
SESSENTA ANOS DO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR INTERNACIONAL¹

SIXTY YEARS OF THE WORLD FOOD PROGRAMME: A HISTORICAL ANALYSIS OF INTERNATIONAL FOOD ASSISTANCE POLICY

DOI: [10.5380/cg.v1o12.80599](https://doi.org/10.5380/cg.v1o12.80599)

Atos Dias²

Jenifer Queila Santana³

Resumo

Quais são as continuidades e mudanças na política de assistência alimentar internacional do Programa Mundial de Alimentos (PMA) (1961-2021)? À luz da Teoria dos Regimes Alimentares e a partir de uma análise histórica – com base em uma revisão de literatura e análises documental e de dados descritivos –, o artigo examina o processo de criação e mudanças político-institucionais da assistência alimentar internacional nos 60 anos do PMA sob a ótica da disputa entre duas frentes: a) os interesses geopolítico e econômico dos seus principais financiadores – com ênfase nos Estados Unidos; b) e a tentativa de multilateralizar a base de financiamento, bem como impulsionar a agenda do desenvolvimento e da promoção da assistência humanitária para o combate à fome. Os resultados demonstram que, apesar dos esforços históricos em promover objetivos humanitários/desenvolvimentistas e ampliar a base doadora do PMA, a ingerência dos EUA e demais países desenvolvidos como financiadores indispensáveis para o funcionamento da instituição contribui para que a agenda da doação de alimentos voltada a interesses econômicos e geopolíticos se mantenha.

Palavras-Chave: Assistência Alimentar Internacional; Cooperação Internacional; Programa Mundial de Alimentos.

Abstract

What are the continuities and changes observed in the World Food Programme's (WFP) international food assistance policy (1961-2021)? In the light of the Food Regimes Theory and from a historical analysis –

¹ Artigo originado de uma pesquisa financiada com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE). Licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), sendo permitido o compartilhamento com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE). Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Membro do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas Regionais e do Desenvolvimento (D&R). Os interesses de pesquisa incluem as áreas de Economia Política Internacional, Análise de Política Externa, Cooperação Internacional e tópicos sobre Segurança Alimentar nas Relações Internacionais. E-mail: atosrabi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9690-5696>.

³ Doutoranda e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Membro do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI). Os interesses de pesquisa incluem as áreas de Regimes e Organizações Internacionais, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Cooperação Sul-Sul e tópicos sobre Segurança Alimentar nas Relações Internacionais. E-mail: jeniferqs@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2947-3608>.

supported by a literature review and documentary analysis and descriptive data – the article examines the process of creation and political-institutional changes in the 60 years of the World Food Program is examined (PMA) from the perspective of the dispute between two fronts: a) the geopolitical and economic interests of its main financiers – with an emphasis on the United States; b) and the attempt to multilateralize the financing base, as well as to boost the development and promotion agenda of humanitarian assistance to fight hunger. The results show that, despite historic efforts to promote humanitarian/developmental goals and expand the WFP's donor base, the interference of the USA and other developed countries as indispensable financiers for the institution's functioning contributes to the maintenance of the food donation agenda linked to economic and geopolitical interests.

Keywords: International Food Assistance; International Cooperation; World Food Programme.

1. INTRODUÇÃO

Em 2021, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) completa 60 anos. Criado em 1961, como um projeto provisório de três anos e um fundo de 100 milhões de dólares, atualmente o PMA é a maior agência humanitária do mundo (SHAW, 2001). O anúncio do Nobel da Paz concedido ao Programa em 2020 celebrou, como um dos principais motivos para o mérito, os esforços da agência no combate à fome por meio da assistência alimentar internacional⁴ (THE NOBEL PRICE, 2020).

Ao observar a história do PMA, no entanto, constata-se que a instituição não se fundamentou em princípios exclusivamente humanitários e desenvolvimentistas. Criada durante a Guerra Fria e a partir da iniciativa dos Estados Unidos da América (EUA), a agência foi alvo de forte intervenção político-ideológica e econômica estadunidense que, por prática corriqueira, utilizou da assistência alimentar internacional como ferramenta para a promoção de sua influência econômica e geopolítica no globo. Adicionalmente, a dependente relação do PMA frente à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês), durante as três primeiras décadas da agência, também contribuiu para que uma pauta utilitarista ligada a questões agrícolas se sobressaísse em contraposição à construção de uma agenda de promoção da assistência humanitária e do desenvolvimento.

Tomando este panorama, o artigo analisa as continuidades e mudanças da política de assistência alimentar internacional do PMA durante os seus 60 anos de existência. À luz da Teoria dos Regimes Alimentares (Friedmann; McMichael, 1989; McMichael, 2016) e a partir de uma análise histórica – apoiada por uma revisão de literatura e análises documentais e de dados descritivos –, o artigo expõe o processo de criação e mudanças político-institucionais ocorridas no PMA sob a ótica da disputa entre os interesses geopolítico e econômico dos seus principais doadores – com destaque

⁴ A assistência alimentar internacional refere-se a toda política de ajuda externa de combate à fome, seja por entrega direta de alimentos, doação monetária para fins alimentares ou apoio a políticas locais de promoção da segurança alimentar. Há uma diferença conceitual entre os termos ajuda alimentar internacional (*international food aid*) e assistência alimentar internacional (*international food assistance*). O primeiro refere-se apenas à doação direta de alimentos em espécie. O segundo inclui a doação direta de alimentos e todas as outras formas anteriormente citadas. A partir do Plano Estratégico de 2008-2013, o PMA decidiu utilizar apenas o termo assistência alimentar internacional para se referir a todo tipo de doação alimentar e, por essa razão, este artigo faz uso majoritário deste termo.

para o protagonismo dos EUA – em contraposição à promoção da multilateralização e da assistência humanitária/desenvolvimentista da instituição. Para isto, o artigo está dividido em cinco partes. Após esta introdução, a seção dois trata das primeiras experiências multilaterais de assistência alimentar internacional e dos anos iniciais do PMA, dando destaque ao seu caráter dependente frente aos EUA e à FAO. A seção três trata das mudanças institucionais do PMA a partir dos anos 1970-1990, que contribuíram para uma maior autonomia do Programa e para a tentativa da adoção de uma agenda humanitária/desenvolvimentista. A seção quatro analisa os esforços, a partir dos anos 2000, em prol de uma multilateralização do PMA por meio da ampliação dos seus doadores. Por fim, a seção cinco oferece considerações finais.

2. OS ANOS INICIAIS DO PMA: A INFLUÊNCIA DOS EUA E A TUTORIA DA FAO

A criação do PMA está ligada ao aumento das preocupações com problemas relacionados à escassez de alimentos no cenário pós-Segunda Guerra. O problema da fome mundial sobrepujava as capacidades de qualquer Estado isoladamente apresentar soluções efetivas, inclusive os EUA. Em um contexto de aumento da demanda por assistência alimentar internacional, a repartição de deveres entre demais países se fazia necessária e a via multilateral, no escopo do sistema ONU, se mostrava desejável (FAO, 1961; SHAW, 2001).

No entanto, os EUA assumiram o pioneirismo da criação de políticas de assistência alimentar internacional. No período pós-guerra, observou-se uma consolidação de um regime alimentar⁵⁶ – encabeçado pelos EUA – baseado no uso intensivo de capital no setor agrícola, que promoveu uma agroindustrialização de commodities (sobretudo grãos básicos), usando tecnologias da Revolução Verde e com apoio financeiro estatal na forma de subsídios. A principal finalidade desse arranjo era produzir alimentos a baixo custo, beneficiando o processo de acumulação de capital. Nesse sentido, McMichael (2016, p. 43) explica que alimentos de baixo custo exercem funções diversas, como: redução de encargos salariais, aumento real de salários, pacificação da mão de obra, geração de dependência, entre outras. Com a principal finalidade de baratear preços, essa agroindústria gerava excedentes agrícolas que eram escoados na forma de assistência alimentar internacional, que – sob o discurso de socorrer emergências e “alimentar o mundo” – contribuiu para projetar interesses geopolíticos e econômicos estadunidenses pelo globo.

⁵ Entende-se regime como sendo “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 94).

⁶ Regime Alimentar pode ser definido de forma sucinta como uma estrutura regulamentada, composta por regras formais e informais, de produção, distribuição e consumo de alimentos dentro de uma determinada conjuntura histórica mundial (Friedmann; McMichael, 1989; McMichael, 2016).

