apresentar os quatro Estados que mais se pronunciaram em relação aos sistemas alimentares, sendo dois deles países desenvolvidos — Suíça e Estados Unidos — e dois deles países latino-americanos — Argentina e Brasil —, que fazem parte das duas regiões geográficas mais envolvidas nos debates sobre o termo. Eles serão apresentados por ordem de frequência de menções ao termo.

A Suíça foi o Estado-membro que mais fez uso do termo “sistemas alimentares” em seus discursos. É possível observar o crescente interesse do país pelo tema especialmente a partir de 2013. Antes disso, em 1995, a Suíça argumentou sobre a importância da atuação feminina na base dos sistemas alimentares e dos desafios enfrentados por elas, tais como a dificuldade de acesso à terra e outros recursos, pobreza e sobrecarga de trabalho. A partir de 2013, os discursos passaram a tratar de medidas para aumentar a sustentabilidade dos sistemas alimentares e o investimento responsável na agricultura — ocupando lugar de liderança nas discussões para a elaboração dos Princípios para o Investimento Responsável na Agricultura e Sistemas Alimentares. A partir de 2019, ela passa a defender a necessidade de

criação de uma metodologia capaz de mensurar a sustentabilidade dos sistemas alimentares e coloca-se à disposição para cooperar com os esforços da FAO nesse sentido.

A principal questão pontuada pela Suíça em seus discursos envolve as consequências das mudanças climáticas em relação ao aumento da demanda por produtos alimentícios. O país destaca a necessidade de uma abordagem que enfatize a sustentabilidade dos sistemas alimentares tendo em vista alcançar a segurança alimentar e nutricional da população mundial. A partir de 2017, o país passa a dar maior destaque para as dietas saudáveis e sustentáveis e a importância da biodiversidade para aumentar a resiliência dos sistemas alimentares. Contudo, em 2019, ainda se fala sobre o desequilíbrio dos sistemas alimentares evidenciado pelo número de pessoas subnutridas ao mesmo tempo em que ocorria o aumento do número de pessoas em situação de sobrepeso e obesidade. Para mudar esse cenário, ela defende o papel da FAO na transformação dos sistemas agroalimentares — tendo como foco o fortalecimento do papel das mulheres e dos jovens.

Para tanto, o país pontua algumas medidas fundamentais para a transformação para sistemas agrícolas e alimentares sustentáveis. Entre elas estão o apoio ao uso de uma abordagem integrada para trabalhar os sistemas alimentares, a elaboração de “metodologias e indicadores para medir o desempenho de ‘sustentabilidade’ de todos os sistemas agroalimentares” (FAO CONFERENCE, 2019c, p. 193, tradução nossa)⁸⁶ e a importância da integração da biodiversidade e da agroecologia. O país também defende o envolvimento de diferentes atores para promoção de parcerias intersetoriais e inovações “financeiras, institucionais e sociais” (FAO CONFERENCE, 2021b, p. 5, tradução nossa)⁸⁷ e demonstra constante apoio às ações realizadas pela FAO.

O segundo país com maior frequência de menções ao termo é a Argentina. Em 1995, o país foi o primeiro a abordar a complexidade abarcada pelos sistemas alimentares. Essa observação é apontada frequentemente durante os discursos do país, que se preocupa em apontar a existência de sistemas alimentares e realidades distintas entre e dentro de cada país. As medidas tomadas para tornar os sistemas alimentares sustentáveis devem se adequar à capacidade e ao interesse de cada região. A Argentina destaca o papel dos países sul-americanos no fornecimento “mundial de alimentos saudáveis, nutritivos e de qualidade”,

⁸⁶ No original: “Nous encourageons la FAO à poursuivre ses travaux et en particulier à prendre l’initiative de faciliter l’élaboration de méthodologies et d’indicateurs pour mesurer la performance «durabilité» de tous les systèmes agro-alimentaires.”

⁸⁷ No original: “FAO must consider financial, institutional and social innovations on the same level as technology to foster a transformation towards sustainable food systems in a holistic manner.”

ao passo em que defende que “os sistemas agroalimentares na região funcionam de acordo com a Agenda 2030” (FAO CONFERENCE, 2021a, p. 16, tradução nossa).⁸⁸

Dado que cada país tem uma realidade diferente, a Argentina argumenta sobre a impossibilidade de “generalizar a proposta de transformação de todos os sistemas agroalimentares, pois muitos deles atualmente apresentam altos níveis de sustentabilidade” (FAO CONFERENCE, 2021a, p. 47, tradução nossa).⁸⁹ Nesse sentido, o país defende o aumento da sustentabilidade dos sistemas alimentares e a agenda de desenvolvimento sustentável. Para tanto, aponta a abertura comercial como um elemento central para a transição dos sistemas alimentares, uma vez que essa “promove o acesso a dietas saudáveis, variadas e seguras, facilita o consumo de alimentos a preços acessíveis, impulsiona as economias regionais e promove o desenvolvimento de pequenos e médios produtores” (FAO CONFERENCE, 2021a, p. 80, tradução nossa).⁹⁰

