

**Alimentos: um recurso de poder nas Relações Internacionais?  
Um exame da experiência dos EUA.**

**Cadernos Cedec nº 118  
(Edição Especial Cedec/INCT-INEU)  
Junho de 2014**

**Thiago Lima\*\***

---

\*\* UFPB/ INCT-INEU



**Cadernos Cedec n° 118 (Edição especial Cedec/INCT-Ineu), jun. 2014**

**CONSELHO EDITORIAL DOS CADERNOS**

Adrián Gurza Lavalle, Alvaro de Vita, Amélia Cohn, Brasílio Sallum Jr., Cicero Araujo, Elide Rugai Bastos, Gabriel Cohn, Leôncio Martins Rodrigues Netto, Marco Aurélio Garcia, Miguel Chaia, Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

**DIRETORIA**

Presidente: Cicero Araujo

Diretor-tesoureiro: Gabriela Nunes Ferreira

Diretor-secretário: Marcelo Marcos Piva Demarzo

Cadernos Cedec  
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea  
São Paulo: Cedec, maio de 2014

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

## APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

As atividades do Cedec incluem projetos de pesquisa, seminários, encontros e *workshops*, uma linha de publicações em que se destaca a revista *Lua Nova*, e a promoção de eventos em conjunto com fundações culturais, órgãos públicos como o Memorial da América Latina, e centros de pesquisa e universidades como a USP, com a qual mantém convênio de cooperação.

O desenvolvimento desse conjunto de atividades consoante os seus compromissos de origem com a cidadania, a democracia e a esfera pública confere ao Cedec um perfil institucional que o qualifica como interlocutor de múltiplos segmentos da sociedade, de setores da administração pública em todos os níveis, de parlamentares e dirigentes políticos, do mundo acadêmico e da comunidade científica.

### **O que é o INCT-INEU?**

O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos está voltado precipuamente à análise das relações exteriores do Estado norte-americano. Dada a centralidade desse país no sistema mundial, o escopo do Instituto é bastante amplo. Como os Estados Unidos há muito definem seus interesses em perspectiva global e desde a Segunda Guerra os perseguem de forma consequente nesse âmbito, o trabalho do Instituto envolve consideração dos regimes internacionais e dos contextos regionais em que se exerce a ação do Estado norte-americano.

## RESUMO

É comum a afirmação de que o Brasil é uma potência agrícola mundial. Mas, o que essa condição significa no contexto mais amplo das Relações Internacionais? Poderia o Brasil utilizar sua capacidade agroalimentar como um recurso de poder a ser empregado em relações políticas internacionais? O objetivo do artigo é examinar a utilização de alimentos como recurso de poder no cenário internacional. Para tanto, revisa literatura sobre as possibilidades e formas de emprego de poder de modo geral e examina casos empíricos contemporâneos em que alimentos foram utilizados como recursos de poder, sendo a referência principal a experiência dos Estados Unidos. Conclui-se que a conversão de alimentos em recursos de poder parece ser bastante limitada, embora possivelmente útil quando utilizada de forma acessória.

### **Palavras-chave:**

Poder, alimentos, agricultura, política externa dos Estados Unidos.

## 1 - Introdução<sup>1</sup>

Alimentos foram por muito tempo recursos cruciais para se estimar o poder de um Estado. Na contemporaneidade, porém, a produção de alimentos raramente aparece como um indicador que compõe os índices de poder estatal. Não é que o tema seja ignorado por completo - certamente não -, mas o exercício do poder a partir da base agroalimentar tem sido pouco abordado.

O debate sobre os riscos da dependência do fornecimento estrangeiro, em termos de vulnerabilidade e sensibilidade (Keohane e Nye, 2001), é sempre vivo<sup>2</sup>. Há autores que consideram a autossuficiência em alimentos elemento fundamental para a redução da insegurança num sistema anárquico e capitalista; outros veem políticas de autossuficiência como um desperdício mesmo na preparação para guerras (Olson, 1963; Ruppel e Kellogg, 1991). Em cenários alternativos, de baixa belicosidade, o debate sobre a autossuficiência movimenta importantes esforços acadêmicos e políticos, por exemplo, em torno das concepções de segurança e soberania alimentares (Maluf, 2007; Marques, 2010). Por outro lado, a possibilidade de um Estado utilizar seu excedente

agrícola como um recurso de poder é pouco debatido na atualidade. Os anos 1970 e 1980 presenciaram uma discussão mais forte nesse sentido, como mostraremos, mas no século XXI o tema parece não levantar tantas questões no campo da Política Externa<sup>3</sup>. De fato, há alguns anos vêm emergindo uma literatura no campo das Relações Internacionais sobre segurança e ajuda alimentares, mas seu foco recai mais sobre regimes internacionais e assuntos econômico-comerciais (Clapp, 2012a, 2012b; Paarlberg, 2010; McDonald, 2010).

A presente análise se enquadra no campo da política externa (Hill, 2003). Buscamos inquirir se os termos ‘potência do agronegócio’ ou ‘agropotência’ possuem algum significado naquele campo e, mais especificamente, buscamos analisar o que isso pode significar para o Brasil. É comum a afirmação de que o Brasil é uma potência agrícola mundial e sucessivos governos brasileiros têm buscado inserir o país nas relações internacionais a partir dessa posição. Em termos de mercado, pelo menos, essa parece ser uma posição consensual. Mas, o que essa condição significa no contexto mais amplo das Relações Internacionais? Poderia o Brasil utilizar sua capacidade agroalimentar como um recurso de poder a

---

<sup>1</sup> Este working paper foi produzido no âmbito do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais (FomeRI) da UFPB. Colaboraram para o artigo os graduandos de Relações Internacionais da UFPB Flávia Belmont, Júlia Rensi e Atos R. Diaz, este bolsista de IC do INCT-INE. Agradeço a Aline Martins pelos comentários.

<sup>2</sup> Discuti essas questões mais a fundo em LIMA, Thiago. Agricultural protectionism in developed countries as a State Interest. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 01, 2012.

---

<sup>3</sup> O levantamento bibliográfico que fizemos sobre o tema em periódicos de Qualis A1 e A2 de Ciência Política e Relações Internacionais, nos bancos de dissertações e teses de Pós-Graduações em RI e em anais de congressos da ABRI não encontrou nenhum trabalho específico.

ser empregado em suas relações políticas internacionais?

Para lidar com essas questões, o trabalho parte de considerações sobre as possibilidades e formas de emprego de poder de modo geral e examina casos empíricos contemporâneos em que alimentos foram utilizados como recursos de poder, tendo como referência a experiência dos Estados Unidos. O caso americano é interessante porque os Estados Unidos foram, no século passado, uma potência agrícola muito maior do que o Brasil é atualmente ou pode ser num futuro imaginável. Desse modo, se encontrarmos limitações no caso americano, podemos supor que elas serão maiores no caso brasileiro.

Posteriormente, analisa-se a capacidade agroalimentar brasileira e conclui-se que, embora o país tenha de fato um enorme potencial neste campo, a conversão de alimentos em recursos de poder parece ser bastante limitada para questões de maior relevância na política mundial, mas que pode ser útil como elemento acessório da política externa, particularmente nas relações com países mais pobres.

