

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

A CÚPULA DOS SISTEMAS ALIMENTARES COMO CAMPO DE
DISPUTA ENTRE DIFERENTES NARRATIVAS E OS DESAFIOS EM
OPERACIONALIZAR UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DAS
TRANSIÇÕES SUSTENTÁVEIS

Cesar Favarão

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6843>

Submetido em: 2023-09-14

Postado em: 2023-09-18 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A CÚPULA DOS SISTEMAS ALIMENTARES COMO CAMPO DE DISPUTA ENTRE DIFERENTES NARRATIVAS E OS DESAFIOS EM OPERACIONALIZAR UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DAS TRANSIÇÕES SUSTENTÁVEIS

Cesar Buno Favarão

<https://orcid.org/0000-0001-7478-7131>.

cesarfavarao@gmail.com

Doutorando em Planejamento e Gestão do Território – Universidade Federal do ABC e pesquisador no Núcleo de Pesquisas e Análises sobre Meio ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade - Cebrap Sustentabilidade -. São Paulo, SP, Brasil.

RESUMO: O objetivo deste artigo é discutir os limites das narrativas sobre as transições sustentáveis nos sistemas alimentares, a partir da análise da cúpula dos sistemas alimentares realizada pela ONU em 2021. Esse evento representou uma mudança central em relação às cúpulas anteriores ao tentar construir e operacionalizar uma narrativa sistêmica para lidar com os múltiplos desafios associados às questões alimentares atuais, a partir de três aspectos: i) mobilização de uma ampla gama de atores; ii) valorização de diferentes caminhos tecnológicos e processos de inovação; iii) e a necessidade de considerar os diferentes contextos territoriais e desafios enfrentados pelos países. Ao fazer esse movimento, a cúpula conformou um campo de embate em que diferentes atores sociais endereçaram narrativas para as transições nos sistemas alimentares, e a partir da onde pudemos identificar e discutir alguns dos limites e desafios em endereçar um tratamento sistêmico a essa questão.

Palavras-chave: sistemas alimentares, cúpula, narrativas, transições, sustentabilidade.

THE FOOD SYSTEMS SUMMIT AS A FIELD OF DISPUTE BETWEEN DIFFERENT NARRATIVES AND THE CHALLENGES IN OPERATIONALIZING A SYSTEMIC APPROACH TO SUSTAINABLE TRANSITIONS

ABSTRACT: The objective of this article is to discuss the limits of narratives about sustainable transitions in food systems, based on the analysis of the food systems summit held by the UN in 2021. This event represented a central change in relation to previous summits when trying to build and operationalize a systemic narrative to deal with the multiple challenges associated with current food issues, based on three aspects: i) mobilization of a wide range of actors; ii) appreciation of different technological paths and innovation processes; iii) and the need to consider the different territorial contexts and challenges faced by countries. By making this move, the summit formed a field of conflict in which different social actors addressed narratives for transitions in food systems, and from which we were able to identify and discuss some of the limits and challenges in addressing a systemic approach to this issue.

Keywords: food systems, summit, narratives, transitions, sustainability.

INTRODUÇÃO

"Compreender a comida como parte de um sistema pode ajudar a entender melhor como as coisas estão indo mal."

“Esta cúpula está sendo chamada de ‘Cúpula dos Sistemas Alimentares’ justamente porque se trata de superar problemas sistêmicos.”

As duas frases acima foram pronunciadas no primeiro semestre de 2021, durante o processo de organização da cúpula dos sistemas alimentares realizada pela ONU no final do mesmo ano. A primeira delas abre um documento escrito pelo relator especial dos direitos humanos, Mikael Fakhri; e a segunda frase foi retirada de uma entrevista do líder do grupo científico da cúpula, Joachin Von Braun.

No momento em que essas frases foram pronunciadas, havia claros conflitos em relação aos direcionamentos dados à cúpula. Do lado do processo de organização, que agora contava com um inédito comitê científico, Von Braun vinha enfatizando em suas declarações os avanços no conteúdo e no formato da cúpula, que se ampliava para cobrir temas, como: dietas saudáveis, mudanças climáticas, biodiversidade, o cumprimento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a necessidade de colocar à mesa uma ampla gama de atores sociais. Do outro lado, em documento publicado em assembleia geral da ONU, Fakhri fazia duras críticas à organização da cúpula, endossando muitas das principais restrições que os movimentos da sociedade civil vinham demonstrando ao evento, como: a falta de transparência nos critérios de participação, a “captura corporativa” da cúpula, e o tratamento insuficiente sobre questões, como: direitos humanos, soberania alimentar e a agroecologia.

Apesar dessas perspectivas conflitivas, as frases que abrem este tópico são ilustrativas de um dos poucos consensos em torno da realização da cúpula, que foi a importância da adoção de uma abordagem sistêmica para compreensão da ordem de problemas e desafios colocados pelos sistemas alimentares contemporâneos. Nesse sentido, o compartilhamento da ideia de sistemas enunciada nas frases dos dois personagens com visões antagônicas sobre o processo de construção da cúpula, nos parece representativo do que tem sido um movimento cada vez maior de compreensão, por parte de diferentes atores sociais, da necessidade de superar os referenciais de políticas calcados no “paradigma produtivista”, que tem resultado em modelos intervenção política essencialmente setorializados, e que efetivamente não abarcam a multidimensionalidade dos sistemas alimentares (Lang, 2004). A abordagem sistêmica, ao contrário, compreenderia as interdependências entre as questões ambientais, tecnológicas, socioeconômicas e nutricionais, bem como, os interesses e conflitos entre diferentes atores e grupos sociais que constituem esses sistemas. Ao olhar para essas inter-relações, a visão sistêmica permitiria identificar os trade-offs e pontos nodais sobre os quais políticas teriam que incidir para solucionar ou dirimir os problemas nessas diferentes dimensões de forma conjunta (Gill et al., 2018; Sonnino et al., 2020).

Esse crescente compartilhamento da ideia de sistemas para o tratamento das questões alimentares, com efeito têm aberto um campo de disputa (Fligstein; McAdam, 2012) entre diferentes formas de entendimento sobre o que seria efetivamente uma abordagem sistêmica e os caminhos para se conduzir as transições sustentáveis nos sistemas alimentares. Aqui compreendemos essas diferentes formas de entendimento sobre um determinado problema, enquanto narrativas políticas, ou seja,

formas de interpretações e percepções de mundo que determinados atores e grupos sociais organizam discursivamente, com o intuito de engajar outros atores e assim influenciar na construção da agenda pública e aplicação das políticas. As narrativas são estratégias de ação social que revelam as formas que determinados grupos sociais interpretam uma determinada ordem de problemas, bem como pode nos revelar também os limites e condicionantes dessas visões (Jones; McBeth; Shanahan, 2022).

As cúpulas alimentares, inauguradas em meados do século passado, tem sido campo importante em que diferentes atores sociais têm colocado diferentes narrativas para resolução e formas de encaminhar os problemas relativo ao tema alimentar (Silva, 2014). A cúpula dos sistemas alimentares ocorrida em 2021 – United Nation Food Systems Summit - representou uma mudança importante no sentido dessas discussões, que até outrora esteve focada em questões como aumento da produtividade e resolução da fome no mundo. Essa cúpula representou o esforço inaugural de tratar as inter-relações entre as diferentes dimensões de impactos – ambientais, sociais e econômicos - causados pelos sistemas alimentares e compreender os caminhos necessários para sua transformação (Berdegú, 2021; Von Braun, 2023b). Para isso, a cúpula se propôs a operacionalizar uma visão mais ampla e integrativa desses sistemas, que se deu partir de três aspectos principais: i) mobilização de uma ampla gama de atores; ii) valorização de diferentes caminhos tecnológicos e processos de inovação; iii) e a necessidade de considerar os diferentes contextos territoriais e desafios enfrentados pelos países.

