



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JENIFER QUEILA DE SANTANA

**A MUDANÇA INSTITUCIONAL CONSOLIDADA NO PROGRAMA
MUNDIAL DE ALIMENTOS EM 2004: PERFORMANCE DA BUROCRACIA
INTERNACIONAL E ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO BRASIL ENQUANTO
DOADOR EMERGENTE NO PROCESSO**

RECIFE
2018

JENIFER QUEILA DE SANTANA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL CONSOLIDADA NO PROGRAMA MUNDIAL
DE ALIMENTOS EM 2004: PERFORMANCE DA BUROCRACIA
INTERNACIONAL E ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO BRASIL ENQUANTO
DOADOR EMERENTE NO PROCESSO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Profº. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima

**RECIFE
2018**

Catálogo na fonte
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

S232m Santana, Jenifer Queila de.

Mudança institucional consolidada no programa mundial de alimentos em 2004 : performance da burocracia internacional e análise da atuação do Brasil enquanto doador emergente no processo / Jenifer Queila de Santana. – 2018.

118 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Profº. Drº. Marcos Ferreira da Costa Lima.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2018.

Inclui referências e apêndices.

1. Ciência Política. 2. Relações internacionais. 3. Assistência alimentar – Brasil. 4. Doações. 5. Burocracia. 6. Burocracia internacional. 7. Mudança institucional. 8. *Layering*. I. Lima, Marcos Ferreira da Costa (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-137)

JENIFER QUEILA DE SANTANA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL CONSOLIDADA NO PROGRAMA MUNDIAL DE
ALIMENTOS EM 2004: PERFORMANCE DA BUROCRACIA INTERNACIONAL E
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO BRASIL ENQUANTO DOADOR EMERENTE NO
PROCESSO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 26/02/2018

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª. Gabriela da Silva Tarouco (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Drº. Pedro Gustavo Cavalcanti Soares (Examinador Externo)
Faculdade Damas da Instrução Cristã.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, a força que me carregou durante toda essa jornada.

Agradeço à FACEPE pelo suporte financeiro que possibilitou o desenvolvimento dessa pesquisa.

Agradeço a minha família, principalmente ao meu pai Jessé e minha mãe Albanice, que sempre me apoiaram e incentivaram a persistir e não ir longe de menos.

Agradeço também a família que ganhei em João Pessoa, que me inspirou a continuar.

Agradeço aos meus amigos que se fizeram presentes nesses dois anos.

Agradeço a todos os Professores e Professoras do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, que de uma forma ou de outra contribuíram para a minha formação acadêmica e desenvolvimento desse trabalho. Um agradecimento especial ao Professor Marcos Costa pela orientação e apoio que ofereceu desde o início da pesquisa.

Gratidão também ao Ministro Milton Rondó da ex-CGFome e ao diplomata Arnaldo Fernandes por compartilharem seus conhecimentos e experiências no tema.

Agradecimento ao e-SIC do Itamaraty e ao Setor de *Library Information* do PMA, que prontamente forneceram documentos que não estavam disponíveis nos sítios oficiais do órgão.

RESUMO

A literatura centrada na análise do papel tocado por países em desenvolvimento – também denominados de potências emergentes – no âmbito da ajuda humanitária internacional e da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, ressaltou nos últimos anos o aprofundamento das relações desses países com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU). O PMA, maior organização humanitária do mundo, atravessou entre 1997 e 2004 um processo de mudança institucional que engendrou a ampliação de sua base doadora e inserção dos considerados doadores emergentes (potências emergentes) no órgão. Tendo em vista que a inserção dos doadores emergentes a base de doadores do PMA não era um tema consensual entre os membros da Junta Executiva do órgão, essa pesquisa buscou entender quais fatores explicariam a consolidação das mudanças institucionais realizada através da aprovação do documento ‘Novas parcerias para suprir necessidades crescentes: expandindo a base doadora do PMA’ (NPSNC) em 2004. A hipótese de que as potências emergentes atuaram de forma coordenada no PMA durante o processo de reforma para que as mudanças institucionais consolidadas pelo NPSNC ocorressem guiou a pesquisa. Contudo, a partir das análises dos dados coletados observou-se que o Secretariado do PMA, e não os países em desenvolvimento, tiveram um papel preponderante no processo de mudança institucional. A burocracia do PMA atuou de forma coordenada, incisiva e contínua para que o cenário de dissenso apresentado anteriormente, conformasse-se em um concerto entre as partes e consequente aprovação das estratégias de engajamento de novos doadores a partir do NPSNC. Verificou-se ainda que as características do contexto político e as características institucionais vigentes no período de mudança impulsionaram um tipo de mudança institucional incremental e gradual denominado na literatura como *layering*.

Palavras-chave: Programa Mundial de Alimentos. Mudança Institucional. Brasil. Burocracia Internacional. Layering.

ABSTRACT

The literature focusing on the role played by developing countries - also named as emerging powers - in the field of international humanitarian aid and International Cooperation for Development, has stressed in recent years the deepening of relations between these countries and the World Food Programme (WFP) of the United Nations (UN). WFP, the world's largest humanitarian organization, experienced a process of institutional change between 1997 and 2004, which culminated in the expansion of its donor base and the insertion of emerging donors (emerging powers) in the agency. Given that the insertion of the emerging donors in the WFP was not a consensual issue among the Executive Board members, this research sought to understand what factors would explain the consolidation of institutional change undertaken through the approval of the document 'New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base' (NPMRN) in 2004. The hypothesis that emergent powers acted in a coordinated manner in the WFP during the reform process, so that the institutional changes consolidated by the NPMRN occurred, conducted the research. However, from the analyzes of the collected data, it was observed that the Secretariat of the WFP, not the developing countries, played a preponderant role in the process of institutional change. The bureaucracy of the WFP acted in a coordinated, incisive and continuous manner so that the scenario of dissent presented previously became a concert between the parties, making possible the approval of the strategies of engagement of new donors through the NPSNC. It was also verified that the characteristics of the political context and the institutional characteristics prevailing in the period of change, impelled a kind of incremental and gradual institutional change denominated in the literature as *layering*.

Key-words: World Food Programme. Institutional Change. Brazil. International Bureaucracy. Layering.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Posicionamento do Brasil entre os cinco maiores doadores governamentais do PMA em 2012.....	57
Quadro 1 - Síntese das Diretrizes Metodológicas do Comportamentalismo.....	64
Quadro 2 - Tipos de Mudança Institucional: Processos e Resultados.....	73
Figura 1 - Estrutura do Modelo de Explicação dos Tipos de Mudança Institucional.....	74
Quadro 3 - Modelo de Explicação dos Tipos de Mudança Institucional.....	76
Quadro 4 - Tipos de Agentes de Mudança.....	77
Quadro 5 - Características presentes nos diferentes tipos de Mudança Institucional.....	79
Quadro 6 - Telegramas, Despachos Telegráficos e Circulares Telegráficas coletados no acervo do MRE.....	109
Quadro 7 - Organograma atual do Programa Mundial de Alimentos.....	118

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de ajuda alimentar provida através do PMA por categoria entre 1990-1998.....	44
Tabela 2 - Doações de Alimentos do Brasil por meio do PMA 2008 - 2015 (dados em toneladas).....	58
Tabela 3 - Valor do transporte doado por outros países e fundos multilaterais para viabilizar as doações em espécie do Brasil (valor em dólares)	58
Tabela 4 - Valor do transporte doado pelo Brasil para viabilizar as suas doações em espécie (valor em dólares)	58
Tabela 5 - Valor estimado em dólares da quantidade de alimentos doada pelo Brasil entre 2008-2015.....	58
Tabela 6 - Colaborações Financeiras do Brasil ao PMA 2008 – 2015 (dados em dólares).....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AHI	Ajuda Humanitária Internacional
CCP	Committee on Commodity Problems
CERF	Central Emergency Fund Response
CFA	Committee on Food Aid Policies and Programmes
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CSF	Committee on World Food Security
CSSD	Consultive Sub-Committee on Surplus Disposal
DAC	Development Assistance Committee
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EDMF	Emerging Donors Matching Fund
EUA	Estados Unidos
FAC	Food Aid Convention
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FCR	<i>Full-Cost Recovery</i>
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IGA	International Grains Agreement
IGC	Intergovernmental Committee
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRA	Immediate Response Account
MRE	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
NPSNC	Novas parcerias para suprir necessidades crescentes: expandindo a base doadora do PMA
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PL	480 - Public Law 480
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REBRASFAO	Representação do Brasil junto à FAO, PMA e FIDA

SERE	Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SICD	Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento
WFP	World Food Programme
WTC	Wheat Trade Convention

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E PROCESSO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL (1997-2004).....	23
2.1	Primeiros anos das práticas de ajuda alimentar internacional.....	23
2.2	Criação do Programa Mundial de Alimentos.....	28
2.3	Processo interno de discussão, requisição, formulação e aprovação do documento ‘Novas parcerias para suprir necessidades crescentes: expandindo a base doadora do PMA’.....	4
	6	
2.4	Período Pós aprovação do NPSNC: utilização do mecanismo twinning pelo Brasil.....	55
3	O NEOINSTITUCIONALISMO E A EXPLICAÇÃO DE PROCESSOS DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	60
3.1	O Antigo Institucionalismo.....	61
3.2	Comportamentalismo (Behaviorismo): alternativa ao Antigo Institucionalismo.....	63
3.3	O paradigma neoinstitucional e suas vertentes de análise.....	65
3.3.1	<i>Neoinstitucionalismo da Escolha Racional</i>	66
3.3.2	<i>Neoinstitucionalismo Sociológico</i>	67
3.3.3	<i>Neoinstitucionalismo Histórico</i>	68
3.4	Mudança Institucional.....	71
4	ANÁLISE DO PERÍODO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL SUCEDIDO NO PMA A PARTIR DAS CORRESPONDÊNCIAS DIPLOMÁTICAS DO GOVERNO BRASILEIRO.....	80
5	MUDANÇA INSTITUCIONAL SUCEDIDA NO PMA: <i>LAYERING</i> E PERFORMANCE DA BUROCRACIA INTERNACIONAL.....	93
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
	REFERÊNCIAS.....	103
	APÊNDICES.....	109
	APÊNDICE A – QUADRO COM TODOS OS TELEGRAMAS, DESPACHOS TELEGRÁFICOS E CIRCULARES TELEGRÁFICAS ANALISADOS.....	109
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA COM DIPLOMATA ARNALDO DE BAENA FERNANDES.....	114
	ANEXOS.....	117
	ANEXO A – COMPOSIÇÃO ESTRUTURAL DO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS: JUNTA EXECUTIVA E SECRETARIADO.....	117

1 INTRODUÇÃO

A erradicação da fome e da desnutrição permanecem constituindo um dos maiores desafios do século. Aproximadamente 801 milhões de pessoas no mundo estão situadas num quadro de insegurança alimentar. Tendo em vista que no ano de 2016 esse número correspondia a 795 milhões de pessoas, percebe-se a acentuação mundial do problema da fome¹. Desde muito tempo, Estados, Organismos Internacionais, Organismos Não-Governamentais nacionais e transnacionais, e diversas outras instituições, têm se mobilizado na elaboração de estratégias de combate à fome e à pobreza. No âmbito internacional, por exemplo, podemos verificar dentro do Sistema ONU (Organização das Nações Unidas) instituições cujo objetivo fundacional esteve aliado a promoção global da segurança alimentar, através de políticas de curto e longo prazo (operações de emergência e projetos de desenvolvimento).

No escopo dessas instituições encontra-se o Programa Mundial de Alimentos (PMA)². Fundado em 1961, o PMA alcançou na década de noventa colocação entre as maiores agências de desenvolvimento da ONU. Depois de dez anos, foi anunciado pela então Diretora Executiva Catherine Bertini como logrador do posto de maior organização humanitária do mundo³, posição assumida até o presente momento. Em seu último Relatório Anual publicado, o órgão declarou ter assistido mais de oitenta e duas milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar ao redor do mundo, com o emprego de cinco mil funcionários em situações de emergência e treinamento de mais de oitenta mil funcionários dos governos com os quais mantém parceria⁴.

Ao longo dos seus cinquenta e sete anos de existência o PMA atravessou diversas fases. O órgão que originalmente era subsidiado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), obteve a consolidação de sua autonomia nos anos noventa, adquirindo uma sede e *staff* próprios. Além disso, observou uma transformação no foco de suas

¹ World Food Programme. Zero Hunger. Disponível em: <<http://www1.wfp.org/zero-hunger>>. Acesso em: jan 2018.

² A literatura sobre Políticas Públicas considera como Programa um “conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis” (CUNHA, 2012, p. 7). No entanto, no âmbito do Sistema ONU, várias instituições formais que abarcam em sua estrutura diversos ‘Programas’ no sentido acima citado, são denominadas também como “Programas”. Além do PMA, podemos citar o caso do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT).

³ WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **Annual Report 2001**. Disponível em: <<http://www.wfp.org/content/wfp-annual-report-2001>>. Acesso em: jan 2018.

⁴ WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **The Year in Review 2016: You Trusted Us, We Delivered**. Disponível em: <<https://www.wfp.org/content/wfp-year-review-2016>>. Acesso em: set 2017.

atividades, as quais passaram a ser primordialmente de operações de emergência, em detrimento do enfoque existente desde a criação do Programa nos projetos de desenvolvimento (SHAW, 2001; 2011).

