

7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação
Brasileira de Relações Internacionais
Instituições e Regimes Internacionais

**A AMÉRICA LATINA E CARIBE NA GOVERNANÇA GLOBAL DOS SISTEMAS
ALIMENTARES: UM ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO
NAS CONFERÊNCIAS DA FAO**

Mariane Di Domenico
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**12 a 14 de dezembro de 2024
Porto Alegre, Rio Grande do Sul**

Resumo

O estudo da governança global dos sistemas alimentares se preocupa com a construção das normas, ideias e valores que orientam os atores, processos e atividades relacionados da produção ao descarte de alimentos, incluindo aspectos ambientais, econômicos e sociais que constituem os sistemas alimentares. As percepções do que constituem os sistemas alimentares são resultado de um processo de construção de significados, normas e regras — a partir da observação da realidade material — nos níveis nacional, regional e global (Candel, 2014; Canfield; Duncan; Claeys, 2021; Delaney *et al.*, 2019). Neste contexto, destaca-se duas questões importantes para a análise da governança dos sistemas alimentares: as relações de poder entre os atores e a política de escalas (Gonçalves; Inoue, 2017).

Atualmente, são apontados uma série de problemas que afetam e/ou prejudicam o funcionamento dos sistemas alimentares e a situação de segurança alimentar e nutricional de uma população (Ericksen, 2008a; 2008b; Gómez *et al.*, 2013; Ingram; Ericksen; Liverman, 2010; Van Bers *et al.*, 2019). A complexidade dos sistemas alimentares reflete na quantidade de atores, interesses e agendas que existem em relação a esses (Van Bers *et al.*, 2019). 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. Compreender quais são as relações de poder presentes na governança dos sistemas alimentares é importante porque considera as estruturas e processos que moldam o funcionamento dos sistemas alimentares e as relações entre os atores (Gonçalves; Inoue, 2017).

Da mesma forma, as questões que impactam o funcionamento dos sistemas alimentares são frequentemente compartilhadas em diferentes regiões do globo; contudo, esses impactos afetam os sistemas alimentares de diferentes regiões de maneiras diversas. A ideia de problemas em comum em diferentes níveis — do familiar ao global — permite com que seja possível falar em diferentes escalas de governança alimentar. 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). Parte dos problemas dos sistemas alimentares identificados pelos atores internacionais — 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. Esta pesquisa se preocupa com a investigação de normas, interesses e relações de poder implicadas no funcionamento dos sistemas alimentares,

considerando as assimetrias e desigualdades presentes nas estruturas de governança e focando no papel da América Latina e Caribe na governança dos sistemas alimentares.

Assim, o principal objetivo deste trabalho é responder qual é a atuação da América Latina e Caribe na governança global dos sistemas alimentares. Para isso, foi escolhido como espaço de análise um fórum de debate internacional da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) por essa permitir observar a atuação de diversos atores e da centralização de autoridade e legitimidade relacionada aos assuntos alimentares (Adler, 2002; Barnett; Duvall, 2005, 2018; Barnett; Finnemore, 2004; Finnemore, 1996; Finnemore; Sikkink, 2001). São propostos os seguintes objetivos específicos: 1) entender a governança dos sistemas alimentares considerando as relações de poder entre os atores internacionais e a política de escalas para os sistemas alimentares, estabelecendo como foco a região da América Latina e Caribe; 2) apresentar o contexto da América Latina e Caribe na constituição e na governança dos sistemas alimentares, focando no papel histórico da região para a governança dos sistemas alimentares e; 3) analisar a participação dos Estados latino-americanos nas Conferências da FAO.

Para tanto, a metodologia seguida nesta pesquisa é do tipo quali-quantitativo pela revisão bibliográfica e pela análise da participação dos Estados latino-americanos e do conteúdo dos discursos sobre os sistemas alimentares proferidos nas Conferências da FAO entre 1977 e 2021. Serão consideradas para análise as transcrições dos discursos dos Estados da América Latina e Caribe a partir dos quais será analisada a participação e o posicionamento regional acerca da governança dos sistemas alimentares. A partir da análise do conteúdo dos discursos, serão observados as formas pelas quais a região da América Latina e Caribe compreende os sistemas alimentares, quais normas propõem e as relações de poder e interesses em relação a outros atores. A pesquisa aponta que os atores da governança dos sistemas alimentares apresentam ideias, valores e normas diversas, que podem ser difundidas ou contestadas. Nesse contexto, Argentina, Brasil e México são os países latino-americanos com a maior participação no debate sobre os sistemas alimentares nas Conferências da FAO entre 1977 e 2021. Nota-se que esses Estados utilizam as Conferências da FAO como plataforma para socializar seus interesses e percepções acerca dos sistemas alimentares (Schmitz; Rocha, 2017).

Palavras-chave:

1 Introdução

São cerca de 11.900 quilômetros que separam, pelo Atlântico, Santiago, no Chile, de Roma, na Itália. Nesta, está a sede da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization, FAO). Naquele, está localizado o Escritório Regional da FAO para a América Latina e Caribe. Tanto no Chile, quanto na Itália, e em todo o mundo, as pessoas estão a todo tempo envolvidas em práticas, hábitos e processos que compreendem os sistemas alimentares. A distância entre esses dois espaços representa um conjunto de questões que envolvem a governança dos sistemas alimentares. Esta dissertação estuda a atuação da América Latina e Caribe na governança dos sistemas alimentares.