Considerando estes aspectos, o objetivo deste artigo é analisar como a cúpula tentou enquadrar e operacionalizar uma narrativa em torno da abordagem sistêmica, e como esse movimento abriu espaço para diferentes grupos sociais encamparem outras narrativas, da onde podemos identificar os limites apresentados nas formas de tratamento das transições sustentáveis sobre três aspectos: as coalizões sociais; a combinação de diferentes caminhos tecnológicos e os contextos territoriais. Para isso, foram analisados diversos documentos, artigos científicos, livros e outras publicações produzidas ao longo do processo de formatação da cúpula e pós a realização do evento. Também foram consultados diferentes relatórios, artigos científicos e de jornais produzidos pelas organizações que estiveram diretamente envolvidas nas discussões da cúpula e pelos atores e segmentos sociais críticos ao processo.

Para atingir o objetivo proposto, este artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte apresenta um breve histórico das cúpulas alimentares promovidas pelas Nações Unidas. A segunda parte analisa as principais mudanças nas discussões e a tentativa de operacionalizar a abordagem sistêmica na cúpula dos sistemas alimentares de 2021. Na terceira parte apresentamos os conflitos e tensões abertas em torno da abordagem sistêmica proposta na cúpula e as diferentes narrativas colocadas a partir daí. Por fim, na quarta parte discutimos alguns dos principais limites presentes nas diferentes narrativas considerando os três aspectos para operacionalização dessa abordagem.

1. Um breve histórico das cúpulas da alimentação

A primeira conferência mundial para discutir a alimentação aconteceu ainda na primeira metade do século XX, quando o contexto das sucessivas guerras mundiais aprofundou a crise econômica, sobretudo nos países europeus, aumentando o número de famintos no mundo. Por ocasião desse panorama crítico e de um momento de definição das estratégias de reconstrução dos países afetados pela Segunda Guerra, as Nações Unidas convocaram a realização da Conferência de Alimentação de Hot Springs, em 1943, nos Estados Unidos; evento que viria a ser um marco do

envolvimento internacional para debater as questões relativas à alimentação. Desde então, diversas organizações multilaterais e acordos internacionais sobre comércio internacional, estratégias de ajuda humanitárias e desenvolvimento da agricultura foram abordados nesses espaços (Silva, 2014).

A ocorrência das conferências sempre foi pautada pelos problemas e desafios colocados para a questão alimentar em um dado contexto, redundando em mudanças institucionais importantes, com a criação de novas estruturas e organizações para responder as questões prementes (ver: Quadro 1). A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), por exemplo, foi criada na sequência da cúpula de 1943, e até hoje funciona como a principal agência de articulação internacional para elaboração e planejamento de estratégias no campo da alimentação (Silva, 2014).

Mesmo anos após o fim da segunda guerra mundial e diante a rápida recuperação da economia europeia, outras questões e conflitos afetavam os países do “terceiro mundo”, que viviam o aprofundamento das disputas coloniais, com impactos no aumento da pobreza e violência. Nesse momento, os desafios globais da luta contra a fome se faziam ainda mais presentes, somando-se às questões geopolíticas do momento, onde o bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos, compreendia que a fome e a pobreza deveriam ser combatidos por meio da ampla cooperação internacional, para assim, evitar que as instabilidades social e política abrissem espaço para processos revolucionários. Somado a isso, o cenário mundial de escassez nos estoques de alimentos, decorrente da queda na produção dos principais países produtores, abriu espaço para retórica da modernização do setor agrícola, aspecto que foi amplamente difundido na primeira cúpula, e que viria ser a base dos acordos internacionais para o estabelecimento da chamada Revolução Verde (Silva, 2014).

Quadro 1 – Histórico das cúpulas alimentares da ONU

Cúpulas	Ano	Localização	Contexto	Tema	Mudanças políticas e institucionais
United Nations Conference on Food and Agriculture	1943	Hot Springs Va. USA	Segunda Guerra Mundial e aumento da fome no mundo	Fome	Fundação da FAO
World Food Congress	1963	Washington DC	Fome da Ásia (Sul da Ásia e China)	Fome e produção de alimentos	Criação do Programa Alimentar mundial; Campanha <i>Freedom for Hunger</i> ; criação do CGIAR
1974 World Food Conference	1974	Roma	Fome em Bangladesh e regiões da África; Crise dos preços do petróleo	Fome e comércio mundial de alimentos	Estabelecimento do Conselho Mundial da Alimentação; Criação do IFAD e IFPRI
World Summit on Food Security	1996	Roma	Ausência de progresso na questão alimentar	Segurança alimentar mundial	Estabelecimento do objetivo de reduzir a fome mundial pela metade até 2015
World Food Summit	2002	Roma	Ausência de ação na questão alimentar	Segurança alimentar mundial	Diretrizes do direito à alimentação
World Summit on Food Security	2009	Roma	Crise no preço dos alimentos e crise financeira mundial	Erradicação da fome	Reforma do Conselho Mundial de Alimentação

2021 UN Food Systems Summit	2021	Nova York	Agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Pandemia da Covid19; Mudanças climáticas	Sistemas alimentares	Iniciativas dos Estados Nacionais
-----------------------------------	------	-----------	---	-------------------------	--------------------------------------

Fonte: Adaptado de Von Braun (2023).

No entanto, a permanência e o recrudescimento nos níveis de fome e desnutrição no mundo, mesmo com a abundância de supersafras, acabou por relevar a natureza paradoxal do processo de modernização agrícola. Essa percepção permitiu um deslocamento na discussão acerca da fome, transpassando naquele momento, o debate técnico sobre as capacidades produtivas, para assumir uma faceta mais socioeconômica e política, girando em torno também da questão do acesso aos alimentos. Essa foi a principal discussão feita na conferência de 1974, em Roma. Naquela ocasião, consolidou-se o termo "segurança alimentar" no vocabulário oficial das organizações internacionais e na agenda política de diversos países. Já na década de 1990, na Conferência Internacional da Nutrição, se incorporou o aspecto nutricional e sanitário, considerando não só as questões relativas ao acesso, mas também da composição e do preparo dos alimentos (Silva, 2014).

Ainda na década de 1990, o debate sobre a alimentação ganha novos componentes se ampliando ainda mais quando a FAO passou a associar a questão da segurança alimentar aos direitos humanos. Participaram desse acordo 159 países, mais a comunidade Europeia, que concordaram com a ideia de que o acesso aos alimentos seguros e saudáveis eram um direito inalienável de cada pessoa. Apesar desse amplo entendimento, algumas discordâncias foram levantadas por parte dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, em relação ao prazo estabelecido como meta para redução da fome mundial. Essa ocasião veio a consolidar o importante papel desses atores nas discussões sobre as diretrizes e acordos forjados nas cúpulas, abrindo ainda mais o campo de disputa em torno da questão alimentar mundial (Silva, 2014).

Nesse sentido, a Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar de 2009, foi uma ocasião emblemática. Naquele momento a crise econômica mundial e o pico no preço dos alimentos evidenciou ainda mais a natureza desigual da produção alimentar, aspecto que ampliou os conflitos referentes às formas de resolução para as crises alimentares. Nesta cúpula, ascendeu o papel dos movimentos agrários transacionais para se contrapor a ausência de ações efetivas por parte dos Estados centrais e organismos internacionais sobre os efeitos das crises. Uma das conquistas decorrentes dessa movimentação foi a reforma do Conselho Mundial de Alimentação (CFS), que passou a congrega diversos atores da sociedade civil organizada nos espaços de discussão e internalizou pautas como direito à alimentação, soberania alimentar e agroecologia. Isso foi visto como uma oportunidade importante da sociedade civil para participar dos processos de formulação de recomendações, e espaço para os mais "afetados" pela insegurança alimentar, nível local e global (Canfield; Duncan; Claves, 2021).

A cúpula de 2021 representou uma mudança importante nos sentidos das discussões sobre as questões alimentares nas cúpulas mundiais, que até sempre estiveram essencialmente voltadas a questão da fome e produtividade. Nessa cúpula, o foco se ampliou para tentar explorar as inter-relações entre questões, como: dietas saudáveis, as mudanças climáticas e as desigualdades socioeconômicas. A cúpula, nesse sentido, seguiu um movimento da ONU que tem apostado na disseminação de quadros conceituais que consideram as múltiplas dimensões dos sistemas alimentares

e a necessidade de alcançar conjuntamente os objetivos sociais, econômicos e ambientais. Apesar de ganharem um impulso nos últimos anos, não são recentes as tentativas dos organismos internacionais de construir e disseminar abordagens mais integrativas sobre a questão alimentar. Um exemplo, nesse sentido, é a noção de One Health que tem sido desenvolvida pela ONU para facilitar a integração com as agendas entre suas agências no tratamento das questões referentes à alimentação, saúde humana, animal e biodiversidade, e tentar superar o viés setorial que marcam as formas de governança dos sistemas alimentares (Morand; Guégan; Laurans, 2020).