Mais concretamente, a formação de uma política de assistência alimentar internacional esteve primeiramente vinculada às ações do presidente estadunidense Franklin D. Roosevelt. Os esforços empreendidos com o New Deal, quando o governo estadunidense direcionou subsídios ao setor agrícola, possibilitaram a exportação de excedentes a preços abaixo do praticado internacionalmente. Em um primeiro momento, a assistência alimentar tomou forma de venda subsidiada, proporcionando aos países compradores acesso a alimentos mais baratos (CLAPP, 2012; STOKKE, 2009). De maneira mais substancial, em 1943, Roosevelt reuniu quarenta e três delegações estrangeiras em *Hot Spring* (EUA) para discutir questões em torno das condições reais de nutrição da população dos seus respectivos países. No âmbito da Conferência de Hot Spring (1943) – como ficou conhecida posteriormente –, os países acordaram com o estabelecimento de uma organização permanente que se ativesse ao tratamento das temáticas relacionadas à alimentação e à agricultura. O projeto se concretizou em 1945 quando, reunidos em Quebec (Canadá), os países aprovaram oficialmente a criação da FAO (STOKKE, 2009; SHAW, 2001).

A organização do sistema ONU e, mais especificamente, a criação da FAO posicionaram permanentemente na agenda internacional preocupações referentes à fome no mundo. Na década de 1950, presenciou-se a consolidação sistemática da assistência alimentar internacional em programas governamentais. Outrora, a remessa de alimentos a países estrangeiros era realizada por meio de arranjos ad hoc para contornar eventualidades. Nos anos pós-Segunda Guerra, por exemplo, os EUA e outros países ricos como Canadá e Austrália utilizaram a assistência alimentar internacional como uma ferramenta para oferecer suporte aos países afetados pelo conflito. O Plano Marshall, criado pelo governo estadunidense em 1947 com o objetivo de ajudar na recuperação dos países europeus devastados pela Segunda Guerra, direcionou em cinco anos de vigência um terço de toda a ajuda externa em forma de alimentos, rações e fertilizantes (STOKKE, 2009; CLAPP, 2012).

O Plano Marshall também esteve inserido no rol de estratégias adotadas pelos EUA durante a Guerra Fria para assegurar a influência norte-americana na Europa. Além dos benefícios econômicos e comerciais que a venda concessionada e a doação de alimentos trouxeram para os EUA, esses instrumentos também agregavam benefícios geopolíticos (PORTILLO, 1987).

O mais importante marco para a assistência alimentar internacional durante a década de 1950, de modo mais específico, foi a aprovação – por parte do Congresso dos EUA – do Agricultural Trade Development and Assistance Act, mais conhecido como Public Law 480 (PL-480) e, a partir da década de 1960, como Food for Peace (Alimentos para a Paz). A PL-480, sancionada pelo presidente Dwight D. Eisenhower em 1954, institucionalizou uma política permanente de assistência alimentar internacional estadunidense.

Em 1950, a pressão da acumulação de excedentes agrícolas (principalmente o trigo) era um problema econômico para os EUA. A criação de uma política permanente de assistência alimentar internacional se mostrou oportuna, pois conjugava múltiplos interesses: a necessidade de escoamento de excedentes, no intuito de manter a lucratividade da classe agrícola; a ambição por

abertura de comércio no exterior; e a expansão da influência geopolítica no âmbito de disputa com a União Soviética (PORTILLO, 1987; HOPKINS, 1992; BURBACH; FLYNN, 1982; LIMA; DIAS, 2016). O presidente Eisenhower declarou que o propósito da lei era: “lançar as bases para uma expansão permanente de nossas exportações de produtos agrícolas com benefícios duradouros para nós mesmos e para os povos de outras terras” (USAID, 2004, n/p, tradução nossa).

Portanto, a consolidação de políticas e programas de assistência alimentar internacional durante os anos 1940 e 1950 esteve vinculada aos desígnios dos EUA e de outros grandes exportadores agrícolas em detrimento das necessidades dos países recipiendários (isto é, daqueles que recebem assistência alimentar internacional). Os princípios basilares da política de assistência alimentar instituíram que a ajuda deveria provir dos estoques de alimentos dos doadores; complementar (e não substituir) o fluxo regular de importação de alimentos para países recipiendários; ser fornecida a base de arranjos temporários susceptíveis aos interesses políticos e econômicos dos doadores; e alimentar os famélicos (HOPKINS, 1984).

Além da aprovação da PL-480, o ano de 1954 assistiu também à instituição - no âmbito da FAO - dos Principles on Surplus Disposal (PSD), elaborados pelo Consultative Subcommittee on Surplus Disposal (CSSD), que consistia em um braço do Committee on Commodity Problems (CCP) (criado em 1949). Essas instâncias pertencentes à FAO foram instituídas para fornecer alguma regulamentação sobre a relação entre o comércio internacional agrícola e as políticas de assistência alimentar internacional (SHAW, 2001; STOKKE, 2009).

De modo geral, os PSD consistiram em um código de conduta, sem cunho mandatório, que buscava assegurar que as commodities agrícolas doadas em forma de assistência alimentar internacional não afetariam o fluxo de importação comercial de alimentos dos países recipiendários, nem desencorajariam ou prejudicariam suas produções agrícolas domésticas (ZHANG, 2004; RUTTAN, 1993). O CSSD, dessa forma, estava encarregado de monitorar as transações de assistência alimentar internacional dos países, verificando o alinhamento aos princípios firmados. Os PSD também serviram como resposta às queixas de países exportadores de grãos, que acusavam os EUA de praticarem dumping sob a justificativa de ajuda externa (CLAPP, 2012).

Apesar dos primeiros ensaios de criação de um projeto de regime de assistência alimentar internacional, o cenário para o surgimento de uma instituição internacional se tornaria mais favorável na década de 1960. Em meio aos processos de descolonização, a preocupação da ONU em relação aos países em desenvolvimento aumentou, inclusive porque os novos países passaram a ter voz dentro da própria organização. Não à toa, os anos 1960 foram intitulados de Década de Desenvolvimento das Nações Unidas (SHAW, 2001). Além disso, dado o contexto da Guerra Fria, potências capitalistas estavam preocupadas em usar a assistência alimentar internacional para amenizar condições de pobreza com o fito de tornar menos sedutora a opção dos países periféricos pelo socialismo (CLAPP, 2012).

Diante disso, no começo da década de 1960, o diretor geral da FAO e o secretário geral da ONU promoveram um estudo sobre a criação de um programa capaz de usar excedentes alimentares com fins desenvolvimentistas. O diretor geral da FAO convocou uma Comissão Consultiva Intergovernamental (CCI) e em 1961 o referido grupo lançou o documento intitulado “Proposal Regarding Procedures and Arrangements for Multilateral Utilization of Surplus Food” – posteriormente aprovado pela Conferência da FAO e a Assembleia Geral da ONU (AGONU) no mesmo ano. O documento serviu como base para a elaboração das duas resoluções⁷ que criaram o PMA. Devido aos bons resultados de atuação apresentados pelo Programa durante seus três anos experimentais, a AGONU e a Conferência da FAO aprovaram sua continuação permanente em dezembro de 1965 (PHILLIPS, 1981).

Os EUA assumiram papel de protagonismo na criação do PMA. O interesse estadunidense por uma maior multilateralização da assistência alimentar internacional tornou-se perceptível a partir da campanha presidencial de 1960. O candidato republicano Richard M. Nixon, que ocupava a vice-presidência dos EUA à época, foi responsável pelo primeiro documento público que continha uma proposta de criação de um sistema de assistência alimentar multilateral baseado na distribuição de excedentes de alimentos. Nixon argumentava que o apoio à criação desse sistema contribuiria para a projeção de uma imagem positiva dos EUA. No mesmo ano, o presidente Eisenhower, seguindo a proposta encabeçada por Nixon, foi o responsável por sugerir ao diretor da FAO e ao secretário geral da ONU o supracitado estudo que deu origem ao PMA (RUTTAN, 1993; SHAW, 2001; STOKKE, 2009).

Em 1961, já durante a administração de John F. Kennedy, George McGovern – diretor do gabinete do programa Food for Peace – defendeu que a FAO deveria exercer um papel mais amplo com relação ao desenvolvimento, execução e distribuição multilateral de alimentos. Os EUA eram favoráveis a uma abordagem multilateral para o uso de commodities agrícolas como um complemento aos arranjos bilaterais de ajuda externa (SHAW, 2001; STOKKE, 2009).