Os sistemas alimentares são compreendidos como o conjunto de atividades, processos e atores envolvidos desde a produção até o consumo e o descarte dos alimentos, incluindo aspectos políticos, econômicos, sociais e ambientais (Committee on World Food Security — CFS, 2021; Ericksen, 2008a; Nguyen, 2018). Esses processos compõem desde o nível individual e familiar até o internacional e seu funcionamento é determinado por estruturas por meio das quais os atores interagem e organizam estratégias de acordo com suas capacidades, interesses e poder (Candel, 2014; Canfield; Duncan; Claeys, 2021; Delaney et al., 2019). Os sistemas alimentares contemporâneos enfrentam um conjunto de desafios relacionados a crises ambientais e econômicas, desigualdade social, insegurança alimentar e nutricional (inSAN), más práticas e manejos presentes desde o preparo da terra até o descarte dos alimentos pelos consumidores, entre outros (Ericksen, 2008a; 2008b; Gómez et al., 2013; Ingram; Ericksen; Liverman, 2010; Shukla et al., 2019; Van Bers et al., 2019).

As questões que impactam o funcionamento dos sistemas alimentares são frequentemente compartilhadas em diferentes regiões do globo; contudo, esses problemas impactam os sistemas alimentares de diferentes regiões de maneiras diversas. A ideia de problemas em comum em diferentes níveis — do familiar ao global — permite com que seja possível falar em diferentes escalas de governança alimentar. Parte dos problemas dos sistemas alimentares identificados pelos atores internacionais — 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 de insegurança alimentar e desnutrição — são apontados como problemas que atingem majoritariamente os países na África, Ásia e América Latina.

Governança diz respeito a 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). Dessa forma, a governança dos sistemas alimentares se preocupa com questões compartilhadas em todas as etapas do processo de funcionamento dos sistemas alimentares em diferentes escalas e envolve os atores, as normas e as relações de poder que delimitam esse funcionamento. As percepções do significado e o que constituem os sistemas alimentares são resultado de um processo de construção de significados, normas e regras — a partir da observação da realidade material — nos níveis nacional, regional e global.

Os sistemas alimentares representam fenômenos sociais complexos que envolvem diferentes atores, problemas, estruturas e níveis. 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. A governança dos sistemas alimentares é determinada por estruturas por meio das quais os atores interagem e organizam estratégias de acordo com suas capacidades, interesses e poder (Candel, 2014; Canfield; Duncan; Claeys, 2021; Delaney et al., 2019). A análise regional e internacional se preocupa com a investigação de normas, interesses e relações de poder implicadas no funcionamento dos sistemas alimentares, considerando as assimetrias e desigualdades presentes no funcionamento dos sistemas alimentares e no sistema internacional (Van Bers et al., 2019).

Assim, o principal objetivo deste trabalho é responder qual é a atuação da América Latina e Caribe na governança global dos sistemas alimentares. Para isso, foi escolhido como espaço de análise um fórum de debate internacional da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) por essa permitir observar a atuação de diversos atores e da centralização de autoridade e legitimidade relacionada aos assuntos alimentares (Adler, 2002; Barnett; Duvall, 2005, 2018; Barnett; Finnemore, 2004; Finnemore, 1996; Finnemore; Sikkink, 2001). São propostos os seguintes objetivos específicos: 1) entender a governança dos sistemas alimentares considerando as relações de poder entre os atores internacionais e a política de escalas para os sistemas alimentares, estabelecendo como foco a região da América Latina e Caribe; 2) apresentar o contexto da América Latina e Caribe na constituição e na governança dos sistemas alimentares, focando no papel histórico da região para a governança dos sistemas alimentares e; 3) analisar a participação dos Estados latino-americanos nas Conferências da FAO.

Para tanto, a metodologia escolhida para alcançar os objetivos da pesquisa e responder o problema de pesquisa é do tipo qualitativo pela revisão bibliográfica e pela

análise documental e do conteúdo de discurso. A revisão bibliográfica visa abordar o primeiro e o segundo objetivo específicos, enquanto a análise documental e do conteúdo do discurso contemplam o terceiro objetivo específico. A primeira etapa da pesquisa busca entender a governança dos sistemas alimentares a partir da co-constituição entre agência e estrutura, premissa base do construtivismo. Como mencionado anteriormente, essa escolha se dá em razão da compreensão que o processo de governança se constitui da soma de ideias, valores e normas pelas quais os atores identificam, entendem e resolvem problemas (Weiss; Wilkinson, 2014). Aplicado à governança dos sistemas alimentares, o processo de governança aborda todos os fatores e componentes que participam do funcionamento dos sistemas alimentares, funcionamento este que tem enfrentado uma série de problemas que afetam desde o indivíduo até o sistema internacional.

2 Governança dos sistemas alimentares: um recorte de organizações internacionais

A governança global compreende um processo contínuo na política internacional que envolve diferentes atores para resolução de problemas que ultrapassam as fronteiras dos Estados. Em outras palavras, Weiss e Wilkinson (2014, p. 211, tradução nossa) 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”. 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.

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 (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 (Barnett; Duvall, 2005).

Essa ideia tem como base a abordagem construtivista das Relações Internacionais. O construtivismo parte da compreensão que o sistema internacional (SI) é uma construção social (Wendt, 2015). Isso significa que o mundo material molda e é moldado pela interpretação humana, ou seja, a realidade internacional é socialmente construída por estruturas cognitivas que dão significado ao mundo material. De acordo com essa premissa,

os acontecimentos nas relações internacionais são compreendidos como fatos sociais que têm seu significado atribuído pelos atores sociais a partir da forma pela qual eles enquadram, experienciam e entendem a realidade material. Wendt (2015) desenvolve uma perspectiva que chama de “construtivismo moderado” para estudar a política internacional. Essa perspectiva parte de duas premissas básicas do construtivismo: i) que as estruturas da associação humana são determinadas sobretudo por ideias compartilhadas e não apenas por forças materiais e; ii) que as identidades e os interesses dos atores internacionais são construídos por essas ideias compartilhadas, e não dadas pela natureza.