Nos anos 2000, uma série de variações aconteceram no PMA. Essas mudanças, segundo Arnaldo Fernandes (2013), levaram a constatação de três tendências no padrão de atividades do órgão: (i) permanência da proeminência das operações de emergência sobre os projetos de desenvolvimento; (ii) passagem da ajuda alimentar amplamente integrada à provisão de excedentes agrícolas, para políticas de assistência alimentar mais diferenciadas⁵; e (iii) inclusão de novos atores à base doadora do Programa: países em desenvolvimento, agentes privados e fundos multilaterais como o CERF (*Central Emergency Response Fund*) (FERNANDES, 2013).

A terceira tendência evidenciada por Fernandes (2013), foi percebida uma década depois pelos estudiosos centrados na análise do papel tocado por países em desenvolvimento – também denominados de potências emergentes – no âmbito da Ajuda Humanitária Internacional (AHI) e da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Nesses estudos, os países em desenvolvimento recebem a titulação de doadores emergentes (*emerging donors*) (MANNING, 2006; VAZ; INOUE, 2007; WOODS, 2008), doadores não-tradicionais (*non-traditional donors*) (KRAGELUND, 2011) ou doadores não-DAC (*non-DAC donors*) (KRAGELUND, 2008; SMITH, 2011). Esse último rótulo faz referência a ausência desses países no *Development Assistance Committee* (DAC) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), grande expoente do tradicional Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (CAMPOS, 2011).

Embora a maioria desses estudos constatassem uma utilização retraída pelos doadores emergentes das instituições internacionais na instrumentalização de suas doações, Stacey White (2011), Dweep Chanana (2010) e Kerry Smith (2011) enfatizaram em seus trabalhos a proeminência adquirida pelo Programa Mundial de Alimentos entre esses países. Como

⁵ O PMA, desde o Plano Estratégico 2008-2013, decidiu dar mais ênfase ao termo assistência alimentar do que ao termo ajuda alimento. A decisão está ligada de abarcar na denominação ferramentas paralelas a doação de alimentos em espécie em si (ajuda alimentar), tais como, medidas de transferência de dinheiro para necessitados, fornecimento de *vouchers* pra aquisição dos alimentos, além do apoio a produção e mercado local que desde a fundação do órgão foram desenvolvidas sobre a denominação de ‘projetos de desenvolvimento’. Segundo Harvey et al. (2010, p. 1, grifo nosso, tradução nossa), "uma das principais razões para a evolução da terminologia é permitir que as agências incluam a provisão de dinheiro para fins relacionados a alimentos dentro das definições de assistência alimentar. No entanto, as formas como as diferentes partes interessadas definem a assistência alimentar variam consideravelmente. Algumas definições abrangem todas as intervenções que abordam a insegurança alimentar e a nutrição (incluindo ajuda alimentar em espécie, transferências de dinheiro, algumas formas de produção e apoio ao mercado), enquanto outras limitam a assistência alimentar à alimentação direta e às transferências em dinheiro".

explicado por White (2011, p. 8),

“[...] one striking trend worth highlighting is that a number of emerging powers are beginning to give in very large amounts to the World Food Programme (WFP). WFP has always garnered high percentages of donor portfolios (food security traditionally generates the highest levels of funding by donors across the board), so its placement at the top of donor portfolios is nothing new. Still, the rapidity of the increase of emerging donor support to this flagship UN agency is noteworthy”.⁶

Na listagem formulada por Kerry Smith (2011, p. 13) das cinco instituições internacionais que angariaram maior montante contributivo dos doadores não-DAC entre os anos de 2006 e 2010, o PMA assumiu o primeiro lugar nos anos de 2006 e 2008, o segundo lugar em 2009 e 2010 e o quarto lugar em 2007. As autoras fornecem diversos motivos para explicar a proeminência do PMA como recipiendário dessas doações. Dentre eles estão a relevância que o dilema da insegurança alimentar angariou no cenário internacional em virtude dos desastres ambientais e conflitos bélicos; as barreiras legais e operacionais que levaram os países a utilizarem-se dos instrumentos fornecidos pelo PMA, a fim de avultar a efetividade de suas ajudas; e a boa reputação do órgão (WHITE, 2011; SMITH, 2011). Todavia, embora não inserido na análise pelas autoras mencionadas, o documento ‘*Novas parcerias para suprir necessidades crescentes: expandindo a base doadora do PMA*’ (NPSNC)⁷, aprovado pela Junta Executiva do PMA em 2004, apresenta-se como um elemento significativo diante do constatado destaque assumido pelo órgão.

O documento sistematizou e consumou uma discussão fomentada no PMA desde o ano 2000, sobre a necessidade de diversificação e expansão da base doadora do órgão, tendo em vista que as crescentes demandas de assistência alimentar eram acompanhadas por contribuições decrescentes dos doadores tradicionais. A norma do *Full Cost Recovery* (FCR) firmada pelo artigo XIII.4 do Regulamento Geral do PMA, estabelecia que os Estados, ao realizarem suas doações de alimento, deveriam cobrir todos os custos associados à doação, tais como transporte, armazenamento, manipulação, contratação local de apoio direto à operação, entre outros, os quais, em muitos casos, superavam o valor do próprio alimento doado (WFP,

⁶ “[...] Uma notável tendência que vale a pena ser destacada é que diversas potências emergentes estão começando a doar grandes quantias para o Programa Mundial de Alimentos (PMA). O PMA sempre acumulou altas porcentagens de portfólios de doadores (a segurança alimentar tradicionalmente gera os mais altos níveis de financiamento pelos doadores em geral), de modo que sua colocação no topo das carteiras de doadores não é novidade. Ainda assim, a rapidez do aumento do apoio de doadores emergentes a esta principal agência da ONU é digna de nota” (WHITE, 2011, p. 8, tradução nossa).

⁷ WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base**. Roma, outubro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>.

2000)⁸. O entendimento de que a norma do FCR, apesar da possibilidade de exceções, trazia entraves para o engajamento dos países em desenvolvimento no PMA, levou ao debate pelo secretariado do Programa e pelos países membros, sobre a formulação de estratégias para sanar essas lacunas.

Sendo assim, o NPSNC: **i)** estabeleceu diretrizes e incentivou a realização da operação *twinning* dentro do órgão: países desejosos de realizar doações em espécie⁹, inaptos para cobrir os custos associados, poderiam se juntar a outro país desejoso de cobrir financeiramente os custos associados à operação. Os doadores teriam liberdade de escolher o país parceiro na cooperação e também o país recipiendário da doação; **(ii)** incentivou o uso da monetização: países desejosos de realizar doações em espécie, inaptos para cobrir os custos associados, poderiam vender parte do alimento para cobri-los; **(iii)** estabeleceu a possibilidade de parceria com o setor privado: países na mesma condição dos item anteriores poderiam mesclar sua doação em espécie com o cobrimento dos custos associados pelo setor privado; **(iv)** e reafirmou a importância do fundo para doadores emergentes aberto pelo Diretor Executivo do PMA em 2003: fundo destinado a cobrir os custos associados de países nas condições supracitadas. Essa mudança institucional no PMA possibilitou aos países em desenvolvimento – especialmente Brasil, Índia, Rússia e China - um acréscimo considerável no volume de doações para o Programa e, consequentemente, um aumento do nível de influência desses dentro da Agência (CANUTO, 2013).

Analizando os documentos das sessões da Junta Executiva no período prévio a consolidação da mudança institucional no PMA, pôde-se perceber que as potências emergentes tiveram que enfrentar outros Estados membros da Junta Executiva do órgão, que eram contrários a um rearranjo institucional que as incluísse na base doadora da instituição:

“In a statement, the delegation from India responded to a suggestion of some members that WFP discourage contributions from Member States with food security problems, as it was felt that those States should use their resources to feed their own populations first. He stressed that this was fraught with consequences that threatened to create a division between rich and poor donors. He reminded the Board that broadening the donor base was one of the most important objectives of the Programme, and explained that the problems of distribution in a food-insecure country were separate and distinct from those associated with production and surpluses. [...] Other members echoed

⁸WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **General Regulations, General Rules, Financial Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board**. 2000. Janeiro de 2000. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>.

⁹ A utilização do termo ‘doação em espécie’ e ‘doação *in-kind*’ é recorrente na literatura sobre Ajuda e Assistência Alimentar quando deseja-se fazer referência a doação de grãos (produto físico).

these points and expressed support [...].”¹⁰ (WFP, 2003, p. 11)¹¹.

Apesar do documento não expor o contexto em que alguns membros da Junta Executiva manifestaram-se contrários ao engajamento de países com impasses internos de segurança alimentar ao rol de contribuintes, a posição incisiva da delegação indiana dá sinais de que um ambiente de polarização estava posto. Ainda que estivesse certificado pelos diversos reportes anuais a queda nas contribuições ao PMA, que punham em risco a sustentabilidade das operações, a possibilidade de expandir a base doadora através da inserção de fontes não-tradicionais, ao menos preliminarmente, não foi consensual. Desse modo, a posterior requisição de elaboração (2003) e aprovação (2004) do NPSNC na Junta Executiva do PMA, demonstram uma modificação na postura dos atores dominantes da instituição, tendo em vista que as decisões são aprovadas por consenso.

Nesse contexto, a pesquisa aqui apresentada centrou-se no seguinte problema: *Quais fatores explicam a mudança institucional consolidada no Programa Mundial de Alimentos em 2004?* O objetivo da análise consistiu justamente em verificar os fatores incidentes sobre a reforma institucional consumada no PMA em 2004, os quais foram hábeis para promover uma alteração no cenário anterior de dissenso quanto às mudanças efetivadas. Diante da discussão apresentada, convém ressaltar que a seguinte *hipótese* guiou a análise: *as potências emergentes atuaram de forma coordenada no PMA durante o processo de reforma para que as mudanças institucionais consolidadas pelo NPSNC ocorressem*¹².

A presente pesquisa encontra relevância prática ao trazer à literatura brasileira uma reflexão mais profunda sobre o Programa Mundial de Alimentos, instituição pouquíssimo estudada no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais no país. Pouco enfoque é dado ao PMA nos estudos sobre instituições internacionais, apesar de o órgão consistir em

¹⁰ “Em uma declaração, a delegação da Índia respondeu a uma sugestão de alguns membros de que o PMA desencorajasse contribuições de Estados Membros com problemas de segurança alimentar, por considerarem que esses Estados deveriam usar seus recursos para alimentar suas próprias populações primeiro. Ele ressaltou que isso estava repleto de consequências que ameaçavam criar uma divisão entre doadores ricos e pobres. Ele lembrou à Junta Executiva que ampliar a base de doadores era um dos objetivos mais importantes do Programa e explicou que os problemas de distribuição em um país com insegurança alimentar eram separados e distintos daqueles associados à produção e aos excedentes. [...] Outros membros fizeram eco a esses pontos e expressaram apoio [...]” (WFP, 2003, p. 11, tradução nossa).

¹¹ WORLD FOOD PROGRAMME (WFP. **Summary of the Work of the Second Session of Executive Board, 2003.** Roma, WFP, 5 de novembro de 2003.

¹² A hipótese fundamentou-se em dois fatores citados anteriormente. O primeiro diz respeito ao fato de que havia um dissenso quanto à inserção das potências emergentes na base doadora do PMA. E no momento em que o confronto a essa ideia foi feito por Estados membros da Junta Executiva, as próprias potências emergentes se posicionaram contra essa rejeição, como demonstrado no episódio da delegação indiana. Além disso, a literatura demonstrou que em anos recentes os doadores emergentes passaram a doar mais através do PMA, em detrimento de outros órgãos internacionais. Ou seja, estes atores priorizaram o órgão após as mudanças institucionais que aparentemente buscaram.

grande expoente dentro do Sistema ONU e possuir como ação motriz o combate à insegurança alimentar global, complexo desafio da presente era. A adoção dos Objetivos dos Desenvoltimentos Sustentáveis (ODS) na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2015, evidenciou a centralidade dada a esse desafio por mais de cento e cinquenta líderes mundiais. O segundo ODS propõe que até 2030, através de políticas nacionais e da cooperação internacional, se conquiste a erradicação da fome, com promoção de segurança alimentar e melhoria da nutrição ao redor do mundo¹³.

Nos últimos anos, a deflagração de conflitos em países como Iraque, Síria, Sudão do Sul e Myanmar, assim como os problemas de escassez de alimentos advindos de condições climáticas adversas e desastres naturais - como sucedido no Nepal em 2015 -, pressionaram significativamente a demanda mundial por doações de alimentos¹⁴, acrescentando a relevância das práticas de ajuda e assistência alimentar no âmbito da cooperação internacional. Essa conjuntura atribui mais necessidade para realização de estudos que discorram sobre a atuação de organismos multilaterais como o Programa Mundial de Alimentos e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, grandes responsáveis pela instrumentalização dessas práticas cooperativas.

Ademais, o presente trabalho pretende agregar o debate teórico e conceitual referente a tipos de mudança institucional. Pretende-se lançar luz especialmente para processos de mudança institucional ocorridos primariamente por fatores endógenos às instituições e sucedidos de forma gradual, em detrimento de mudanças abruptas necessariamente decorrentes de choques exógenos (MAHONEY e THELEN, 2010). Segundo Barnett e Finnemore (2004), apesar de teóricos institucionalistas e organizacionais terem desenvolvido diversas explicações sobre mudança institucional, os teóricos das Relações Internacionais raramente aplicam esses argumentos para as organizações internacionais e não têm atribuído enfoque para a discussão sobre como e por que as organizações internacionais têm mudado.