Como proposta concreta, o documento apresentado por McGovern à CCI propunha um programa inicial com o prazo de três anos e com orçamento de US\$ 100 milhões em mercadoria ou dinheiro, estando os EUA dispostos a contribuir com US\$ 40 milhões em commodities. O objetivo inicial do programa seria o de satisfazer necessidades de emergência. A proposta apresentada por McGovern foi aceita pelo CCI e posteriormente incorporada nas resoluções que resultaram na criação do PMA (SHAW, 2001; STOKKE, 2009).

O PMA foi criado sob supervisão da ONU e da FAO. Foi estabelecido o Intergovernmental Committee (IGC) como órgão gerenciador do Programa, composto por 20 nações cujos membros eram escolhidos pelo Conselho da FAO e pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, sigla em inglês) (SHAW, 2001; STOKKE, 2009).

⁷ Resoluções 1/61 da Conferência da FAO (24 de novembro de 1961) e 1714 da Assembleia Geral da ONU (19 de dezembro de 1961).

Quanto a sua estrutura organizacional inicial, o PMA era completamente submisso ao sistema ONU/FAO. A instituição estava obrigada a apresentar anualmente os progressos alcançados ao ECOSOC e ao Conselho da FAO. O diretor executivo – cargo referente ao administrador principal do PMA – era nomeado pelo secretário geral da ONU e pelo diretor geral da FAO, após consulta com o IGC. Os altos funcionários eram escolhidos pelo diretor executivo apenas em acordo com o secretário geral e o diretor geral (SHAW, 2001).

As finanças do PMA eram confiadas ao diretor geral da FAO. O Programa também terceirizava serviços técnicos, administrativos e financeiros de outras organizações. Isso impedia que desenvolvesse seus próprios serviços e, portanto, uma estrutura burocrática e técnica próprias para melhor administrar questões de sua competência. Era também requerido ao PMA esforços para manter gastos mínimos com um alto grau de eficiência. A instituição também não possuía sede própria e ficava alojada no prédio da FAO (SHAW, 2001).

De modo geral, nos primeiros anos do PMA persistiam entraves relacionados tanto ao hegemonismo dos EUA quanto à ingerência da FAO. Embora tenha encabeçado a criação do PMA, o compromisso dos EUA com a instituição foi moldado de acordo com certas condições. O país via utilidade em canalizar assistência alimentar internacional através do PMA em países onde pressões políticas internas pudessem dificultar a sua ajuda bilateral. Em outras palavras, a força do compromisso estadunidense estava baseada na visão de como a assistência alimentar multilateral poderia ser uma extensão de seus interesses unilaterais (RUTTAN, 1993).

A proposta apresentada por McGovern nos anos 1960 considerava que o PMA não prejudicaria as políticas de ajuda bilateral dos EUA. Por isso, a ajuda multilateral oferecida pela instituição em seus anos iniciais estava em concordância com os desejos estadunidenses de atender majoritariamente a situações de emergência (e, com isso, evitar um compromisso de ajuda em longo prazo por parte dos doadores), com base no uso de excedentes agrícolas. No período experimental, a maior parte da assistência alimentar internacional foi providenciada bilateralmente pelos EUA (96% em 1963) e, quanto às doações ao PMA, o país exerceu controle direto em relação a como os recursos seriam utilizados, reduzindo o caráter multilateral do Programa (STOKKE, 2009).

Concomitantemente, a dependência do PMA em relação à FAO provocou uma inércia burocrática da instituição em seus anos iniciais. Após a aprovação da continuidade do PMA, não houve uma revisão dos seus princípios e regulamentos. Os objetivos limitados que inicialmente a instituição possuía limitaram, no decorrer do seu crescimento, sua capacidade de resposta e atuação. Não à toa, durante a primeira década de existência, o PMA foi um ator marginal em relação à oferta de assistência alimentar internacional, sendo responsável por apenas 4% do total (CHARLTON, 1992).

Esse cenário caracterizado pela influência dos EUA e pela ingerência da FAO iria mudar parcialmente a partir dos anos 1970, principalmente como consequência das crises mundiais que marcaram a referida década.

3. OS ANOS 1970-1990: MUDANÇAS NOS PRINCÍPIOS E NA ESTRUTURA DO PMA

Como abordado na seção anterior, a assistência alimentar internacional, desde a sua institucionalização na década de 1950, esteve orientada por quatro princípios gerais: a) que os alimentos fossem doados a partir de estoques regulares de excedentes do país doador; b) que os alimentos doados seriam um complemento das importações dos países recipiendários; c) que os acordos estabelecidos entre países doadores e recipiendários fossem feitos por arranjos ad hoc sensíveis à política e à economia dos países doadores; 4) e que os alimentos deveriam alcançar diretamente as pessoas famintas (HOPKINS, 1984).

Contudo, a disseminação de informações sobre as causas da fome no mundo aumentou o interesse público em encontrar soluções eficientes para este mal. Houve expressivo aumento de estudos e pesquisas sobre fome global. Nos EUA, acentuou-se a pressão exercida em torno dos legisladores, sobretudo por grupos de lobby da sociedade civil como o Hunger Project⁸. Comunidades epistêmicas⁹ exerceram influência na tentativa de mudar a postura dos policymakers e da opinião pública. Para estes grupos, a assistência alimentar deveria ser uma ferramenta de desenvolvimento econômico e de combate à insegurança alimentar, ao invés de servir como remédio para causas emergenciais pontuais ou para a eliminação de excedentes agrícolas (HOPKINS, 1992).

Como argumenta McMichael (2016), a primeira metade dos anos 1970 experimentou uma crise do regime alimentar encabeçado pelos EUA, com a alta acentuada do preço mundial dos alimentos. A mudança súbita e excessiva de preço é o sinal mais claro de crise, visto que “no final das contas, um regime alimentar envolve a submissão de rotas internacionais de produtos alimentícios a um preço administrado” e que “é esse efeito de preço que expressa o princípio organizacional central de determinado regime, visto que constitui poder de mercado para fins políticos” (idem, p. 41). Os regimes alimentares, portanto, enfrentaram historicamente movimentos de contestação advindos da sociedade civil, ao reivindicarem reformas e mudanças (Friedmann, 2005). No contexto do regime alimentar centrado nos EUA – como subsequentemente será demonstrado –, houve uma tentativa de se absorver contestações, por meio de reformas institucionais do PMA nas décadas seguintes, no intuito de garantir a manutenção do próprio regime, de modo geral, e a ingerência dos países desenvolvidos (sobretudo os EUA) na política de assistência alimentar internacional, de modo mais específico.

⁸ O The Hunger Project, criado em 1977, tem como principal objetivo mobilizar a opinião pública (especificamente o eleitorado) em prol de pautas relacionadas ao combate da fome no mundo (THE HUNGER PROJECT, 2021).

⁹ Entende-se comunidade epistêmica como “uma rede de profissionais com experiência e competência reconhecidas em uma área específica, bem como uma reivindicação confiável de conhecimento de políticas públicas dentro desta determinada área” (HAAS, 1992, p. 3, tradução nossa).

Esses grupos contestadores dentro dos EUA se contrapunham ao triângulo de ferro¹⁰ da assistência alimentar, formado pelo agronegócio, por empresas de transporte marítimo e por organizações da sociedade civil responsáveis por distribuir alimentos doados a países recipientes. O triângulo de ferro se mostrava favorável ao modelo de ajuda emergencial baseado na entrega direta de alimentos, por causa dos intrínsecos benefícios econômicos. Os produtores e processadores agrícolas escoavam excedentes; o oligopólio das empresas de transporte marítimo garantia contratos governamentais significativos para transportar as cargas de assistência alimentar; e as ONGs administravam as doações em países recipientes e, com isso, conseguiam financiar suas próprias atividades (LIMA; DIAS, 2016).

Princípios ligados à agenda da promoção do desenvolvimento começaram a desafiar os antigos. Os novos defendiam que os alimentos deveriam ser: a) fornecidos de forma mais eficiente; b) como substitutos das importações em países recipientes; c) através de compromissos de longo prazo; d) e proporcionarem investimentos em prol do desenvolvimento em países recipientes (HOPKINS, 1984). Essa proposta de mudança de visão da política de assistência alimentar internacional ganharia força com a crise alimentar da década de 1970 e também influenciaria o PMA em seus anos posteriores.

A crise alimentar da década de 1970 representou o declínio da dominação dos EUA no mercado agrícola internacional. Durante os anos 1950 e 1960, os EUA despenderam um grande esforço político para garantir o comércio agrícola ao manter reservas (com o propósito de estabilizar preços) e assistência alimentar internacional (para expandir as exportações e criar dependência de grãos estadunidenses em países recipientes) (LIMA; DIAS, 2016; MCMICHAEL, 2016). A partir de 1969, no entanto, o presidente Nixon reduziu a interferência estatal no mercado agrícola. De maneira prática, essa medida significou a queda das reservas de grãos voltada à regulação de preços. O governo havia analisado que o custo-benefício da manutenção das reservas era alto e de pouco retorno, principalmente na geração de renda para os agricultores (ROTHSCHILD, 1976).