## 2 - O conceito de poder

O poder é elemento central nas Relações Internacionais<sup>4</sup>. As discussões teóricas e conceituais sobre ele são perenes. Acei-

tando esse fato, e sem intenção de inovar, apontamos, de forma extremamente simplificada por razão de espaço, os principais tipos, maneiras e formas de exercício de poder. Identificamos ao menos dois tipos de poder: o estrutural e o relacional. Quanto à forma de exercício, notamos duas: a positiva e a negativa. O exercício do poder pode ocorrer a partir de três bases: recursos tangíveis, por vias institucionais ou pela persuasão. Antes de lidar com tipos, formas de exercício e bases, cabe apontar o que entendemos por poder na sua forma mais simples e, talvez, mais consensual.

Poder pode ser entendido como a capacidade de influenciar resultados na direção pretendida por aquele que o exerce, mediante o emprego de recursos. Nas palavras de Deutsch (1982: 39) “O poder, considerado desta forma, é praticamente a mesma coisa que causalidade; e o peso do poder de um ator, ou atores, equivale ao peso daquelas causas que, entre as que determinaram certo resultado, se encontram sob seu controle”. “No campo das relações internacionais”, argumenta Aron, “poder é a capacidade de quem tem uma unidade política de impor suas vontades às demais”, ou de resistir à imposição alheia (Aron, 2002: 99).

O poder estrutural é aquele em que um ator utiliza seus recursos para afetar o ambiente no qual os atores estão inseridos, configurando os incentivos e os constrangi-

---

<sup>4</sup> Para um apanhado do debate, ver Baldwin (2013).

mentos contextuais que afetam os cálculos de ação. Pode significar, por exemplo, controlar a agenda política, no sentido de determinar os temas que são passíveis de debate (Bachrach e Baratz, 1962). O poder estrutural gerado a partir de uma base econômica é dos mais estudados, seja a partir das relações de mercado, seja pela dinâmica do capitalismo. Há empresas grandes o suficiente, por exemplo, para afetar a geração de empregos, a produção e a oferta de bens e serviços, podendo afetar o comportamento dos agentes políticos. Para muitos, essa é uma forte característica do sistema capitalista que coloca o Estado, de certa forma, numa posição de dependência estrutural em relação às maiores empresas (Offe e Ronge, 1984; Lindblom, 1979).

Já o poder relacional<sup>5</sup> é aquele em que a influência é exercida por meio do contato direto entre os atores, isto é, por meio do emprego de recursos por parte de um sobre o outro (Dahl, 1956). Ambas as for-

mas de poder podem ser exercidas a partir de bases material, institucional e ideacional. A primeira é aquela em que recursos tangíveis são empregados, a segunda decorre de uma autoridade e a terceira advém da capacidade de convencimento. Essas três bases podem ser postas em exercício de forma positiva ou negativa. A positiva é aquela que o ator busca influenciar por meio de incentivos positivos, de recompensas. O oposto é a influência derivada da punição ou da restrição.

Por examinar o uso de alimentos como recursos de poder, este trabalho se concentra na base material exercida pelas formas positiva e negativa, tanto de tipo estrutural quanto de tipo relacional. Utilizaremos esses parâmetros para revisar o caso americano e, posteriormente, indagar sobre o brasileiro.

É importante destacar que os recursos de poder não são completamente fungíveis, isto é, podem não ser aplicáveis em quaisquer temas e circunstâncias. “O poder de derrubar alguém não nos dá o poder de ensinar-lhe a tocar piano, fazer cálculos ou patinar. O poder de bombardear e incendiar uma aldeia não pode ser totalmente ou facilmente transformado no poder de conquistar a simpatia dos seus habitantes ou de governá-la com seu consentimento” (Deutsch, 1982: 40). No caso dos alimentos, perguntamo-nos, para que eles servem em termos de política externa? É possível fazer

<sup>5</sup> Há, porém, o problema, metodológico inclusive, de se captar a influência, ou mesmo sua medida, pois essa só poderia ser averiguada se se soubesse que o ator pretendia agir de maneira diferente. Dahl (1982) trabalha essa questão ao contrapor autonomia e controle. Autonomia política significa poder agir independentemente da vontade de outrem. Já o controle ocorre quando a ação de um ator decorre da vontade de outro. Reconhece-se que é impossível ter certeza de que um ator é completamente autônomo ou de que age completamente isento de controles, pois isso corresponderia a examinar todas as relações que um ator possui. Portanto, seria melhor a noção de autonomia e controle relativos. Autonomia e controle também devem ser pensados em termos de relação entre os atores considerados mais importantes para o analista. Nas palavras de Dahl (1982: 26) “uma organização é relativamente autônoma se realiza ações que (a) são consideradas perigosas para outra organização e que (b) nenhuma outra organização, incluindo o governo do Estado, podem impedir, ou poderia impedir exceto se incorresse em custos tão altos que excedessem os ganhos do ator ao realizar aquela ação”.

um corte temático? Quais são as condições que os tornam aplicáveis? Essas são perguntas relevantes quando se busca evitar confundir força e poder, se entendemos força como o aspecto “quantitativo dos recursos que podem ser mobilizados para dobrar a vontade do outro (ou impedir ser dobrado) e o poder como a aplicação dessa força com objetivos e circunstâncias determinados” (Aron, 2002: 100). Em outras palavras, não basta ser grande para ser poderoso.

Isso remete à ideia de agropotência, termo que faz sentido dos pontos de vista econômico e agrônômico, mas que ainda precisa ser mais discutido no âmbito das Relações Internacionais. Aron sugere uma distinção “entre potência defensiva (a capacidade de uma unidade política de resistir à vontade de outra) e potência ofensiva (a capacidade de uma unidade política de impor a outra sua vontade) (...)” (Aron, 2002: 100). No debate sobre o papel dos alimentos como componente do poder estatal é razoavelmente consensual a noção de que bastar-se a si é uma forma de tornar o Estado menos vulnerável e sensível a choques decorrentes de oscilações advindas do fornecimento estrangeiro, ainda que se possa assumir um custo mais elevado que o de mercado. Assim, ter um alto nível de autosuficiência (já que ser completamente autosuficiente é virtualmente impossível), aumenta a potência defensiva de um Estado e isso tem sido, com frequência, um objetivo

de atores importantes, como o Japão, a União Europeia e o próprio Brasil. Ao discutir a essência do poder, Morgenthau (2003) tratou a capacidade agroalimentar como pré-condição para que o país lançasse políticas ofensivas. Já o aspecto ofensivo da potência em termos agroalimentares, “*namely the conscious or purposive use of food by governments for non-food purposes*” (Nau, 1978: 778), é tema que tem sido pouco discutido e nos faz indagar se faz sentido classificar um Estado de agropotência das RI. Mais do que resolvê-la, este artigo busca levantar essa questão.

### **3 - O debate sobre poder alimentar dos Estados Unidos**

Os Estados Unidos se transformaram numa enorme potência agrícola ainda no século XIX, quando o regime alimentar internacional era centrado nas potências colonizadoras europeias, as quais tinham nos países de clima temperado importantes fornecedores de alimentos básicos, fundamentalmente grãos (Friedmann e McMichael, 1989). Ao final das Guerras Mundiais esse cenário havia mudado drasticamente. A Europa teve sua capacidade agroalimentar destruída, as colônias foram se tornando Estados e, paralelamente, os Estados Unidos produziram uma revolução tecnológica ímpar na agricultura, alcançando níveis de produtividade jamais sonhados. Bem dota-

dos geograficamente, tornaram-se o epicentro da tecnologia agropecuária, e da ajuda e do comércio internacionais de alimentos. A partir do final dos anos 1960, com a Europa reconstruída - destaque seja feito à Política Agrícola Comum - e a expansão da Revolução Verde para a periferia do sistema, a competição agroalimentar internacional aumentou, mas os Estados Unidos mantiveram sua posição predominante (Goodman, Wilkinson e Sorj, 1990; Friedmann, 1993; Veiga, 2007).