O desenho de pesquisa do presente trabalho consistiu num Estudo de Caso no qual o caso analisado foi o Programa Mundial de Alimentos (unidade de análise). De acordo com abordagem trazida por Seawright e Gerring (2008), o PMA pode ser considerado como um caso desviante (*deviant case*), pois, como constatado pela literatura (WHITE, 2011; CHANANA, 2010; SMITH, 2011), dentre todas as Agências e Fundos (população) do Sistema ONU (universo), o mesmo destacou-se como um lócus no qual as potências emergentes ganharam

¹³ **Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>.

¹⁴ **World Food Programme. Cheire We Work. Emergencies.** Disponível em: <<http://www1.wfp.org/countries>>.

proeminência nos últimos anos em termos de contribuição e influência (GERRING, 2004). A priori, as observações dentro do caso seriam os doadores emergentes que demonstraram maior aumento na quantidade de doações destinadas ao PMA, após a mudança institucional consolidada no órgão, quais sejam: Brasil, Índia, China e Rússia. No entanto, devido a limitações de dados relacionadas a atuação da Índia, China e Rússia no processo analisado, a pesquisa teve que ser direcionada para ter como observação apenas o Brasil.

Em um primeiro momento, essa limitação de dados foi identificada pela verificação da não disponibilização de transcrições (verbatim)¹⁵ das Sessões da Junta Executiva do PMA pelo site do órgão governativo (Junta Executiva) e pelo Setor de *Library Information*. A alternativa encontrada inicialmente foi a coleta dos documentos do período pré-mudança institucional no PMA (1997 – 2004) no *Site da ONU* - que continham as transcrições da Assembleia Geral das Nações Unidas - e no *Site da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)* - que continham as transcrições das reuniões do Conselho da FAO -. Como, tanto a FAO quanto a ONU são órgãos vinculados ao PMA, seus órgãos governativos discutem temas relacionados ao regulamento e estrutura desse último, por isso, através desses documentos pretendeu-se analisar a presença de discussões sobre a reforma institucional do PMA e o posicionamento dos doadores emergentes e tradicionais nos debates sobre a reforma pretendida na época. No entanto, a partir da leitura e análise de todos os documentos coletados, não se averiguou a existência de relatos consistentes nesses documentos sobre o processo de reforma institucional do PMA, as discussões sobre esse órgão pairavam no campo administrativo.

Uma saída para a limitação de informações, tanto pela falta de transcrições das Sessões da Junta Executiva do PMA, quanto pela restrição do tratamento desse assunto nos órgãos governativos da FAO e ONU, foi a Solicitação através do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) de Telegramas, Despachos Telegráficos e Circulares Telegráficas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, originados ou destinados à REBRASFAO (Representação Permanente do Brasil junto à FAO, FIDA e PMA), durante o período pré-mudança institucional (1997-2004). Tais documentos informam o posicionamento brasileiro nas discussões das Sessões da Junta Executiva do PMA e Assembleias da FAO, e as possíveis articulações geradas entre o governo brasileiro e a delegação de outros países. Por não poder enviar tais documentos de maneira digital, o MRE ofereceu a possibilidade de realização de consulta presencial ao acervo da Biblioteca do Itamaraty para acessar tais documentos. A consulta foi realizada no primeiro semestre de 2017 e foram coletados todos os Telegramas,

¹⁵ São disponibilizados pelo site da Junta Executiva e pelo Setor de *Library Information* apenas os Sumários e Decisões e Recomendações das Sessões da Junta Executiva.

Despachos Telegráficos e Circulares Telegráficas do Ministério das Relações Exteriores (ver Apêndice A), cujos assuntos envolviam o Programa Mundial de Alimentos no período de 1997 a 2005.

Vale salientar que foram enviadas solicitações para realização de entrevistas semiestruturadas com os Representantes da Índia, Rússia e China que atuaram na Junta Executiva do PMA no período pré-mudança institucional por meio do Ministério das Relações Exteriores desses países, assim como através da Representação Permanente desses países nas Agências da ONU sediadas em Roma (FAO, PMA, FIDA). Contudo, não foram obtidas respostas favoráveis por parte dessas instituições. Foi realizada, num estágio prévio a coleta dos Telegramas, Despachos Telegráficos e Circulares Telegráficas no MRE, uma entrevista semiestruturada com o Diplomata Arnaldo de Baena Fernandes, que serviu por vários anos na REBRASFAO, atuando como representante do Brasil no PMA no período de discussão e formulação do NPSNC e, posteriormente, desenvolveu sua tese de doutorado - pelo Instituto Rio Branco - analisando a atuação diplomática do Brasil no PMA.

Para a análise dados inseridos nos documentos coletados junto ao acervo MRE, foi realizada uma análise documental guiada por princípios da técnica de Análise de Conteúdo concernentes a codificação, associação e comparação e interpretação dos dados. Como expõe Mariette Bengtsson (2016), o método da Análise de Conteúdo constitui-se como um dos mais indicados para o tratamento de dados qualitativos, como os provenientes de entrevistas (*deep interviews*) e documentos. O uso do método da Análise de Conteúdo pode se dar de forma indutiva ou dedutiva, e através de um exame qualitativo ou quantitativo. Nessa pesquisa buscou-se utilizar a forma de análise dedutiva pela qual, em vez de analisar-se o conteúdo dos textos com uma visão ampla a fim de identificar assuntos relevantes relacionados a pergunta de pesquisa, a análise se deu de forma a buscar por um padrão predeterminado para testar a **hipótese** (BENGTSSON, 2016) de que *as potências emergentes atuaram de forma coordenada no PMA durante o processo de reforma para que as mudanças institucionais consolidadas pelo NPSNC ocorressem*. Ademais optou-se por um viés de análise qualitativo, visto que, como explica Bengtsson (2016, p. 10):

In quantitative content analysis, facts from the text are presented in the form of frequency expressed as a percentage or actual numbers of key categories. This method summarizes rather than reports all details concerning a message set, and the researcher seeks to answer questions about *how many*. In qualitative content analysis, data are presented in words and themes, which makes it possible to draw some interpretation of the results.

No que toca ao processo metodológico, sabe-se que a possibilidade de apenas uma observação (Brasil) no caso (PMA) implica em limitações para uma conclusão incisiva sobre como se deu a atuação dos outros países em desenvolvimento no amplo processo de reforma institucional.

Seguindo a Introdução, o trabalho está estruturado em quatro capítulos. O Capítulo 2 concentrará em trazer um histórico das práticas de ajuda alimentar internacional. Serão explanados os aspectos presentes nos anos iniciais da utilização desse modo de cooperação internacional, passando-se pela descrição do processo de institucionalização dessas práticas e pela apresentação das modificações dos seus princípios norteadores ao longo do tempo. No processo de institucionalização, destaque será atribuído a criação do Programa Mundial de Alimentos. Serão apresentadas as fases pelas quais o Programa passou desde sua fundação em 1961, o processo de mudança institucional sofrido entre o fim dos anos noventa até o ano de 2004 e os impactos da mudanças adotada pelo NPSNC para atuação brasileira no âmbito da doação de alimentos. Vale salientar que estivemos cientes da existência de um debate bastante denso na literatura sobre Ajuda e Assistência Alimentar Internacional, a respeito da real eficácia das mesmas no combate à fome e má nutrição ao redor do mundo (HARVEY et al., 2010; CLAPP, 2012;). No entanto, o foco do presente trabalho esteve sobre o processo de mudança institucional ocorrido no PMA, e não na realização de uma avaliação de impacto da atuação internacional dessa Agência ou das práticas desenvolvidas pela mesma.

O Capítulo 3 versará sobre o arcabouço teórico escolhido para analisar o processo de mudança institucional sucedido no PMA. Trata-se de um modelo de explicação de tipos de mudança institucional desenvolvido principalmente por Mahoney e Thelen (2010), que leva em conta três principais elementos endógenos às instituições para explicar o processo e o tipo de mudança que sofrem, são eles: as características do contexto político (poder de veto dos defensores do status quo); as características da instituição preexistente (discrecionabilidade inerente as regras e normas institucionais) e os atributos dos agentes de mudança dominantes. Esse modelo constitui-se como uma alternativa para as principais abordagens sobre explicação de processos de mudança institucional oferecidas pelas três vertentes do Neoinstitucionalismo: Neoinstitucionalismo Sociológico, Neoinstitucionalismo da Escolha Racional e Neoinstitucionalismo Histórico. A maioria dos teóricos inseridos nessas vertentes concebem os processos de mudança institucional exclusivamente como um evento de quebra abrupta e completa do *status quo* de uma instituição, originado primariamente por choques exógenos em conjunturas críticas.

O Capítulo 4 apresentará os resultados auferidos a partir das análises dos Telegramas, Despachos Telegráficos e Circulares Telegráficas coletados no acervo do MRE. Também serão incluídos na análise conteúdo obtido através da entrevista semiestruturada realizada com o diplomata Arnaldo Fernandes. O Capítulo 5 trará, a partir das informações expostas no Capítulo 2 e 4, discussões sobre o processo de mudança institucional sucedido no PMA, tendo como base o arcabouço teórico apresentado no Capítulo 3.

2 PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E PROCESSO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL (1997-2004)

Este capítulo, em um primeiro momento, visa apresentar um conciso relato sobre as práticas de ajuda alimentar internacional. Serão expostos os elementos que impulsionaram inicialmente os países a lançarem mão dessas práticas, e o processo que culminou na institucionalização das mesmas. No que toca ao processo de institucionalização, daremos ênfase à criação de duas relevantes instituições internacionais: a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), foco de análise do presente trabalho.

Na exposição sobre o PMA abordaremos as diversas fases pelas quais o órgão passou desde sua criação em 1961. Exporemos o contexto vivenciado ao final da década de noventa no Programa, no qual ao enfrentar um declínio significativo na quantidade de contribuições recebidas dos tradicionais doadores, a instituição foi impelida a discorrer sobre táticas de diversificação das suas fontes contributivas. É importante salientar que no debate sobre estas estratégias de ampliação das fontes de contribuição ao órgão, que a discussão sobre engajamento dos países em desenvolvimento na base doadora do PMA ganhou espaço. Sendo assim, traçaremos uma retrospectiva dos períodos de requisição, formulação e aprovação do NPSNC, expondo as bases sobre as quais se conformou a mudança institucional¹⁶. Posteriormente, apresentaremos dados sobre o impacto que o NPSNC, sobretudo pela instauração do *twinning*, provocou nas práticas de Ajuda e Assistência Alimentar Internacional das potências emergentes, em especial do Brasil.

2.1 Primeiros anos das práticas de ajuda alimentar internacional

Na década de 1950 presenciou-se a conformação da ajuda alimentar internacional em programas de governo mais estruturados. No passado, a emissão internacional de alimentos se dava por meio de arranjos *ad hoc*, visando a superação de eventos pontuais. Os Estados Unidos lograram atuação preponderante não só no estágio prévio à regulamentação das práticas de ajuda alimentar em políticas e programas específicos, mas também após esse processo regulatório. São amostras da pregressa atuação estadunidense a ajuda alimentar direcionada a

¹⁶ Para reconstrução do processo sucedido na requisição, formulação e aprovação do NPSNC, foram feitas análises documentais dos documentos disponibilizados no sítio oficial da Junta Executiva do PMA e dos disponibilizados diretamente pelo setor de *Library Information* do órgão.

Venezuela em 1812, para auxiliar indivíduos que estavam sofrendo em decorrência de um terremoto ocorrido no país nesse ano; a ajuda alimentar fornecida à Irlanda também em meados dos anos 1800; e aos países do leste e oeste da Europa na Primeira Guerra Mundial (CLAPP, 2012; STOKKE, 2009).

Já na década de trinta do século XX, no âmbito da instauração de um rol de programas rotulado como *New Deal* pelo então Presidente dos Estados Unidos Franklin Roosevelt (1933-1945), o governo norte-americano providenciou subsídios ao setor agrícola que permitiram a exportação de excedentes por valor inferior aos praticados no mercado internacional. Nesse cenário, a ajuda alimentar assumiu o formato de venda subsidiada, por meio da qual diversos países poderiam adquirir alimentos de maneira financeiramente menos custosa (CLAPP, 2012; STOKKE, 2009).

Ao longo da Segunda Guerra Mundial, o empenho do governo estadunidense em torno das práticas de ajuda alimentar foi preservado. Nesse intervalo, aceitando o convite do Presidente Franklin Roosevelt, quarenta e três delegações de vários países se reuniram em *Hot Springs* no estado de *Arkansas*, para discutir temáticas a respeito das condições de segurança ou insegurança alimentar vivenciadas pelas populações dos países ali representados. O ajuntamento desses países para o tratamento dessas questões ficou conhecido como Conferência de *Hot Spring* (1943). Nas discussões realizadas durante a Conferência, as delegações dos diversos países concordaram em instaurar uma organização de cunho duradouro, cuja ocupação seria lidar com os assuntos vinculados à alimentação e agricultura dos países. Os representantes dos Estados instituíram durante a Conferência uma comissão interina responsável por formular os documentos requisitados para a criação da citada organização, dentro os quais estava inserida uma minuta de fundação. Em outubro de 1945, as delegações dos países voltaram a se reunir, agora em Quebec no Canadá. Na reunião os países ali presentes aprovaram a minuta fundacional formulada pela comissão interina, propiciando a inauguração oficial da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) com sede em Roma na Itália. O Brasil foi um dos membros fundadores da FAO, tendo sido signatário do acordo que a constituiu o órgão (STOKKE, 2009; FERNANDES, 2013; BRASIL, 2013).

No preâmbulo do documento constitutivo da FAO, assinado em 1945 e emendado em 1965, os países signatários convencionaram como missão da organização:

[...] raising the levels of nutrition and standards of living of the peoples under their respective jurisdictions; securing improvements in the efficiency of the production and distribution of all food and agricultural products; bettering the condition of

rural populations; and thus contributing toward an expanding world economy and ensuring humanity's freedom from hunger[...] (PHILLIPS, 1981, p. 9)¹⁷.