O funcionamento dos sistemas alimentares tem como principal objetivo garantir uma situação de segurança alimentar e nutricional — disponibilidade, acessibilidade, utilização e estabilidade dos alimentos — para uma população. Para além dessa questão, os sistemas alimentares sustentáveis tornaram-se pontos centrais no debate sobre a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, às formas de produção alternativas e no cumprimento dos objetivos da Agenda 2030 (Ericksen, 2008a; Liverman; Kapadia, 2010). Nesse contexto, o funcionamento dos sistemas alimentares é enquadrado no âmbito da governança global por ser determinado por regras, normas e estruturas pelas quais os atores interagem e organizam suas agendas, estratégias e poder de acordo com suas capacidades e interesses (Candel, 2014; Delaney *et al.*, 2019; Finnemore, 1996; Karns; Mingst; Stiles, 2015).

Avant, Finnemore e Sell (2010, p. 1, tradução nossa) 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”. 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 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). 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, os interesses e os objetivos dos atores são construídos 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, os atores podem promover diferentes normas e regras para 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 (Finnemore; Sikkink, 1998).

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 ocupa no sistema, seu interesse e como é visto por outros atores (Karns; Mingst; Stiles, 2015). Barnett e Duvall (2018, p. 55, tradução nossa) 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 cenário, a governança dos sistemas alimentares torna-se altamente difusa e fragmentada (Schilpzand *et al.*, 2010).

A complexidade 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 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). Apesar da governança global permitir tratar de diversos atores para compreender temas e agendas transfronteiriças, esta pesquisa foca em dois tipos de atores: Estados e organizações internacionais.

Ao tratar da política internacional, Wendt (2015) trabalha o Estado (agentes — unidade de análise) e os sistemas de Estados (estrutura — níveis de análise). Na abordagem construtivista das Relações Internacionais, os Estados são atores com atributos

de intencionalidade, racionalidade e interesse que conferem a eles agência e capacidade de transformação estrutural. Com isso, a teoria também é interessada na estrutura e nos efeitos causados pelos sistemas de Estados ou sistema internacional. No contexto dos sistemas alimentares, os Estados possuem um papel central na sua regulamentação e funcionamento tanto no nível individual quanto internacional (Colás *et al.*, 2018). No âmbito nacional, os Estados são responsáveis pela legislação, regulamentação e outros instrumentos relacionados a produção, acesso, distribuição e consumo de alimentos, assim como estabelecer regras para exportação e importação de bens primários. Essa dimensão se relaciona com o nível internacional, no qual os Estados, como atores sociais no sistema internacional, atuam de forma a definir normas, arranjos e instituições que constroem o funcionamento dos sistemas alimentares. Como os sistemas alimentares estão presentes do nível individual ao internacional, mudanças em algum desses níveis pode ser estendida para outros níveis.

Na governança global, as organizações internacionais também desempenham um papel fundamental tanto no papel de agentes como na formação de normas e regras que formam a estrutura pela qual diferentes temas são compreendidos e tratados. Há uma grande variedade de organizações internacionais, declarações, pactos, entre outros instrumentos internacionais que regulam o funcionamento de diversas áreas ligadas aos sistemas alimentares (Margulis, 2017). As organizações internacionais destacam-se como atores na governança global, atuando na formação de normas e comportamentos que moldam os interesses e as ações dos atores internacionais por meio da 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.

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) foi criada em 1945 e desenvolveu uma das maiores estruturas burocráticas do sistema ONU, atuando no sistema internacional em relação às questões 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). Nesse contexto, a FAO atua como um fórum de discussão e socialização de conceitos e normas entre os estados-membros da Organização. Isso é importante porque, nesses espaços, diferentes atores agem de forma a defender seus interesses e objetivos ao mesmo tempo em que as relações sociais entre os atores acontecem em uma estrutura imbricada em relações de poder, autoridade e legitimidade.

Dessa forma, ainda que a situação de um sistema alimentar no Chile, por exemplo, seja diferente de um sistema alimentar na Itália, há um processo político envolvendo atores e tomadas de decisão acerca da definição de conceitos, problemas e comportamentos apropriados para tratar de diferentes questões nos diferentes níveis de atividade humana (Dingwerth; Pattberg, 2006).

A FAO possui uma estrutura burocrática que permite sua atuação em diferentes escalas. Apesar de a Organização possuir regras gerais acerca de seus objetivos e capacidade de atuação, que faz com que suas ações sigam diretrizes homogêneas, em certa medida, de atuação, é possível utilizar essa estrutura para a análise das escalas de governança nesta pesquisa e observar como atores estatais e não-estatais se comportam nesse espaço. A estrutura da FAO representa um nível organizacional altamente ordenado por meio do qual ela 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). Assim, os fóruns de discussão da FAO permitem analisar a atuação da ALC na governança dos sistemas alimentares, acompanhar as mudanças no entendimento, interpretação e solução de problemas acerca dos sistemas alimentares e buscar entender relações de poder entre os atores e as diferentes formas pelas quais os sistemas alimentares são compreendidos e tratados nos níveis regional e global tendo em vista a construção de normas e a relação co-constitutiva entre eles.

Em suma, a escolha por esses dois atores se dá em razão da agência e do papel que os Estados e as organizações internacionais, representadas na figura da FAO, têm na governança dos sistemas alimentares. Ter isso em mente na pesquisa sobre a governança dos sistemas alimentares é importante porque permite observar que à medida que acontecimentos tomam forma em diferentes níveis, os atores que fazem parte desse sistema conferem significados e normas a eles. As interpretações e ideias compartilhadas 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). O debate sobre os sistemas alimentares na política internacional nas últimas décadas acompanhou mudanças nas perspectivas dos atores acerca da definição do conceito, dos problemas identificados pelos atores e da definição de normas para tratar desses.