Nas Guerras Mundiais e ao longo da Guerra Fria os Estados Unidos utilizaram sua capacidade agroalimentar para avançar objetivos de política externa, principalmente por meio da famigerada PL480 (Public Law 480 ou Agricultural Trade Development Assistance), criada em 1954 para reger a ajuda alimentar dos EUA. Muitos países na América Latina receberam auxílio alimentar, inclusive o Brasil. Henry Kissinger talvez tenha sido o diplomata americano que recorreu, ou melhor, teve a oportunidade de recorrer, a esse recurso para lidar com temas de maior importância - dizia sempre ir negociar com um punhado de trigo no bolso. Foi nos anos 1970 e 1980, no entanto, que se travou um debate maior sobre a viabilidade e o alcance dos alimentos como recursos de poder para a política externa. O debate surgiu como um efeito colateral da crise do petróleo de 1973 e foi amplificado pela grave crise alimentar internacional na

mesma década, que fez a URSS se tornar uma grande compradora de grãos americanos (Gelb e Lake, 1974-1975; BusinessWeek, 1975; Morgan, 1977; Hillman, 1978; Friedmann, 1993). Por um lado, houve diminuição de oferta devido a quebras de safra ocasionadas pelo clima e elevação dos custos de produção por conta da alta do petróleo; por outro, uma enorme demanda repentina vinda principalmente do bloco soviético<sup>6</sup>, fizeram os preços dispararem, conforme o gráfico 1<sup>7</sup>.

Alguns analistas, políticos e burocratas defenderam que os Estados Unidos deveriam utilizar seu predomínio na produção de commodities vitais, os alimentos, para exercer influência política de modo similar ao que faziam os produtores de petróleo. *"The issue is no longer whether food represents power, but how that power will be used"* (Brown, apud Paarlberg, 1978: 538). Membros importantes do governo tinham a mesma visão, sendo um dos mais expressivos o secretário de Agricultura do governo Gerald Ford, Earl Butz, para quem *"in the long run agripower has to be more important than petropower. The single most important way we have of communicating with two-thirds of the people in the world is food"* (Busi-

<sup>6</sup> In the 1972-73 crop year, the Soviet Union bought 30 million metric tons of grain, which amounted to three quarters of all commercially traded grain in the world" (Friedmann, 1993: 40).

<sup>7</sup> Rothschild (1976) argumenta que a mudança na política agrícola dos EUA, que eliminou os estoques públicos e diminuiu a ajuda alimentar a partir de 1972, foram o principal fator causador da crise, mas os relatórios da FAO atribuem um papel bem menor aos EUA.

nessWeek, 1975). Já o Escritório de Pesquisa Política da Central Intelligence Agency avaliava que, no caso de deterioração radical da situação alimentar mundial, “*the U.S. might regain the primacy in world affairs it held in the immediate post-World War II era*” (apud Nau, 1978: 800). Não é que os Estados Unidos despertaram para o seu poder alimentar nos anos 1970 - como demonstra o depoimento abaixo do então senador Hubert Humphrey em 1957 -, mas foi nesse período que houve um debate mais sistemático, acadêmica e politicamente.

*“Ouvi dizer (...) que povos podem se tornar dependentes de nós para alimentos. Sei que isso não deve ser considerado como uma boa notícia. Para mim, foi uma boa notícia, porque as pessoas têm, antes de mais nada, de comer. E se procurarmos uma maneira de fazer com que as pessoas se voltem para nós e sejam dependentes de nós, em termos de sua cooperação conosco parece-me que a dependência alimentar seria a melhor”* (Humphrey, apud Burbarch e Flynn, 1980: 71).

As críticas a essa posição, como veremos, foram fortes e contundentes. Vindas de análises mais estruturais, mostraram de forma convincente as limitações na utilização de alimentos como recurso de poder estrutural e para lidar com grandes questões da política internacional. Para dar um exemplo, citamos o major do Exército americano, Mark A. Le Cuyer (1977: 61):

*“Arguments which favor the conscious use of agricultural exports as a lever to achieve*

*foreign policy objectives are, on the surface, impressive indeed. However, there is no doctrine more dangerous or deceptive than the idea that food is the ultimate power which will achieve US strategic interests in either the long or the short run”.*

Analistas de outra vertente, porém, concentraram-se em examinar a ajuda alimentar americana e encontraram, em vários estudos de caso, o emprego direto desses recursos atrelados a objetivos de política externa. Se a força alimentar é inadequada para o poder de tipo estrutural e se é pouco efetiva para lidar com os principais interesses estratégicos dos EUA, aparentemente ela é nada descartável na relação com países mais pobres.

### **3.1 - Poder estrutural**

A condição necessária para o exercício do poder estrutural é a capacidade de afetar o ambiente no qual os outros atores estão inseridos, alterando a estrutura de incentivos que é levada em conta no cálculo de suas ações. No caso em tela isso corresponderia à capacidade de afetar parâmetros de oferta e demanda internacionais através da manipulação da produção e da distribuição nacionais de alimentos, e ainda vincular isso a objetivos de política externa. Examinando a literatura, identificamos ao menos seis condições para que se possa exercer um poder desse tipo (Wallenstein, 1976; Le Cuyer, 1977; Paarlberg, 1978, 2010). As cinco primeiras são fundamentalmente eco-

nômicas: 1) escassez do produto; 2) baixa substitutibilidade do produto; 3) pouca sensibilidade da produção e consumo a variação de preços; 4) concentração da oferta; 5) vários atores dependentes da importação. Essas condições criam um cenário de competição imperfeita em prol daqueles que concentram o fornecimento de um bem bastante necessário e podem, por isso, afetar as possibilidades de acesso ao recurso, atrelando-as a metas políticas. Essa regulação depende, por sua vez, da 6) autonomia do governo para agir e sustentar sua ação, isto é, da capacidade de se levar a iniciativa adiante a despeito das eventuais pressões internas e externas contra o aumento ou a diminuição da oferta.

O debate dos anos 1970 e 1980 considerou que não seria possível reunir essas condições e que, mesmo se possível, isso seria contraproducente em termos mercadológicos e eleitorais (Rothschild, 1976; Le Cuyet, 1977; Nau, 1978; Paarlberg, 1978, 1982). Vejamos o porquê.

A maior parte dos alimentos são produzidos e consumidos localmente, segundo as estatísticas utilizadas por essa literatura, no interior dos próprios Estados, fazendo com que a probabilidade de grave escassez global seja baixa, e ainda mais baixa de ser induzida pela restrição da oferta de

algum fornecedor<sup>8</sup>. Desse modo, dificilmente um quadro global de escassez estrutural poderia ser induzido a ponto de aqueles que concentram partes significativas da produção e distribuição poderem barganhar objetivos políticos em troca de acesso a alimentos. De um modo geral, isso desqualifica a condição 1.