A inserção na Constituição da FAO de propósitos como os de tornar as populações livres do flagelo da fome e aprimorar a eficiência na remessa de alimentos e produtos agrícolas, paralelo a declaração realizada pelos países de que a “adoção de políticas internacionais relacionadas às commodities agrícolas e ao fornecimento de créditos agrícolas nacionais e internacionais” (PHILLIPS, 1981, p. 10), eram um dos objetivos centrais do órgão, apontavam desde o início para preponderância que a organização angariaria no debate sobre e no desenvolvimento das práticas de ajuda alimentar.

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos juntamente com outros países tais como Austrália e Canadá, delegaram auxílio a Estados sensibilizados pelo conflito através da ajuda alimentar. O governo norte-americano em 1947 lançou o Plano *Marshall* visando contribuir para a recuperação de países europeus abalados pela Guerra. A implementação do Plano *Marshall* perdurou por cinco anos, nesse período um terço de toda ajuda direcionada foi feita por meio de envio de alimentos, rações e fertilizantes (STOKKE, 2009; CLAPP, 2012; CANUTO, 2013). O Plano também esteve integrado a lista de táticas que os EUA adotaram no início da Guerra Fria, a fim de sustentar a influência estadunidense na região da Europa. A venda concessional e a doação de alimentos, além de remeter aos Estados Unidos benesses econômicas e comerciais, agregou ao país vantagens geopolíticas. Ainda durante a Guerra Fria, os países do *Commonwealth* acordaram em 1951 a adoção do Plano Colombo. Este Plano teve como objetivo o aprimoramento do desenvolvimento de países do Sul e Sudeste asiáticos. Através dele Austrália e Canadá adentraram-se mais nas práticas de ajuda alimentar (CLAPP, 2012).

Em 1954, a aprovação pelo Congresso estadunidense do ‘*Agricultural Trade Development and Assistance Act*’, amplamente conhecido como *Public Law* 480 ou PL-480, determinou um marco na trajetória da ajuda alimentar internacional. O Presidente Dwight Eisenhower assinou a PL-480 em julho de 1954, possibilitando através da mesma que as correntes práticas de ajuda alimentar fossem substanciadas em programas e políticas de ajuda alimentar internacional. As políticas de amparo ao setor agrícola, inseridas por meio da PL-480, criaram a possibilidade de que o governo norte-americano comprasse as commodities

¹⁷ [...] elevar os níveis de nutrição e padrões de vida dos povos sob suas respectivas jurisdições; garantir melhorias na eficiência da produção e distribuição de todos os produtos alimentares e agrícolas; melhorar a condição das populações rurais; e, assim, contribuir para uma economia mundial em expansão e garantir a libertação da humanidade da fome [...] (PHILLIPS, 1981, p. 9, tradução nossa).

produzidas internamente a um preço fixo, caso o mercado não as absorvesse. Essa possibilidade, por um lado, fornecia aos agricultores a garantia de que seus produtos seriam vendidos e, por outro, aumentava a responsabilidade do governo estadunidense, o qual deveria prover o bom gerenciamento dos estoques de alimentos comprados, a fim de evitar uma queda brusca no preço dos mesmos, vide uma grande oferta e demanda limitada.

A adoção desses instrumentos trouxe ao longo do tempo grandes impasses para o governo dos EUA. Associado ao problema de que o custo da gestão dos estoques de alimentos passou a ser bastante oneroso para o governo, a preservação desses estoques estavam gradativamente pressionando a queda nos preços dos mesmos, devido ao grande volume armazenado. O setor agrícola detinha forte influência política no Congresso norte-americano, dessa forma o governo não pretendia contrariá-lo adotando medidas restritivas quanto à produção agrícola ou alterando o cenário de salvaguarda da venda dos produtos. Sendo assim, a alternativa mais viável encontrada pelo governo foi a regulamentação do escoamento de excedentes na forma de ajuda alimentar internacional (STOKKE, 2009; CLAPP, 2012; CANUTO, 2013). No cenário posto, a ajuda alimentar propiciaria diminuição nos custos de estocagem e gestão dos alimentos, ademais abriria espaço para que os EUA ampliassem seus parceiros comerciais, e ainda “*could buy political goodwill and help contain the expansion of communism*” (STOKKE, 2009, p. 255).

Segundo Olavve Stokke, a PL-480 continha em seu arcabouço diversos objetivos que, apesar de paradoxais, respondiam aos interesses do governo norte-americano:

On the recipient side, this might bring relief in emergency situations and reduce the prices of food for urban consumers. However, the program's explicit purpose was to create new markets for U.S. agricultural exports. As a consequence, it might also outcompete local producers of food and create new dietary patterns in recipient countries, exchanging traditional diets based on local agricultural products for new ones based on imported wheat. It might also create a disincentive for local production and create dependency on food imports. From a development perspective, this would work contrary to the declared purpose of development assistance by reducing self-sufficiency and food security. However, in the United States, the program appealed to the public's idealism by emphasizing that surplus food was being used to alleviate hunger. Moreover, it provided Washington with an effective foreign policy instrument (STOKKE, 2009, p. 256)¹⁸.

¹⁸ No lado do recipiendário, poderia trazer alívio em situações de emergência e reduzir os preços dos alimentos para os consumidores urbanos. No entanto, o objetivo explícito do programa era criar novos mercados para as exportações agrícolas dos EUA. Como consequência, poderia também suplantiar os produtores locais de alimentos e criar novos padrões alimentares nos países receptores, trocando dietas tradicionais baseadas em produtos agrícolas locais por novas baseadas em trigo importado. Também poderia criar um desincentivo à produção local e criar dependência das importações de alimentos. Do ponto de vista do desenvolvimento, isso seria contrário ao objetivo declarado de assistência ao desenvolvimento, por reduzir a auto-suficiência e a segurança alimentar. No entanto, nos Estados Unidos, o programa apelou para o idealismo popular, enfatizando que o excedente de comida estava sendo usado para aliviar a fome. Além disso, forneceu a Washington um instrumento eficaz de política externa (STOKKE, 2009, p. 256, tradução nossa).

Ainda no ano de 1954, foram adotados pela FAO os *Principles on Surplus Disposal* (Princípios sobre o Escoamento de Excedentes)¹⁹, e instituído o *Consultive Sub-Committee on Surplus Disposal* (CSSD) no âmbito do já existente *Committee on Commodity Problems* (CCP). Havia uma discussão na FAO desde a década de quarenta, sobre a necessidade de criação de um arcabouço regulamentador tanto para o comércio internacional agrícola, quanto para a ajuda alimentar internacional. Dessa forma, em setembro de 1946, durante a Conferência da FAO realizada em Copenhague, foi lançada a proposta de estabelecimento de um Conselho Mundial de Alimentos (*World Food Board*). Algumas das principais funções do Conselho seriam a manutenção da estabilidade dos preços mundiais das commodities, através da criação de estoques; a gestão de uma reserva mundial de alimentos que atenderia países com necessidades e o financiamento de programas de escoamento e excedentes. A propositura da criação do Conselho foi rejeitada e não seguiu adiante, tendo em vista que alguns países desenvolvidos apresentaram contrariedade a formação de um arranjo multilateral que viesse a interferir nas práticas vigentes do comércio internacional agrícola (SHAW, 2001, 2011; STOKKE, 2009).

Três anos depois, outra propositura foi lançada no âmbito da Conferência da FAO realizada nos Estados Unidos. Pretendia-se criar uma Câmara Internacional de Commodities (*International Commodity Clearing House*) que, na prática, exerceria as mesmas atividades que aquelas pensadas para Conselho Mundial de Alimentos proposto anteriormente. Apesar da proposta também não ter sido aprovada, decidiu-se pelo estabelecimento do *Committee on Commodity Problems* (CCP) que anos depois viria subsidiar a fundação do *Consultive Sub-Committee on Surplus Disposal* (CSSD) e à instauração dos Princípios sobre o Escoamento de Excedentes (*Principles on Surplus Disposal*). A aprovação dos Princípios pode ser considerada como um grande passo dado em direção a construção de um aparato internacional multilateral de regulação para as práticas de ajuda alimentar internacional (SHAW, 2001, 2011; STOKKE, 2009).

Em suma, os Princípios sobre o Escoamento de Excedentes consistiram em um código de conduta, sem viés mandatório, que visava garantir que as commodities agrícolas doadas ou vendidas de maneira concessional, não trariam impactos negativos para a importação de alimentos dos países que recebessem a ajuda, nem desincentivo ou prejuízos para a produção agrícola interna desses mesmos países (FERNANDES, 2013). O *Consultive Sub-Committee on Surplus Disposal* assumiu a responsabilidade de supervisionar o fluxo de ajuda alimentar

¹⁹FAO. Disposal of Agricultural Surpluses. Principles Recommended by the FAO. FAO, Roma, 1954.

internacional, com a finalidade de averiguar se os países estavam alinhando suas práticas aos Princípios firmados. Segundo Jennifer Clapp (2012, p. 18, tradução nossa), os Princípios sobre o Escoamento de Excedentes foram uma “resposta às queixas dos países exportadores de grãos, de que os EUA estavam exclusivamente praticando ‘dumping’ sob a justificativa da assistência externa”.

É perceptível que as práticas, políticas e programas de ajuda alimentar internacional desenvolvidos na década de quarenta e cinquenta do século passado, encontraram-se demasiadamente relacionados aos interesses do governo norte-americano e de outros exportadores agrícolas influentes, do que vinculados às carências dos recipiendários dos alimentos. Como colocado por Raymond Hopkins (1992), nesse período, as diretrizes internacionais em torno das práticas de ajuda alimentar defendiam que: (i) a ajuda deveria originar-se dos estoques de alimentos dos doadores; (ii) complementar, e não sobrepor, o fluxo regular de importação de alimentos dos recipiendários; (iii) ser fornecida através de arranjos temporários susceptíveis aos interesses políticos e econômicos dos doadores e, por fim, (iv) alimentar os famélicos. Esse fato caracterizou o que a literatura rotulou como *donor-driven aid*, isto é, uma ajuda amplamente centrada e direcionada pelos interesses estratégicos do doador.

2.2 Criação do Programa Mundial de Alimentos

Na década de sessenta, as práticas, políticas e programas de ajuda alimentar internacional enveredaram por um novo caminho. A ideia amplamente rejeitada na década de quarenta e cinquenta nas Conferências da FAO, a respeito da construção de um arranjo internacional multilateral para providência de ajuda alimentar, passou a ganhar espaço entre os principais doadores de alimentos (CLAPP, 2012).

O então Presidente dos Estados Unidos Dwight Eisenhower, propôs na Assembleia Geral da ONU, em 22 de setembro de 1960, a criação de um plano que tratasse sobre o fornecimento internacional de alimentos através do Sistema ONU. O Presidente norte-americano discorreu sobre as atividades que os Estados Unidos já vinham empenhando na providência de alimentos para países em situação de carência, e afirmou seu desejo de se associar a outros Estados membros com a finalidade de instaurar, no âmbito da própria ONU, um mecanismo de provisão de ajuda alimentar e assistência agrícola (SHAW, 2001, 2011; STOKKE, 2009).

No dia 27 de outubro de 1960, seguindo a proposta de Eisenhower, os Estados reunidos em assembleia na ONU aprovaram a Resolução 1496 (XV)²⁰ intitulada '*Provision of Food Surpluses to Food-Deficit People through the United Nations System*'. Esse documento convocava a FAO para, com o apoio do Secretário-Geral da ONU e de agências especializadas, gerenciar um estudo sobre a possibilidade de estabelecimento no âmbito das Nações Unidas de uma estratégia de combate à fome e promoção de desenvolvimento em países menos desenvolvidos, que levasse em conta a mobilização de excedentes agrícolas na forma de ajuda alimentar. A Resolução especificou que a análise requisitada deveria alinhar-se aos Princípios de Escoamento de Excedentes instaurados em 1954 na FAO (STOKKE, 2009; CANUTO, 2013; FERNANDES, 2013).

O Diretor Geral da FAO estruturou uma equipe com especialistas de alto nível do setor governamental, privado e acadêmico, e requisitou a cada um deles recomendações sobre a propositura lançada pela Resolução 1496 (XV). A aglutinação das recomendações e perspectivas dos diversos especialistas resultou no relatório *Development Through Food – A Strategy for Surplus Utilization*. Antes de submeter o relatório para apreciação no âmbito da ONU, o Diretor Geral da FAO apresentou em abril de 1961 o reporte ao Comitê Intergovernamental Consultivo (*Intergovernmental Advisory Committee*) criado exclusivamente para discutir e contribuir na conformação do documento. Durante a reunião do Comitê, o diretor do Programa norte-americano Alimentos para a Paz, George McGovern, que estava representando o governo estadunidense na equipe estruturada pelo Diretor-Geral da FAO, apresentou um projeto alternativo em nome do governo dos EUA. O projeto tratava sobre a instauração de programa trienal de cunho experimental, cujos propósitos seriam o fornecimento de ajuda alimentar internacional, apoio a países em situações de emergência, além de suporte a programas de alimentação escolar e projetos de trabalho intensivo. A ideia inicial era de que o programa começasse a trabalhar com um fundo de cem milhões de dólares, dos quais quarenta por cento seria providenciado pelos EUA em alimentos (SHAW; 2001; STOKKE, 2009; CANUTO, 2013). A proposta foi aclamada pelos integrantes do Comitê e posteriormente afetou de forma significativa o debate sobre a conformação de um arranjo internacional multilateral para lidar com as práticas de ajuda alimentar.