O que chama mais atenção nos discursos da delegação argentina é a defesa da soberania de cada Estado estabelecer medidas apropriadas para desenvolver seus próprios sistemas alimentares. Nesse contexto, aponta a existência de diferentes abordagens para lidar com diferentes sistemas alimentares e defende considerar “diferentes condições locais, serviços ecossistêmicos, culturas, histórias, sistemas de produção, padrões de consumo e tradições ao projetar transformações para sistemas agroalimentares sustentáveis” (FAO CONFERENCE, 2021c, p. 117, tradução nossa).⁹¹ Além disso, destaca o princípio de Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas e a necessidade de cada país agir “conforme apropriado e de acordo com os contextos, prioridades e capacidades nacionais” (FAO CONFERENCE, 2021c, p. 117, tradução nossa).⁹²

O terceiro Estado com maior número de menções ao termo é os Estados Unidos. De maneira geral, como parte dos países industrializados, os primeiros discursos dos EUA — em

⁸⁸ No original: “Como saben, nuestros países se ubican dentro de los principales proveedores mundiales de alimentos sanos, nutritivos y de calidad y, al mismo tiempo, nuestros sistemas agroalimentarios funcionan, en general, de conformidad con la Agenda 2030.”

⁸⁹ No original: “De todas formas, entendemos que no es posible generalizar la propuesta de transformar todos los sistemas agroalimentarios, puesto que muchos de ellos actualmente presentan altos niveles de sustentabilidad.”

⁹⁰ No original: “En primer lugar, como lo hemos expresado en distintos foros, entendemos que el comercio internacional de alimentos es un catalizador esencial para estimular el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios ya que promueve el acceso a dietas saludables, variadas e inocuas, facilita el consumo de alimentos a precios accesibles, motoriza las economías regionales y promueve el desarrollo de los pequeños y medianos productores.”

⁹¹ No original: “We stress the urgency of factoring in different local conditions, ecosystem services, cultures, histories, production systems, consumption patterns and traditions while designing transformations towards sustainable agri-food systems.”

⁹² No original: “as appropriate and in accordance to national contexts, priorities and capacities.”

1977 e 1979 — abordam a importância da atuação da FAO nos países em desenvolvimento e incentivam a atuação da Organização na formulação e desenvolvimento de políticas nacionais nos sistemas alimentares para melhorar e fortalecer os sistemas alimentares nesses países. A partir de 2013, os EUA passaram a participar mais ativamente do debate, defendendo a criação de um sistema alimentar global, a necessidade de desenvolver uma agricultura sustentável e a criação de soluções de adaptação e mitigação às mudanças climáticas e promovendo o acesso a investimentos.

As primeiras menções dos EUA aos sistemas alimentares destacam a criação de um sistema alimentar integrado a partir do aumento da produção de alimentos, sendo essa uma condição necessária para a permanência da paz. Em seguida, o país passa a se referir aos sistemas alimentares relacionados esses aos fatores de produção de alimentos e em relação aos países em desenvolvimento. Com a emergência do debate sobre a criação de sistemas alimentares sustentáveis em 2013, os EUA defendem a inovação tecnológica frente às mudanças climáticas e o desenvolvimento de uma agricultura sustentável por meio de investimentos e empreendedorismo nos sistemas alimentares locais e regionais.

Em 2019, os EUA voltam a defender a importância de aumentar a produção de alimentos, mas agora tendo em vista inovações agrícolas que reduzam os impactos ao meio ambiente. O país também defende o uso de uma abordagem holística para tratar dos sistemas alimentares e melhorar a segurança alimentar e nutricional da população frente aos “crescentes desafios enfrentados pelos sistemas alimentares” (FAO CONFERENCE, 2019a, p. 155, tradução nossa)⁹³ e tendo em vista que não é possível dissociar esses sistemas de seus contextos econômicos, sociais e ambientais. Além disso, o país critica a “visão unidimensional que descreve os sistemas alimentares como sustentáveis e insustentáveis” — sendo contra também a expressão “transformação” dos sistemas alimentares — argumentando que é necessário realizar uma análise mais profunda da realidade e dos fatores envolvidos (FAO CONFERENCE, 2019a, p. 154, tradução nossa).⁹⁴ Por fim, argumenta que a fome e a insegurança alimentar são causa de “conflitos arraigados, desastres naturais, mudanças climáticas e choques econômicos” e mostra-se disposto a assumir papel de liderança nas

⁹³ No original: “The United States recognizes the mounting challenges facing food systems to provide adequate, affordable, safe and nutritious food for all in the face of population and income growth, urbanization and environmental pressures.”