Uma exceção parcial talvez pudesse ser feita com relação a grãos (trigo, milho e trigo principalmente) e a soja (Wallenstein, 1976, Le Cuyet, 1977), que correspondem à maior parte do comércio agrícola e são insumos muito importantes para indústrias alimentícias e para a ração animal<sup>9</sup>. Na verdade, quando se fala do agropoder dos Estados Unidos são essas commodities que estão em análise e a crise alimentar dos anos 1970 é o marco empírico desse argumento. De acordo com Rothschild (1976), durante as décadas de 1950 e 1960, o mercado internacional era considerado mais estável, em grande parte por conta das políticas americanas de reserva de grãos e de ajuda alimentar que tinham o efeito de estabilizar preços. No início dos anos 1970, no entanto, os Estados Unidos adotaram uma postura mais

---

<sup>8</sup> O comércio agrícola internacional corresponderia, atualmente, a cerca de 5% da produção agrícola mundial (Paarlberg, 2010).

<sup>9</sup> É muito comum, nos debates sobre questões agroalimentares internacionais, que os grãos sejam tratados como equivalentes ao termo 'alimento', o que pode confundir com todos os tipos de alimentos. Essa confusão é, em parte, resultado de uma medida utilizada por governos e organizações internacionais, que frequentemente convertem o valor calórico dos diversos alimentos para aqueles dos grãos, de modo a criar um indicador único. Isso cria a ideia falsa de que os seres humanos se nutrem basicamente de grãos, independente de sua cultura (Veiga, 2007).

liberal, eliminando seus estoques públicos e diminuindo o volume da ajuda alimentar internacional num contexto de redução de despesas. Embora a política dos Estados Unidos possa ter tido impacto relevante no mercado, o mais provável é que o quadro de escassez de grãos tenha sido causado em boa medida pelo aumento abrupto nas demandas soviética e chinesa, decorrentes de quebras de safra.

De todo modo, a proporção de grãos negociados no mercado internacional dobrou, de 6% de todo o grão produzido no mundo, para 12% entre as décadas de 1960 e 1970 (Nau, 1978). Nesse processo, os Estados Unidos e o Canadá continuaram a dominar o comércio nesse segmento, sendo responsáveis por cerca de 65% das exportações mundiais. A concentração das exportações por aqueles países sugeriria, segundo Nau (1978), a oportunidade de se utilizar o mercado mundial de grãos para influenciar politicamente os países importadores. Porém, quais importadores? A resposta dependeria da vulnerabilidade e da sensibilidade dos importadores, o que, na prática, deixava apenas países pobres e da área de influência soviética na lista. Isso porque países com maior poder aquisitivo podem até ser sensíveis à mudança nas condições de oferta, mas conseguem se ajustar desenvolvendo tecnologia para aumentar sua produção doméstica ou encontrando outros fornecedores num tempo razoavelmente curto, algo que é ainda

mais fácil no caso de países pequenos, que importam pequenas quantidades, desde que os mercados internacionais estejam abertos. Além disso, os gêneros alimentícios são altamente substituíveis no que toca à subsistência - nem só de grãos e soja se vive (Veiga, 2007; Paarlberg, 2010).

É certo que com a industrialização da produção de alimentos, numa lógica fordista, conforme incentivada nos Estados Unidos como parte do New Deal e expandida mundo afora no pacote *American way of life* (Kenney et al., 1991), algumas matérias-primas se tornaram fundamentais para a indústria alimentícia - destaque para trigo, milho e soja (Goodman, Wilkinson e Sorj, 1990). Restringir o acesso a elas poderia fornecer, em tese, uma carta de barganha. Tal restrição, porém, exporia os efeitos colaterais negativos do uso do poder alimentar como punição/restrição: eles estimulam os importadores a se tornarem menos dependentes, seja do fornecedor específico que aplica o poder, seja de modo geral, fazendo diminuir a demanda por importação ou a concentração da oferta, afetando as condições 4 e 5. Isso ocorreu de fato ao longo da crise alimentar dos anos 1970. Na ocasião, os Estados Unidos bloquearam em algumas ocasiões suas exportações de grãos e de soja para impedir o desabastecimento nacional. Países como Japão e Dinamarca, bastante dependentes da importação desses insumos americanos, decidiram diversificar os seus

fornecedores, abrindo janelas para produtores com rápida capacidade de atendê-los, como os argentinos, brasileiros e australianos<sup>10</sup>. Ao impedir que a produção fosse distribuída de acordo com o poder de compra internacional num contexto de crise, os Estados Unidos acabaram por oferecer ao agronegócio estrangeiro uma oportunidade de avançar sobre o *marketshare* dos exportadores americanos. No caso da soja, especificamente, “*the U.S. share of soya exports dropped from near monopoly to about two thirds within a very short time*” (Friedmann, 1992: 378). Por serem recursos renováveis e transacionados em geral via mercado, a elevação nos preços estimula a produção alhures e fortalece o protecionismo agrícola doméstico.

Mesmo com essas condições econômicas favoráveis ao exercício do poder estrutural econômico, restam dúvidas sobre a viabilidade da última condição mencionada acima. É bastante improvável que o governo dos Estados Unidos pudesse resistir à pressão do agronegócio americano no caso de uma restrição às exportações generalizada e prolongada, ainda mais num cenário de escassez aguda<sup>11</sup>. Em primeiro lugar porque

mesmo no caso de ser causada por fatores alheios, períodos de escassez tendem a elevar drasticamente os preços, oferecendo oportunidade para aumentar os lucros, assim como a entrada de divisas, gerando pressões dentro do próprio governo. Em segundo lugar porque uma parte muito importante das commodities agrícolas americanas é exportada e cortar essa receita faria implodir diversas economias rurais. Além disso, grupos de interesse humanitário também colocariam oposição às restrições, já que provocar a fome ou se valer dela para atingir objetivos de política externa, sabendo que o peso maior recai sobre a população pobre, gera um apelo político eleitoral muito negativo. Se aceitarmos que os países de maior poder aquisitivo são menos vulneráveis às restrições colocadas por um grande fornecedor, pode-se trabalhar com a ideia de que os países mais suscetíveis são os pobres e carentes de infraestrutura para produção agroalimentar. Nesse sentido, o que se espera dos Estados Unidos e dos outros grandes produtores em crises alimentares é a responsabilidade moral de fornecer ajuda (Rothschild, 1976), mas, como veremos, momentos de carestia grave foram explorados politicamente.

No que toca à crise alimentar dos anos 1970, o fato é que a súbita e brusca

---

have the ability to shift their operations to other countries or, more importantly, to transship grain to embargoed areas through third countries outside the purview of government bureaucrats” (Le Cuyer, 1977).

11

---

<sup>10</sup> Le Cuyer (1977) afirma que o Japão passou a apoiar o desenvolvimento da infraestrutura para produção da soja no Brasil como consequência do embargo americano.

<sup>11</sup> “Currently, over 90 percent of American grain sold in the international marketplace is sold by six giant grain dealers; the government's role is limited to approving sales and issuing export licenses. Of the six, only Cook is publicly owned, and only one of the others is American-owned. Of the remaining four, two are French, one is Argentinian, and one is Swiss. 3 7 All are multinational corporations which

elevação internacional dos preços dos grãos trouxe benefícios para os EUA, sobretudo econômicos. Os fazendeiros e os produtores de insumos agrícolas viveram um período de bonança e algumas das gigantescas multinacionais do agronegócio de hoje, como a Cargill, a Ralston Purina e a Archer Daniels Midland, se alavancaram nesse período (George, 1978; Kneen, 2002). O balanço comercial viu aumentar as entradas de dólares, algo sempre bem-vindo, ainda mais num contexto de crescente desequilíbrio do balanço comercial. Politicamente os benefícios são mais difíceis de identificar. Talvez a crise alimentar tenha fornecido as condições políticas para os acordos agrícolas da Rodada Tóquio (1973-1979), mas não encontramos referências sólidas a esse respeito.