Algum tempo depois, também respondendo a solicitação da Resolução 1496 (XV), o Secretário-Geral da ONU publicou um Relatório que tratava sobre o papel que as Nações Unidas e suas agências especializadas poderiam ter na mobilização do uso de excedentes

²⁰ONU. Provision of Food Surpluses to Food-Deficit People through the United Nations System, Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 1496 (XV). Nova Iorque, 1960.

agrícolas para países menos desenvolvidos, a fim de aprimorar o desenvolvimento desses últimos. Após a publicação do Relatório pelo Secretário-Geral da ONU, desenvolveu-se um esforço conjugado com o Diretor Geral da FAO na elaboração de uma proposta conjunta sobre a criação de um aparato internacional multilateral centrada na gestão de excedentes agrícolas (STOKKE, 2009).

Em novembro de 1961, durante a Conferência da FAO, a proposta conjunta realizada pelo Secretário-Geral da ONU e o Diretor Geral da FAO foi posta em avaliação pelos Estados membros presentes. A análise da proposta impulsionou a aprovação da Resolução 1/61²¹ sobre a utilização de excedentes agrícolas. Esse documento foi colocado em apreciação na Assembleia Geral da ONU em dezembro do mesmo ano e resultou na admissão da Resolução 1714 (XVI) responsável pelo estabelecimento do Programa Mundial de Alimentos²². O Programa foi criado para ser implementado numa base experimental de três anos – como sugerido anteriormente por George McGovern –, e gerenciado conjuntamente pela FAO e a ONU. As atividades prioritárias do órgão seriam:

- a) Establishing adequate and orderly procedures for meeting emergency food needs and emergencies inherent in chronic malnutrition (this could include establishing food reserves);
- b) Aiding preschool feeding programs,
- c) Implementing pilot projects that used food as an aid to economic and social development, particularly when related to labor-intensive projects and rural welfare. (ONU, 1961, p. 25)²³.

Para além das atividades prioritárias do órgão, a Resolução 1714 (XVI) especificou as diretrizes que deveriam guiar essas atividades. Ficou acordado que os projetos que o PMA fosse empenhar deveriam ser colocados em prática apenas como resposta ao pedido do país beneficiário ou de países interessados no projeto. A iniciativa deveria partir dos países que seriam *a priori* beneficiados pelos projetos e não do próprio órgão ou de países doadores. Outra determinação, amplamente discutida em arranjos anteriores, explicitou que os projetos que viessem ser executados pelo PMA não deveriam afetar negativamente o comércio local ou

²¹FAO. Utilization of Food Surpluses. World Food Programme, FAO Conference Resolution 1/61. Roma, 24 de novembro 1961.

²²ONU. World Food Programme. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 1714 (XVI). Nova Iorque, 1961.

²³ “a) Estabelecer procedimentos adequados e ordenados para atender às necessidades alimentares emergenciais e emergências inerentes à desnutrição crônica (isso pode incluir o estabelecimento de reservas de alimentos);
b) Ajudar programas de alimentação pré-escolar,
c) Implementar projetos-piloto que usem alimentos como uma ajuda ao desenvolvimento econômico e social, particularmente quando relacionados a projetos de trabalho intensivo e bem-estar rural”. (ONU, 1961, p. 25, tradução nossa).

internacional de alimentos. Ademais, a Resolução determinou que as atividades implementadas pelo PMA necessitariam alinhar-se aos planos de assistência social e econômica já desenvolvidos pelos governos locais, com a finalidade de promover uma ação conjugada entre o governo anfitrião dos projetos e o PMA (STOKKE, 2009).

Para administração das atividades e projetos do PMA, foi estabelecido inicialmente um Comitê Intergovernamental (*Intergovernmental Committee*) constituído por dez Estados membros da FAO e outros dez eleitos pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Em 1962 foi acordado um acréscimo de mais quatro membros ao Comitê Intergovernamental. O Comitê foi designado a lidar com os assuntos administrativos e operacionais do PMA, dessa forma três setores foram criados: divisão de relações internacionais e assuntos gerais, a divisão de operações e a divisão de desenvolvimento e avaliação (STOKKE, 2009).

Os Estados começaram a contribuir para o PMA em 1962. Apesar de ter sido estabelecido previamente que o PMA deveria começar suas atividades com um fundo de cem bilhões de dólares, assim que atingiu em janeiro de 1963 um orçamento de pouco mais de oitenta e sete milhões de dólares (composto por alimentos, dinheiro e serviços), o primeiro Diretor Executivo do PMA, A. H. Boerma, considerou viável iniciar as atividades do Programa. Ao longo do processo de preparação para implementação das atividades, foram enviadas comissões técnicas para prováveis beneficiários dos projetos, o Brasil recebeu a terceira comissão (FERNANDES, 2013). Embora tenha sido fundado sob um duplo mandato: projetos de desenvolvimento e operações de emergência, o PMA priorizou a realização de projetos de desenvolvimento durante os três anos inseridos na fase experimental:

At the end of WFP's experimental period on 31 December 1965, 101 countries had participated in the experiment as donors or recipients, or both. Total resources contributed to WFP reached \$93.7 million, just short of the target of \$100 million, which was later reduced to \$84.5 million to take account of lapsing pledges and price changes. During the three years of the experimental period, 32 emergency operations were carried out in 25 countries and 116 development projects were supported in a wide variety of economic and social development sectors. It was estimated that up to 200,000 workers were employed in WFP-assisted development project in 1965 alone, the last year of the experimental period. As WFP provided rations to a worker and his family, about one million people benefited directly from the Programme's assistance, and more indirectly from the work programmes carried out, giving an indication of the potential scope of the future activities of the Programme (SHAW, 2001, p. 62)²⁴.

²⁴ No final do período experimental do PMA em 31 de dezembro de 1965, 101 países haviam participado do experimento como doadores ou receptores, ou ambos. O total de recursos doados para o PMA alcançou US \$ 93,7 milhões, pouco abaixo da meta de US \$ 100 milhões, que foi posteriormente reduzida para US \$ 84,5 milhões para levar em conta as promessas perdidas e mudanças de preços. Durante os três anos do período experimental, 32 operações de emergência foram realizadas em 25 países e 116 projetos de desenvolvimento foram apoiados em uma ampla variedade de setores de desenvolvimento econômico e social. Estimou-se que mais de 200.000

Quando terminou o período experimental do PMA, o Diretor Executivo foi intimado a apresentar um relatório avaliativo das operações empenhadas pelo órgão, e propostas recomendativas para os anos seguintes. O Secretário-Geral da ONU e o Diretor Geral da FAO, através de um esforço conjugado, também apresentaram um relatório contendo avaliações sobre a atuação do PMA nos anos experimentais. Esse relatório conjunto explicitou que o PMA teria atingido resultados bastantes significativos que incentivavam não só a preservação, mas a ampliação do Programa. No relatório o Secretário-Geral da ONU e o Diretor Geral da FAO enalteceram o desempenho do Diretor Executivo A. H. Boerma e dos outros colaboradores do órgão, que guiaram as atividades de forma eficiente.

O Comitê Intergovernamental realizou um série de reuniões entre março e abril de 1965 para discorrer a respeito do destino do PMA. Entre os documentos que serviram de base para as discussões travadas nesses encontros estiveram: o relatório conjunto FAO-ONU, o citado reporte elaborado pelo Diretor Executivo A.H. Boerma, análises desenvolvidas pelo próprio PMA sobre as operações realizadas, além de depoimentos de outras agências do Sistema ONU sobre o Programa. A partir da apreciação desses documentos, decidiu-se pela preservação do Programa Mundial de Alimentos, tendo em vista a permanência das necessidades de ajuda alimentar internacional. Dessa forma, o Programa passou a ter uma base permanente e não mais experimental. Os Estados confirmaram também a priorização futura a projetos de desenvolvimento em detrimento de operações de emergência (SHAW, 2001; STOKKE; 2009).

Faz-se necessário ressaltar que os estudos e análises sobre as operações executadas pelo PMA na fase experimental não destacaram apenas as conquistas logradas pelo órgão, mas também apontaram impasses que deveriam ser solucionados nos anos seguintes²⁵. Dentre outras questões, percebeu-se que a ajuda alimentar poderia afetar negativamente a produção agrícola interna dos países recipiendários, já que o aumento na oferta local de alimentos pressionava a baixa nos preços dos produtos. Além disso, detectou-se que a ajuda em dinheiro teria, em alguns casos, atingido melhor o objetivo de promoção de desenvolvimento do que a ajuda *in-kind*. Por

trabalhadores estavam empregados no projeto de desenvolvimento assistido pelo PMA em 1965, o último ano do período experimental. Como o PMA forneceu alimentos aos trabalhadores e suas famílias, cerca de um milhão de pessoas beneficiaram-se diretamente da assistência do Programa, e mais indiretamente dos programas de trabalho realizados, dando uma indicação do alcance potencial das futuras atividades do Programa (SHAW, 2001 pág. 62, tradução nossa).

²⁵ É interessante salientar que algumas das questões críticas destacadas por esses estudos ainda estão presentes na literatura sobre os efeitos vigentes da ajuda alimentar internacional.

fim, verificou-se a necessidade de que a ajuda alimentar multilateral deveria ser conciliada e alinhada ao provimento de ajuda alimentar bilateral, pois, diante do cenário de crescente carência nos países menos desenvolvidos, somente um aparato com a envergadura multilateral daria conta de responder as demandas. Esse último fato ficou evidente pela constatação de que no período experimental, quase cem por cento de toda ajuda alimentar mundial foi fornecida pelos EUA de forma bilateral, em 1963, por exemplo, 96% de toda a Ajuda Alimentar Internacional foi direcionada por este país. No tocante ao PMA, Olavve Stokke (2009) ressaltou que os EUA agiram de forma incisiva sobre as decisões do órgão, reduzindo o caráter multilateral que o mesmo poderia ter tido.

Baseados no entendimento comum a respeito da permanência do PMA, embora conscientes do aperfeiçoamento que deveria ser feito no órgão, os Estados aprovaram em dezembro de 1965 na Conferência da FAO por meio da Resolução 4/65²⁶ e na Assembleia Geral da ONU, através da Resolução 2095 (XX)²⁷ o caráter permanente do Programa (SHAW, 2001; STOKKE, 2009). A Resolução 2095 (XX) decretou a fixação de uma meta orçamentária de duzentos e setenta e cinco milhões de dólares para subsidiar as atividades da instituição nos três anos seguintes, um terço desse montante deveria ser fornecido em dinheiro e serviços (ONU, 1965).

Nos anos sessenta, as discussões a respeito do compartilhamento da responsabilidade na execução das práticas de ajuda alimentar internacional adentraram também os debates empenhados na Rodada Kennedy no contexto do *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. Pela insistência do Canadá e dos Estados Unidos, as negociações que versariam apenas sobre a redução de barreiras tarifárias para produtos industrializados, trataram igualmente a respeito das commodities agrícolas. Foram incluídos nas discussões questões em torno do comércio internacional de commodities e das práticas de ajuda alimentar internacional. Após quatro anos de negociações e barganhas os países envolvidos no GATT assinaram em 1967 o *International Grains Agreement (IGA)* – Acordo Internacional de Grãos— constituído pela *Wheat Trade Convention (WTC)* e pela *Food Aid Convention (FAC)*. Ademais, a fim de proporcionar a gestão da implementação das diretrizes da FAC, foi instaurado o *Food Aid Committee* (Comitê de Ajuda Alimentar) (SHAW, 2001, 2011).

²⁶FAO. Continuation of the World Food Programme, FAO Conference resolution 4/65. Roma, 6 de dezembro 1965.

²⁷ONU. Continuation of the World Food Programme. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 2095 (XX). Nova Iorque, 1965.

O principal objetivo da FAC era proporcionar maior nível de previsão sobre o desempenho da ajuda alimentar internacional, para benefício tanto dos doadores de alimentos quanto dos recipiendários desses. Inicialmente, doze países se comprometeram em doar um pouco mais de quatro milhões de toneladas de alimentos (trigo ou similares), independentemente das modificações que viessem a sofrer internamente na produção, estocagem e valor dos mesmos.

O acordo baseou-se no volume de produção agrícola dos Estados membros e no Produto Interno Bruto (PIB) de cada um deles. Sendo assim, a países majoritariamente importadores de grãos, como o Japão e Grã-Bretanha, possibilitou-se a provisão do dinheiro correspondente ao valor dos alimentos que doariam, ou ao preço de compra desses em outros países. Vale salientar que a compra dos alimentos deveria ser feita preferencialmente em países em desenvolvimento - a Argentina era o único país dessa categoria entre os membros fundadores. Houve um incentivo da FAC para os Estados direcionassem suas doações por meio do PMA, já que esse órgão alinhava-se aos propósitos da Convenção (CLAPP, 2012; CANUTO, 2013). Por isso, no ano de 1968, alguns dos países signatários da FAC decidiram encaminhar toda ou parte de suas doações de alimentos através do PMA (SHAW, 2001, 2011).

O quadro favorável desfrutado pelos países envolvidos no exercício da ajuda alimentar internacional na década de sessenta, não foi totalmente preservado na década posterior. Enquanto a preocupação nos anos sessenta era de que limitações na demanda de alimentos viessem impossibilitar o acolhimento de todos os recursos disponíveis, na década de setenta, alguns obstáculos inverteram essa preocupação, tendo em vista que a oferta de alimento restringiu-se significativamente (SHAW, 2001).