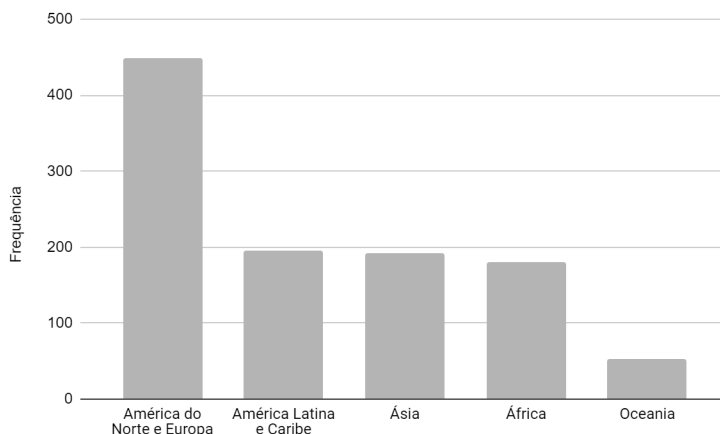
Gonçalves e Inoue (2017) enfatizam dois aspectos importantes na análise da governança global: as relações de poder e a política das escalas. Discutir relações de poder na governança é importante porque o processo de governança se desenvolve em estruturas que “produzem e reproduzem assimetrias e desigualdades, considerando a capacidade dos

atores de agir” (Gonçalves; Inoue, 2017, p. 51). As relações de poder são importantes em quaisquer escalas de governança que se pretende trabalhar, sendo a “capacidade de controlar e utilizar recursos de níveis e escalas diferentes” uma expressão do poder dos atores (Gonçalves; Inoue, 2017, p. 52). A definição da escala/nível de um tema ou problema implica na definição das possibilidades de criação de soluções e normas sobre o tema pelos atores e seus interesses. Com isso, os atores não são neutros na definição na escala de um tema e um mesmo tema pode ser compreendido de maneiras distintas em escalas diferentes (Gonçalves; Inoue, 2017).

A diversidade de atores, temas e conceitos 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). 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). Parte dos problemas dos sistemas alimentares identificados pelos atores internacionais — 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 de insegurança alimentar e desnutrição — são apontados como problemas que atingem majoritariamente os países na África, Ásia e América Latina. Com isso, torna-se interessante observar as relações complexas entre a governança global e regional dos sistemas alimentares, o interesse dos atores envolvidos, a atuação da FAO, o processo histórico de colonização e suas consequências, assim como o posicionamento regional sobre a governança deste tema. O Gráfico 01 apresenta a frequência de vezes que o termo sistemas alimentares foi mencionado por atores por região.

Gráfico 01 — Frequência do uso do termo por região geográfica



Fonte: elaborado pela autora.

Nota-se que o número de menções por países da Europa e da América do Norte ultrapassa o dobro do número de menções pelas outras regiões. Esse aspecto é de interesse para pensar sobre as relações de poder e política de escalas que constituem a governança dos sistemas alimentares. Na próxima seção, busca-se apresentar o contexto da América Latina e Caribe na constituição e na governança dos sistemas alimentares, focando no papel histórico da região para a governança dos sistemas alimentares

3 A construção dos sistemas alimentares globais

Os sistemas alimentares contemporâneos são resultado de um longo processo histórico envolvendo diversos atores, normas, significados e interesses. O capítulo anterior argumentou que os sistemas alimentares são socialmente construídos de forma co-constitutiva por agentes e estruturas ao longo do tempo. Compreender esse processo possibilita abordar a governança dos sistemas alimentares no século XXI como uma questão de importância internacional, que envolve relações de poder entre os atores e diferentes realidades dos sistemas alimentares nas regiões do globo. Esta seção foca na dimensão histórica dos sistemas alimentares.

A formação dos sistemas alimentares contemporâneos é resultado de um longo processo de construção na história humana, que tem se tornado cada vez mais complexo ao envolver diferentes tipos de atores e normas, valores e significados. A alimentação e processos relacionados envolvem um conjunto de fatores culturais, éticos, normativos e sociais e influenciam e são influenciados pela realidade de todos os seres humanos. Enquanto a história humana é bastante antiga, práticas no nível internacional têm ganhado um papel cada vez maior na definição de significados e normas acerca dos sistemas alimentares nos últimos séculos. Alguns acontecimentos na história humana ajudam na

reflexão sobre a formação dos sistemas alimentares contemporâneos, tendo em vista compreender como os sistemas alimentares contemporâneos se tornaram o que são. A relação entre seres humanos, natureza e significados intersubjetivos nesse processo é fundamental. A América Latina e Caribe é um ator importante na construção dos sistemas alimentares e, portanto, para entender como eles se tornaram o que são (Adler, 2002). A história alimentar na América Latina e Caribe começa com as primeiras civilizações na região.

Um marco importante na construção dos sistemas alimentares são as grandes navegações e dinâmicas imperialistas e comerciais subsequentes entre os séculos XV e XVIII. Antes desse acontecimento, “o comércio imperial de produtos alimentares básicos e a transferência intercontinental de técnicas agrícolas” já aconteciam. “A Rota da Seda e várias outras redes comerciais, de caravanas e de peregrinação inter-regionais, foram anteriormente pioneiras em novas práticas alimentares e disseminaram as estruturas e processos socioeconômicos que as acompanham através da terra e do mar” (Colás et al., 2018, p. x). Contudo, as grandes navegações e o chamado “intercâmbio/troca colombiana” atingiu uma escala global e teve grandes contribuições na formação do sistema alimentar moderno.