Por fim, induzir a escassez daqueles alimentos que compõem a maior parte do comércio agrícola internacional demandaria a organização de um cartel, mesmo com o peso preponderante dos Estados Unidos no comércio de grãos até os anos 1970. Atualmente, esse cartel deveria ser composto por países como Brasil, Canadá, Argentina, Austrália, China, Tailândia, Rússia, Malásia e a União Europeia (Ver Tabela 1). É possível vislumbrar algum motivo que faça esses países se manterem coesos e arcarem com os custos de restringir a oferta num cenário de preços elevados? A grande capacidade agroalimentar parece vir acompanhada de um paradoxo. Na medida em que os Estados

desenvolvem essa capacidade eles vão se tornando também mais dependentes do mercado internacional.

### 3.2 - Poder instrumental / relacional

Como discutido na seção anterior, manipular as condições estruturais de acesso a alimentos e vinculá-las a objetivos políticos parece, no mínimo, bastante improvável, de acordo com a literatura acima. Segundo nossa compreensão, ao atacar as condições para o exercício estrutural do poder na forma negativa, o *mainstream* acadêmico desqualificou a ideia de *food power*. Porém, diversos estudos demonstram que os Estados Unidos utilizaram alimentos como recursos de poder relacional nas formas negativa e positiva.

O exercício do poder relacional através de alimentos normalmente pressupõe que o Estado alvo seja pobre e com baixa autossuficiência. A dificuldade de alguns países adquirirem alimentos necessários, mesmo com mercados abertos, abriu a possibilidade para os Estados Unidos utilizarem seu programa de ajuda alimentar como incentivos negativos ou positivos vinculados a objetivos políticos, sempre como um instrumento num conjunto maior de ferramentas. Os estudos mostram que, mesmo que o comércio exterior represente parcela baixa da produção alimentar global, muitos países, que podem ser relevantes geopoliticamente apesar de pobres, são sensíveis e vulneráveis

ao fornecimento estrangeiro. A Coreia do Sul, por exemplo, “tornou-se também dependente de importação de alimentos para cerca de metade de suas necessidades internas” durante a Guerra Fria (Burbach e Flynn, 1980: 70).

No caso dos Estados Unidos, a ajuda alimentar vem sendo empregada como recurso de poder desde a I Guerra Mundial (George, 1978; Portillo, 1987)<sup>12</sup>: foi utilizada para fortalecer a luta contra o comunismo na Europa e, simultaneamente, oferecida aos bolcheviques para por fim à guerra civil. Na II Guerra, foi importante apoio aos Aliados e, findas as hostilidades, a ajuda foi entregue na França e na Itália para frear o fortalecimento dos movimentos comunistas. Sua distribuição ocorria de acordo com critérios econômicos e políticos, em menor medida, por critérios de necessidade humanitária. O programa de ajuda alimentar americano, o PL480<sup>13</sup>, foi criado após a II Guerra Mundial com o objetivo explícito de escoar excedentes decorrentes da superprodução doméstica, mas rapidamente foi acoplado ao instrumental de política externa (George, 1978; Hopkins, 1992).

A ajuda - ou o seu corte - era empregada com os objetivos de promover a (in)segurança, a (in)estabilidade e de influ-

enciar a política interna e externa do país receptor. Alimentos (ou os créditos/subsídios para comprar alimentos americanos) eram doados ou vendidos a preços mais baixos como incentivos positivos para os países que se alinhavam aos EUA, como recompensa, ou então a ajuda era interrompida quando a intenção era repudiar um determinado governo. Vejamos as principais formas empíricas de utilização, a partir de George (1978), Burbach e Flynn (1980) e Portillo (1987).

O exercício positivo do poder alimentar ocorreu, em grande medida, pela associação entre ajuda alimentar e ajuda militar a partir dos anos 1950, buscando fortalecer Estados que estavam às margens da URSS e da República Popular da China. Uma prática comum era a conversão dos alimentos em recursos financeiros para o próprio país receptor, da seguinte maneira: os Estados Unidos forneciam os alimentos ao governo, que os vendia à sua população, e a receita custeava, por exemplo, a compra de equipamento militar e operações de policiamento. Um caso de destaque foi visto na relação com o Vietnã do Sul e o Camboja. Os Estados Unidos iniciaram a ajuda alimentar para o Vietnã do Sul em 1955, aumentando-a consideravelmente a partir de 1961. Em 1964, o presidente Lyndon Johnson solicitou ao Congresso o uso dos fundos provenientes das vendas da PL480 para maximizar o programa denominado “aldeias

---

<sup>12</sup> Em 1963, cerca de 95% do total mundial de ajuda alimentar internacional foi fornecida pelos EUA. Atualmente, corresponde a cerca de 50% (Clapp, 2012b).

<sup>13</sup> Burbach e Flynn (1980) estimaram seu custo em 30 bilhões de dólares entre 1954 e 1980.

estratégicas” no Vietnã, com o intuito de alimentar e pacificar os habitantes de aldeias militares. Os anos de 1965-66 foram os de maior aquartelamento de tropa dos Estados Unidos no Vietnã. A crescente oposição nos Estados Unidos ao aumento de força bélica americana no sudeste asiático fez com que o Congresso restringisse a ajuda militar destinada ao Vietnã do Sul e ao Camboja. No entanto, a administração Nixon empregou a ajuda alimentar como meio substitutivo à ajuda militar direta. A ajuda militar retrocedeu em 1973 e 1974, mas a ajuda alimentar aumentou, sendo uma forma de “financiar ‘pela porta traseira’ o esforço bélico no sudeste asiático” (Portillo, 1987: 385; George, 1978). A Coreia do Sul também recebeu enorme quantia de ajuda alimentar para financiar seus esforços militares.

A ajuda alimentar visava promover a estabilidade econômica, social e política de um aliado que tivesse, por exemplo, problemas no balanço de pagamentos. As doações/vendas subsidiadas não só aliviavam a pressão sobre a saída de divisas como também poderiam reforçar o orçamento governamental ao serem revendidas domesticamente - além de aumentar a oferta doméstica. Inversamente, o corte da ajuda buscava desestabilizar governos, sendo o Chile de Salvador Allende nos anos 1970 um caso evidente. Findo seu governo, a ajuda foi retomada em abundância.

A partir de 1967 a PL480 passou a atrelar oficialmente condicionalidades ao recebimento da ajuda para estimular reformas institucionais. Antes disso, essa prática já ocorria, como quando a ajuda foi usada para convencer os governos paquistanês e indiano a afrouxarem seus controles de importação, mas tornou-se mais incisiva a partir daquela data. É importante destacar que a ajuda era renovada anualmente (em alguns casos mensalmente, como foi feito com a Índia) ao invés de ser planejada, a longo prazo, como seria o correto caso o objetivo fosse promover o desenvolvimento. A necessidade de renovação era, assim, uma alavanca de barganha para os Estados Unidos. O caso mais emblemático talvez tenha sido o da Índia, que era dependente da ajuda alimentar americana e, em 1964 e 1965, atravessou uma catastrófica crise agrícola. Os Estados Unidos então condicionaram a ajuda alimentar a reformas domésticas que modernizassem sua produção agrícola - era um dos primeiros movimentos da exportação da Revolução Verde para a periferia do sistema. Muitos países pagavam os Estados Unidos com moeda local e esses recursos eram utilizados para diversas finalidades, desde o custeio de operações de inteligência até o financiamento subsidiado da instalação de multinacionais, como a Ralston-Purina e a Cargill na Coreia do Sul.