Condições climáticas adversas trouxeram simultaneamente impactos negativos sobre a produção agrícola de vários países do mundo. Como fruto dessas intempéries a oferta mundial de alimentos alcançou o menor volume registrado desde a Segunda Guerra Mundial. Os países da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, por exemplo, enfrentaram um longo período de estiagem que levou a importação de mais de dezessete milhões de toneladas de alimentos para suprir as demandas internas. A alta demanda por alimentos, aliada a pouca colheita dos mesmos, causou para os grandes exportadores agrícolas diminuição drástica dos estoques públicos, limitando a quantidade direcionada para o PMA. Além disso, a elevação do preço do petróleo pela Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) repercutiu negativamente na sustentabilidade das práticas de ajuda alimentar, ao tornar mais onerosa a utilização dos fertilizantes e acrescentar demasiadamente os custos de transporte dos alimentos (SHAW, 2001; CLAPP, 2012). “De um montante de 16,8 milhões de toneladas de alimentos entre 1964-1965,

a ajuda alimentar despencou para menos de 7 milhões entre 1973-1974” (SHAW, 2001, p. 80, tradução nossa).

Nesse contexto de crise alimentar mundial, Henry Kissinger, então Secretário de Estado dos EUA, convidou os Estados membros da ONU para realização de uma Conferência Global com a finalidade de abordar os impactos causados pela crise e as prováveis saídas daquele quadro. A sugestão de Kissinger foi aprovada na Assembleia Geral da ONU, e os países reuniram-se em Roma entre os dias cinco e dezesseis de novembro de 1974 para realização da Conferência Mundial de Alimentos da ONU (*United Nations World Food Conference*). A Conferência pode ser considerada um marco na trajetória de discussão sobre o problema mundial da insegurança alimentar. No decorrer da Conferência foram aprovadas vinte e três resoluções sobre os diversos aspectos relacionados aos dilemas da fome e desnutrição (SHAW, 2001; CLAPP, 2012).

Uma das resoluções adotadas foi a Resolução XVIII denominada ‘*An Improved Policy for Food Aid*’ (Uma política de melhoria para ajuda alimentar). O documento atestou que as políticas de ajuda alimentar internacional deveriam priorizar o atendimento às necessidades emergenciais dos países beneficiários, e aprimorar os projetos voltados ao desenvolvimento rural destes países, e não serem instrumentalizadas apenas para facilitar o gerenciamento do volume interno de alimentos dos grandes exportadores agrícolas. A Resolução ainda ressaltou a necessidade de que as práticas de ajuda alimentar internacional fossem realizadas em sua maior parte a partir de um doação plena (*grant aid*), não por meio de vendas concessionais; e que fossem priorizados os aparatos multilaterais de doação, ao invés de procedimentos bilaterais. Por fim, essa mesma resolução sugeriu que os Estados adeptos da FAC, promovessem um acréscimo no nível mínimo de toneladas de alimentos que se comprometeram a doar, do montante de quatro milhões e meio de toneladas de alimentos, para dez milhões. A sugestão se deu pelo fato de que com o aumento nos preços dos alimentos, a quantidade determinada previamente não estava atendendo as crescentes demandas (SHAW, 2001; CLAPP, 2012).

Outra importante resolução adotada no escopo da Conferência foi a Resolução XXII que tratou sobre a substituição do Comitê Intergovernamental do PMA para o Comitê de Políticas e Programas de Ajuda Alimentar (*Committee on Food Aid Policies and Programmes* (CFA). O objetivo da substituição era promover maior coordenação entre todos os programas e políticas de ajuda alimentar internacional vigentes na época (SHAW, 2001; CLAPP, 2012, ONU, 1975). Dessa forma, além de exercer as atividades de cunho administrativo que o Comitê Intergovernamental executava, o CFA

would undertake the wider functions of: providing a forum for intergovernmental consultations on national and international food aid policies and programmes, especially with a view to improving co-ordination between bilateral and multilateral food aid; reviewing trends in food aid requirements and availabilities; and recommending to governments improvements in food aid policies and programmes on such matters as programme priorities, the composition of food aid commodities and other related subjects (SHAW, 2001, p. 81)²⁸.

A proposta de substituição do Comitê Intergovernamental pelo CFA foi aprovada na FAO por meio da Resolução 22/75²⁹ e na Assembleia Geral da ONU através da Resolução 3404 (XXX)³⁰. Os Estados acordaram que o CFA teria a composição de trinta membros, destes quinze seriam indicados pela ECOSOC e outros quinze pela FAO, cada Estado permaneceria no posto governativo por três anos. Em 1976 se deu a primeira Sessão do CFA com os estados nomeados.

Outras três instituições surgiram como fruto das deliberações da Conferência Mundial de Alimentos. O *Committee on World Food Security (CSF)* – Comitê Mundial de Segurança Alimentar – foi adicionado no rol de Comitês da FAO, o *International Emergency Food Reserve (IEFR)* – Reserva Internacional de Alimentos para Emergências – foi inserido como um dos instrumentos de ação do PMA, por fim, o *International Fund for Agricultural Development* – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) - foi instaurado como um órgão autônomo em Roma, responsável por promover financiamento internacional de agricultores envolvidos em produções de pequena escala (HOPKINS, 1992; SHAW, 2001; 2011).

As recomendações feitas na Conferência Mundial de Alimentos, referentes à necessidade de aumento das contribuições direcionadas a aparatos multilaterais de ajuda alimentar, foram acatadas por diversos países nos anos seguintes. No PMA, por exemplo, verificou-se que ao passo que no biênio de 1973-1974 o alvo de doações foi excedido em vinte milhões de dólares, entre 1975-1976 houve um recebimento de duzentos e dezesseis milhões de dólares a mais do que o previsto (PHILLIPS, 1981). A ampliação nas doações recebidas pelo PMA, levou o Programa a ocupar naquele momento o posto de maior operacionalizador de doações do Sistema ONU (SHAW, 2001).

²⁸ “assumiria as funções mais amplas de: proporcionar um fórum para consultas intergovernamentais sobre políticas e programas nacionais e internacionais de ajuda alimentar, especialmente com vistas a melhorar a coordenação entre a ajuda alimentar bilateral e multilateral; rever as tendências nos requisitos e disponibilidades de ajuda alimentar; e recomendar aos governos melhorias nas políticas e programas de ajuda alimentar em assuntos como prioridades do programa, a composição de produtos de ajuda alimentar e outros temas relacionados” (SHAW, 2001, p. 81, tradução nossa).

²⁹FAO. Reconstitution of the United Nations/FAO Intergovernmental Committee of the World Food Programme as a Committee on Food Aid Policies and Programmes. FAO Conference Resolution 22/75. Roma, 26 de novembro de 1975.

³⁰ONU. Reconstitution of the United Nations/FAO Intergovernmental Committee of the World Food Programme as a Committee on Food Aid Policies and Programmes. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 3404 (XXX), Nova Iorque, 1975.

Apesar do impacto positivo que as resoluções da Conferência trouxeram para o PMA, o mesmo não foi verificado nas doações realizadas pelos Estados adeptos da FAC. O volume de doações feito através da Convenção na década de setenta demonstrou-se bastante inferior ao doado anteriormente. Na década seguinte, a FAC atravessou um longo processo de renegociação³¹. Através do mesmo ficou estabelecido que a quantidade doada pelos países signatários deveria atingir ao menos sete milhões e meio de toneladas de alimentos. Esta quantidade determinada não satisfaz as recomendações realizadas no âmbito da Conferência Mundial de Alimentos, que sugeriram que o limite mínimo de doações realizadas através da FAC fosse de dez milhões de toneladas (CLAPP, 2012; CANUTO, 2013).

No âmbito do CFA do PMA, as recomendações provenientes da Conferência Mundial de Alimentos lograram resultados cinco anos mais tarde, por meio da adoção do documento *'The Guidelines and Criteria for Food Aid'*. Em 1974, durante a Conferência, requisitou-se aos países a formulação de diretivas que guiassem a implementação da Resolução XVIII, citada anteriormente, cujo conteúdo versava sobre o aprimoramento das políticas de ajuda alimentar internacional. Desse modo, em maio de 1979, no decurso da Sétima Sessão do CFA, os Estados membros do Comitê concertaram sobre as linhas que deveriam nortear as práticas de ajuda alimentar internacional. Estabeleceu-se que países com baixa renda e carência de alimentos

³¹Nas renegociações da FAC que aconteceram em 1980, 1986 e 1995, os objetivos estabelecidos em 1967 não sofreram modificações consideráveis. As alterações centraram-se basicamente na inserção de novos tipos de grãos na lista da Convenção, como o arroz. Em dezembro de 1997, seguindo as recomendações do documento *Least-Developed and Net Food-Importing Developing* adotado em 1996 na Conferência Ministerial da Organização Mundial de Comércio (OMC) e a Declaração e Plano de Ação sobre Segurança Alimentar Mundial adotado também em 1996 na Cúpula Mundial de Alimentos (*World Food Summit*), o *Food Aid Committee* abriu uma nova fase de renegociação para a FAC. O processo de renegociação terminou em 1999 e trouxe alterações consideráveis para a Convenção previamente assinada. Os Estados enfatizaram a necessidade da ajuda alimentar fornecida ser realizada com o maior grau de eficiência possível, devendo ser monitorada e ter seu impacto avaliado frequentemente. A FAC 1999 também estabeleceu que os países menos desenvolvidos e os países de baixa renda (presentes na lista da OMC) deveriam ser priorizado no recebimento da ajuda. Sendo assim, os Estados doadores deveriam apoiar o desenvolvimento dos beneficiários e ajudá-los na implementação de suas estratégias próprias de promoção de segurança alimentar. Com relação ao conteúdo nutricional da ajuda alimentar, ficou acordado que os alimentos deveriam ser direcionados de acordo com a dieta tradicional dos recipiendários e não com a disponibilidade dos doadores. Outra inovação trazida pela FAC 1999 foi o incentivo às compras triangulares e compras locais. Os Estados foram incentivados a obter os alimentos em países em desenvolvimento ou a comparem eles no mercado local do país beneficiário. Essa alternativa ajudaria na promoção do desenvolvimento agrícola dos países menos favorecidos. Em 2004 os membros do Food Aid Committee decidiram realizar uma nova fase de renegociação para a FAC 1999, entretanto, perceberam que seria mais produtivo esperarem as normativas sobre as questões comerciais relacionadas a ajuda alimentar que estavam sendo discutidas na Rodada Doha da OMC. Em 2012, os membros do Food Aid Committee decidiram não dar prosseguimento à FAC 1999, desse modo a Convenção expirou em 30 de junho de 2012 (Food Aid Convention, 2010). No mesmo ano de extinção da *Food Aid Convention* foi assinada a *Food Assistance Convention* que entrou em vigor em janeiro de 2013. Os 14 países membros da *Food Assistance Convention* são: Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, União Europeia, Finlândia, Japão, Luxemburgo, Rússia, Eslovênia, Espanha, Suécia Suíça e Estados Unidos. A nova Convenção refletiu o entendimento internacional de que o problema da fome não pode ser minado apenas com o arcabouço da tradicional ajuda alimentar. Por isso, inclui doações financeiras, uso de vouchers, entre outras alternativas que atendam diretamente as carências alimentares das populações beneficiárias (Food Assistance Convention, 2015).

deveriam ser prioridade na lista de beneficiários dos programas e políticas de ajuda alimentar. Além disso, foi acordado que o foco desses programas e políticas de ajuda alimentar deveriam ser o alívio em situações de emergência e suporte a projetos de desenvolvimentos pautados no aprimoramento da produção agrícola, melhoramento das condições nutricionais dos indivíduos, e fomento de emprego e renda. Em suma, as diretivas acordadas promoveram um desfoque dos intuítos e pretensões dos Estados doadores, enfatizando a realidade vivenciada pelos países beneficiários. Nos vinte anos após a sua adoção, o documento *'The Guidelines and Criteria for Food Aid'* foi de suma importância para nortear as atividades operacionalizadas pelo PMA (SHAW, 2001).

Entre o final dos anos setenta e começo da década de oitenta, diversos países impulsionaram mudanças nos seus programas de ajuda alimentar internacional, em decorrência das alterações que aconteceram no aparato estruturante dos programas e políticas multilaterais desse ramo. Na União Europeia, por exemplo, o Parlamento Europeu acordou que todos os programas de ajuda alimentar fossem operacionalizados através de doação plena (*grant aid*). Além disso, adotou-se a transferência de práticas de doação em espécie para doações em dinheiro. O objetivo era a realização da compra dos alimentos no próprio local que os receberia, ou a aquisição dos mesmos em outro local no qual os recursos estivessem disponíveis (CLAPP, 2012; HOPKINS, 1992). Além da União Europeia, alguns estados membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) começaram a priorizar a compra de alimentos nos países beneficiários, ao invés de adquiri-los no mercado internacional agrícola (CLAPP, 2012; CANUTO, 2013).

Essa tendência de aquisição dos alimentos no próprio local de necessidade ganhou bastante espaço na década de oitenta. A possibilidade de compra no território do país beneficiário se tornou uma alternativa profícua num ambiente de queda no volume de alimentos estocados, associado a uma progressiva demanda por alimentos em várias regiões do mundo e perceptíveis problemas financeiros em países menos desenvolvidos. O fato é que a aquisição do alimento no local de necessidade se tornou um instrumento que atendia as prementes demandas alimentares, mas também proporcionava o robustecimento da economia local. Nesse decênio, aproximadamente dez por cento da ajuda alimentar mundial foi realizada através de compras de alimentos fora do país doador, e desse percentual, metade foi obtido em países em desenvolvimento (CLAPP, 2012; CANUTO, 2013).