Em relação aos sistemas alimentares, dá-se destaque para o chamado intercâmbio colombiano. O contato com novos hábitos alimentares e culturas possibilitou a troca, ainda que não proporcional, entre os colonizadores europeus e os nativos americanos. Os impactos da conquista imperial não se limitaram aos sistemas alimentares. “Consequências sociobiológicas, botânicas e ecológicas” integraram “os povos e recursos das Américas num sistema imperial mundial de circulação, apropriação e exploração”. A troca colombiana não se limitou ao comércio transatlântico de mercadorias, mas foi uma conquista colonial, ou seja, “uma tentativa sistemática de submeter populações inteiras e os seus recursos ao domínio e benefício de outra população (geralmente distante), com todas as consequências que tais formas de dominação têm para as relações socioeconômicas, políticas, estruturas e sistemas ecológicos, tanto no país como no exterior” (Colás et al., 2018).

A produção de alimentos, por exemplo, tomou forma ao longo do tempo de acordo com a atuação de diferentes atores e a transferência de estruturas, como aconteceu no período colonial na América Latina e segue acontecendo nos dias de hoje, por exemplo. O processo de colonização da América Latina inseriu a região à margem do sistema internacional e foi acompanhado pela resistência e/ou mudança de culturas, costumes e hábitos alimentares (Colás et al., 2018). Esse aspecto também reforça a noção da importância da atuação dos Estados nos sistemas alimentares. O sistema econômico baseado no cultivo de monoculturas para a exportação restringiu o continente a produtor de matérias-primas e importador de produtos processados dos países industrializados (Castro,

2019). A forma de produção de alimentos introduzida na região durante o período colonial é apontada como um dos principais desafios do sistema alimentar global atual e uma das principais características dos sistemas alimentares na região (Colás *et al.*, 2018).

Diferente de outros países do Sul Global, que ainda iriam passar por processos de descolonização, a participação latino-americana na FAO teve início ainda na formação da ideia de uma organização internacional responsável por lidar com questões alimentares e agrícolas (Shaw, 2007). Participaram da Conferência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura em Hot Springs, nos Estados Unidos em 1943, dezenove países da América Latina e Caribe. Foram eles: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (Conference on Food And Agriculture, 1943). Desde então, a participação desses estados nos espaços de diálogo na Organização é constante, sendo a FAO uma plataforma que permite a atuação de Estados “considerados como média potência” no sistema internacional (Schmitz; Rocha, 2017).

A Conferência da FAO é o órgão diretivo máximo da Organização. Entre suas funções estão 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). 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). 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. 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, 2022, online, tradução nossa). Os atores que participam dos fóruns da FAO reúnem um conjunto heterogêneo de interesses e formas de atuação. Dessa forma, esses espaços de discussão e debate 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

discursivos da governança dos sistemas alimentares por permitir visualizar como os atores usam o conceito ao longo do intervalo temporal.

A construção da governança dos sistemas alimentares na política internacional acompanhou os acontecimentos e o debate sobre as questões alimentares de forma geral, perceptível nas Conferências internacionais da FAO. Desde a criação da Organização no final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o debate sobre alimentação e segurança alimentar era pautado na ideia de soberania nacional, da recuperação da capacidade de produção de alimentos nos países afetados pelo conflito e da disponibilidade de alimentos (Shaw, 2007). Já na fundação da FAO 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, 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 do 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. A partir da implementação dessas práticas de produção agrícola nos países em desenvolvimento, esses passaram a ter uma grande expansão na sua produtividade. 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 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).

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).

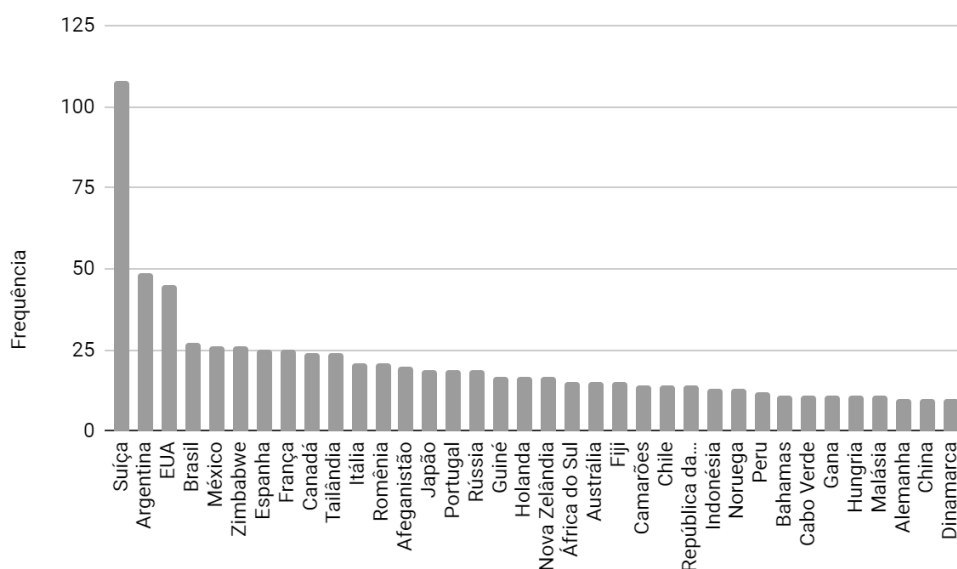
Os atores identificavam nesse período as diferenças existentes entre os países que tinham excedentes de alimentos — acompanhado pela implementação de políticas protecionistas que garantiam o apoio às suas próprias produções e sua posição no mercado internacional — e os países nos quais havia escassez 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.

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). 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.

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). 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).