Além de ser instrumento empregado na tentativa de influenciar a política domés-

tica de outros Estados, a ajuda também era manipulada para afetar a política externa deles. O aumento do repasse ou sua interrupção foi utilizado como recompensa e como meio de pressão em muitos países. Destacamos três: Iugoslávia, Egito e Índia. Todos eles eram muito relevantes no contexto da Guerra Fria e a ajuda alimentar americana oscilava de acordo com a aproximação desses países com a URSS. Egito e Índia eram muito dependentes dos cereais americanos e os indianos particularmente na sua carestia dos anos 1960. O paupérrimo Bangladesh também sofreu com a interrupção da ajuda americana num dos momentos de grave fome, em 1974, por ter feito exportações para Cuba. Interrompidas as relações comerciais com os cubanos, a ajuda foi retomada.

O argumento mais forte em torno do poder alimentar, entretanto, pode ser feito a partir das relações com a superpotência URSS. A carestia soviética dos anos 1970 e a posterior condição de importadora de grãos americanos parece ter aberto a possibilidade de os americanos utilizarem seu enorme excedente de grãos para conseguir um afastamento dos soviéticos enquanto Washington negociava questões relativas a Vietnã do Norte, Israel, Síria, Egito e Angola. Pode-se entender que foi uma breve janela, no entanto, criada mais por uma deficiência momentânea da URSS do que pelo fortalecimento endógeno dos Estados Uni-

dos. Mas não se deve esquecer, porém, que “o embargo às vendas de cereais à União Soviética, por exemplo, custou aos Estados Unidos vários bilhões de dólares de receitas de exportação, de vital importância para sua saúde econômica” (Burbach e Flynn, 1980: 66) num contexto de crescente déficit comercial e de crise econômica, e ainda o fortalecimento de concorrentes, sendo o principal deles o Brasil (Friedmann, 1993).

#### **4 - O Brasil e os alimentos como recurso de poder**

Vista a discussão sobre o poder alimentar dos Estados Unidos, o que esperar do Brasil? A modernização da produção agroalimentar brasileira, fortemente induzida pelo Estado a partir dos anos 1960 por meio da instalação da Revolução Verde e do desenvolvimento da indústria alimentícia, tornou o Brasil um dos maiores produtores e exportadores de alimentos do mundo (Silva, 1996; Moraes, Árabe e Silva, 2008). Dados da OMC de 2011 colocam o Brasil como terceiro maior exportador de alimentos, atrás apenas dos Estados Unidos e da UE, e à frente da China e do Canadá. Esses países possuem, respectivamente, 9,7%, 9,5%, 5,7%, 4,0% e 3,3% das exportações mundiais de alimentos, conforme a tabela 1.

A discussão da seção anterior permite inferir que dificilmente o Brasil teria capacidade de exercer poder estrutural. Apesar

de grande exportador, o país não controla volume suficiente para afetar significativamente os preços internacionais. Mesmo se controlasse, vimos que exercê-lo de forma negativa, por embargos, é contraproducente em termos mercadológicos. Podemos entender que as oportunidades também são limitadas quando pensadas na forma relacional e negativa. Embargos não funcionam porque há fornecedores alternativos capazes de responder à demanda em poucos meses e a possibilidade de formar carteis, ainda mais sob a liderança brasileira, é virtualmente nula. Além disso, interromper o fornecimento acaba por enfraquecer os próprios produtores e comerciantes nacionais. Se a relevância das exportações agrícolas fazia os analistas vislumbrarem uma forte pressão do agronegócio contra o governo americano, no Brasil isso tenderia a ser muito mais forte, já que as exportações agrícolas correspondem a cerca de 33,8% da pauta brasileira de exportações<sup>14</sup>. As exportações agrícolas são 11,4% do total dos Estados Unidos.

Além de poder ser desaconselhável do ponto de vista eleitoral, negar alimentos pode ser ruim para o *soft power* brasileiro que, nos últimos anos, tem adotado o enfoque da cooperação Sul-Sul, umbilicalmente ligado à superação da pobreza. Assim, o emprego positivo do poder, aquele que é recompensa, talvez seja mais promissor.

Vimos que esse recurso é provavelmente inócuo frente aos países desenvolvidos e entre aqueles em desenvolvimento com um nível mais alto de autossuficiência. Esse tipo de poder seria, então, mais adequado para lidar com Estados mais pobres ou com aqueles que enfrentam crises graves, o que se coaduna com o discurso e a aproximação aos países do Sul, especialmente os africanos.

Somente há poucos anos, no entanto, o país se tornou um doador mais ativo. “As contribuições brasileiras [para o Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas - PMA] aumentaram de US\$ 1 milhão em 2007 para US\$ 75 milhões em 2012” (O Globo, 2012), atendendo mais de 35 países com doações de milho, arroz e feijão (Macedo e Giraldi, 2012). A elevação, porém, não aproxima o país quantitativamente de doadores tradicionais como União Europeia, Austrália, Canadá e Japão, sem falar nos Estados Unidos, como pode ser visto na tabela 2. Ainda que não coloque o Brasil próximo dos principais doadores, o crescimento das doações condiz com a pretensão brasileira de se tornar uma potência agrícola internacional não apenas no plano mercadológico, assim como também é um sinal de que o país vai se tornando um fornecedor de cooperação internacional (Lopes, 2008; Cordeiro, 2012).

O aumento das doações brasileiras de alimentos em espécie contradizem as

---

<sup>14</sup> OMC: Brazil Trade Profile, Disponível em <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Country=BR&Language=S>. Acesso em 04/05/2013.

recomendações de importantes estudiosos do tema? (Clay, 2003; McDonald, 2010; Clapp, 2012b). Segundo eles, a melhor forma de se prover auxílio é por meio das chamadas operações triangulares e não da entrega dos alimentos provenientes do país doador, a não ser em casos de emergência. Importantes doadores vêm convertendo suas operações para o tipo triangular, o que configura uma força na reforma do regime de ajuda alimentar, embora os Estados Unidos mantenham a maior parte de sua ajuda sob a forma de fornecimento em espécie de alimentos americanos, o chamado *tied-aid*. Pesquisa é necessária para identificar se a ajuda brasileira em espécie se configura como sendo de emergência e quais são os interesses vinculados a ela<sup>15</sup>.

Os interesses brasileiros dificilmente poderiam ser comparados àqueles dos Estados Unidos em um contexto de Guerra Fria. Porém, se deixarmos os fins de lado, seria interessante indagar se e como os alimentos brasileiros são empregados como recursos de poder político, e se é possível compará-los às modalidades americanas descritas na seção anterior. Os Estados Unidos utilizaram em diversos casos alimentos como recursos de poder, sempre num conjunto maior de instrumentos. No caso do Brasil não há uma lógica tão evidente de *high poli-*

*tics* em jogo, podendo se esperar que os objetivos políticos sejam de menor “tamanho” ou mais gerais, como construir relações de apoio político.