⁹⁴ No original: “To achieve a more holistic and interdisciplinary approach to advancing our goals on food security and nutrition, the United States urges going beyond one-dimensional descriptions of sustainable or unsustainable food systems. For a truly holistic interdisciplinary approach, we must dig down to consider the social, economic and environmental factors and the realities that underlie these systems.”

questões relacionadas à alimentação e agricultura e no combate à fome em todo o mundo (FAO CONFERENCE, 2021c, p. 25, tradução nossa).⁹⁵

O quarto e último país a ser apresentado neste trabalho é o Brasil. A participação da delegação brasileira no debate sobre os sistemas alimentares teve início em 2013. Nesse ano, o Brasil defende “criar sistemas alimentares que proporcionem segurança alimentar e nutricional para todas as pessoas de forma sustentável” (FAO CONFERENCE, 2013c, p. 165, tradução nossa).⁹⁶ Na Conferência seguinte, o país concordou com a necessidade de fortalecimento de circuitos locais de produção e distribuição de alimentos para redução dos custos e alavancar o poder de compra da população apoiando o desenvolvimento local nos países de baixa renda. Aliado a isso, defendeu o fortalecimento de sistemas alimentares locais por meio do incentivo de compras locais, apoio às políticas nacionais e estabelecimento de programas de proteção social.

Isso permite um debate amplo sobre o papel da nutrição nas dietas sustentáveis. Defende-se uma abordagem integrada que considera como central os sistemas alimentares sustentáveis para garantir uma alimentação saudável. Nesse sentido, o Brasil argumenta que o aumento da sustentabilidade dos sistemas alimentares deve atuar como um instrumento para promover e atingir a Agenda 2030. O país também apresenta preocupações com relação às consequências das mudanças climáticas na agricultura e critica publicação das Nações Unidas que apresenta os impactos dos sistemas alimentares no meio ambiente:

O documento fonte diz que, globalmente, os sistemas alimentares continuam a ser um motor das mudanças climáticas e da crise ambiental do planeta, enquanto o documento da Conferência diz que os sistemas alimentares continuam a ser o principal motor. Acreditamos que este documento deve ser completamente revisto e ajustado para se tornar mais equilibrado e baseado na ciência e refletir as diferentes prioridades e realidades dos membros quando se trata de transformação dos sistemas agroalimentares (FAO CONFERENCE, 2021a, p. 129, tradução nossa).⁹⁷

Por fim, aponta-se o destaque que o país dá às três dimensões do desenvolvimento — social, ambiental e econômica — para superar os crescentes desafios relacionados à

⁹⁵ No original: “We all recognize that global food insecurity was at unacceptable levels even before the COVID-19 pandemic — driven by entrenched conflicts, natural disasters, climate change, and economic shocks.”

⁹⁶ No original: “We must create food systems that provide food and nutritional security for all people in a sustainable way.”

⁹⁷ No original: “The source document says that, globally, food systems remain a driver of climate change and the planet’s unfolding environment crisis, while the Conference document says that food systems remain the major driver. We believe this document should be completely revised and adjusted to become more balanced and science-based and reflect the different priorities and realities of Members when it comes to agri-food systems transformation.”

alimentação e à agricultura. Paralelo a isso, aborda a importância de utilizar abordagem holística para pensar e implementar medidas sustentáveis nos sistemas alimentares em diferentes realidades locais e prioridades nacionais.

A partir da publicação do SOFA em 2013 sobre os sistemas alimentares sustentáveis, os atores passaram a tratar da complexidade do fenômeno em consonância com a agenda de desenvolvimento sustentável — adotada tanto pela Organização quanto pelos Estados participantes. Ainda assim, é possível identificar que cada Estado propõe diferentes ações e medidas para alcançar a sustentabilidade nos sistemas alimentares. Apesar de não representar o interesse e objetivos de todos os Estados presentes, os discursos da Suíça, da Argentina, dos Estados Unidos e do Brasil ilustram a diversidade de estratégias relacionadas aos sistemas alimentares, a saber: o interesse em criar métodos para mensurar a sustentabilidade de sistemas alimentares (Suíça), promover ações domésticas de acordo com interesses e capacidades de cada Estado (Argentina), aumentar o papel da inovação e da tecnologia (EUA) e fortalecimento da agricultura sustentável (Brasil).

Nas Conferências da FAO, estão presentes diversos atores com diferentes objetivos e estratégias de acordo com seus interesses e capacidades nacionais, que delimitam as normas e regras da estrutura na qual estão inseridos (FINNEMORE, 1996; HOPKINS; PUCHALA, 1978). A forma pela qual os sistemas alimentares são debatidos direcionam as ações e medidas que serão tomadas acerca desse (CANFIELD; DUNCAN; CLAYES, 2021; DUNCAN, 2015). Entre os atores não-estatais presentes nas Conferências é possível identificar diferentes perspectivas e enfoques para abordar os sistemas alimentares. Enquanto as organizações internacionais apontam para problemas estruturais no funcionamento dos sistemas alimentares, propõem formas de lidar com esses problemas e socializam resultados. As ONGs também abordam os problemas dos sistemas alimentares em seus discursos, principalmente no que tange a baixa participação feminina na tomada de decisão e na defesa da necessidade de incluir maior diversidade de atores no debate sobre os sistemas alimentares.