Nos Estados Unidos, a aprovação pelo congresso norte-americano da emenda *Bellman* à PL-480, também demonstrou uma transformação na condução dos programas e políticas de ajuda alimentar. A emenda propunha que todas as atividades de ajuda alimentar antes de serem

postas em prática, fossem avaliadas pelo Secretário de Agricultura dos EUA, a fim de assegurar que as mesmas não trariam impactos negativos para a produção e comercialização agrícola do país recipiendário (não se tem conhecimento sobre a maneira que essa avaliação seria desempenhada pelo Secretário da Agricultura). Além dessa decisão, outra diretriz aprovada determinou que setenta e cinco por cento da ajuda alimentar provida pelos Estados Unidos fosse enviada a países de baixa renda, e não direcionada visando-se benefícios geopolíticos ou vantagens no escoamento de excedentes agrícolas. Por fim, vale ressaltar que os EUA se empenharam para ampliar a ajuda alimentar operacionalizada por meio de doação plena, ao invés da fornecida através de vendas concessionais (HOPKINS, 1992; CLAPP, 2012). Raymond Hopkins (1992, p. 244) ressaltou que em decorrência das alterações realizadas por meio dessas diretrizes adotadas, verificou-se, por exemplo, um acréscimo nas doações remetidas a países do continente africano, ao passo que diminuiu-se o fluxo de doações direcionado a países como Turquia e Coréia do Norte. Isso se deu principalmente porque as doações realizadas para esses últimos países citados eram fundamentadas por intuítos geopolíticos. *“While low-income, food-deficit countries received only about 50 percent of the food aid in the early 1970s, they received nearly 90 percent in the late 1980s”*.

As alterações realizadas nos programas e políticas de ajuda alimentar empenhados tanto multilateralmente quanto bilateralmente, confrontaram os princípios que permearam a gênese das práticas de ajuda alimentar internacional. O declínio na produção agrícola mundial e consequentes impasses na preservação dos estoques de alimentos, tornaram insustentáveis a ideia de uso apenas de excedentes agrícolas na ajuda alimentar empenhada pelos países. O uso de excedentes agrícolas havia se mostrado insatisfatório pois transformou a ajuda alimentar internacional em um instrumento pró-cíclico, de forma que os países em necessidade recebiam menos alimentos quando mais precisavam dos mesmos. Os argumentos, presentes nos Princípios de Escoamento de Excedentes (*Principles of Surplus Disposal*) aprovados na FAO em 1954, os quais defendiam que a ajuda alimentar internacional deveria complementar e não substituir o fluxo regular de importação de alimentos dos países beneficiários, também receberam diversas críticas nos anos oitenta. Percebeu-se que o montante direcionado pelos países recipiendários para compra de alimentos no mercado internacional, restringiam demasiadamente os poucos recursos que possuíam, os quais poderiam ser empregados, por exemplo, em projetos de desenvolvimento visando a construção no longo prazo de instrumentos promotores da segurança alimentar. Outro fator destacado nas análises das práticas de ajuda alimentar internacional, foi a inversão da noção inicial fomentada na década de quarenta e cinquenta, de que as doações deveriam ser feitas a partir de arranjos *ad hoc* sujeitos aos

interesses dos doadores. Com o passar do tempo, a institucionalização das práticas de ajuda alimentar se tornou crescente e desejada (HOPKINS, 1992).

Nos anos noventa, o Programa Mundial de Alimentos atravessou um conjunto de alterações que provocaram modificações no *modus operandi* experimentado nos primeiros trinta anos de vigência do Programa. As primeiras alterações foram realizadas no setor administrativo do órgão. Após um processo de aproximadamente dez anos, conseguiu-se consolidar a autonomia e independência do PMA do órgão que o criou, a FAO (SHAW, 2001; FERNANDES, 2013).

Na década de sessenta, quando pensou-se na criação do PMA, os Estados verificaram que a criação de um aparato independente e autônomo não seria uma alternativa viável, tendo em vista que seria executado primariamente em uma base experimental. A lógica era que se no decurso do período experimental fosse atestado a impossibilidade de preservação do órgão, seria mais fácil desfazê-lo sendo ele uma extensão ONU-FAO do que algo a parte dessa estrutura. Dessa forma, o arcabouço original do PMA visava: manter os custos administrativos da instituições no plano mais baixo possível e prevenir que serviços já realizados pelos Sistema ONU fossem reproduzidos. Ao longo dos anos, a ampliação das atividades do PMA, e crescente relevância auferida pelas mesmas, tornaram as diretrizes iniciais que o limitavam em empecilhos para o avanço e permanência do desenvolvimento da instituição. Segundo John Shaw (2001), houveram ao menos dois momentos nos quais a estrutura original do órgão poderia ter sido revisada, mas não foi. O primeiro se deu em 1965, no período de discussão sobre a aprovação ou não do PMA em uma base permanente. O segundo sucedeu-se na substituição do Comitê Intergovernamental para o CFA. Nesse último, discutiu-se amplamente sobre a ampliação das funções que o órgão governativo do PMA deveria ter, mas preservou-se a estrutura que o determinava como extensão ONU-FAO (SHAW, 2001).

Embora fosse uma extensão ONU-FAO, na prática a direção geral da FAO supervisionava com mais veemência as atividades do PMA, por ter mais afinidade com os temas trabalhados por essa instituição. O relacionamento entre o PMA e a FAO durante a Direção de Addeke Boerma (1968 – 1975) eram amistosas. No entanto, com a saída de Boerma da direção da FAO e entrada de Edouard Saouma em 1976, as relações entre os dois órgãos foram prejudicadas. Por ter disso Diretor Executivo do PMA antes de assumir a direção geral da FAO, Boerma se concentrou no aprofundamento do intercâmbio entre as duas instituições, preservando uma parceria produtiva. Por outro lado, Edouard Saouma adotou um comportamento contrário ao do ex-Diretor Geral, “[...] *his leadership was perceived by many as self-perpetuating by whatever means, preoccupied with personal prestige, and egocentric*

toward authority” (ABBOTT, 1992, apud, SHAW, 2001, p. 211-212). Diante desse comportamento de Saouma, o PMA possuía pouco espaço de ação, ainda que tivesse seu próprio órgão gestor, o CFA. As deliberações em torno da implementação das operações de emergência, admissão de funcionários, dentre outros assuntos relevantes, eram sempre realizadas sobre os severos auspícios de Saouma. Por esse motivo, ao tomar posse da direção executiva do PMA em 1981, o diplomata australiano James Ingram afirmou como um dos seus principais intuítos iniciais a desagregação do PMA da FAO.

James Ingram não concordava com a fato de que, apesar do Diretor Executivo do PMA ter que trabalhar para incentivar os Estados a contribuírem e providenciar a garantia de que os recursos recebidos seriam utilizados de maneira correta, a última palavra sobre o direcionamento do orçamento sempre era dada por Saouma. Outro elemento contestado por Ingram era a cobrança demasiada ao PMA por eficiência na operacionalização das suas atividades, mesmo que o órgão se visse limitado ao uso dos serviços proporcionados pela FAO, os quais muitas vezes resultavam em vagareza, maiores custos e qualidade inferior. Por fim, Ingram contestava o prestígio que Edouard Saouma recebia pela condução de operações que na realidade, não tinham sido coordenadas por ele, mas pela direção executiva do PMA (FERNANDES, 2013). Devido a tensão causada pela insatisfação de James Ingram, o CFA acordou na criação de um subcomitê sobre o gerenciamento do PMA, o qual ficou responsável por verificar todas as questões concernentes a relação do órgão com a FAO e a ONU. Foi realizada em março de 1991 uma Sessão Especial pelo CFA para discorrer sobre as possíveis mudanças cabíveis no aparato constitutivo do PMA. As sugestões feitas pelo Grupo de Trabalho responsável por inspecionar as diretrizes fundacionais do Programa, foram consensualmente aprovadas pelos Estados membros do CFA:

While WFP was to remain a joint UN/FAO organ, the CFA was given full powers of oversight of the Programme and WFP was given a ‘legal capacity’. The number of members of the CFA was increased from 30 to 42, with 27 from developing countries and 15 from more ‘economically developed nations’. The location of WFP headquarters was to remain in Rome but no longer at FAO headquarters. And the executive director was given complete responsibility for the operation and administration of the WFP trust fund, approval of emergency assistance up to a level delegated to him by the CFA, and staff appointments up to and including the D-2 level. WFP’s new draft general regulations were approved by ECOSOC and the FAO Council, and endorsed by the UN General Assembly and the FAO Conference at the end of 1991, and entered into force on 1 January 1992. So ended the saga of

constitutional change that had began almost a decade previously³² (SHAW, 2001, p. 222)³³.

Alterações permaneceram acontecendo ao longo da década. Após a aprovação da Resolução 46/182³⁴ na Assembleia Geral da ONU, que solicitava um aprimoramento na concatenação da assistência humanitária providenciada por todo Sistema ONU, foi aprovada em 1993 a Resolução 48/162³⁵, que determinava que os órgãos governativos dos Fundos, Programas e Agências da ONU fossem transformados em Juntas Executivas (*Executive Boards*), constituídos por trinta e seis Estados membros e imbuídos em tarefas similares. O *Committee on Food Aid Policies and Programmes (CFA)* foi substituído em 1996 pela Junta Executiva, por meio das Resoluções 9/95 da FAO e 50/8 da Assembleia Geral da ONU (STOKKE, 2009; FERNANDES, 2013). Nessas Resoluções que deram início a Junta Executiva, foram explicitadas como funções que deveriam ser exercidas pelo órgão: a elaboração, aprovação e supervisão de políticas vinculadas ao PMA; apoio a direção-executiva e execução anual de um relatório avaliativo sobre as atividades executadas e implementadas pelo Programa no ano decorrido (SHAW, 2001). Ademais, estabeleceu-se que dos trinta e seis membros que comporiam o órgão, sete seriam de países asiáticos, oito seriam Estados africanos, cinco da América Latina e Caribe, quatro do leste europeu e doze da Europa Ocidental e demais regiões (América do Norte e Oceania) (SHAW, 2001).

Além das modificações realizadas na esfera administrativa do PMA, verificou-se na década de noventa transformações no padrão contributivo dos principais doadores do órgão,

³² Enquanto o PMA continuava sendo um órgão conjunto da ONU / FAO, a CFA recebeu plenos poderes de supervisão do Programa e o PMA recebeu uma "capacidade jurídica". O número de membros do CFA aumentou de 30 para 42, com 27 de países em desenvolvimento e 15 de "nações economicamente mais desenvolvidas". A localização da sede do PMA permaneceria em Roma, mas não mais na sede da FAO. O diretor executivo recebeu total responsabilidade pela operação e administração do fundo fiduciário do PMA, aprovação de assistência de emergência dentro do nível delegado a ele pelo CFA e nomeação de pessoal até o nível D-2. O novo projeto de regulamento geral do PMA foi aprovado pela ECOSOC e pelo Conselho da FAO, e endossado pela Assembleia Geral da ONU e pela Conferência da FAO no final de 1991, entrando em vigor no dia 1 de Janeiro de 1992. Assim terminou a saga de mudança constitucional que tinha começado quase uma década antes (SHAW, 2001, p. 222, tradução nossa).

³³ WFP. Report of the First Special Session of the CFA. CFA: Special Session/3. Roma, 1991.

ONU. Revision of the General Regulations of the World Food Programme and Enlargement of the Committee on Food Aid Policies and Programmes of the World Food Programme. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 46/22, Nova Iorque, 1991.

FAO. Revision of the General Regulations of WFP and Membership of the WFP Committee on Food Aid Policies and Programmes, FAO Conference Resolution 9/91. Roma, 26 de novembro de 1991.

WFP. Basic Documents for the World Food Programme, 5th edn. Roma, 1991.

³⁴ ONU. Strengthening of the Co-ordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 46/182, Nova Iorque, 1991.

³⁵ ONU. Further Measures for the Restructuring and Revitalization of the United Nations in the Economic, Social and Related Fields. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 48/162, Nova Iorque, 1993.

além de alternância no foco das operações. Houve um declínio considerável no volume de doações direcionadas a todas instituições envolvidas no Sistema ONU, inclusive ao PMA. Num período de quatro anos, a ajuda alimentar instrumentalizada pelo PMA decaiu de aproximadamente dezessete milhões de toneladas (1993), para cerca de sete milhões (1997) (ver Tabela 1). Nessa mesma época, o montante destinado para suprir os custos operacionais das doações de alimentos foram reduzidos em quinhentos milhões de dólares (WFP FAIS, 2015; SHAW, 2001).

Dentro do Sistema ONU, a particularidade do Programa Mundial de Alimentos se deu pela constatação de que a queda nas contribuições acompanhou alterações também na ordem prioritária das operações empenhadas pelo órgão. Desde sua criação o PMA destinava mais recursos para implementação de projetos de desenvolvimento do que para operações de emergência, no entanto, essa lógica, como pode ser observado na Tabela 1, começou a ser alterada na década de noventa. No ano de 1997, a quantidade de recursos alimentícios direcionada para operações de emergência excedeu pela primeira vez no decênio o volume redirecionado para outras categorias (SHAW, 2001; STOKKE, 2009; CANUTO, 2013; FERNANDES, 2013).