## 6 - Considerações finais

Vimos que, em termos estruturais, o exercício do poder alimentar é bastante improvável. Quanto ao poder relacional, as possibilidades podem ser maiores, principalmente quando os alimentos são utilizados de forma positiva. Embargos tendem a não funcionar devido a grande quantidade de fornecedores disponíveis e com capacidade de aumentar a produção rapidamente, além de servirem de incentivo para rompimento da dependência pelo aumento da produção doméstica. Quando utilizados como recompensas, na forma de assistência, os alimentos podem aumentar a potência ofensiva de algumas maneiras: aliviando o sofrimento dos receptores; diminuindo o peso das importações no balanço de pagamentos; oferecendo a possibilidade de conversão da ajuda alimentar em recursos financeiros. É preciso observar, no entanto, uma importante limitação. Esse exercício de poder tende a funcionar normalmente apenas com países pobres que possuam problemas de abastecimento. No caso dos EUA, na Guerra Fria, houve a possibilidade de aplicá-lo em relação a países importantes como Egito, Índia, Vietnã do Sul e Coreia do Sul. Quais países seriam suscetíveis a esse poder hoje? Uma

---

<sup>15</sup> Além das doações em espécie, o Brasil tem se tornando um fornecedor de assistência alimentar, isto é, auxílio técnico na organização de operações domésticas que visam a segurança alimentar. Isso será tema de outro estudo no âmbito do grupo.

maneira de se chegar a isso é encontrando um índice de dependência de importações.

Utilizar alimentos como recurso de poder pode encontrar uma grave limitação doméstica no caso de restrição da oferta. Conseguirá o governo sustentar a oposição dos interesses do agronegócio que querem exportar? Suportará o governo a pressão do setor que teme perder *marketshare* no caso de outros fornecedores tomarem seu lugar? O que parece mais evidente é que o Brasil tem capacidade para resistir a choques de oferta internacionais, conferindo ao país boa capacidade de resistência. Do ponto de vista ofensivo, pesquisa documental e entrevistas são necessárias para identificar os objetivos do governo brasileiro.

A análise do caso brasileiro poderia ser aprimorada a partir a experiência comparada de países como a Austrália e o Canadá, potências intermediárias que também são agropotências e com participação relevante nos programas de ajuda alimentar. Outro tipo de análise que poderia avançar a compreensão no assunto é a comparação centrada em outros recursos de poder, como o petróleo, as terras raras, minerais e a água.

## Bibliografia

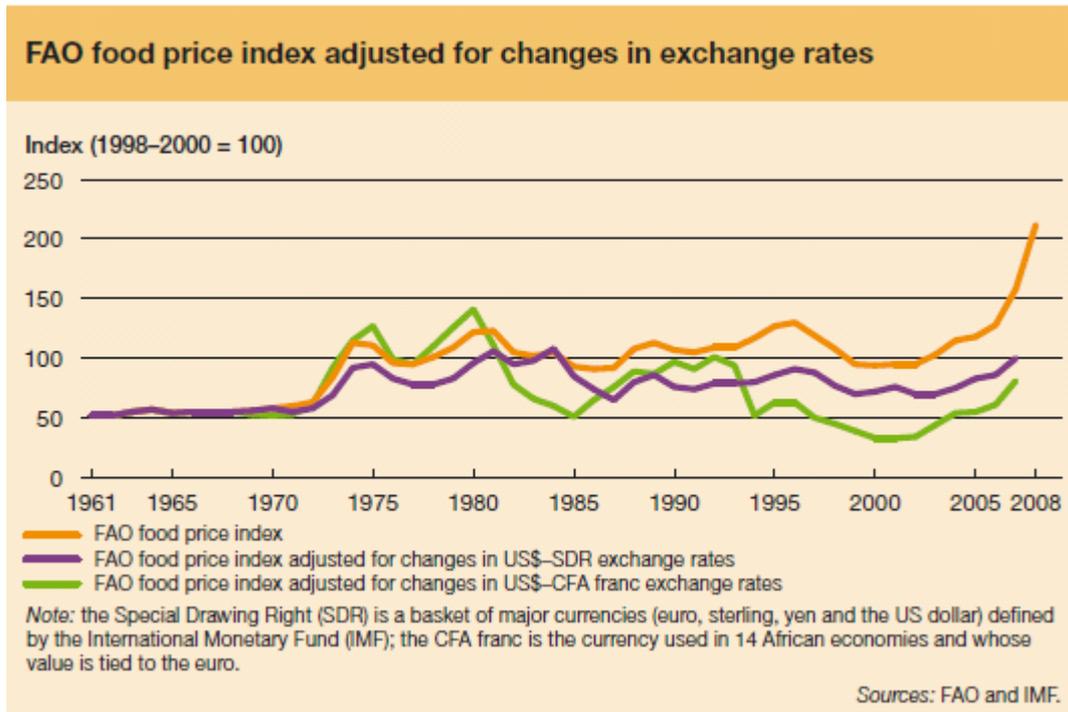
- BALDWIN, David A. "Power and International Relations". In CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas e SIMMONS, Beth A. *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, 2013.
- BROWN, Lester R. "The new geopolitics of food". *Foreign Policy*. Maio-junho, 2011.
- BURBACH, Roger e FLYNN, Patrícia. *Agribusiness nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- BUSINESS WEEK. *U.S. Food Power: Ultimate Weapon in World Politics*. 15 de dezembro de 1975.
- CLAPP, Jennifer. *Food*. Cambridge: Polity. 2012a
- \_\_\_\_\_. *Hunger in The Balance: The new politics of international food aid*. New York: Cornell University Press, 2012b.
- CLAY, Edward J. "Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System". *Development Policy Review*, Vol. 21, nº 5-6, 2003.
- FRIEDMANN, Harriet e McMICHAEL, Philip. "Agriculture and the state system. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present". *Sociologia Ruralis*, vol 29, nº2, 1989
- FRIEDMANN, Harriet. "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food". *Third World Quarterly*, Vol. 13, Nº. 2, 1992.
- \_\_\_\_\_. "The political economy of food: a global crisis". *New Left Review*, 197, 1993
- GELB, Leslie H. e LAKE, Anthony. "Washington Dateline: Less Food, More Politics". *Foreign Policy*, Nº. 17, 1974-1975.
- GEORGE, Susan. *O Mercado da fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- GOODMAN, David, SORJ, Bernardo e WILKINSON, John. *Da lavoura às biotecnologias. Agricultura e indústria no Sistema Internacional*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- HILL, Christopher. *The Changing politics of foreign policy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.
- HILLMAN, Jymmie S. "Food - the ultimate weapon?" *Intereconomics*, nº 1, vol. 2, 1978.
- HOPKINS, Raymond F. Reform in the international food aid regime: the role of the consensual knowledge. *International Organization*, 1992, vol. 46
- KENNEY, Martin, LOBAO, Linda M. CURRY, James e GOE, W. Richard. "Agriculture in U.S. Fordism: the integration of the productive consumer". In FRIEDLAND, William H. *et al* (ed). *Towards a new political economy of agriculture*. Bolder: Westview Press, 1991.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (2001). *Power and interdependence*. 3 ed. Nova Iorque: Longman.
- KNEEN, Brewster. *Invisible Giant: Cargill and its transnational strategies*. Londres e Sterling: Pluto Press, 2002.
- LE CUYER, Jack A. "Food as a component of national defense strategy". *Parameters, Journal of US Army War College*. Vol. 7, nº 4, 1977.