Além disso, também é possível observar enfoques diferentes nos discursos dos atores da sociedade civil — *Food First* — e do setor privado — Fundação Bill e Melinda Gates. O primeiro aborda a importância da soberania alimentar para transformar os sistemas alimentares de forma inclusiva para pequenos produtores e respeitando a biodiversidade, enquanto que o segundo aponta para a importância da inovação tecnológica para melhorar a produção de alimentos ao passo que se enfrenta as consequências das mudanças climáticas. Ainda que os atores sejam socializados a querer determinados objetivos e a discutirem

questões acerca da alimentação e agricultura, torna-se evidente o papel da FAO, promotora do espaço e da agenda de debate, na classificação dos problemas, produção de conhecimento e difusão de normas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os sistemas alimentares representam fenômenos sociais complexos que envolvem diferentes atores, problemas e normas. A forma pela qual diferentes atores interpretam e delimitam os conceitos associados a esses fenômenos circunscrevem e constroem as ideias, valores e normas que compõem as estruturas sociais, econômicas e políticas nas quais os sistemas alimentares existem. Esse processo é co-constitutivo e dinâmico. Nesse sentido, a governança global ajuda-nos a compreender a forma pela qual os atores “identificam, entendem e resolvem problemas transfronteiriços por meio de um conjunto de ideias, valores, normas, procedimentos e instituições” (WEISS; WILKINSON, 2014, p. 211). Este trabalho teve como foco o papel da FAO na constituição e regulação da realidade social na qual os sistemas alimentares são debatidos por um conjunto vasto e representativo de atores. Mais especificamente, o objetivo geral era entender como o conceito de sistemas alimentares foi usado nas Conferências da FAO entre 1977 a 2021.

A partir da estrutura conceitual de análise, pode-se observar mudanças no processo de interpretação dos atores em relação aos acontecimentos, nos problemas que identificam e nas normas conferidas a esses fenômenos. Verifica-se que o aumento das menções aos sistemas alimentares a partir de 2013 é acompanhado pelo avanço da agenda de desenvolvimento sustentável e às menções aos sistemas alimentares sustentáveis. Destacou-se o papel das Conferências da FAO como um dos maiores fóruns de debate internacional envolvendo a governança alimentar, sendo constituídas como um espaço no qual diferentes atores socializam significados e normas. Nesse espaço, a Organização classifica o mundo, define e corrige o significado e difunde normas. É evidente a atuação da FAO na elaboração e publicação de relatórios voltados para boas práticas dos sistemas alimentares, focando na perspectiva da sustentabilidade. Entre esses destaca-se o relatório da Situação de Alimentação e Agricultura em 2013, que além de conferir significado aos sistemas alimentares, também apontou para a necessidade de se trabalhar pela perspectiva da sustentabilidade.

A partir dos discursos foram inferidas seis categorias, sendo que três delas — declarações valorativas, definição de problema e sugestões normativas — nos permitem identificar que os discursos relacionados aos sistemas alimentares são inseridos, pelos atores, nas dimensões da governança global. Isso representa o interesse dos atores em delimitar um conjunto de significados, valores e normas aos sistemas alimentares e enquadrar problemas,

delimitando — a partir de seus interesses — a estrutura e agência que envolve os sistemas alimentares.

As declarações valorativas e as definições de problemas possibilitaram compreender como o conceito foi interpretado e quais problemas foram identificados pelos atores nas Conferências. A partir das declarações valorativas foi possível depreender mudanças na interpretação acerca dos sistemas alimentares como um fenômeno marcado por desigualdades — excesso e escassez de alimentos em diferentes áreas do mundo — e também pela resiliência e capacidade de mitigação e adaptação frente à pandemia em 2021. Em relação ao significado conferido ao conceito, percebe-se a mudança entre a perspectiva sobre os sistemas alimentares como algo limitado aos fatores de produção e distribuição internacional dos alimentos para uma abordagem integrada, que considera desde circuitos locais da produção até o descarte dos alimentos pelos consumidores, assim como aspectos ambientais, econômicos e sociais. Uma questão que emergiu nos dois últimos anos foi o uso intencional do termo sistemas agroalimentares, especialmente pela FAO. A Organização faz uso da justificativa de ampliação do escopo do termo, tornando-se de interesse para futuras pesquisas acompanhar como essa derivação é usada pelos diferentes atores em diferentes espaços de debate, formação de conhecimento e tomada de decisão.

A definição de problema indicou quais são ações e processos que afetam os sistemas alimentares ou as consequências dos sistemas em fatores exógenos. Os acontecimentos entre a criação da FAO em 1945 e a década de 1970, período no qual as transcrições passam a ser disponibilizadas, apontam para a percepção de um sistema alimentar mundial baseado na produtividade agrícola, no comércio internacional e na ajuda alimentar. Com as crises nos setores de alimentação e energia na década de 1970, os atores apontam para desequilíbrios e desigualdades existentes entre os países industrializados e em desenvolvimento e para o aumento da demanda para produtos alimentícios. A partir de 2013, os problemas identificados pelos atores passam a ser principalmente relacionados às consequências ambientais da produção, distribuição, consumo e descarte dos alimentos, compreendendo que os sistemas alimentares envolvem um conjunto de processos para além da área de produção.