A cúpula de 2021 esteve inserida na agenda da Década da Ação promovida pela ONU, onde o principal objetivo seria: “capacitar as pessoas para a alavancar os sistemas alimentares como aceleradores do progresso para concretizar a visão da Agenda 2030” (Mohammed, 2020, p.01). Além disso, a emergência da pandemia covid19 veio a evidenciar ainda mais “a fragilidade dos sistemas alimentares e a interligação entre os desafios globais e os impactos desses sistemas nas pessoas, no planeta e na prosperidade” (Mohammed, 2020, p.01), corroborando, na visão dos organizadores, a importância da visão sistêmica e o papel central da comunidade científica na estrutura da cúpula para auxiliar a compreensão de uma ordem de problemas muito complexas (Mohammed, 2020).

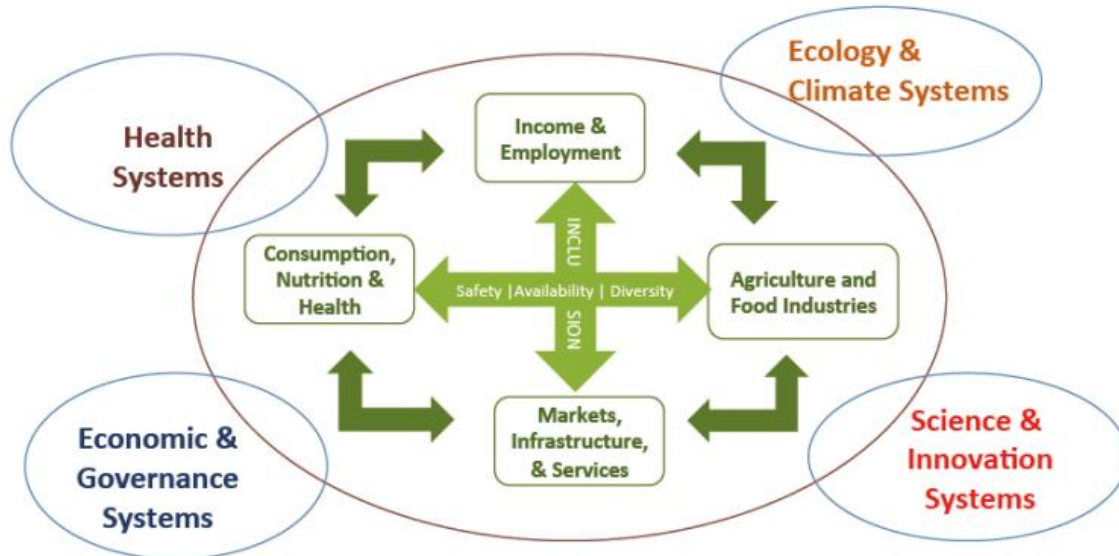
Nessa perspectiva, o grupo científico convocado para definir a agenda de ações da cúpula, partiu de uma caracterização ampla dos sistemas alimentares, considerando toda a gama de atores e suas atividades interligadas: produção, transformação e processamento, distribuição, consumo e descarte de produtos originados a partir da agricultura, silvicultura, pesca e indústria; e também os ambientes econômicos, sociais e naturais mais amplos nos quais esses elementos estão inseridos, considerando suas diferentes escalas – global, regional, nacional e local –, e os interesses dos atores e grupos sociais. Além desses elementos, que configuram uma estrutura interna aos sistemas alimentares, foram considerados diversos fatores externos que moldam suas dinâmicas, como: as mudanças climáticas, o aumento populacional, as crises sanitárias e as instabilidades geopolíticas. Dada essa dinâmica complexa de interação entre diversos elementos e impulsionadores, os sistemas alimentares são permeados de incertezas, uma visão sistêmica nesse sentido permitiria lidar com esse aspecto, e identificar quais são as relações-chaves nesses sistemas nas quais seria necessário intervir para conduzir esses sistemas para um estado de funcionamento mais sustentável:

Um sistema alimentar sustentável é aquele que contribui para a segurança alimentar e nutricional de todos, de tal forma que as bases econômicas, sociais, culturais e ambientais para as gerações futuras sejam salvaguardadas. A sustentabilidade dos sistemas alimentares não deve ser atingida isoladamente, mas depende das suas relações com os sistemas ecológicos dos quais a humanidade depende e faz parte. Os sistemas alimentares estão interconectados a outros sistemas, como a saúde, a ecologia e o clima, a economia e a governança, a ciência e a inovação (Von Braun, et al., 2023a, p.05).

A ideia da visão sistêmica empreendida na cúpula objetivava definir uma forma de enquadramento dos sistemas alimentares que permitisse delimitar um horizonte normativo comum, que ao mesmo tempo fosse capaz de orientar uma ampla gama de atores e organizações, englobar as diferentes soluções tecnológicas disponíveis e adaptadas às especificidades dos contextos territoriais (Von Braun et al., 2023a). Nesse sentido, a cúpula seria o ponto de partida para: “i) apoiar os esforços coletivos globais e nacionais para provocar mudanças positivas nos sistemas alimentares, acelerando o progresso no cumprimento da Agenda 2030 e dos ODS, em particular, acabar com a fome, melhorar as dietas e proteger os ecossistemas” (p.12); e oferecer um entendimento do problema: “ii) suficientemente preciso para definir os domínios e prioridades políticas e programáticas, e ser

suficientemente geral para não excluir quaisquer aspectos das dimensões econômicas, sociais e ecológicas da sustentabilidade" (p.12).

Figura 1 - As diferentes dimensões dos sistemas alimentares e suas relações com outros sistemas



Fonte: Von Braun et al., (2021)

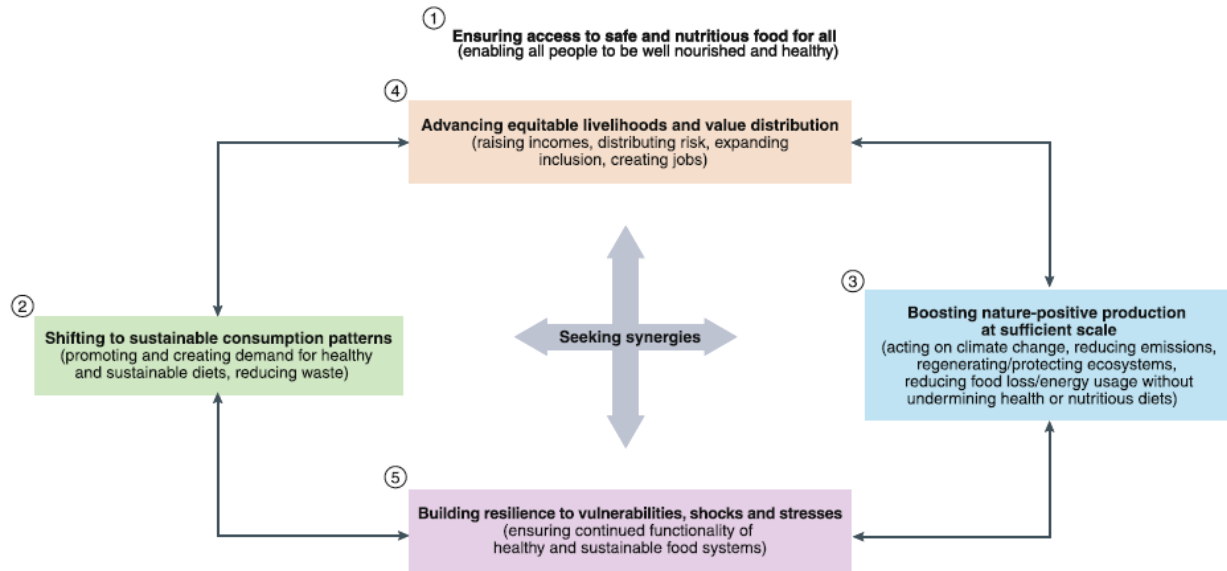
2. A tentativa de operacionalizar uma abordagem sistêmica