A crise mundial de 2007-2008 afetou os esforços internacionais empregados no combate à fome e no desenvolvimento de políticas direcionadas ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (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; Claves, 2021; Duncan, 2015; Hospes; Brons, 2016).

Gráfico 02 — Frequência do uso do termo por Estados



Fonte: elaborado pela autora.

A partir do gráfico é possível notar que os Estados da América Latina e Caribe que mais participaram do debate sobre os sistemas alimentares são Argentina, Brasil e México. A próxima seção apresenta quais foram as ideias, significados e sugestões normativas apontadas por esses três atores nas Conferências da FAO entre as décadas de 1970 e 2020.

4 Argentina, Brasil e México nas Conferências da FAO

De acordo com Schmitz e Rocha (2017, p. 13), os processos de governança são “caracterizados por debates, discussões, pesquisas, fóruns, conferências, ou seja, de forma cooperativa, sem a utilização expressa da coerção necessariamente”. Dessa forma, foram utilizadas para a análise da participação da governança dos sistemas alimentares pela América Latina e Caribe os documentos e relatórios oficiais e a transcrição de discursos proferidos em reuniões da Organização entre 1977 e 2021. 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, na sigla em inglês), os Comitês do Conselho e os Comitês Técnicos (FAO, 2022). Cada comitê possui funções específicas e delimitadas pelas regras de procedimentos presentes nos Textos Base da FAO (FAO, 2017). Neste trabalho, busca-se utilizar os documentos disponibilizados no site oficial da Organização resultantes dos encontros entre os Estados-membros e outros atores que participaram das Conferências da FAO.

A Argentina mencionou o termo “sistemas alimentares” nas Conferências — Plenária, Comissão I ou Comissão II — em 1981, 1995, 2015, 2019 e 2021. De maneira geral, a principal ênfase dada ao uso dos sistemas alimentares pela Argentina está relacionada com a importância de respeitar a realidade de cada país, incluindo sua história e cultura, e suas capacidades para lidar com as questões que envolvem os sistemas alimentares. Esse foco tomou maior destaque nos discursos do país na Conferência de 2021. Antes disso, os discursos tratam de aspectos financeiros do estabelecimento de um sistema alimentar nacional em 1981, da complexidade da agricultura e da alimentação e da importância do comércio internacional para os sistemas alimentares em 1995 e sobre o papel do Ano Internacional da Quinoa em 2015.

Cabe destacar que em 1995, a Argentina foi um dos primeiros países a usar a ideia de sistema alimentar global. Na fala do representante argentino (FAO Conference, 1995),

“a variedade e complexidade de fatores e processo que fazem da agricultura e da alimentação em 1995 nos levam a 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”.

A participação de 2015 focou no papel da quinoa como um sistema alimentar saudável e sustentável no contexto do Ano Internacional da Quinoa, que teve como *slogan* “Quinoa: um futuro plantado há milhares de anos”. O Estado trata da quinoa como “o grão dourado dos Andes”. Segundo a delegação, a importância da cultura da quinoa para o país é baseada na percepção de que a quinoa serve como uma alternativa para garantir a

segurança alimentar com soberania, uma vez que esse alimento os primeiros registros do cultivo de quinoa na região pelos povos indígenas datam de 7 mil anos atrás.

A partir de 2019, o debate sobre sistemas alimentares adquire contornos mais definidos. É possível observar a ideia de uma abordagem integral e interdisciplinar dos sistemas alimentares, assim como de sustentabilidade, envolvendo diversos atores e grupos de atores ligados a produção, comercialização e distribuição de alimentos. Nesse contexto, a Argentina defende o papel da inovação tecnológica para ajudar a combater perdas pós-colheita e cita que o país tem adotado “um método de armazenamento de grãos denominado ‘silo bag’, que permite sua conservação por longos períodos.” Cabe destacar que em 2019, em um debate sobre a nomenclatura do tema da bienal da FAO, a Argentina defendeu que “a única perspectiva que a FAO tem é a de sistemas alimentares sustentáveis, não admitimos outra”.

Na Conferência de 2021, a delegação argentina destaca a necessidade e a importância “de traçar caminhos para sistemas alimentares sustentáveis e resilientes para superar os desafios de longo prazo”. O país ressalta os impactos e as consequências de crises e choques que podem causar nos sistemas alimentares e na segurança alimentar e nutricional de uma população. Nesse sentido, a delegação enfatiza que é urgente “levar em consideração diferentes condições locais, serviços ecossistêmicos, culturas, histórias, sistemas de produção, padrões de consumo e tradições ao projetar transformações para sistemas agroalimentares sustentáveis, conforme apropriado e de acordo com os contextos, prioridades e capacidades nacionais” (FAO Conference, 2021). Nesse contexto, o país defende que as inovações e tecnologias teriam um papel importante na redução de desigualdade entre regiões e entre pessoas em um mesmo país. Os discursos também abordam as mudanças climáticas, gênero, agricultura, florestas, infraestrutura, covid-19 e desenvolvimento. De acordo com o representante, “não existe um modelo único de desenvolvimento que atenda a todas as nações do mundo, por isso é essencial uma visão inclusiva da sustentabilidade dos sistemas alimentares com soluções adaptadas às realidades e necessidades locais, baseadas em sólidos argumentos científicos”. Por fim, a Argentina chama atenção para a importância da região para os sistemas alimentares. Mais especificamente, aponta-se que o entendimento argentino é que “a região é chamada a desempenhar um papel fundamental na recuperação econômica, social e ambiental nos níveis regional e global. [...] nossos países estão entre os principais fornecedores mundiais de alimentos saudáveis, nutritivos e de qualidade e, ao mesmo tempo, nossos sistemas agroalimentares funcionam, em geral, de acordo com a Agenda 2030” (FAO Conference, 2021). Ademais, foi afirmado que

A Argentina está comprometida com uma FAO melhor dirigida e promovida por seus membros, para isso é essencial que todos tentemos evitar narrativas restritivas e excludentes que busquem moldar o futuro dos sistemas alimentares à imagem dos sistemas de produção de algumas regiões e/ou ou países específicos. Quando somos plurais e equilibrados, quando nos sentimos todos incluídos, as tensões diminuem em nossos debates e fortalecemos a Organização para ser mais efetiva e eficiente nas ações de campo.