As declarações normativas indicaram as sugestões de comportamento adequado identificadas pelos atores para abordar os problemas, assim como delimitaram a interpretação dos atores acerca dos atributos dos sistemas. Como ressalva, nota-se que neste trabalho é limitado à identificação das *sugestões normativas* pelos atores, ou seja, declarações que apontam para um dever, ou um padrão de comportamento apropriado em relação a um

fenômeno. Não foi possível investigar neste recorte a emergência, a difusão e a internalização de normas de fato. Foram identificadas três tendências de sugestões normativas: criação/emergência, difusão — confirmação ou contestação — e mudança. A primeira é identificada principalmente a partir de 2013 e da agenda de desenvolvimento sustentável. A segunda, refere-se tanto às que emergiram a partir de 2013 quanto às que são mencionadas entre 1977 e 2009, como a cooperação internacional e o apoio à FAO. A terceira e última tendência envolve a produção de alimentos e o investimento agrícola.

O último elemento da governança global dos sistemas alimentares no âmbito das Conferências da FAO a ser apresentado neste trabalho foram os atores. Esses têm seus próprios interesses e objetivos ao que concerne o funcionamento e resultado das atividades envolvidas nos sistemas alimentares, agindo em uma estrutura internacional organizada por normas e regras — delimitadas por eles a partir do significado e dos problemas que interpretam a partir de um fenômeno social. Foi identificado que os Estados são os atores mais envolvidos no debate e há pouca participação de atores não-estatais — OIs, ONGs, sociedade civil e setor privado. Entre os Estados envolvidos, evidenciou-se o interesse de delegações da Suíça, Argentina, Estados Unidos e Brasil.

Com isso, é possível observar as mudanças envolvidas nos elementos da governança global dos sistemas alimentares — interesse dos diferentes atores, forma pela qual esses atores interpretam e classificam o fenômeno e normas que conferem aos sistemas alimentares — nas Conferências da FAO durante o período temporal analisado e o aumento do interesse dos atores pelo fenômeno. Essas mudanças acompanham o cenário internacional — Guerra Fria, crise da década de 1970, aumento do crescimento populacional e demanda por alimentos, diferenças nas condições de produção e distribuição internacional de alimentos entre diferentes regiões — e o debate da comunidade internacional acerca da gestão dos recursos naturais, que refletiu na elaboração da agenda de desenvolvimento sustentável. É interessante observar que é a própria FAO que propõe aos demais atores presentes nas sessões o debate sobre a necessidade de tornar os sistemas alimentares sustentáveis, aspecto que compreende os atributos, problemas, sugestões normativas e até mesmo o incentivo a mudança do uso do termo — tendo em vista a necessidade de transformação dos sistemas alimentares que passa a ser apresentada nos debates a partir de 2017.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Why States Act through Formal International Organizations. **Journal of Conflict Resolution**, v. 43, n. 3, p. 3-31, 1998.

ADLER, Emanuel. Constructivism and International Relations. *In*: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. **Handbook of International Relations**. Trowbridge: The Cromwell Press, 2002. p. 127-158.

ARCHER, Clive. **International Organizations**. Londres: Routledge, 2001.

AVANT, Deborah; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan (eds.). **Who Governs the Globe?** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. International organizations and diffusion of power. *In*: WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden. **International Organization and Global Governance**. 2ª ed. Abingdon: Routledge, 2018. p. 51-62.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Power in global governance. *In*: BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (eds). **Power in Global Governance**. Nova York: Cambridge University Press, 2005. p. 1-32.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The power of liberal international organizations. *In*: BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (eds). **Power in Global Governance**. Nova York: Cambridge University Press, 2005. p. 161-184.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organization in Global Politics**. Nova York: Cornell University Press, 2004.

CANDEL, Jeroen. Food security governance: a systematic literature review. **Food Security**, v. 6, n. 4, p. 585-601, 2014.

CANFIELD, Matthew C.; DUNCAN, Jessica; CLAEYS, Priscilla. Reconfiguring Food Systems Governance: The UNFSS and the Battle Over Authority and Legitimacy. **Development**, v. 64, n. 3-4, p. 181-191, 2021.

CLAPP, Jennifer. Food and hunger. *In*: WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden. **International Organization and Global Governance**. 2ª ed. Abingdon: Routledge, 2018. p. 707-718.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (CGG). **Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

COMMITTEE ON FOOD SECURITY (CFS). **CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition**. Roma: CFS, 2021. Disponível em:

https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/CFS_VGs_Food_Systems_and_Nutrition_Strategy_EN.pdf. Acesso em: 02 jul. 2022.

COMMITTEE ON FOOD SECURITY (CFS). **Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems**. Roma: CFS, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/3/au866e/au866e.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

CONFERENCE ON FOOD AND AGRICULTURE. 1943. **United Nations Conference on Food and Agriculture**. Final Act and Reports. Hot Springs, 1943. Disponível em: <https://collections.nlm.nih.gov/catalog/nlm:nlmuid-25110080R-bk>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CRUZ, Fabiana Thomé da. Governança de sistemas alimentares para a soberania e a segurança alimentar e nutricional. *In*: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio (orgs.) **Sistemas alimentares no século XXI: debates contemporâneos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 199-218.