A operacionalização de uma visão sistêmica na cúpula se desdobrou em algumas mudanças consideradas inovadoras. Uma dessas mudanças foi a constituição de um grupo científico com uma posição formal na estrutura organizacional, cujo papel foi construir uma abordagem inclusiva do conhecimento, convocando cientistas de vários países e promovendo amplas consultas a diferentes comunidades epistêmicas. Além disso, o grupo científico estava associado ao conselho consultivo da cúpula, assumindo a supervisão estratégica do processo preparatório e de orientação das ações do enviado especial da ONU responsável pela organização (Von Braun, 2021). O objetivo do grupo era de “maximizar os benefícios de uma abordagem de sistemas para enfrentar os desafios da segurança alimentar, desnutrição, mudança climática e degradação dos recursos naturais e bem-estar econômico” (Mohammed, 2020, p.02) e “desenvolver sínteses e análises científica acerca dos trade-offs enfrentados pelos atores dos sistemas alimentares” (Mohammed, 2020, p.02). Na visão da organização da cúpula, a constituição de um grupo científico viria a dar robustez e independência ao processo, garantindo legitimidade para as recomendações destinadas ao campo da política e a todas as partes interessadas (Mohammed, 2020).

Para cobrir esses objetivos foram organizadas as chamadas action tracks, que tiveram o papel de delimitar os esforços pela busca de evidências, em torno do que seriam soluções game-changing; ou seja, inovações tecnológicas, formas de coordenação e iniciativas já existentes com potencial de transformação dos sistemas alimentares. O estabelecimento de cinco action tracks procuraram estar em acordo com a perspectiva sistêmica das relações alimentares como conceituado na cúpula, abrangendo diversos temas estratégicos, conforme apresentado na figura 2. O entendimento foi que

esse tratamento permitiria não só dar conta dos desafios associados aos sistemas alimentares em suas múltiplas dimensões, mas ao mesmo tempo, abriria a possibilidade de conectar a questão alimentar a outras agendas importantes, como: biodiversidade, mudanças climáticas, saúde e inclusão econômica (Von Braun et al., 2023a).

Figura 2 – *Action tracks* definidas na cúpula dos sistemas alimentares em 2021



Fonte: Von Braun et al., (2023a)

Uma das principais mudanças da cúpula foi o estabelecimento de uma estrutura multissetorial. Ao contrário das primeiras cúpulas que foram organizadas através de instituições multilaterais da ONU, com os Estados como principais participantes, a cúpula de 2021 foi aberta à participação de diversos atores; aliás sendo um dos principais motes do evento, intitulado de “Cúpula dos Povos”. Para isso, todo o processo foi permeado por espaços de discussões nacionais - promovidas pelos Estados-membros -; globais - promovida por atores e organizações internacionais -; além de diálogos independentes envolvendo: setor público, sociedade civil, setor privado, comunidades de pesquisa, grupos indígenas, organizações de agricultores.

O objetivo desse formato foi induzir a construção das chamadas “coalizões de ação”, que englobaria essa multiplicidade de atores, e funcionaria como estruturas auto-organizadas orientadas pelas temáticas definidas nas *action tracks* para buscar soluções desafiadoras à lógica “business as usual” e defender uma abordagem sistêmica e integrada em escala para abordar questões específicas relacionadas aos sistemas alimentares” (UNFS, 2022b, p.02).

Como podemos ver no quadro 2 abaixo, atualmente são treze coalizões consolidadas nos termos da cúpula: abordando diferentes áreas temáticas, objetivos e sendo compostas por vários atores, dentro da lógica multistakeholder¹. Algumas dessas coalizões foram formadas em torno de questões estratégicas que já constavam nas rotas nacionais de desenvolvimento realizados pelos países para a cúpula.

¹ Segundo levantamento da UNFS (2022b), além dessas 13, existem mais 18 coalizões, mas em estágio de desenvolvimento.

Quadro 2 – Coalizões de ação estabelecidas na cúpula de 2021

AA	Coalizões	Objetivos	Atores
2	Better data Better decisions for nature-positive production	Melhorar a oferta de dados e evidências sobre as práticas produtivas sustentáveis	Países da África e Ásia; instituições de pesquisa (Ex: CIFOR); organizações intergovernamentais (Ex: FAO); e ONG's do setor privado (Ex: WEF)
2	Blue aquatic food Coalition	Ampliar a importância dos alimentos de origem oceânica na agenda de transformação dos sistemas alimentares	Países da Europa e América do Norte; instituições de pesquisa; ONG's do setor privado
2	Coalition for food systems Transformation through agroecology	Acelerar a transformação dos sistemas alimentares a partir dos 13 princípios da agroecologia definido pelo HLPE	Países da África, América Latina, Ásia e Europa; instituições de pesquisa; organizações e programas intergovernamentais (Ex: FAO e IFAD); e ONG's.
2	Coalition of action 4 soil health	Promover práticas produtivas amigáveis ao solo, melhorando o conhecimento sobre as barreiras técnicas, políticas e econômicas.	Instituições de pesquisa (Ex: CIFOR e IICA); programas intergovernamentais (CGIAR); e atores do setor privado.
1	Coalition of action on healthy diets from sustainable FS for Children and all	Promover dietas saudáveis para todos como parte central das transformações nos sistemas alimentares	Países da América Latina, Europa e África, instituições intergovernamentais (Ex: UNICEF e FAO), institutos de pesquisa (Ex: Eat) e ONG's internacionais (Ex: WWF)
1	Coalition on Family farming & on strengthening actions in support of the UN decade of Family farming	Promover o desenvolvimento e implementação de políticas e programas para aumentar o potencial da agricultura familiar	Países da América Central e Europa; e organizações internacionais de agricultores (Ex: World Forum Rural).
2	Coalition on sustainable productivity growth for food security and resource conservation	Acelerar a transição dos sistemas alimentares por meio da intensificação produtiva associado à sustentabilidade social, econômica e ambiental.	Países da América do Norte, Central e Sul, África, Ásia e Europa; organizações e programas intergovernamentais (Ex: FAO e IICA); e instituições de pesquisa. (Ex: IFPRI)
4	Fighting food crises along the HDP nexus Coalition	Promover a paz e contribuir para o fim da fome por meio de compromissos políticos globais	Países da Europa, África e América do Norte; organizações intergovernamentais (Ex: FAO); organizações financeiras internacionais (Ex: Banco Mundial); e instituições de pesquisa.
5	Global Coalition for data and digital food systems Innovation	Apoiar a cooperação entre países e organizações para promoção de iniciativas de inovação digital	Países da África; organizações e programas intergovernamentais (Ex: FAO e CGIAR); e instituições financeiras internacionais (Ex: WEF e Banco Mundial)
3	Indigenous people's food system Coalition	Influenciar a construção de políticas públicas e a agenda global no sentido de valorizar e proteger o conhecimento e as práticas indígenas associadas aos sistemas alimentares	Países da América do Norte, Central e Sul e Europa; organizações intergovernamentais (Ex: FAO, UNESCO); e ONG's internacionais
1	School meals Coalition	Promover a alimentação infantil saudável e nutritiva, a partir da melhora da qualidade e eficiência dos programas de alimentação escolar.	Países da África, Europa, Ásia e Américas do Norte, Central e Sul; organizações intergovernamentais (Ex: FAO e UNICEF).
1	Social protection and food systems Transformation	Promover a associação entre ações e políticas de proteção social e inclusão econômica com a agenda da segurança alimentar	Países da África, Europa, América Central e Sul e governos locais; organizações intergovernamentais (Ex: FAO e Unicef) e instituições financeiras internacionais (Ex: Banco Mundial)
2	Sustainable livestock coalition	Apoiar a tomada de decisão dos agricultores para o desenvolvimento de sistemas pecuários sustentáveis	Países da Oceania; instituições de pesquisa; e organizações de agricultores

Fonte: UNFS (2022a). Notas: AA = Action Area (1 – Nourish all people; 2 - Boost nature-based solutions of production; 3 – Livelihoods, decente work & empowered communities; 4 – Build resilience to vulnerabilities, shocks, and stress; 5 – Means of implementation).