A participação do Brasil no debate sobre sistemas alimentares nas Conferências da FAO teve início em 2013. A partir de então, o termo sistemas alimentares foi utilizado pela delegação brasileira nas Conferências de 2015, 2017, 2019 e 2021. O principal foco dos discursos brasileiros sobre o assunto envolvem sustentabilidade e mudanças climáticas. Iniciando em 2013, a preocupação do Brasil com os sistemas alimentares estava relacionada com a importância desses sistemas proporcionarem uma situação de segurança alimentar e nutricional para a população. O Brasil menciona em diferentes momentos das Conferências mencionadas a importância do país no combate à fome por meio dos programas desenvolvidos nacionalmente. Em 2015, é dado enfoque à importância dos sistemas locais para a promoção do desenvolvimento. De acordo com os representantes brasileiros, as iniciativas desenvolvidas pela FAO e pelo Programa Mundial de Alimentação (PMA) promoveram “um debate amplo e de alto nível sobre nutrição e suas diferentes facetas, resultando em recomendações concretas e promovendo uma mudança de paradigma no compromisso global de enfrentar o terrível fardo da nutrição para um abordagem integrada considerando a centralidade de sistemas alimentares sustentáveis para uma alimentação saudável” (FAO Conference, 2015).

Em 2017, a participação do Brasil enfatizou que os “sistemas alimentares sustentáveis e alimentação mais saudável são dois pilares que norteiam as políticas públicas brasileiras” (FAO Conference, 2017). O Brasil também deu destaque para o direito humano à alimentação adequada e o direito à saúde. Em 2019, o discurso foi direcionado para a vulnerabilidade da agricultura às mudanças climáticas, sendo necessário priorizar ações de adaptação e mitigação para abordar a segurança alimentar e nutricional. O Brasil aponta que

A Agenda 2030 é a pedra angular de uma visão comum sobre como superar os desafios globais sem deixar ninguém para trás. Os sistemas alimentares têm um papel importante a desempenhar para alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões, econômica, social e ambiental, de forma equilibrada e integrada (FAO Conference, 2019).

Por fim, em 2021 o Brasil defende que a transformação dos sistemas agroalimentares serve como um instrumento para garantir a promoção da Agenda 2030. Assim como a Argentina, o Brasil destaca que “a melhoria dos sistemas alimentares deve considerar holisticamente

as três dimensões do desenvolvimento sustentável, econômica, social e ambiental, considerando os contextos locais e as diferentes prioridades nacionais” (FAO Conference, 2021).

Por sua vez, o México iniciou sua participação no debate sobre sistemas alimentares em 1981. Depois disso, mencionou o termo nas Conferências de 1985, 1987, 2017, 2019 e 2021. Nas primeiras dessas Conferências, as principais preocupações do México estavam relacionadas com os impactos da Guerra Fria e as deficiências do sistema alimentar mundial, caracterizado pela escassez e abundância em diferentes regiões. Depois de um longo período, a delegação mexicana volta a tratar dos sistemas alimentares em 2017, tratando-os a partir da percepção do desenvolvimento sustentável.

De forma mais específica, em 1981 o México menciona seu sistema alimentar nacional, citando que “elaborou um sistema alimentar no qual o Estado, por meio de diversas medidas, como assistência técnica, aumento de preços garantidos para produtos básicos e insumos estratégicos subsidiados”. De acordo com a delegação, essas ações aumentaram a renda e a produção, melhorando a utilização da terra e da água e diminuindo o desemprego (FAO Conference, 1981). Em 1985 e 1987, os discursos focaram nas consequências dos “conflitos políticos e econômicos entre os países industrializados do hemisfério Ocidental e entre o Este e o Oeste, nos quais os alimentos têm uma papel nas negociações e em ajustes geopolíticos”. O país destaca que a Guerra Fria estava enfraquecendo o sistema alimentar, que apontava para “tendência de longo prazo de polarização do sistema alimentar global com excedentes em algumas regiões e severa escassez em outras” (FAO Conference, 1985, 1987).

A partir de 2017, as participações mexicanas no debate sobre sistemas alimentares passaram a incluir a ideia de sustentabilidade e ecologia. De acordo com a delegação

sem proteger e usar nossos ativos ecológicos de maneira mais sustentável, não conseguiremos melhorar a produtividade nem alcançar nossos objetivos globais. Precisamos de mudanças transformadoras nos sistemas alimentares, incluindo o manejo sustentável do solo como um ecossistema vivo, o manejo e conservação eficazes de polinizadores e o uso da biodiversidade para controlar ou reduzir pragas e doenças. Precisamos enfrentar nossos desafios de produção de alimentos juntos (FAO Conference, 2017).

Em 2019, o México defende que a agricultura familiar é fundamental para alcançar sistemas alimentares sustentáveis “que permitam a produção de alimentos saudáveis e seguros e erradicar a pobreza no campo”. Já em 2021, lembrou que “a pandemia de COVID-19 mostrou a fragilidade dos sistemas agroalimentares” (FAO Conference, 2021). A partir disso, destaca que se torna necessário reorientar a transformação dos sistemas alimentares para que eles sejam mais resilientes e produtivos, respeitando o meio ambiente. Para tanto, a delegação dá destaque para a

cooperação internacional, especialmente a Cooperação Triangular e a Cooperação Sul-Sul. Por fim, o Estado enfatiza a importância da FAO para lidar com as questões que envolvem os sistemas alimentares.