DELANEY, Aogán *et al.* Governance of food systems across scales in times of social-ecological change: a review of indicators. **Food Security**, v. 10, p. 287-310, 2019.

DUNCAN, Jessica. **Global food security governance: civil society engagement in the reformed Committee on World Food Security**. Abingdon: Routledge, 2015.

DUNCAN, Jessica; CLAEYS, Priscilla. Politicizing food security governance through participation: opportunities and opposition. **Food Security**, v. 10, n. 6, p. 1411-1424, 2018.

ERICKSEN, Polly. Conceptualizing food systems for global environment change research. **Global Environmental Change**, v. 18, p. 234-245, 2008a.

ERICKSEN, Polly. What Is the Vulnerability of a Food System to Global Environmental Change? **Ecology and Society**, v. 13, n. 2, 2008b.

FAO CONFERENCE, 19., 1977, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 77/PV. Roma: FAO, 1977. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak656e/ak656e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 20., 1979, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 79/PV. Roma: FAO, 1979. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak660e/ak660e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 21., 1981a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 81/I/PV. Roma: FAO, 1981. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak665t/ak665t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 21., 1981b, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission II of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 81/II/PV. Roma: FAO, 1981. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak666e/ak666e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 21., 1981c, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 81/PV. Roma: FAO, 1981. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak664e/ak664e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 22., 1983a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 83/I/PV. Roma: FAO, 1983. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak669e/ak669e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE,, 22., 1983b, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 83/PV. Roma: FAO, 1983. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak668e/ak668e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 23., 1985a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 85/I/PV. Roma: FAO, 1985. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak673e/ak673e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 23., 1985b, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission II of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 85/II/PV. Roma: FAO, 1985. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak674e/ak674e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 23., 1985c, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 85/PV. Roma: FAO, 1985. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak672e/ak672e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 24., 1987a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 87/I/PV. Roma: FAO, 1987. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak677e/ak677e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 24., 1987b, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission II of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 87/II/PV. Roma: FAO, 1987. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak678e/ak678e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 24., 1987c, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 87/PV. Roma: FAO, 1987. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak676e/ak676e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 25., 1989, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission II of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 89/II/PV. Roma: FAO, 1989. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak682e/ak682e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 26., 1991, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 91/PV. Roma: FAO, 1991. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak684e/ak684e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 28., 1995a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 95/I/PV. Roma: FAO, 1995. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak578e/ak578e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 28., 1995b, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 95/PV. Roma: FAO, 1995. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak577e/ak577e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 29., 1997, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 97/PV. Roma: FAO, 1997. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak897t/ak897t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 31., 2001, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2001/PV. Roma: FAO, 2001. Disponível em: <https://www.fao.org/3/y6547e/y6547e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 34., 2007a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2007/I/PV. Roma: FAO, 2007. Disponível em: <https://www.fao.org/3/k1678t/k1678t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 34., 2007b, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2007/PV. Roma: FAO, 2007. Disponível em: <https://www.fao.org/3/k2360e/k2360e.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 36., 2009a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2009/I/PV. Roma: FAO, 2009. Disponível em: <https://www.fao.org/3/K7182t/K7182t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 36., 2009b, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2009/PV. Roma: FAO, 2009. Disponível em: <https://www.fao.org/3/k7249t/k7249t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 37., 2011, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2011/PV. Roma: FAO, 2011. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mb852t/mb852t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 38., 2013a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2013/I/PV. Roma: FAO, 2013. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mi432t/mi432t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 38., 2013b, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission II of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2013/I/IPV. Roma: FAO, 2013. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mi433t/mi433t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 38., 2013c, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2013/PV. Roma: FAO, 2013. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mi450t/mi450t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 39., 2015a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2015/I/PV. Roma: FAO, 2015. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mo463t/mo463t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 39., 2015b, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission II of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2015/II/PV. Roma: FAO, 2015. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mo464t/mo464t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 39., 2015c, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2015/PV. Roma: FAO, 2015. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mo462t/mo462t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 40., 2017a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2017/I/PV. Roma: FAO, 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mv169t/mv169t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 40., 2017b, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission II of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2017/II/PV. Roma: FAO, 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mv168t/mv168t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 40., 2017c, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2017/PV. Roma: FAO, 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mv167t/mv167t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 41., 2019a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2019/I/PV. Roma: FAO, 2019. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ca5659en/ca5659en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 41., 2019b, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission II of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2019/II/PV. Roma: FAO, 2019. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ca5660en/ca5660en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 41., 2019c, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2019/PV. Roma: FAO, 2019. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ca5658en/ca5658en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 42., 2021a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2021/I/PV. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb6264t/cb6264t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 42., 2021b, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission II of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2021/II/PV. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb6266t/cb6266t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 42., 2021c, Roma. Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference. **Transcrição verbal da Conferência**. C 2021/PV. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb6263t/cb6263t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Society**. Nova York: Cornell University Press, 1996.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, v. 4, n. 1, p. 391-416, 2001.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations**. Volumes I e II. Roma: FAO, 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/3/K8024E/K8024E.pdf#page=58>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **C 2013/2 Add.1. 38ª Conferência da FAO**, The State of Food and Agriculture: Sustainable Food Systems for Food Security and Nutrition. Roma, 2013a. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mg413e01/mg413e01.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Committee on World Food Security**. Governing and Statutory Bodies Website, 2022a. Disponível em: <https://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/cfs/en/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **FAO Conference**. Governing and Statutory Bodies Website, 2022b. Disponível em: <https://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/conference/en/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). FAO Council (CC-702). **FAO**, 2022c. Disponível em: <https://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/council/en/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Governing and Statutory Bodies**. FAO, 2022d. Disponível em: <https://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/gsb-home/en/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Latest Issue: The State of Food Security in the World 2022. **FAO**, 2022e. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/sofi/2022/en/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Los 10 Elementos de la Agroecología**: guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles. Roma: FAO, 2018. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i9037es/i9037es.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Membership of FAO**. FAO, 2022f. Disponível em: <https://www.fao.org/legal-services/membership-of-fao/en/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Regional Conferences. **FAO**, 2022g. Disponível em: <https://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/gsb-regconf/en/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Report of the Conference of FAO**, First Session, 1945. Constitution of the food and agriculture organization of the united nations. Disponível em: <https://www.fao.org/3/x5584E/x5584e0i.htm#d.%20constitution%20of%20the%20food%20and%20agriculture%20organization%20of%20the%20united%20nations>. Acesso em: 14 jul. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Report of the Conference of FAO**, Second Session, 1946, VIII. Resolutions adopted by the Conference at its Second Session. Disponível em: <https://www.fao.org/3/x5583E/x5583e08.htm#nongovernmental>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Report of the World Food Summit**. Roma, 1996a. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm#open04>. Acesso em: 28 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Rome Declaration on World Food Security**. Roma, 1996b. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>. Acesso em: 25 abr. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **The State of Food and Agriculture: Food Systems for Better Nutrition**. Roma: FAO, 2013b. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i3300e/i3300e.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **The State of Food Insecurity in the World 1999**. Roma: FAO, 1999. Disponível em: <https://www.fao.org/3/x3114e/x3114e.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO) *et al.* **The State of Food Security in the World: building resilience for peace and food security**. Roma: FAO, 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/3/I7695e/I7695e.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO) *et al.* **The State of Food Security in the World 2021: transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all**. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb4474en/cb4474en.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO) *et al.* **The State of Food Security in the World 2022: Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable**. Roma: FAO, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