A desvalorização do dólar em 1971 e a queda das reservas de grãos proporcionaram um aumento da demanda pelos produtos agrícolas dos EUA. Esse cenário provocou uma alta dos preços e a indisponibilidade de alimentos, contribuindo para a baixa significativa da assistência alimentar internacional (CLAPP, 2012; LIMA; DIAS, 2016).

Levando-se em consideração o cenário preocupante de escassez alimentar que se desenhava durante a década de 1970 no cenário internacional, Henry Kissinger – o secretário de estado dos EUA à época – propôs a realização de uma conferência global no âmbito da ONU para discutir os efeitos e possíveis soluções para a crise alimentar, numa tentativa de amenizar as contestações em torno da liderança dos EUA na política de assistência alimentar internacional. Como consequência, a FAO realizou a Conferência Mundial de Alimentos em 1974. A resolução XVIII, aprovada na

¹⁰ Triângulo de ferro é uma rede de atores dos setores público e privado que interagem entre si para controlar uma determinada agenda política (DIVEN, 2006).

conferência, apontou a importância de se promover o desenvolvimento a partir da política de assistência alimentar internacional ao invés de utilizá-la como uma ferramenta de escoamento de excedente agrícola. A mesma resolução recomendou que os países doadores aumentassem o nível mínimo de toneladas de alimentos doados de 4,5 milhões para 10 milhões. A resolução XXII da mesma conferência propôs a substituição do IGC pelo Committee on Food Aid Policies and Programmes (CFA), que, na prática, significou o aumento do número de membros, de 24 para 30, sendo 15 eleitos pela ECOSOC e outros 15 pela FAO (SHAW, 2001; CLAPP, 2012).

Outro importante resultado proveniente da mesma conferência foi a elaboração do documento intitulado “The Guidelines and Criteria for Food Aid”, que instituiu orientações e critérios norteadores das políticas de assistência alimentar internacional. O documento recomendava que os países elaborassem diretrizes sobre a implementação da supracitada resolução XVIII, que tratava da formulação de uma política de melhoria para a assistência alimentar internacional. Seguindo a recomendação, em maio de 1979 o CFA acordou sobre algumas prioridades que deveriam dirigir as políticas de assistência alimentar internacional. Decidiu-se que os países pobres que sofriam de escassez alimentar deveriam ser priorizados nas doações. Ademais, os países também concordaram que as políticas poderiam ser direcionadas para aliviar crises emergenciais e apoiar projetos de desenvolvimento voltados para a promoção da produção agrícola local, do emprego, da renda e da melhoria nutricional em países recipientes (SHAW, 2001).

Entre o fim da década de 1970 e durante a década de 1980, os principais países doadores de alimentos, influenciados por essa mudança normativa das políticas de assistência alimentar em nível internacional, passaram a reformular suas próprias políticas. O parlamento europeu, por exemplo, substituiu as doações feitas em grãos por doações em dinheiro com o propósito de comprar, quando possível, os alimentos diretamente dos países recipientes. A simultânea barrocada nos estoques de grãos, a crescente necessidade por alimentos em diversas partes do mundo e as evidentes dificuldades financeiras nos países de baixa renda transformaram a compra no território do país beneficiário em uma ferramenta não só de atendimento das carências alimentares, mas de fortalecimento da economia local (CLAPP, 2012; HOPKINS, 1992).

Nos EUA, ocorreram significativas mudanças na política de assistência alimentar internacional, porém mesclando propósitos humanitários e desenvolvimentistas com interesses do triângulo de ferro. Em 1976, o país estabeleceu que 75% de toda a assistência alimentar seria destinada a países com necessidades reais, a despeito de interesses geopolíticos (DIVEN, 2006). Em 1980, foi criado a Food Security Wheat Reserve (renomeada Bill Emerson Humanitarian Trust em 1998), um complemento da assistência alimentar oferecida por meio da PL-480. Em 1985 foi aprovado o Food Security Act, que previa a venda de mercadorias agrícolas em moeda estrangeira não conversível. A moeda local arrecadada seria utilizada para promover o agronegócio nos países recipientes. No mesmo ano também foi criado o programa Food for Progress, que garantia ajuda

aos países que se comprometessem em implantar reformas liberais no setor agrícola (RUTTAN, 1993; LIMA; DIAS, 2016).

Assistiu-se também a uma crise na relação FAO-PMA, sobretudo porque a dependência do segundo em relação à primeira era insustentável. O PMA ultrapassou a FAO em termos de gastos, se tornou responsável por um quarto da assistência alimentar global e se consolidou como a maior fonte de ajuda multilateral depois do Banco Mundial, sendo responsável por um terço dos recursos transferidos através da ONU (CHARLTON, 1992).

Após anos de negociações, em 1991 conseguiu-se revisar o regulamento geral do PMA. As mudanças resumiram-se em dois principais ganhos. O primeiro foi a independência financeira da instituição, pois o diretor executivo do PMA passou a controlar o fundo fiduciário. O segundo consumou-se na descentralização administrativa do órgão: o CFA assumiu a direção e supervisão de todos os aspectos da instituição; a quantidade de Estados membros do órgão aumentou de 30 para 42 (sendo 27 países em desenvolvimento e 15 países desenvolvidos); o diretor executivo obteve autonomia para aprovar assistência alimentar emergencial; e a instituição ganhou sede própria (SHAW, 2001).

Mudanças institucionais continuaram a acontecer nos anos seguintes. Após aprovar em dezembro de 1992 a Resolução 46/18219, requisitando maior coesão na coordenação da assistência humanitária fornecida pelo sistema ONU, a AGONU adotou em 1993 a Resolução 48/16220 requerendo que os órgãos governativos dos fundos e programas do Sistema ONU fossem configurados em Juntas Executivas (Executive Board) com atribuições semelhantes e composição de 36 membros. Por meio da Resolução 9/95 da FAO e da Resolução 50/8 da AGONU, adotadas em 1995, o CFA foi substituído pela Junta Executiva do PMA, que passou a vigorar em janeiro de 1996 (STOKKE, 2009).

Apesar da consolidação da autonomia do PMA e maior ênfase dada à agenda desenvolvimentista, a assistência alimentar internacional voltada para interesses políticos e econômicos dos países doadores (sobretudo o escoamento de excedentes agrícolas) não foi totalmente substituída pela assistência alimentar internacional voltada à promoção do desenvolvimento e da segurança alimentar em países recipientes. Os novos princípios, na verdade, passaram a coexistir com os antigos.

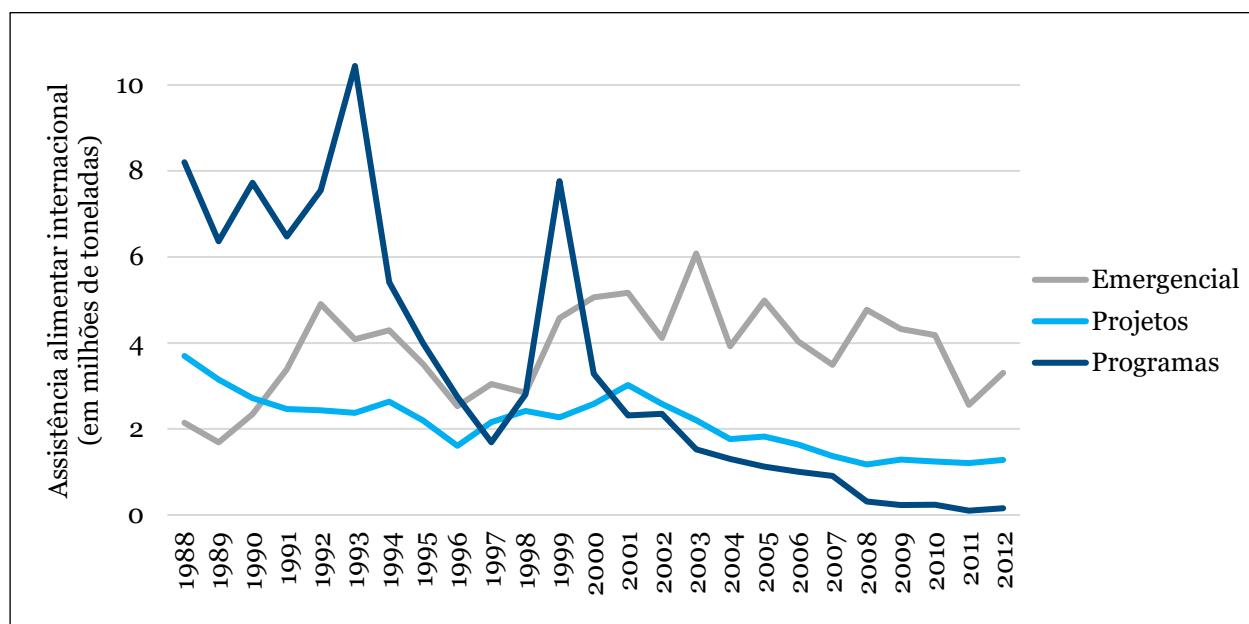
4. SÉCULO XXI: A EMERGÊNCIA DE DOADORES NÃO TRADICIONAIS

A falta de objetividade quanto aos princípios norteadores ajudou a criar uma inconsistência na construção da política de combate à fome e prejudicou a credibilidade da assistência alimentar internacional para fins desenvolvimentistas. O resultado deste cenário ficou perceptível com o