Ficou a cargo da ONU a coordenação das coalizões a partir do Food Systems Coordination Hub, espaço fixado na FAO que integra diferentes agências com o objetivo de articular um “amplo ecossistema de atores”, produzindo conhecimentos, oferecendo apoio e comunicação, tendo como base a “defesa da narrativa principal da transformação dos sistemas alimentares para atingir às metas dos ODS” (UNFS, 2022d, p. 04). A criação deste hub, conectando os diferentes programas e agências em torno dos múltiplos temas alimentares, representa um movimento de reposicionamento de diferentes programas e agências da ONU, para adequar ações e metas no âmbito global e nacional, e avaliar o progresso em relação às metas dos ODS (UNFS, 2022d).

Já o papel dos Estados-membros na cúpula foi conduzir os diálogos nacionais para produzir os national pathways, uma espécie de rota elaborada pelos governos definindo o que seriam os desafios para concretização da Agenda 2030 para os sistemas alimentares, os temas de ação prioritários, e os meios de implementação. A intenção da cúpula ao promover os national pathways foi captar a diversidade de desafios associados aos sistemas alimentares nas escalas regionais, nacionais e locais, partindo da premissa de que os instrumentos e ações políticas diferem de forma significativa para cada escala e contexto territorial. A produção dos planos nacionais se baseou em um processo de participativo conduzidos pelos governos que procuraram envolver diversos atores em discussões orientadas pelos temas definidos nas action tracks, e em consonância com a estrutura multistakeholder (Von Braun, 2023).

A figura 2 mostra os principais temas prioritários elencados nos national pathways a partir das grandes regiões. Nos continentes africanos e asiáticos, que apresentam números preocupantes em relação à insegurança alimentar e crescimento demográfico, e onde se encontram os países mais afetados por conflitos armados e instabilidades geopolíticas, a nutrição infantil e o combate à fome aparecem como temas prioritários. Já nas Américas a questão climática aparece como principal tema prioritário, sobretudo, diante os crescentes impactos negativos das alterações climáticas nos sistemas produtivos de países importantes no comércio de alimentos mundial, como o Brasil e Estados Unidos. Esse tema também aparece com grande relevância na América Central, dada a influência das mudanças climáticas nos meios de subsistência das populações rurais desses países. Já na Europa, o tema prioritário foi o desperdício de alimento; atualmente o continente é responsável pela maior parte de alimentos desperdiçados no mundo, cerca de 153, 3 milhões de toneladas de alimentos por ano, 20% do total da produção alimentar do bloco europeu.

Figura 2 – Temas prioritários presentes nos national pathways, por região

Africa – 37 National Pathways		Americas - 16 National Pathways		Asia – 31 National Pathways		Europe – 15 National Pathways		Oceania – 12 National Pathways	
Healthy diets from sustainable food systems for children & all	94%	Climate and disaster resilience	94%	Healthy diets from sustainable food systems for children & all	94%	Food loss and waste	93%	Healthy diets from sustainable food systems for children & all	92%
Achieving zero hunger	89%	Healthy diets from sustainable food systems for children & all	81%	Achieving zero hunger	90%	Healthy diets from sustainable food systems for children & all	93%	Aquatic / Blue foods	83%
Resilient food supply chains	86%	Decent work and living incomes and wages for all food systems workers	81%	Sustainable productivity growth	90%	Sustainable livestock	80%	Achieving zero hunger	75%
Sustainable productivity growth	83%	Food systems for women and girls	81%	Food quality and safety	90%	Achieving zero hunger	73%		
Food systems for women and girls	81%	Achieving zero hunger	75%	Water	84%	Sustainable productivity growth	73%		
Climate and disaster resilience	81%	Food loss and waste	75%	Climate and disaster resilience	77%				
Family farming	78%	Sustainable productivity growth	75%	Food loss and waste	77%				
Land	78%	Water	75%	Resilient food supply chains	74%				
Water	78%	Resilient food supply chains	75%						
Decent work and living incomes and wages for all food systems workers	78%								
Aquatic / Blue foods	72%								
Youth food systems	72%								

Fonte: UNFSS (2022c).

3. Conflitos e tensões

Logo de início as mudanças na organização da cúpula suscitaram discordâncias, especialmente por parte dos representantes das organizações da sociedade civil. Uma das principais críticas feitas por esses segmentos, se referia à falta de transparência na organização do evento e ao modo como as decisões estavam sendo tomadas (IPES-Food, 2021). A organização da cúpula, assumida pelos escritórios da ONU com sede em Nova York, e não pelas agências sediadas em Roma, como a FAO, representou para esses segmentos uma tentativa de enfraquecer o papel dos movimentos sociais que nos últimos anos ganharam espaços importantes, como foi no caso do CFS (Canfield; Anderson; McMichael, 2021). Além disso, diversas críticas foram feitas à escolha dos atores-chave da organização da cúpula, dentre elas, a principal era que esses representantes estavam vinculados a uma rede de atores privados e pertenciam aos espaços organizados pelos atores corporativos, aspecto que denotaria conflitos de interesses na condução das discussões (Canfield; Duncan; Claves, 2021).

A opção de alinhar o formato da cúpula inicialmente aos atores representativos dos segmentos dominantes dos sistemas alimentares, assim como o papel periférico dado ao painel de especialistas que já vinha promovendo discussões multilaterais no âmbito do CFS, representou uma negligência às questões, como: assimetrias de poder, soberania alimentar e direitos humanos. Essa opção teria repercussões nas regras de engajamento na cúpula, que acabaram sendo determinadas por um grupo pequeno de atores, e onde o setor privado teria dominado o conteúdo dos debates nas action tracks, que basicamente giraram em torno das soluções tecnológicas “revolucionárias” (game-changing solutions) (Canfield; Duncan; Claves, 2021).

Essa perspectiva das inovações tecnológicas enquanto os principais vetores das transições nos sistemas alimentares presente na narrativa da cúpula, foi visto pelos movimentos sociais como uma

tentativa de reeditar a estratégia da narrativa produtivista, em legitimar a ideia de "alimentar o mundo" a partir do protagonismo dos atores privados, e com foco reduzido na inclusão das populações marginalizadas (Fakhri, 2021). Este aspecto por um lado, se desdobrou ao questionamento do que seria uma visão estreita da ideia de sistemas; segundo os movimentos sociais a narrativa da cúpula não explicitava efetivamente o sentido das inovações tecnológicas, bem como, escamoteava questões importantes relacionadas ao acesso, controle, e apropriação dos benefícios das inovações e quais suas consequências em termos de exclusão social e aumento da concentração do poder corporativo (Recine, 2021).

Esse ponto de embate apareceu de forma emblemática nos questionamentos ao conteúdo das action tracks. Por exemplo, a agroecologia é citada no discussion paper da action track 3 (boost nature-positive production), como mais uma dentre os vários modelos produtivos eficientes na produção sustentável. Isso foi compreendido como um movimento de esvaziamento do conteúdo sociopolítico do conceito, tal como formulado pelos ativistas e teóricos. Na visão deles o ideal de soberania alimentar associado às práticas agroecológicas

ofereceriam propostas concretas a serem colocadas em prática para alcançar mudanças sistêmicas. O mais proeminente caminho para isso é a agroecologia, entendida enquanto uma forma de produzir alimentos, um modo de vida, uma ciência e um movimento de mudança que abrange dimensões socioeconômicas, sociopolíticas, ecológicas e culturais. A agroecologia vai muito além da produção agrícola para abranger a totalidade dos sistemas alimentares e exige mudanças de paradigma em várias frentes, inclusive em pesquisa, distribuição, consumo e formulação de políticas" (CSM, 2021, p.03).