GÓMEZ, Miguel *et al.* Post-green revolution food systems and the triple burden of malnutrition. **Food Policy**, v. 42, p. 129-138, 2013.

GONÇALVES, Veronica Korber; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança global: uma ferramenta de análise. *In*: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção. **Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília: IPEA, 2017. p. 27-57.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS (HLPE). **Food losses and waste in the context of sustainable food systems**. Roma: CFS, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i3901e/i3901e.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS (HLPE). **Nutrition and food systems**. Roma: CFS, 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i7846e/i7846e.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOPKINS, Raymond; PUCHALA, Donald. Perspectives on the international relations of food. **International Organization**, v. 32, n. 3, p. 581-616, jun. 1978.

HOSPES, Otto; BRONS, Anke. Food system governance: a systematic literature review. In: Kennedy, Amanda; Liljeblad, Jonathan (eds). **Food systems governance: challenges for justice, equality and human rights**. Abingdon: Routledge, 2016. p. 13-42.

JACHERTZ, Ruth; NÜTZENADEL, Alexander. Coping with hunger? Visions of a global food system, 1930-1960. **Journal of Global History**, v. 6, p. 99-119, 2011.

KARNS, Margaret; MINGST, Karen; STILES, Kendall. **International Organizations**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2015.

KLOTZ, Audie; LYNCH, Cecelia. **Strategies for research in Constructivist International Relations**. Armonk: M.E. Sharpe, 2007.

LIVERMAN, Diana; KAPADIA, Kamal. Food Systems and the Global Environment: An Overview. In: INGRAM, John; ERICKSEN, Polly; LIVERMAN, Diana (eds.). **Food security and Global Environmental Change**. London: Earthscan, 2010. p. 3-24.

MALUF, Renato Sérgio. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

MARGULIS, Matias. The Global Governance of Food Security. In: BIERMANN, Rafael; KOOPS, Joachim A. (eds.). **The Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

NAU, Henry R. The diplomacy of world food: goals, capabilities, issues and arenas. **International Organization**, v. 32, n. 3, p. 775-809, 1978.

NGUYEN, Hanh. **Sustainable food systems: concepts and framework**. FAO, 2018. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

ONU, Nicholas. Constructivism: A User 's Manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendula; ONU, Nicholas; KOWERT, Paul (eds.). **International Relations in a Constructed World**. Nova York: Routledge, 2015. p. 58-78.