aumento da ajuda emergencial e a queda da assistência alimentar internacional voltada para a promoção do desenvolvimento.

O colapso da Guerra Fria impulsionou o aumento da demanda por ajuda emergencial, especialmente no continente africano, o que fez com que o PMA aumentasse o foco nesse sentido (HOPKINS, 2009). O posterior sucesso dessas operações contribuiu para que a ajuda emergencial se tornasse o principal vetor de assistência alimentar do Programa (CLAY, 2003). A assistência alimentar emergencial ultrapassou os programas e projetos a partir dos anos 2000, como demonstra o gráfico 1. Enquanto essa se dava de maneira pontual e por doação direta de alimentos – com objetivo de atender demandas alimentares relacionadas a crises de escassez –, os programas e projetos eram construídos a longo prazo, a fim de promover a segurança alimentar em países recipientes e, em sua grande parte, não envolviam a doação direta de alimentos.

GRÁFICO 1 – FLUXO DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR INTERNACIONAL POR CATEGORIA¹¹



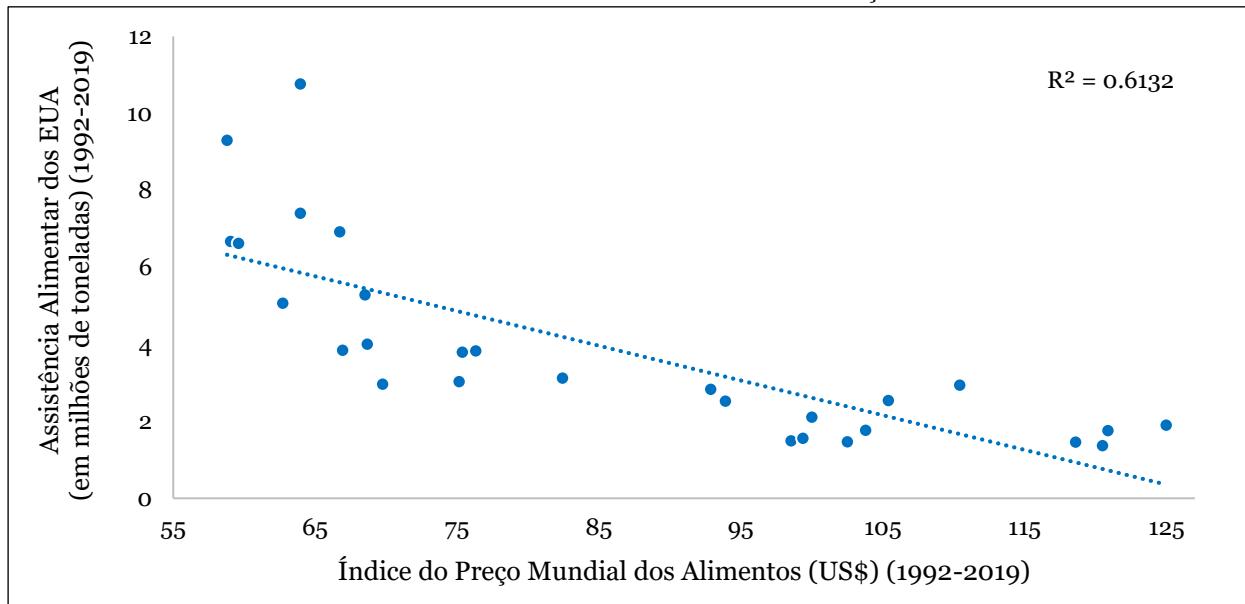
FONTE: Elaboração própria com base em WFP (2008a; 2009; 2010a; 2011; 2012).

Apesar de sua importância, a ajuda emergencial feita por doação direta de alimentos sempre enfrentou o entrave de estar vulnerável ao índice do preço mundial de alimentos e à necessidade econômica de se escoar excedentes agrícolas. Quando ocorre uma alta do preço dos alimentos em nível mundial, há uma tendência probabilística de que a assistência alimentar estadunidense – e de outros países – caia. O gráfico 2 demonstra, como exemplo, a correlação negativa entre a assistência alimentar internacional dos EUA e o índice do preço

¹¹ Os dados referem-se ao somatório da assistência alimentar internacional feita por governos, organizações não-governamentais e o PMA. Os dados eram coletados pelo International Food Aid Information System (FAIS), vinculado ao PMA. A instituição interrompeu este tipo de coleta e os últimos dados são de 2012 (WFP, 2021).

mundial de alimentos. Esse fato expõe os interesses econômicos prioritários na promoção da política de assistência alimentar. Cabe enfatizar que historicamente os EUA se portaram como o maior financiador do PMA: entre 1998 e 2019 (considerando os dados disponíveis), o país foi responsável por uma média de 43% do total das contribuições recebidas pelo Programa (WFP, 2019). Em outras palavras, as atividades do PMA ficariam comprometidas sem o financiamento estadunidense.

GRÁFICO 2 – ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DOS EUA x ÍNDICE DO PREÇO MUNDIAL DOS ALIMENTOS



FONTE: Elaboração própria com base em Global Policy Forum (2021), USAID (2021), IMF (2021).

A queda da assistência alimentar internacional – observada no gráfico 1 – e a alta dependência financeira do PMA em relação a um pequeno número de países (com destaque para os EUA) contribuíram para que a realização de esforços para a ampliação dos recursos e a multilateralização das fontes contributivas da instituição se tornassem prioridades a partir da virada do século XX. Em 2000, 90% das contribuições recebidas pelo PMA foram feitas por apenas 10 países. Isso expôs a alta dependência em relação a um núcleo pequeno de doadores, visto que no mesmo ano o PMA recebeu contribuições de 68 fontes diferentes (WFP, 2019).

A pauta da multilateralização das fontes contributivas esteve primeiramente presente no Plano Estratégico e Financeiro do quadriênio 1998-2001 do PMA. Em 2003, o tema foi abordado de forma mais contundente influenciado pela resolução 56/201 da 56ª Sessão da AGONU, que enfatizou a necessidade de se evitar uma dependência extrema a um limitado número de doadores. A resolução recomendava que as agências e fundos do sistema ONU promovessem o compartilhamento das responsabilidades contributivas entre os membros, no intuito de expandir os fluxos de doações advindos de fontes não tradicionais (incluindo fontes privadas e fundos multilaterais) (UN, 2001).

Um avanço nessa agenda foi dado em 2002, por influência de James Morris (diretor executivo do PMA à época). Um relatório elaborado por Morris previa a implementação das normativas da supracitada resolução da AGONU. O diretor enfatizou a necessidade de incentivar outros países a se tornarem doadores de ajuda alimentar internacional, a fim de ampliar o apoio ao combate à fome mundialmente (WFP, 2003a). O relatório foi objeto de debate por parte da Junta Executiva na sessão anual de 2003. O documento foi aprovado com alterações. Especificamente, o texto aprovado retirou a expressão “doadores de ajuda alimentar”, com o intuito de incentivar países a doarem não apenas alimentos, mas também recursos monetários (LIMA; SANTANA, 2020).

Embora o PMA passasse a reconhecer a importância da expansão de sua base doadora por meio da inserção de novas fontes, a defesa de uma multilateralização não era consensual. Um debate polarizado apontava para a problemática de países emergentes – que enfrentam problemas com segurança alimentar interna – doando alimentos para o exterior (WFP, 2003c). Embora parecesse uma preocupação legítima da Junta Executiva, é possível que essa inquietação quanto à entrada de doadores emergentes viesse de doadores tradicionais como os EUA, que pareciam temer a relativização de sua posição de poder dentro do PMA (LIMA; SANTANA, 2020).