5 Considerações finais

Os sistemas alimentares são 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. Diferentes regiões do globo precisam lidar cotidianamente com uma série de problemas que afetam e/ou prejudicam o funcionamento dos sistemas alimentares e a situação de segurança alimentar e nutricional de uma população. Isso faz do tema uma questão importante no debate internacional, que envolve uma diversidade de atores, interesses e agendas que existem em relação a esses. Nesta pesquisa, dois atores fizeram parte da análise: a FAO e os Estados. A FAO atua tanto como ator quanto como arena política nas relações entre estados. Nesse sentido, foi possível analisar o conteúdo dos discursos dos Estados-membros que participaram das Conferências entre as décadas de 1970 e 2020. Deu-se foco para três Estados da América Latina com maior participação do debate sobre sistemas alimentares: Argentina, Brasil e México.

Com isso, pode-se observar que há diferentes percepções, abordagens e interesses nos discursos desses atores. Enquanto a Argentina foca na ideia de Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas, o Brasil destaca seu papel no combate à fome e a vulnerabilidade da agricultura às mudanças climáticas. Nesse contexto, os sistemas alimentares são instrumentos para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável até 2030. Por sua vez, o México apresenta maior preocupação com tendências desiguais presentes nos sistemas alimentares, especialmente se tratando de escassez e abundância de alimentos. O país também dá destaque para a sustentabilidade e a ecologia nos seus discursos. A partir disso, observa-se como os sistemas alimentares são compreendidos e abordados de maneiras diversas pelos atores. Contudo, ainda é necessário desenvolver uma análise mais aprofundada do contexto geral dos sistemas alimentares globais e do que os discursos dos países latino-americanos e caribenhos significam para as relações de poder e a política de escalas.

Referências

- 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.
- ADLER, Emanuel. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, v. 3, n. 3, p. 319-363, 1997.
- AVANT, Deborah; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan (eds.). *Who Governs the Globe?* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- BA, Alice; HOFFMANN, Matthew J. Making and Remaking the World for IR 101: A Resource for Teaching Social Constructivism in Introductory Classes. *International Studies Perspectives*, n. 4, p. 15-33, 2003.
- 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. *Rules for the World: International Organization in Global Politics*. New York: Cornell University Press, 2004.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade: Tratado de sociologia do conhecimento*. 23ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- 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.
- CASTRO, Josué. *Geopolítica del Hambre. Remedios de Escalada: de la UNLa*, 2019.
- COLÁS, Alejandro; EDWARDS, Jason; LEVI, Jane; ZUBAIDA, Sami. *Food, politics, and society: social theory and the modern food system*. Oakland: University of California Press, 2018.
- 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.
- 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.

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.

DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. Global governance as a perspective on world politics. *Global Governance*, v. 12, n. 2, p. 185-203, 2006.

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

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

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

FAO CONFERENCE, 24., 1987, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. Transcrição verbal da Conferência. C 87/II/PV. Roma: FAO, 1987. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak677e/ak677e.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/II/PV. Roma: FAO, 1995. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ak578e/ak578e.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, 36., 2009a, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. Transcrição verbal da Conferência. C 2009/II/PV. Roma: FAO, 2009. Disponível em: <https://www.fao.org/3/K7182t/K7182t.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., 2013, Roma. Verbatim Records of Meetings of Commission I of the Conference. Transcrição verbal da Conferência. C 2013/II/PV. Roma: FAO, 2013. Disponível em: <https://www.fao.org/3/mi432t/mi432t.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FAO CONFERENCE, 39., 2015, 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, 40., 2017, 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, 41., 2019, 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, 42., 2021, 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.

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

FINNEMORE, Martha. National Interests in International Society. New 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.

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.

HOFFMANN, Matthew J. What's global about global governance? A constructivist account. In: HOFFMANN, Matthew J.; BA, Alice D. (eds.). *Contending Perspectives on Global Governance: Coherence, contestation and world order*. New York: Routledge, 2005. p. 110-128.

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.

INGRAM, John; ERICKSEN, Polly; LIVERMAN, Diana (eds.). *Food security and Global Environmental Change*. London: Earthscan, 2010.

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.

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.

NEUMAN, Nicklas. On the engagement with social theory in food studies: cultural symbols and social practices. *Food, Culture & Society*, v. 22, n. 1, p. 78-94, 2019.

ONU, Nicholas. Constructivism: A User's Manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONU, Nicholas; KOWERT, Paul (eds.). *International Relations in a constructed world*. Routledge: New York, 2015 [1998]. p. 58-78.

RECINE, Elisabetta; FRANCO, Ana Maria S.; GONSALVES, Colin. O surgimento do discurso dos "sistemas alimentares" e as soluções corporativas para a fome e a desnutrição. FIAN Internacional, 2021.

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

SCHILPZAND, Rutger et al. Governance Beyond the State: Non-state Actors and Food Systems. In: INGRAM, John; ERICKSEN, Polly; LIVERMAN, Diana (eds.). *Food security and Global Environmental Change*. London: Earthscan, 2010.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção. Desafios e oportunidades para o Brasil na governança global: uma breve introdução. 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. 11-25.

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

SHUKLA, Priyadarshi et al. (eds). Climate Change and Land. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2021/07/210714-IPCCJ7230-SRCCL-Complete-BOOK-HRES.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2022.

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

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

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WENDT, Alexander. *Teoria Social da Política Internacional*. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2014.

WENDT, Alexander E. The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.