- LINDBLOM, Charles E. *Política e mercados. Os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.
- LOPES, Luara L. Alves. *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador*. Dissertação de Mestrado defendida no Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. 2008.
- MACEDO, Danilo e GIRALDI, Renata. “Brasil está entre os maiores doadores de alimentos do mundo”. *Agência Brasil*. 17 de agosto de 2012. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-08-17/brasil-esta-entre-os-maiores-doadores-de-alimentos-do-mundo>. Acesso em 04 de maio de 2013.
- MALUF, Renato S. Jamil . *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MARQUES, Pedro Paulo Moruzzi. “Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes”. *Segurança alimentar e nutricional*. Vol 17, nº 2, 2010.
- McDONALD, Bryan L. *Food Security*. Cambridge: Polity, 2010.
- MORAES, Reginaldo C. , ÁRABE, Carlos Henrique G. e SILVA, Maitá de Paula. *As cidades cercam os campos. Estudos sobre projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.
- MORGAN, Daniel, "American Agripower and the Future of a Hungry World," At Issue: Politics in the World Arena, ed. Steven L. Spiegel. New York: St. Martin's Press. 1977.
- MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações*. Brasília, Ed. UnB, 2003.
- OFFE, Claus e RONGE, Volker. (1984). “Theses on the theory of the state”. Em OFFE, Claus e KEANE, John (Ed.). *Contradictions of the welfare state*. Cambridge: MIT Press.
- OLSON Jr., Mancur “The Economics of the Wartime Shortage. By Mancur Olson Jr. Durham, N.C.: Duke University Press, 1963
- O GLOBO. “Doações de alimento do Brasil cresceram 75 vezes desde 2007”. *O Globo*. 17 de agosto de 2012. Disponível em <http://oglobo.globo.com/mundo/doacoes-de-alimento-do-brasil-cresceram-75-vezes-desde-2007-5823854#ixzz2Mgq66x7d>. Acesso em 04 de maio de 2013.
- PAARLBERG, Robert (2010). *Food Politics. What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. The failure of food power. *Policy Studies Journal*, vol. 6, nº 4, 1978.
- \_\_\_\_\_. Food as an Instrument of Foreign Policy. *Food Policy and Farm Programs*, Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 34, No. 3, (1982)
- PORTILLO, Luis. Las Razones de la Ayuda. In: *Alimentos para la Paz? La “Ayuda” de Estados Unidos*. Iepala Editorial, 1987.
- Ruppel, Fred J. e Kellogg, Earl D. *National and regional self-sufficiency goals. Implications for international agriculture*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1991
- SILVA, José Graziano da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp, 1996.
- VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: Uma visão histórica*. São Paulo: Edusp, 2007.

WALLENSTEEN, Peter. Scarce Goods as Political Weapons: The Case of Food. *Journal of Peace Research*, Vol. 13, No. 4 (1976), pp. 277-298

## ANEXOS

Gráfico 1



Fonte: FAO, The State of Agricultural Commodity Markets 2009

**Tabela 1 – Principais exportadores e importadores de alimentos**  
(Bilhões de dólares e percentual)

	Value	Share in world exports/imports				Annual percentage change			
	2011	1980	1990	2000	2011	2005-11	2009	2010	2011
<b>Exporters</b>									
European Union (27)	528	-	-	43,9	39,0	9	-12	6	17
extra-EU (27) exports	129	-	-	10,8	9,5	11	-14	16	23
United States	131	17,6	13,4	12,6	9,7	13	-14	15	17
Brazil	77	4,2	2,8	3,0	5,7	17	-5	17	27
China	54	1,4	\\2,5	3,1	4,0	14	-2	25	23
Argentina	44	2,3	2,2	2,7	3,3	15	-25	23	31
Canada	44	3,5	3,5	4,1	3,2	10	-15	12	17
Indonesia	33	0,7	0,9	1,3	2,4	22	-17	28	28
Malaysia	32	0,9	1,1	1,3	2,3	22	-24	34	34
Thailand	31	1,3	2,1	2,3	2,3	16	-5	13	26
India	27	1,1	0,9	1,3	2,0	20	-22	29	49
Australia	27	3,3	2,5	2,9	2,0	8	-7	10	21
Mexico	22	0,9	1,0	1,9	1,6	11	-2	12	22
New Zealand	20	1,1	1,4	1,3	1,5	11	-15	25	23
Viet Nam	18	...	...	0,9	1,3	18	-5	18	29
Russian Federation	17	-	-	0,9	1,3	16	0	-7	45
<b>Above 15</b>	<b>1106</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>83,4</b>	<b>81,6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Importers</b>									
European Union (27)	549	-	-	43,5	38,2	9	-12	3	16
extra-EU (27) imports	149	-	-	12,4	10,4	9	-16	5	20
United States	114	8,8	8,9	11,1	7,9	8	-9	12	17
Japan	79	7,2	10,1	10,5	5,5	7	-13	11	23
China	75	1,4	1,4	2,0	5,2	23	-9	32	27
Russian Federation a, b	38	-	-	1,5	2,6	16	-15	19	16
Canada a	32	1,8	2,1	2,6	2,2	10	-3	11	14
Korea, Republic of	25	0,9	1,2	1,7	1,8	14	-18	20	32
Mexico a	25	1,4	1,3	1,8	1,7	11	-21	13	26
Saudi Arabia, Kingdom of b	21	1,8	1,0	1,2	1,5	16	-14	55	28
Hong Kong, China	21	-	-	-	-	16	8	18	18
retained imports	15	1,0	1,2	1,3	1,0	14	8	20	19
Indonesia	17	0,6	0,3	0,7	1,2	23	-8	33	46
Malaysia	17	0,5	0,6	0,8	1,1	19	-10	29	29
India	15	0,5	0,2	0,5	1,1	22	39	20	24
United Arab Emirates	14	0,4	0,5	0,7	1,0	17	-5	11	23
Iraq b	14	...	...	0,0	1,0	-	12	21	49
<b>Above 15</b>	<b>1049</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>79,9</b>	<b>73,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

a Imports are valued f.o.b.

b Includes Secretariat estimates.

Fonte: WTO, International Trade Statistics 2012

**Tabela 2 - Doações de alimentos para o PMA**  
(Toneladas reais)

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Austrália</b>	156.100,8	135.742,2	145.046,8	120.590,3	86.434,7	76.725,3	83.015,5	109.165,2
<b>Brasil</b>	0,0	0,0	0,0	180,0	293,8	15.108,0	2.872,0	20.647,3
<b>Canadá</b>	198.478,6	273.792,1	167.562,4	209.458,8	285.611,1	257.491,4	238.222,2	168.226,3
<b>CE</b>	572.592,0	648.515,8	796.955,7	724.372,5	388.209,7	299.233,7	157.611,9	147.362,6
<b>EUA</b>	3.796.052,6	3.824.269,3	3.454.569,1	2.523.714,0	3.211.695,2	3.180.959,2	3.535.117,4	2.078.368,7
<b>Japão</b>	486.669,0	401.344,2	227.184,7	235.409,5	384.124,6	378.698,8	356.632,9	250.790,7

Fonte: Elaboração própria, a partir de PMA