No conflito entre ambas as posições, o cenário de queda de recursos do PMA e progressivo aumento da demanda mundial por grãos (pressionando o preço e estoque dos alimentos) favoreceu a tendência de expansão da base doadora da instituição (CANUTO, 2015). Com isso, duas principais mudanças foram feitas nesse sentido.

A primeira foi a alteração na norma Full-Cost Recovery (FCR). De modo geral, a FCR – adotada em 1996 – previa que os Estados deveriam arcar com todos os custos da doação de alimentos. A norma colocava uma exceção para países em desenvolvimento, economias em transição e doadores não tradicionais, que não pudessem arcar com os custos totais. Esses poderiam realizar doações apenas de commodities ao PMA, caso outro país, o próprio Programa ou a venda de parte da doação feita pudesse arcar com os custos associados (WFP, 2010b). Apesar dessa exceção à norma, a instituição concluiu que doações envolvendo parcerias eram bastante incomuns.

No intuito de fomentar, portanto, um maior número de parcerias em doações, o PMA consolidou a categoria twinning, inserida no âmbito da norma FCR. De forma geral, twinning diz respeito à combinação entre uma doação de insumos alimentares por parte de um doador, com uma contribuição monetária ou serviços relacionados (como transporte da ajuda) de um terceiro no intuito de cobrir custos operacionais (WFP, 2004). Em suma, a consolidação do twinning deu maior espaço para a participação de doadores emergentes que não podiam arcar com todos os custos operacionais. Em contrapartida, a medida também permitiu que os chamados doadores tradicionais pudessem contribuir apenas de forma monetária (LIMA; SANTANA, 2020).

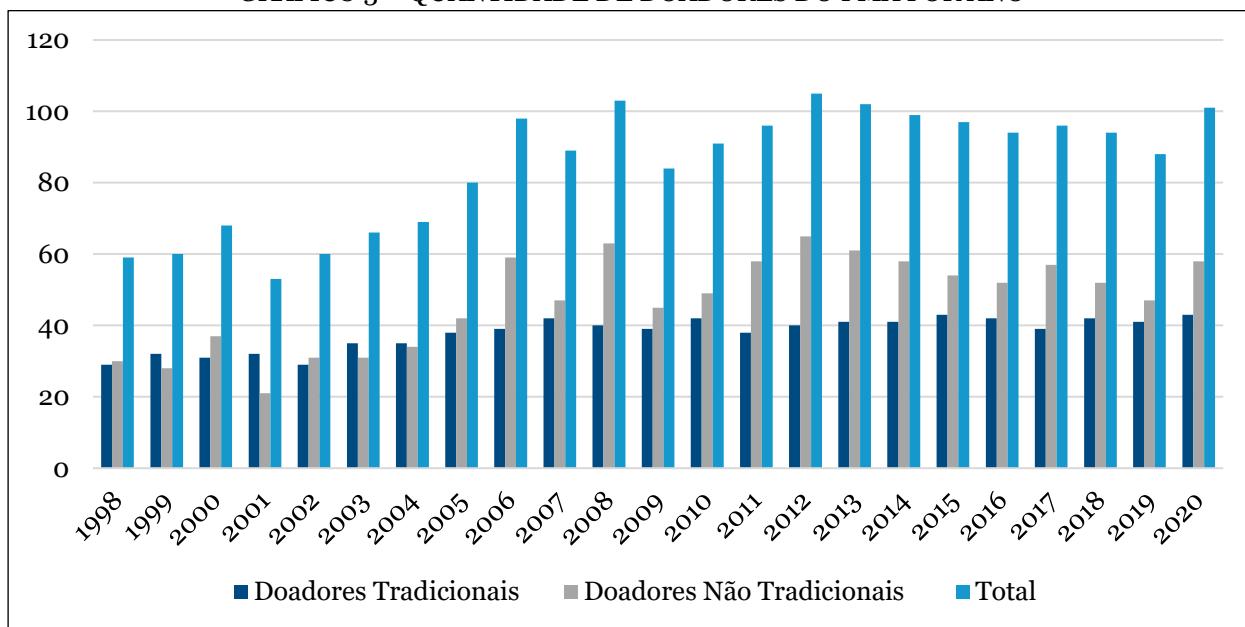
A segunda importante mudança refere-se à reformulação da definição de doador. Até 2004, o PMA diferenciava doadores tradicionais de não tradicionais. Segundo a instituição, um doador tradicional seria um país que normalmente fornecia contribuições ao PMA cumprindo a norma FCR

e estaria incluído nas categorias D e E da listagem de Estados-membros da FAO para a Junta Executiva do PMA (formada somente por países desenvolvidos). Excepcionalmente, o PMA também considerava a Comissão Europeia e a Arábia Saudita no rol de doadores tradicionais. Em contraposição, os doadores não tradicionais seria todo o resto que não cumprisse com os requisitos supracitados (WFP, 1999).

Mas, com a consolidação da categoria twinning, países antes impossibilitados de cobrir os custos das suas doações disporiam de ferramentas alternativas para que esse requisito fosse cumprido. A separação entre doações tradicionais e não tradicionais passou a ser considerada incoerente frente às mudanças realizadas. A ideia era de que o Programa extinguisse a distinção, adotando apenas o termo doador (WFP, 2004).

Ambas as importantes mudanças foram consolidadas em 2004 com a aprovação, por parte da Junta Executiva, do documento intitulado “New partnerships to meet rising needs - expanding the WFP donor base”. Além de ter ratificado a categoria twinning, o documento concedeu maior grau de liberdade a doações deste tipo, pois permitiu que os doadores pudessem escolher os parceiros de contribuição bem como os países que receberiam as doações. Ao transitar do incentivo a doações fechadas – isto é, doações de alimentos com os custos operacionais incluídos – para o incentivo a doações menos restritivas (como o twinning), o Programa deixou de penalizar os pequenos e novos doadores. Dessa forma, o PMA facilitou uma maior entrada de recursos financeiros e alimentares para atender suas necessidades operacionais e tentar rever o quadro de queda da assistência alimentar internacional (LIMA; SANTANA, 2020; CANUTO, 2015).

GRÁFICO 3 – QUANTIDADE DE DOADORES DO PMA POR ANO



FONTE: Elaboração própria com base em WFP (2019).

A partir desta mudança, observou-se um salto no número de doadores (países, setor privado e fundos multilaterais). Enquanto que em 2004 foram 69 doadores, em 2005 esse número foi de 80. Nos anos posteriores, a quantidade de doadores sempre ficou acima de 80, como se observa no gráfico 3. Mesmo durante a crise de 2007-2008, a quantidade de doadores permaneceu estável. É perceptível também que o número de doadores não tradicionais ultrapassou consideravelmente os doadores tradicionais após as mudanças ocorridas em 2004.

No entanto, apesar do crescimento da participação de doadores não tradicionais, não se pode dizer que houve uma maior multilateralização da dependência financeira do PMA. Como apontado anteriormente, em média cerca de metade das doações à instituição são feitas pelos EUA. Observando as doações ao PMA realizadas por todos os doadores tradicionais depois das mudanças de 2004, vê-se que entre 2005 e 2020 o grupo contribuiu em média com 88,3%. Em 2020, por exemplo, apenas dez doadores tradicionais (EUA, Alemanha, Reino Unido, Comissão Europeia, Canadá, Japão, Suécia, Arábia Saudita, Noruega e Suíça) foram responsáveis por 82% de todas as contribuições. É um valor alto, visto que nesse mesmo ano o PMA recebeu doações de 101 diferentes fontes (WFP, 2019).

A despeito dos esforços para se multilateralizar a dependência financeira do PMA, a instituição continuou dependente, quase que integralmente, das doações dos EUA e de um seletivo grupo de doadores tradicionais. Mas não se pode negar que as mudanças implementadas pelo Programa, bem como o esforço institucional para aumentar o rol de doadores em número e em diversificação (países, fundos multilaterais, setor privado, etc.), contribuíram para amenizar os efeitos da crise alimentar de 2007-2008.