Essa percepção resultou na veemente manifestação contrária à cúpula, por parte relevante da sociedade civil, inclusive com alguns desses atores abandonando a participação nos espaços da cúpula (Fakhri, 2021). A estratégia narrativa desses segmentos em contraposição à cúpula, foi aprofundar a retórica de contraforças, questionando a falta de centralidade dada às pautas das populações mais marginalizadas nas discussões e linhas temáticas da conferência, e enfatizando a necessidade de se adotar soluções mais radicais para a transição, e que fossem conduzidas pelos atores localizados nos polos dominados dos sistemas alimentares:

A agroecologia deveria estar na frente e no centro da cúpula, e os camponeses do mundo, povos indígenas, trabalhadores da alimentação, agricultores, pescadores, pastores, zeladores, organizadores comunitários e outros deveriam estar fazendo a mesa - não convidados para ela. Ao não colocar a agroecologia e a soberania alimentar no centro da Cúpula, a visão sistêmica, integral, participativa e orientada para a mudança dos sistemas alimentares necessários para o futuro nunca iria acontecer. (Gliessman; De Wit Montenegro, 2021, p.1420).

Ainda que não tivesse ganhando a centralidade reivindicado pelos movimentos sociais, é bem verdade que a agroecologia foi um dos aspectos discutidos enquanto uma das práticas possíveis dentro do grande espectro de "soluções baseadas na natureza". Isso denotou o movimento da cúpula de tentar conciliar diversos temas e perspectivas conceituais que vem sendo trabalhada pelas principais comunidades epistêmicas nos últimos e que participaram ativamente do processo de construção da cúpula. Isso pode ser evidenciado com a própria amplitude dos temas definidos nas action tracks. Nesse sentido, a resposta da organização da cúpula foi reforçar a importância da abertura dos espaços destinados a participação dos mais diferentes segmentos sociais, e argumentando que não se tratava de uma cúpula para definições de acordos, mas para definições ancorada nas metas do ODS acordadas pelos Estados. A cúpula, seguindo esta linha, foi justamente forjada para que houvesse a participação efetiva dos governos, sociedade civil, empresas e academia pudessem desenvolver formas de

implementação ajustadas ao contexto de cada país, e a necessidade de colocar todos os conceitos e formas de abordagem para discussão (Vidal, 2021).

Já as narrativas formuladas nos segmentos associados aos atores e grupos sociais dominantes dos sistemas alimentares, representantes das corporações, filantropia e setores financeiros tem se dividido entre diferentes caminhos. Algumas narrativas tem enfatizado a necessidade de reformas nos sistemas de incentivos de mercados para habilitar o que seria a "quarta revolução industrial e desencadear mudanças nos sistemas para produzir resultados integrados em linha com o cumprimento dos ODS e do Acordo Climático de Paris" (WEF, 2020, p.05), em uma clara opção por uma transição centrada nas inovações tecnológicas disruptivas, e adequando a lógica multistakeholder para "permitir as partes interessadas mobilizar ações numa agenda que é urgente" (WEF, 2020, p.05).

Outras narrativas têm focado também na necessidade de impulsionar dietas saudáveis e sustentáveis para adequar a produção e consumo aos "limites planetários", neste caso as tecnologias também são colocadas como os principais vetores das transições (EAT, 2018); enquanto outras narrativas apostam na importância de aprofundar a relação entre questões alimentares com outras agendas como da bioeconomia e outras formas de uso e ocupação do solo, com a necessidade de soluções adaptadas aos contextos territoriais e permeadas por formas de governança multiatores (FOLU, 2019).

4. Discutindo os limites das narrativas

A cúpula dos sistemas alimentares realizadas em 2021 pela ONU, gerou muitas expectativas positivas sobre os mais diversos segmentos sociais, pois trazia consigo uma ampliação, até então inédita, nos termos do debate com a adoção de uma abordagem sistêmica. A cúpula tentou operacionalizar esses aspectos enfatizando: a participação de diversos atores, a importância de se considerar diferentes caminhos tecnológicos e inovação, e as especificidades territoriais e os contextos de desafios enfrentados pelos países. Neste tópico analisaremos alguns dos limites das narrativas sobre esses três pontos.

4.1 As coalizões sociais

Na questão do tratamento das coalizões sociais para conduzir as transições, a opção pela construção de arranjos multiatores foi uma tentativa de implementar uma abordagem capaz de abarcar os interesses de diferentes grupos associados às várias dimensões dos sistemas alimentares, viabilizando o espaço para as demandas desses atores nas discussões. Por outro lado, mesmo diante à oportunidade de as coalizões terem mandatos efetivos na cúpula, a ausência de mecanismos e instrumentos efetivos para compensar a disparidade de capacidades técnicas e financeiras entre as diferentes coalizões, tende a gerar dúvidas sobre a capacidade de atores e grupos sociais que não possuem esses recursos, em concorrer com suas pautas e interesses na arena política. Tampouco ficou claro o papel que essas coalizões exercerão na construção de novas regras para questões-chave, como: comércio internacional, os preços dos alimentos e a agenda do clima (Fakhri, 2022a).

A solução da cúpula, como vimos anteriormente, foi estabelecer um hub para coordenação das coalizões instalado na FAO; apesar disso, é evidente a frágil capacidade de influência que essa estrutura tem em incidir sobre as coalizões, visto que dentre suas funções consta apenas a produção de documentos de avaliação, apoio na comunicação e validação dos termos de adesão das coalizões.

Os mecanismos de adesão não estabelecem compromissos concretos com o cumprimento de metas, e há uma fragmentação de temas que pode anular os efeitos de complementaridade entre os diferentes objetivos das coalizões. Sem uma especificação dos pontos de sinergias concretos e alinhamento entre as ações e formas de abordagem das coalizões, os efeitos tendem a se pulverizar e existe um grande risco de estabelecimento de objetivos conflitantes.

Como vimos, este foi um dos pontos mais criticado pelos movimentos sociais, cuja as narrativas tem compreendido os espaços participativos multistakeholders, enquanto ferramenta conceitual utilizada pelos atores dominantes com objetivo de esvaziar outros espaços de governança estratégicos e cuja participação dos movimentos sociais vem sendo consolidada ao longo das últimas décadas (Canfield; Anderson; McMichael, 2021). As respostas desses segmentos, no entanto, tem sido o aprofundamento da retórica de contraforças e a tendência de homogeneizar a paisagem institucional articulada pelos atores dominantes, replicando visões dualistas das relações de poder, onde governança corporativa se articula de maneira unívoca, e oferecendo poucos caminhos concretos para desafiar essa estrutura. O que a cúpula nos revela, no entanto, é um cenário muito mais fragmentado e marcado pela diversidade de interesses e temas, cujos diversos atores: Estados, sociedade civil organizada, setor privado e organizações multilaterais tem procurado se organizar para responder a diferentes desafios, na área da produção, consumo, saúde, mudanças climáticas, a partir de interesses conflitantes e visões altamente disputáveis (Berdegué, 2021).

4.2 Diferentes caminhos tecnológicos

Já na questão dos diferentes caminhos tecnológicos, a opção da cúpula foi organizar o que seria as chamadas inovações game-changing a partir de diferentes frentes. Apesar da tentativa dessa abordagem mais inclusiva do ponto de vista da participação, a opção por colocar "todos à mesa" e desconsiderar os trade-offs entre os interesses de atores posicionados em posições tão díspares dos sistemas alimentares, não endereçando instrumentos e mecanismos claros para lidar com esses aspectos, resultou na dificuldade em efetivamente diferenciar o que seriam soluções tecnológicas capazes de superar a lógica "business as usual" das soluções tecnológicas desenvolvida por parte dos atores dominantes; que por sua vez também procuram caminhos tecnológicos de enfrentamento às mudanças climáticas, mas que no entanto, replicam os critérios de eficiência tradicional e mecanismos de mercado que tendem a reproduzir a concentração e as desigualdades que marcam os sistemas alimentares (Fakhri, 2022).

As avaliações das proposições para formas de financiamento dos sistemas produtivos sustentáveis elaborado no âmbito da action track 3 feitas por Diaz-Bonilla, McNamara e Njuki (2022) apontam que a principal solução de financiamento viabilizada foi um fundo de investimento baseado nos mercados de capitais para alavancar projetos de inovação e incubadoras em programas e projetos em climate-smart-agriculture. Quase nenhuma outra proposta de financiamento foi elaborada para apoiar outros tipos de inovações nos sistemas produtivos. Como está previsto no documento Climate Action Plan 2021-2025, que serve como documento balizador dos investimentos para transição sustentável em setores estratégicos, como: energia, agricultura, infraestrutura urbana, o investimento na CSA continuará sendo prioridade para o Banco Mundial. Em 2020, cerca de 52% do investimento da organização na agricultura, foi destinada às práticas que visavam o triple-win (World Bank, 2021).