PEARSON, L. D. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Report of the Conference of FAO**, First Session, 1945. Letter to governments transmitting the report of the first session of the conference of the food and agriculture organization of the united nations. 1946. Disponível em:

<https://www.fao.org/3/x5584e/x5584e01.htm#i.%20letter%20to%20governments%20transmitting%20t>. Acesso em: 14 jul. 2022.

PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio. Sistemas Alimentares no Século XXI: uma introdução ao debate. *In*: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio (orgs.) **Sistemas alimentares no século XXI: debates contemporâneos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 11-21.

RHOADES, Robert. Food System Research. *In*: International Potato Center. **The Social Sciences at CIP: Report of the Third Social Science Planning Conference**. Lima: CIP, 1988.

ROSENAU, James N. Governance in the Twenty-first Century. **Global Governance**, v. 1, n. 1, p. 13-43, 1995.

SHAW, D. John. **World Food Security: A History since 1945**. London: Palgrave Macmillan, 2007.

SOBAL, Jeffery; KHAN, Laura Kettel; BISOGNI, Carole. A conceptual model of the food and nutrition system. **Social Science & Medicine**, v. 47, p. 854-863, 1998.

UNITED NATIONS (UN). Food Systems Summit 2021. **United Nations**, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/en/food-systems-summit>. Acesso em: 12 set. 2022.

VAN BERS, Caroline *et al.* Advancing the research agenda on food systems governance and transformation. **Environmental Sustainability**, v. 39, p. 94-102, 2019.

VASCONCELLOS, Fernanda Castilhos França de. **As narrativas da FAO sobre segurança alimentar: uma análise sobre a convivência de paradigmas políticos conflitantes**.

Orientadora: Fabiana Thomé da Cruz. 2018. 184 f. Dissertação (Mestrado) —

Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/210773/001115654.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 ago. 2022.

WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden. From international organization to global governance. *In*: WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden. **International Organization and Global Governance**. 2ª ed. Abingdon: Routledge, 2018. p. 3-19.

WEISS; Thomas G.; WILKINSON, Rorden. Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change. **International Studies Quarterly**, v. 58, p. 207-215, 2014.

**APÊNDICE A — SUGESTÕES NORMATIVAS NAS CONFERÊNCIAS DA
FAO (1977-2021)**

Ano	Emergência	Difusão		Mudança
		Confirmação	Contestação	
1977	aumentar produção de alimento apoio à FAO (países em desenvolvimento)			
1979	transparência do funcionamento desenvolvimento econômico e social doação econômica cooperação internacional uso de tecnologia segurança econômica atingir segurança alimentar		ajuda alimentar	
1981			apoio à FAO	
1983	melhorar todos componentes do processo apoio à FAO (expertise) participação feminina	apoio à FAO (países em desenvolvimento)		
1985	mercado internacional estabilidade e segurança inclusão de atores	ajuda alimentar cooperação internacional atingir segurança alimentar		
1987		apoio à FAO participação feminina estabilidade e segurança		
1989				
1991				
1993				
1995	desenvolvimento científico comércio internacional desenvolvimento sustentável	tecnologia inclusão de atores		
1997	investimento na agricultura			
2001				

2007

2008

2009	soberania alimentar		
2011	resiliência adaptação e mitigação às mudanças climáticas	desenvolvimento sustentável apoio à FAO comércio internacional	
2013	melhorar SAN abordagem holística erradicação da pobreza incentivo à economia local e circuitos curtos agricultura de pequena escala Desafio Fome Zero conscientização dos consumidores vantagens comparativas ODM	apoio à FAO cooperação internacional aumentar produção de alimentos investimento na agricultura aumentar transparência melhorar todos componentes do processo desenvolvimento sustentável tecnologia participação feminina resiliência	aumento sustentável da produção e produtividade investimento responsável na agricultura
2015	apoio aos pequenos produtores (mudança de paradigma) reduzir perdas e desperdício investimento em infraestrutura agrícola promoção da indústria alimentar	apoio à FAO aumentar transparência comércio internacional melhorar todos componentes do processo tecnologia participação feminina inclusão de atores desenvolvimento sustentável resiliência investimento agrícola responsável ODM	
2017	Agenda 2030 transformação dos sistemas alimentares	apoio à FAO (expertise) cooperação internacional	

	agroecologia dietas saudáveis	tecnologia participação feminina desenvolvimento sustentável abordagem holística adaptação e mitigação às mudanças climáticas resiliência apoio aos pequenos produtores investimento agrícola responsável	
2019		apoio à FAO cooperação internacional transparência inclusão de atores desenvolvimento sustentável abordagem holística resiliência erradicar pobreza aumento sustentável da produção e produtividade apoio aos pequenos produtores reduzir perdas e desperdício dietas saudáveis Agenda 2030 agroecologia	ajuda alimentar agroecologia
2021	inclusão e resiliência diversificação assistência técnica metodologia para mensurar sustentabilidade	apoio à FAO cooperação internacional transparência comércio internacional tecnologia inclusão de outros atores desenvolvimento sustentável adaptação e mitigação às mudanças climáticas abordagem holística investimento agrícola responsável reduzir perdas e desperdícios	

dietas saudáveis

Agenda 2030

agroecologia