Desde o começo dos anos 2000, o mundo presenciou um aumento sucessivo do índice do preço mundial dos alimentos. Dentre as razões por trás disso estavam: o aumento da demanda pressionada pela ascensão das classes médias em países emergentes (como China e Índia); a ocorrência de secas e baixa de produção em países e regiões agrícolas (como a Rússia, a Argentina, a Austrália e o sul da Europa); a alta do preço do petróleo; e o aumento do uso de insumos agrícolas para a produção de biocombustíveis. Com o rápido aumento no índice do preço mundial de alimentos a partir de 2007, alguns países decidiram restringir suas exportações agrícolas, pressionando ainda mais a elevação dos preços (HOPKINS, 2009). Ao final de 2008 e durante boa parte de 2009, observou-se uma queda no preço mundial de alimentos, mas, de modo geral, o índice se manteve muito alto se comparado com a série histórica (IMF, 2021).

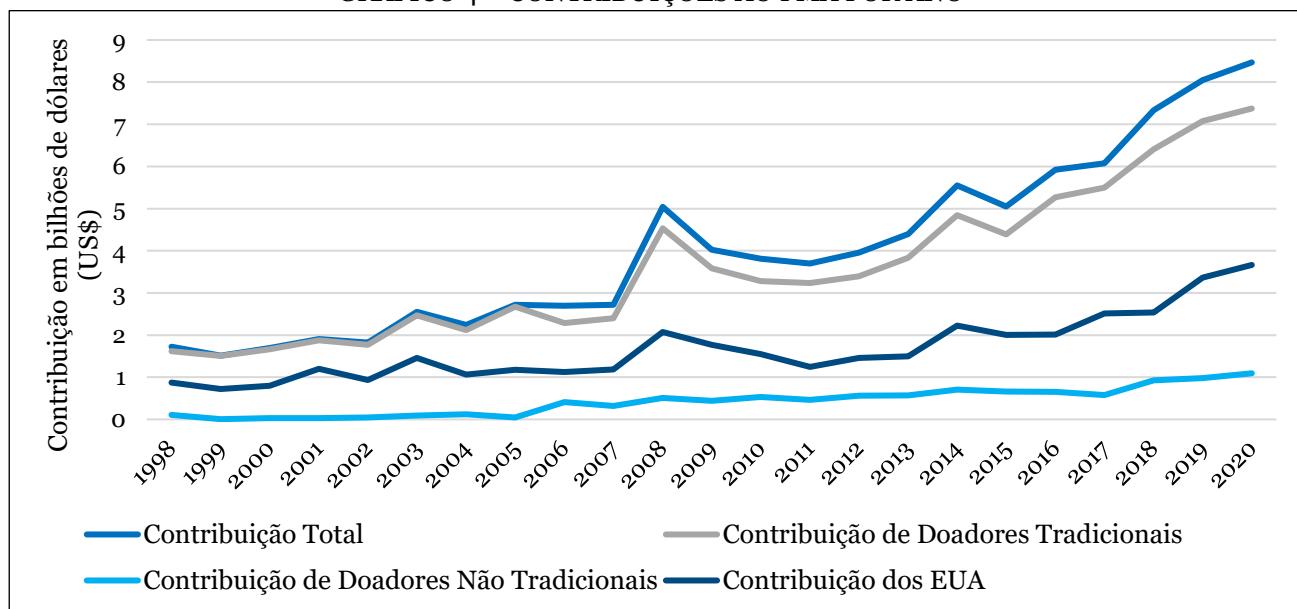
A crise pressionou o PMA para que o sistema de assistência alimentar criado pela instituição desde a sua origem pudesse ser revisado. O Plano Estratégico para 2008-2013 proporcionou uma mudança conceitual de ajuda alimentar (food aid) para assistência alimentar (food assistance). Enquanto que o primeiro termo referia-se às doações emergenciais em espécie alimentar, o segundo estaria mais ligado à promoção de soluções de combate à fome e da segurança alimentar em longo prazo.

De modo mais específico, a assistência alimentar estaria desvinculada da doação direta de grãos e ligada ao fornecimento de dinheiro para fins relacionados com a alimentação (WFP, 2008b). Essa mudança não é consensual, pois as formas como os atores (Estados, organizações internacionais, etc.) definem a assistência alimentar variam consideravelmente. Algumas definições, por exemplo, abarcam todas as formas de intervenção humanitária relacionadas ao combate da insegurança alimentar e à promoção da nutrição (incluindo a ajuda alimentar em espécie, as transferências em dinheiro e formas de apoio à produção e aos mercados locais), outras limitam a nova terminologia apenas às doações por meio de transferência monetária (HARVEY et al, 2010).

Para o Plano Estratégico de 2014-2017, a supracitada mudança se manteve, com a adicional preocupação de aumentar a eficiência da assistência alimentar e alinhá-la a objetivos globais de combate à fome (WFP 2013). O Plano Estratégico de 2017-2021, por sua vez, corroborou a importância do foco em assistência alimentar e, mais do que isso, objetivou promover a Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, aprovados pela AGONU em 2015, tendo como principal foco o objetivo dois: Fome Zero (WFP, 2017).

Essa mudança de perspectiva fez com que o PMA se transformasse parcialmente em uma agência de promoção de crescimento e desenvolvimento, além do combate à fome direta (CANUTO, 2015). A partir dessa nova visão, o PMA promoveu ferramentas diversas que incluem “mecanismos de priorização de compras locais e regionais, adiantamento de recursos para pré-posicionar alimentos em depósitos estratégicos, bem como o direcionamento de transferências de base alimentar, como subsídio alimentar, transferência de renda, vouchers e apoio à agropecuária” (CANUTO, 2015, p. 11, tradução nossa).

GRÁFICO 4 – CONTRIBUIÇÕES AO PMA POR ANO



FONTE: Elaboração própria com base em WFP (2019).

O esforço empreendido para incentivar o aumento das contribuições surtiu efeito. Como se vê no gráfico 4, a contribuição ao PMA subiu durante a crise de 2007-2008 e aumentou sucessivamente, alcançando um patamar recorde de mais de oito bilhões de dólares em 2020. Ao mesmo tempo, pode-se constatar a ainda forte dependência da instituição em relação aos doadores tradicionais (especialmente os EUA) e a fraca participação de doadores emergentes, embora se observe que, a partir de 2005, houve um maior descolamento entre as linhas de contribuição total e doadores tradicionais, o que indica que as mudanças ocorridas em 2004 surtiram um efeito visível quanto ao aumento da participação de doadores não tradicionais.

Para contornar possíveis cortes orçamentários, a ONU acatou a indicação do presidente Trump para que David Beasley ocupasse o cargo de diretor executivo do PMA. A presença de um estadunidense no cargo não era nova: seis dos 13 diretores na história da instituição eram dos EUA. Todos os diretores estadunidenses antes de Beasley, no entanto, possuíam experiência em políticas de ajuda externa, enquanto que o novo não tinha qualquer proximidade com o tema nem com o sistema ONU. Mas, por ser bastante próximo do presidente Trump, Beasley poderia poupar o PMA de possíveis cortes orçamentários (DIAS; LIMA, 2021). Pelo que se vê no gráfico 4, o novo diretor parece ter exercido bem essa função.

Esse último fato, porém, leva a crer que – apesar dos esforços empreendidos pelo Programa com o intuito de garantir relativa independência institucional e financeira – a influência dos EUA ainda é presente e fundamental para o funcionamento da instituição.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do PMA na década de 1960 adveio de uma maior preocupação com a agenda da fome em um cenário internacional que ainda se encontrava marcado por uma guerra mundial. Nesse sentido, a assistência alimentar internacional se mostrava como uma ferramenta fundamental para atender crescentes demandas – sobretudo emergenciais – causadas pela falta de acesso a alimentos. Soma-se a isso o fato de que nenhum país seria capaz de atender sozinho a demanda por assistência alimentar no mundo.

Afora as preocupações humanitárias em torno de se criar mecanismos de cooperação de combate à fome, os EUA enxergavam a institucionalização (interna e internacional) das políticas de assistência alimentar como um meio estratégico para buscar interesses econômicos e geopolíticos. No campo da economia, as políticas de assistência alimentar estadunidenses serviram como ferramenta de escoamento de excedentes agrícolas, impulsionado pelo lobby do triângulo de ferro. E no escopo geopolítico, se constituíram como ferramenta de projeção da influência dos EUA em um contexto de disputa com a União Soviética.

Não se pode negligenciar, no entanto, que no curso de toda a história do PMA forças antagônicas atuaram para aproximar as políticas de assistência alimentar internacional a objetivos mais humanitários e desenvolvimentistas. Como explicado, movimentos de contestação às regras dos regimes alimentares tendem a aparecer e ganhar força em momentos de crise. Em contrapartida, há um movimento para que o regime alimentar absorva as contestações e reformas requeridas, no intuito de garantir seu funcionamento. O anseio por uma maior multilateralização do Programa ganhou força com um processo de reformas que abriram espaço para uma maior participação de doadores emergentes dentro da instituição. Mas, da mesma forma, não se pode negar a importância que os EUA, bem como os doadores tradicionais, retiveram. Em outras palavras, as finanças do Programa não se sustentariam sem a participação de um grupo seletivo de doadores: os países desenvolvidos.