O próprio documento organizado pelo grupo científico posterior a cúpula demonstrou dificuldades no tratamento dessas questões, quando em uma das sete áreas prioritárias para ação,

englobou no mesmo conjunto tecnologias de ponta com sistemas agroecológicos e nichos de produção, sem explicitar tanto suas diferenças entre atores representantes desses segmentos. Isso demonstra a dificuldade da cúpula em oferecer caminhos concretos para dirimir questões cruciais sobre quem são os atores responsáveis pelas inovações e quais os grupos sociais que se apropriam dos benefícios desses processos (Von Braun et al. 2023b).

As narrativas de contraforças, por outro lado, tem apostado na agroecologia como a solução potencial que abrange a totalidade das formas de produção capazes de promover a resiliência dos ecossistemas e inclusão socioeconômicos com respeito aos modos de vida. A agroecologia aparece nessas narrativas como “solução bala de prata” (Lang, 2004), mas que, contudo, evidencia a dificuldade desses atores em abrir espaço de diálogo com temas emergentes associados às novas formas de uso dos recursos encampada por outros segmentos sociais.

O resultado tem sido predominância de narrativas antagônicas que tem oferecido poucos caminhos concretos para explorar os espaços abertos na paisagem institucional, em que mesmo a agenda de segmentos dominantes tem se aberto para oportunidades associadas às novas formas de apropriação dos recursos naturais, e da onde poderiam emergir novas articulações sociais e combinações de agenda capazes de concorrer com maior poder no campo da política.

4.3 Contextos territoriais

A cúpula partiu do entendimento que os desafios e as formas de condução das transições sustentáveis nos sistemas alimentares diferem-se substancialmente de acordo com os países. Nesse sentido, houve um reconhecimento da necessidade de definir ações e metas no nível nacional, convidando os países-membros a definir os national pathways. Esses foi um dos pontos críticos à cúpula levantado pelos movimentos sociais, que colocaram em suas narrativas que este movimento acompanharia o interesse dos atores dominantes de fragmentar a governança global, na medida em que suplantava o papel de espaços multiatores já consolidados como o CFS (Recine, 2021). O argumento utilizado pela organização para justificar a não centralidade, foi da necessidade de reforçar o papel da ONU enquanto assembleia dos Estados, procurando enfatizar a importância atores na agenda e nos resultados finais da cúpula. “A ênfase na implementação a nível nacional, em vez de um foco nos bens públicos globais, foi então um ponto chave de consenso lógico e incontroverso entre os resultados da cúpula” (Von Braun, 2023, p.08).

Para além desses aspectos, no entanto, menos consolidados foram os caminhos para implementação dessas rotas, sobretudo, nos Estados com menos capacidades e economias mais frágeis. Para se ter uma ideia, mais da metade dos países-membros que participaram dos diálogos na cúpula solicitaram apoio financeiro e técnico para viabilizar ações imediatas para lidar com conflitos armados, desastres naturais e a crise sanitária causada pela covid19. Isso demonstra o panorama de dificuldades no estabelecimento de metas mais substantivas a médio e longo prazo. A cúpula, no entanto, não endereçou soluções concretas de financiamento para as ações, inclusive apresentou dificuldades em conceder apoio, ainda que diminutos, aos países a partir dos fundos ONU previstos para este fim (UNFS, 2022).

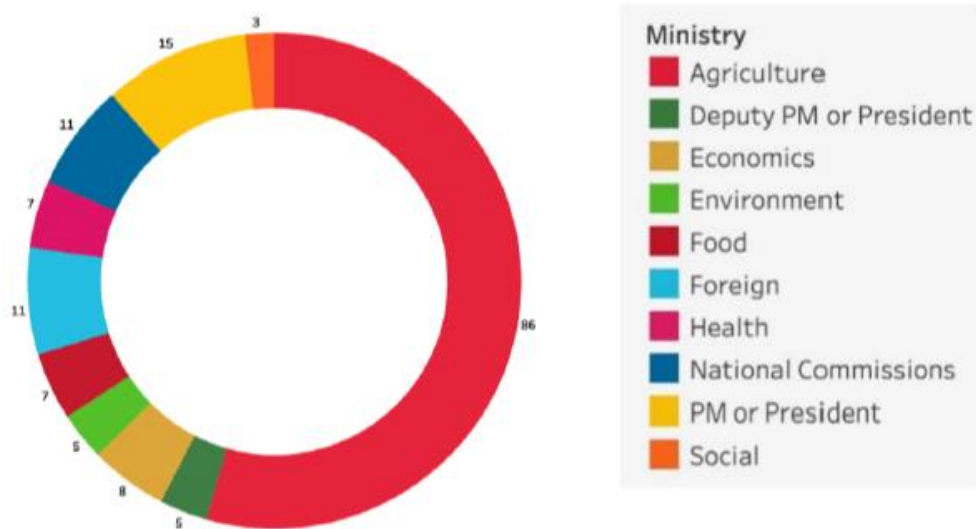
Da mesma forma, os planos nacionais funcionam mais como um conjunto de intenções, do que metas e compromissos concretos, carecendo de definições quanto às formas de operacionalização. Uma das soluções propostas pelo secretário-geral da ONU, foi o fortalecer o papel dos representantes

da instituição nos países, enquanto encarregados de coordenar e apoiar a concepção e implementação dos planos nacionais; harmonizando as ações das diferentes agências, fundo e programas das instituições vinculadas à ONU. Essa proposição, contudo, é insuficiente para atingir as expectativas postas com a cúpula de promover uma governança multiatores, visto que não cobre organizações multilaterais de desenvolvimento, agências bilaterais e outros atores importantes que não fazem parte do sistema da ONU (Diaz-Bonilla; McNamara; Njuki, 2023). Somado a isso, menos da metade dos planos nacionais indicam a continuidade dos diálogos multiatores envolvendo os mais diversos segmentos e interesses (organizações públicas e privadas, academia, mulheres, jovens e populações locais) para dar continuidade às ações previstas (UNFS, 2022).

Ainda que as formas de coordenação sejam aspectos que a priori poderiam ser resolvidos pelos governos, grande parte dos países não possuem capacidades internas de coordenação e são marcados pela fragmentação institucional e política. "Os países com fraca governança poderiam beneficiar grandemente do apoio internacional para estabelecer e reforçar mecanismos institucionais que possam coordenar interna e externamente a concepção, o financiamento, a implantação e a avaliação dos seus programas nacionais" (Diaz-Bonilla; McNamara; Njuki, 2023, p.23), no entanto, nenhuma definição ou caminho institucional concreto nesse sentido foi viabilizado na cúpula.

Mais da metade dos responsáveis pelas convocações dos diálogos nacionais pertenciam ao ministério da agricultura, com baixa representação de áreas estratégicas, como: saúde, economia, meio ambiente, conforme aponta o gráfico 1 (UNFS, 2021). Esse aspecto é um indicativo que o tema alimentar ainda tem sido tratado pelos governos como uma agenda essencialmente setorial. Apenas metade dos planos nacionais sugeriam ações voltadas para melhorar a coordenação entre os setores e instituições governamentais, e uma quantidade muito pequena de rotas contemplaram a participação das escalas subnacionais para implementação das ações (UNFS, 2022).

Gráfico 1 - Organizadores dos diálogos dos Estados-membros



Fonte: UNFS (2021).

Outro aspecto pouco contemplado nos planos foram as formas de governança previstas para implementar ações de longo prazo em áreas estratégicas, como: desenvolvimento de capacidades

técnicas e financiamento. O desenho previsto na cúpula tem apontado para o papel das coalizões de ação como principais instrumentos para lidar com essas questões; no entanto, sem um alinhamento claro das ações dessas coalizões com as rotas nacionais, é bem possível que haja fragmentação e conflitos nas ações propostas. A ausência de proposições na narrativa da cúpula para lidar com o trade-offs entre esses diferentes objetivos, contrasta com o objetivo de "busca de sinergias" entre as ações das coalizões e compromete, portanto, o cumprimento das ações previstas. Nesse sentido, a execução das rotas nacionais, ainda que interpretado como um ponto de entrada para territorializar os caminhos das transições, a partir de uma agenda concreta de políticas voltadas para o enfrentamento de questões específicas a cada país (Berdegué, 2021), enfrenta uma ordem de problemas que não foram efetivamente abordados na cúpula.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem sistêmica que estruturou as discussões da última cúpula traz consigo uma mudança central na narrativa sobre as questões alimentares, pois reconhece que a transformação no modo de funcionamento dos sistemas alimentares atuais exige um tratamento que inter-relacione diferentes dimensões. Para lidar com essa mudança, a cúpula de 2021 tentou operacionalizar uma abordagem sistêmica, considerando: a multiplicidade de atores, os diferentes caminhos tecnológicos e as especificidades dos contextos territoriais. A construção de espaços para discussão envolvendo diversos temas e formação das coalizões multiatores, como as action tracks, assim como, a centralidade dada aos planos estratégicos nacionais foram uma tentativa de operacionalizar esses aspectos. No entanto, apesar desse movimento, a efetivação e operacionalização desse tipo de abordagem tem se configurado como um grande desafio, na medida, em que a análise das principais narrativas colocadas na transição dos sistemas alimentares na cúpula, indicam um tratamento insuficiente sobre os três aspectos analisados. Como aponta Lang (2021) podemos afirmar que a cúpula falhou em seus objetivos, no entanto, só se reconhecermos que a complexidade do desafio é enorme, e que as narrativas para transformação dos sistemas alimentares precisam ser compatíveis com essa natureza do problema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, P. O senso prático. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

BERDEGUÉ, J. Food systems summit: balanços e perspectivas. Webinar (97 min.) Cebrap, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6zNnhUF__1c>. Acesso em: 1 out. 2021.

CANFIELD, M.; ANDERSON, M. D.; MCMICHAEL, P. UN Food Systems Summit 2021: Dismantling Democracy and Resetting Corporate Control of Food Systems. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, v. 5, n. April, p. 1–15, 2021.

CANFIELD, M. C.; DUNCAN, J.; CLAEYS, P. Reconfiguring Food Systems Governance: The UNFSS and the Battle Over Authority and Legitimacy. *Development*, v. 64, n. 3–4, p. 181–191, 13 dez. 2021.

CSM. What is wrong with the Food Systems Summit (FSS)? online: CSM, 2021.

DIAZ-BONILLA, EUGENIO; MCNAMARA, BRIAN; NJUKI, J. The UN Food Systems Summit 2021: Lessons of the Gender and Finance Levers. Agricultural and Applied Economics Association (AAEA), n. April, 2022.

EAT. EAT Annual Review. online: Eat Forum, 2018. Disponível em: <https://eatforum.org/content/uploads/2019/06/Annual_review_dokument_2018_WEB.pdf>. Acesso em: 15/07/2021.

FAKHRI, M. The Food System Summit's Disconnection From People's Real Needs. Journal of Agricultural and Environmental Ethics, v. 35, n. 3, p. 1–9, 2022.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. A Theory of Fields. New York: Oxford University Press, 2012.

FOOD AND LAND USE COALITION (FOLU). Growing Better: ten critical transitions to transform Food and land use. online: The Global Consultation Report of the Food and Land Use Coalition, 2019.

GILL, M. et al. A systems approach to research and innovation for food system transformation. European Union Think Tank of the FIT4FOOD2030 project, Policy Brief 1, out. 2018.

GLIESSMAN, S.; DE WIT MONTENEGRO, M. Agroecology at the UN food systems summit. Agroecology and Sustainable Food Systems, v. 45, n. 10, p. 1417–1421, 2021.

IPES-FOOD. Withdrawal from the UN Food Systems Summit. Online: IPES-FOOD, 2021.

JONES, M. D.; MCBETH, M. K.; SHANAHAN, E. A. A Brief Introduction to the Narrative Policy Framework – Narratives and the Policy Process: Applications of the Narrative Policy Framework. Em: JONES, M. D.; MCBETH, M. K.; SHANAHAN, E. A. (Eds.). Narratives and the policy process: applications of the narrative policy framework. Montana: Montana State University Library, 2022. p. 1–12.

LANG, T.; HEASMAN, M. Food wars: the global battle for mouths, minds and markets. London: Earthscan, 2004.

LANG, Tim. Tim Lang's field notes: where now after the UN Food Systems Summit? Food Research Collaboration, online, 7 Thu. 2021. Opinion. Disponível em: <<https://foodresearch.org.uk/blogs/tim-langs-field-notes-where-now-after-the-un-food-systems-summit/>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MOHAMMED, A. J. Terms of reference - scientific group. United Nations, 2020. Disponível em: <https://sc-fss2021.org/about-us/tor-and-letters-un-leadership/>. Acesso em: 14 ago. 2023.

RECINE, B. Food systems summit: balanços e perspectivas. Webinar (97 min.) Cebrap, 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=6zNnhUF_1c. Acesso em: 1 out. 2021.

SILVA, S. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para Discussão, p. 76, 2014.

SONNINO, R. et al. Research and Innovation Supporting the Farm to Fork Strategy of the European Commission. FIT4FOOD2030, v. Policy Brief 3, 2020.

UNFS. Member State Dialogues Synthesis - Report 3. Online: United Nations Food Systems Summit, 2021.

UNFS. Compendium of Food Systems Coalitions. Online: UNFS coordination hub, 2022a. Disponível em: <https://www.unfoodsystemshub.org/hub-solution/compendium-of-food-systems-coalitions/en>

UNFS. Food Systems Coalitions FAQs. Online: UNFSS coordination hub, 2022b. Disponível em: <https://www.unfoodsystemshub.org/hub-solution/coalitions-of-action/en>

UNFS. Member State Dialogues Synthesis - Report 4. Online: United Nations Food Systems Summit, 2022c.

UNFS. United Nations Food Systems Coordination hub - Frequently Asked Questions (FAQs). Online: UNFS coordination hub, 2022d. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/07/hub_faqs_en.pdf

VIDAL, J. Farmers and rights groups boycott food summit over big business links. The Guardian [online], London, 4 thu. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/mar/04/farmers-and-rights-groups-boycott-food-summit-over-big-business-links>. Acesso em: 05/07/2023.

VON BRAUN, J. Engaging Science in Food System Transformation: Toward Implementation of the Action Agenda of the United Nations Food Systems Summit. Em: Science and Innovations for Food Systems Transformation. Cham: Springer International Publishing, 2023. p. 909–919.

VON BRAUN, J. et al. Food System Concepts and Definitions for Science and Political Action. Em: Science and Innovations for Food Systems Transformation. Cham: Springer International Publishing, 2023a. p. 11–17.

VON BRAUN, J. et al. Food Systems: Seven Priorities to End Hunger and Protect the Planet. Em: Science and Innovations for Food Systems Transformation. Cham: Springer International Publishing, 2023b. p. 3–9.

VON BRAUN, Joachin. "This summit must not become bogged down in ideological battles". World Food Journal, Online 27 mar. 2021. Interview. Disponível em: <https://www.welthungerhilfe.org/news/latest-articles/2021/un-food-summit-whats-at-stake/>. Acesso em: 01 ago. 2023.

WORLD BANK GROUP (WBG). Climate-smart agriculture. World Bank Group, 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/climate-smart-agriculture>. Acesso em: 28/09/2021.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA: Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) e do projeto Cátedra Itinerante “Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano” realizado no âmbito do Núcleo de Pesquisas e Análises sobre Meio ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade (Cebrap Sustentabilidade).

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: O autor declara não haver conflitos de interesse.

MINIBIOGRAFIAS DOS/DAS AUTORAS DO PAPER: O autor é geógrafo e atualmente está cursando doutorado em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC; também atua como pesquisador no Núcleo Cebrap Sustentabilidade, onde participa da coordenação do projeto da Cátedra “Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano”.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.