Por essa razão, apesar dos esforços empreendidos pelo PMA para diversificar o rol de doadores, os EUA continuam sustentando sua hegemonia dentro da instituição. O maior problema dessa relação, contudo, está no fato de que as políticas de assistência alimentar internacional estadunidenses são ligadas a interesses econômicos de grupos nacionais e que podem minar os esforços do Programa em se aproximar de objetivos mais humanitários e desenvolvimentistas. O PMA chegou aos 60 anos com um Nobel da Paz por seus esforços humanitários em nível global, mas ainda enfrentando entraves institucionais que desafiam o bom funcionamento da própria instituição.

*Artigo recebido em 16 de abril de 2021,
aprovado em 03 de outubro de 2021.

REFERÊNCIAS

- BURBACH, Roger; FLYNN, Patrícia. **Agroindústria nas Américas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- CANUTO, Patrícia. **Emerging Donors and Food Assistance: Challenges and Opportunities for the partnership between Brazil and the World Food Programme**. Roma. Dissertação (Mestrado em Cooperação e Projetos para o Desenvolvimento). Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 2013.
- CHARLTON, Mark W. Innovation and Inter-Organizational Politics: The Case of World Food Programme. **International Journal**, vol. 47, n. 3, p. 630-665, 1992.
- CLAPP, Jennifer. **Hunger in the balance: The new politics of international food aid**. Ithaca: Cornell University Press, 2012.
- CLAY, Edward. Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System. **Development Policy Review**, vol. 21, n. 5-6, p. 697-709, 2003.
- DIAS, Atos; LIMA, Thiago. Na contramão do unilateralismo: assistência alimentar internacional dos Estados Unidos no governo Trump. In: MENEZES, Henrique Z.; BOJIKIAN, Neusa M. P (ed.). **A economia política do governo Trump**. Curitiba: Appris, 2021.

DIVEN, Polly. A coincidence of interests: The hyperpluralism of U.S. food aid policy. **Foreign Policy Analysis**, vol. 2, p. 361-384, 2006.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). **Report of the Conference of FAO: Eleventh Session of the Conference**. 1961. Disponível em: <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/conference/resolutions/1961/en/>; Acesso em: 22/01/2021.

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. Agriculture and the State System: the rise and the decline of national agricultures 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, vol. 29, n. 2, p. 93-117, 1989.

FRIEDMANN, Harriet. From Colonialism to Green Capitalism: social movements and emergence of food regimes. In: BUTTEL, F. H.; MCMICHAEL, P. (orgs.). **New Directions in the Sociology of Global Development**. Oxford: Elsevier, 2005.

GLOBAL POLICY FORUM. **Tables and Chart on Global Food Aid**. 2021. Disponível em: <https://archive.globalpolicy.org/world-hunger/tables-and-charts-on-global-food-aid.html>; Acesso em: 12/02/2021.

HAAS, Peter M. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, vol. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HARVEY, Paul; PROUDLOCK, Karen; CLAY, Edward; RILEY, Barry. **Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: a review of current thinking**. Londres: Humanitarian Policy Group, 2010.

HOPKINS, Raymond F. Responding to the 2008 “Food Crisis”: Lessons from the Evolution of the Food Aid Regime. In: CLAPP, Jenifer; COHEN, Marc J. (ed.). **The Global Food Crisis: governance challenges and opportunities**. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2009.

HOPKINS, Raymond F. Reform in the international food aid regime: the role of the consensual knowledge. **International Organization**, vol. 46, p. 225-264, 1992.

HOPKINS, Raymond F. The Evolution of Food Aid: Towards a development first regime. **Food Policy**, vol. 9, n. 4, p. 345-362, 1984.

IMF (International Monetary Fund). **Primary Commodity Price System**. 2021. Disponível em <https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332Co1F8B9>; Acesso em: 12/02/2021.

KRASNER Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LIMA, Thiago; DIAS. Ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, vol. 1, n. 1, p. 189-211, 2016.

LIMA, Thiago; SANTANA, Jenifer Queila. Enlarging the donor base: an analysis of the World Food Programme’s reform process and the Brazilian bridge diplomacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 63, n. 2, p. 1-21, 2020.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes alimentares e questões agrárias**. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora da UFRGS, 2016.

PHILLIPS, Ralph W. **FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981**. Roma: FAO, 1981.

PORTELLA, Luis. **¿Alimentos para la Paz? La “ayuda” de Estados Unidos.** Madrid: Iepala Editorial, 1987.

RUTTAN, Vernon W. The Politics of U.S. Food Aid Policy: A Historical Review. In: RUTTAN, Vernon W. (ed.). **Why Food Aid?**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

ROTHSCHILD, Emma. Food Politics. **Foreign Affairs**, vol. 54, n. 2, p. 285-307, 1976.

SANTANA, Jenifer Queila De. **A mudança institucional consolidada no Programa Mundial de Alimentos em 2004**: performance na burocracia internacional e análise da atuação do Brasil enquanto doador emergente no processo. Recife. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

SHAW, D. John. **The UN World Food Programme and the Development of Food Aid**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2001.

STOKKE, Olav. **The UN and development: from aid to cooperation**. Bloomington: Indiana University Press, 2009.

THE HUNGER PROJECT. **History**. 2021. Disponível em: <https://thp.org/who-we-are/history/>; Acesso em: 12/02/2021.

THE NOBEL PRIZE. **The Nobel Peace Prize for 2020**: Announcement. 2020. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2020/press-release/>; Acesso em: 18/11/2020.

UN (United Nations). **Trienal policy review of operational activities for development of the United Nations system**. 2001. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/56/201>; Acesso em: 22/02/2021.

USAID (United States Agency for International Development). **Celebrating Food For Peace (1954-2004)**: Bringing Hope to the Hungry. 2004. Disponível em: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABZ818.pdf; Acesso em: 29/01/2021.

USAID (United States Agency for International Development). **Foreign Aid Explorer (FAE)**. 2021. Disponível em: <https://explorer.usaid.gov/query>; Acesso: em 12/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Food Aid Information System - FAIS**. 2021. Disponível: <https://www.wfp.org/fais>; Acesso em: 12/01/2021.

WFP (World Food Programme). **Contributions by Year**. 2019. Disponível em: <https://www.wfp.org/funding/>; Acesso em: 10/02/2021.

WFP (World Food Programme). **WFP Strategic Plan (2017-2021)**. 2017. Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019573/download/>; Acesso em: 25/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Draft WFP Strategic Plan (2014-2017)**. 2013. Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037842/download/>; Acesso em: 25/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Food Aid Flows Report 2012**. 2012. Disponível em: <https://www.wfp.org/fais>; Acesso em: 12/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Food Aid Flows Report 2011**. 2011. Disponível em: <https://www.wfp.org/fais>; Acesso em: 12/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Food Aid Flows Report 2010.** 2010a. Disponível em: <https://www.wfp.org/fais>; Acesso em: 12/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Financial Framework Review.** 2010b. Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000025504/download/>; Acesso em: 22/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Food Aid Flows Report 2009.** 2009. Disponível em: <https://www.wfp.org/fais>; Acesso em: 12/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Food Aid Flows Report 2008.** 2008a. Disponível em: <https://www.wfp.org/fais>; Acesso em: 12/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Strategic Plan 2008-2013.** 2008b. Disponível em: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp228800.pdf>; Acesso em: 25/02/2021.

WFP (World Food Programme). **New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base.** 2004. Disponível em: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp039108.pdf>; Acesso em: 22/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Annual report of the Executive Director of the World Food Programme, 2002.** 2003a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/498202#record-files-collapse-header>; Acesso em: 22/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Decisions and Recommendations of the Annual Session of the Executive Board, 2003.** 2003b. Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000030084/download/>; Acesso em: 22/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Summary of the Work of the Second Regular Session of the Executive Board, 2003.** 2003c. Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000030004/download/>; Acesso em: 22/02/2021.

WFP (World Food Programme). **Guide to WFP's resource and long-term financing policies.** 1999. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/315189>; Acesso em: 22/02/2021.

ZHANG, Ruosi. Food security: food trade regime and food aid regime. **Journal of International Economic Law**, vol. 7, n. 3, p. 565-584, 2004.