A alteração da ordem de prioridade das atividades do PMA foi movida por duas questões. Em primeiro lugar, pelo aumento na demanda mundial por alimentos devido a: crises ambientais que limitaram a produção agrícola em diversos países africanos; deflagração de conflitos armados como o sucedido em Ruanda; e o agravamento de outros conflitos já em decorrência que aumentaram o número de refugiados e deslocados internos (CANUTO, 2013). Além dessa motivação, esteve presente a própria vontade política dos doadores, tendo em vista que as operações de emergência resultavam em maior repercussão no cenário internacional, associado a um menor grau de responsabilidade, por ser uma ação menos duradoura. Essa vontade política tendenciosa foi demonstrada através de um estudo requisitado pela Holanda, Canadá e Noruega. Esses países financiaram entre os anos de 1991-1993 uma avaliação independente sobre a atuação do PMA, a qual, não por acaso, demonstrou em seus resultados que o PMA possuía grande competência para gerenciar a ajuda alimentar internacional por meio de operações de emergência, contudo demonstrava irregularidades na implementação de projetos de desenvolvimento, sendo mais proveitoso o enfoque no primeiro tipo de atividade do que nesses últimos. O fato é que o acréscimo nas contribuições direcionadas para operações de emergência afetaram o *modus operandi* do PMA, mas, o impacto maior nesse se deu pelo declínio geral das doações destinadas ao órgão.

Essas modificações impulsionaram na Junta Executiva do PMA um conjunto de discussões sobre a construção de estratégias que pudessem gerar sustentabilidade para as atividades desempenhadas pelo Programa ao longo do tempo. Dois principais documentos marcaram o início desses debates. O primeiro, denominado *Enabling Development*, aprovado pela Junta Executiva em 1999, enfatizou a necessidade do Programa permanecer no apoio e execução de programas de desenvolvimento, paralelamente a implementação de operações de emergência, e de executar medidas voltadas para contenção e minoração dos desastres naturais e de seus impactos sobre os famélicos. Ademais, o documento explicitou quais seriam as cinco atividades prioritárias do PMA nos anos vindouros:

Tabela 1. Quantidade de ajuda alimentar provida através do PMA por categoria entre 1990-1998³⁶

Ano	Emergência	Programa	Projeto	Total
1990	2,348,374.6	7,728,142.8	2,715,603.9	12,792,121.4
1991	3,391,673.8	6,478,115.9	2,464,329.1	12,334,118.8
1992	4,906,187.9	7,552,607.4	2,433,758.0	14,892,553.2
1993	4,089,573.9	10,443,324.3	2,375,594.0	16,908,492.1
1994	4,296,583.2	5,415,337.7	2,632,690.5	12,344,611.4
1995	3,505,458.4	3,992,972.9	2,200,415.0	9,698,846.3
1996	2,530,386.1	2,748,684.7	1,607,294.1	6,886,364.9
1997	3,047,169.9	1,688,503.5	2,156,499.5	6,892,172.9
1998	2,843,548.0	2,808,869.8	2,422,901.4	8,075,319.2

*dados em toneladas métricas

Fonte: WFP Food Information System. Elaboração própria.

- (i) giving adequate food to enable young children and expectant and nursing mothers to meet their special nutritional and nutrition-related health needs;
- (ii) improving school feeding to enable school attendance, bolster better concentration and learning as a way to invest in human capital;

³⁶‘Programas’ é uma classificação das atividades do PMA estabelecida de acordo com as Regras Gerais do órgão. ‘Projeto’ é um empreendimento realizado dentro de algum Programa do órgão. O PMA possui quatro categorias de Programas: (a) Programas de Desenvolvimento: programas e projetos de ajuda alimentar utilizados como suporte ao desenvolvimento econômico e social. Esta categoria de programa inclui projetos de prevenção de desastres e reabilitação pós-desastre, e assistência técnica para ajudar países em desenvolvimento a estabelecer ou melhorar os seus próprios programas de assistência alimentar; (b) Programas de Alívio à Emergências (Operações de Emergência): promove assistência alimentar para atender necessidades emergenciais; (c) Programa de Alívio Prolongado: promove assistência alimentar para atender às necessidades de alívio prolongado; e (d) Programa de Operações Especiais: promove intervenções para (i) reabilitar e melhorar a infraestrutura de transporte e logística a fim de permitir a entrega oportuna e eficiente da assistência alimentar, especialmente para atender às necessidades de alívio emergencial e prolongado; e (ii) melhorar a coordenação do Sistema das Nações Unidas e outros parceiros através da prestação de serviços comuns (WFP, 2014, p. 5,6,40).

- (iii) generation of assets through WFP interventions to make it possible for poor families to gain, preserve and make good use of them;
- (iv) working with disaster prevention and mitigation of potential threats so as to mitigate the effects of natural disasters in vulnerable areas, and
- (v) managing nature resource by improving productivity and preventing further degradation to enable households to make a shift to more sustainable livelihoods (CANUTO, 2013, p. 9)³⁷.

Além do documento citado, a adoção do Plano Estratégico e Financeiro 1998 -2001 (PEF de 1998-2001) também teve um importante impacto sobre a atuação do órgão nos anos seguintes. O texto abordou os meandros da crise alimentar atravessada em toda a década e o grande dilema apresentado de assistir mais de oitocentas milhões de pessoas inseridas num quadro de insegurança alimentar ao redor do mundo (WFP, 1997). O documento reafirmou a importância de se construir no quadriênio seguinte, estratégias centradas na mobilização de recursos para atender cada uma das atividades planejadas pela Junta Executiva. Dentre as estratégias pensadas, a Junta Executiva destacou a necessidade de expansão da base doadora do PMA, para mitigar a extrema dependência do órgão de um seleto grupo de países:

WFP should significantly broaden its donor base for the long term. This will involve approaching countries which are experiencing economic growth and should be joining the international community in support of WFP. This broadening will help to provide a critical cushion against the shifting resourcing levels of key donors (WFP, 1997, p. 29)³⁸.

A diretriz estabelecida pelo Plano Estratégico e Financeiro de 1998-2001 fundamentou as discussões posteriores concernentes a inclusão dos países em desenvolvimento - também reputados pelo órgão como doadores emergentes -, na sustentação das atividades empenhadas pelo PMA.

³⁷ (i) fornecer alimentos adequados para permitir que crianças pequenas e mulheres grávidas e lactantes atendam às suas necessidades especiais de saúde relacionadas à nutrição;
(ii) melhorar a alimentação escolar para permitir a frequência escolar, reforçar a concentração e a aprendizagem, como uma maneira de investir em capital humano;
(iii) geração de ativos por meio de intervenções do PMA para possibilitar que famílias pobres ganhem, preservem e façam bom uso delas;
(iv) trabalhar com a prevenção de desastres e mitigação de ameaças potenciais, de modo a mitigar os efeitos de desastres naturais em áreas vulneráveis, e
(v) gerir recursos naturais, melhorando a produtividade e evitando degradação adicional, para permitir que os agregados familiares assumam modos de vida mais sustentáveis (CANUTO, 2013, p. 9, tradução nossa).

³⁸ O PMA deve ampliar significativamente sua base de doadores a longo prazo. Isso envolverá a aproximação de países que estão experimentando crescimento econômico e devem se unir à comunidade internacional em apoio ao PMA. Esse alargamento ajudará a fornecer uma proteção crítica contra a mudança dos níveis de recursos dos principais doadores (WFP, 1997, p. 29, tradução nossa).

2.3 Processo interno de discussão, requisição, formulação e aprovação do documento ‘Novas parcerias para suprir necessidades crescentes: expandindo a base doadora do PMA’

O PEF de 1998-2001 abriu espaço para um debate que duraria por um bom tempo nas Sessões da Junta Executiva dos anos posteriores. No ano de 1999, durante a Sessão Anual da Junta Executiva, os Estados membros e observadores ali presentes, analisaram o que já havia sido alcançado a partir das diretrizes do PEF de 1998-2001, e o que ainda deveria permanecer como ações prioritárias no PEF de 2000-2003. Foi verificado que no ano de 1998 o órgão recebeu contribuições regulares e suficientes, contudo o padrão de extrema dependência dos considerados doadores tradicionais foi preservado. Dessa forma, concordaram em preservar no Plano Estratégico e Financeiro 2000-2003, a preocupação com a elaboração de esforços para alcançar-se não só a ampliação do volume de recursos redirecionados para o PMA, como também a diversificação dessas fontes contributivas (WFP, 1999a).

Dois anos depois, em maio de 2001, os Estados membros e observadores da Junta Executiva se ajuntaram para discorrer sobre os progressos logrados após a adoção do PEF 2000-2003 em 1999, e aprovar as diretivas para o Plano subsequente. A situação apresentada não se diferenciava substancialmente da constatada em 1999. Um fato positivo verificado foi o aumento em 2000 de onze por cento no nível de contribuições destinadas ao PMA, em relação ao ano de 1999. Boa parte desse acréscimo foi explicada pela disposição de alguns países signatários da FAC em instrumentalizarem suas doações a partir do PMA. No entanto, a tensão causada pela permanente dependência do Programa a um número limitado de doadores, permaneceu preocupando os integrantes da Junta Executiva e do Secretariado³⁹ do PMA. Constatou-se que em 2000, por exemplo, dez contribuintes foram responsáveis por noventa por cento de todos os recursos que o PMA recebeu. Diante desse quadro ficou evidente a importância de se manter os esforços em direção a expansão da base doadora do PMA para as atividades do PEF 2002-2005 (WFP, 2001).

O debate em torno da diversificação da base de doadores do PMA foi recuperado no ano de 2003. O resgate dessa discussão se deu pelas solicitações realizadas pela Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução 56/201. O documento inspecionou o conjunto de políticas que nortearam as operações centradas na promoção de desenvolvimento implementadas pelo Sistema ONU no período entre 1999-2001 e, além disso, estabeleceu diretrizes para a condução

³⁹ Para entender a composição da estrutura interna do PMA ver o Anexo A na seção de Anexos.

dessas operações nos anos seguintes. No referente ao custeamento dessas operações, a Resolução destacou que a dependência demasiada de um número restrito de contribuintes deveria ser fortemente evitada nos anos seguintes. As instituições inseridas no Sistema ONU estavam incumbidas de fomentar a redistribuição do peso das responsabilidades contributivas entre todos os membros que as integravam, através de um espírito de parceria, a fim de alavancar o volume de contribuições providas de fontes consideradas não tradicionais. Outra recomendação feita na Resolução, destacou a possibilidade de uso de recursos provenientes do setor privado na complementação dos recursos governamentais destinados às operações de cunho desenvolvimentista. Nas considerações finais, foi requisitado a todos os Fundos e Agências do Sistema ONU a formulação de recomendações e sugestões para a implementação das diretrizes expressas no documento (ONU, 2001).

O então Diretor Executivo do PMA, James Morris (2002 – 2007), acatou as solicitações feitas nas considerações finais da Resolução 56/201, e inseriu no Relatório Anual de 2002 formulado por ele, sugestões concernentes as possibilidades de aplicação das diretivas dispostas na Resolução. Morris assentiu com as propostas da Resolução 56/201 ao destacar a indispensabilidade das instituições inseridas no Sistema ONU convidarem “[...] *additional countries, especially those that have recently become net exporters of food, to become food aid donors, thereby broadening global solidarity and support for combating hunger*” (WFP, 2003a, p. 31)⁴⁰. Vale ressaltar que ainda no prefácio de seu Relatório, James Morris atestou que no contexto de declínio de vinte e cinco por cento dos recursos destinados a ajuda alimentar internacional entre 2000-2002, o volume de doações direcionado para o PMA necessitaria de fato ser complementado pelas contribuições de doadores emergentes e do setor privado (WFP, 2003a).

Em 2003, durante a Sessão Anual da Junta Executiva, o Relatório elaborado por James Morris foi colocado em apreciação pelos Estados membros da Junta Executiva. O documento foi aprovado com algumas ressalvas. Um das modificações realizadas no documento, alterou o parágrafo supracitado, no qual James Morris concordava com a necessidade de inserção de novos países à lista de contribuintes do Sistema ONU. Após a alteração, concordou-se em deixar o parágrafo na seguinte estrutura: “*to invite additional countries to **become donors**—facilitating this process for them—and urge donors to increase their multilateral*

⁴⁰ “[...] países adicionais, especialmente os que recentemente se tornaram exportadores líquidos de alimentos, a se tornarem doadores de ajuda alimentar, ampliando assim a solidariedade global e o apoio ao combate à fome” (WFP, 2003a, p. 31, tradução nossa)

contributions, thereby broadening global solidarity and support for combating hunger” (WFP, 2003b, p. 2, grifo nosso)⁴¹.

A alteração pode ser considerada significativa por dois principais motivos. Em primeiro lugar, a inserção do termo “*to become donors*” em substituição ao termo “*to become food aid donors*” disposto originalmente, demonstra o interesse dos Estados membros da Junta Executiva de que houvesse um acréscimo não apenas no volume de alimentos doados, mas também de recursos financeiros. Isso também explica a retirada da expressão que fazia alusão a prioridade de cooptação de recém-exportadores agrícolas. Em segundo lugar, pode-se depreender que ao inserir a expressão “*facilitating this process for them*”, os Estados presentes na Sessão apontaram para a necessidade de um reajuste interno no PMA que permitisse essa inclusão de novos doadores à antiga estrutura (WFP, 2003a; WFP, 2003b).

Como citado na Introdução do presente trabalho, o tema sobre a ampliação da base doadora do PMA e inclusão de doadores emergentes acirrou o debate transcorrido na Segunda Sessão da Junta Executiva em 2003, sucedida um mês após a Sessão Anual. O Sumário da Sessão inclui o tópico ‘*Emerging Donors*’ com a seguinte citação:

In a statement, the delegation from India responded to a suggestion of some members that WFP discourage contributions from Member States with food security problems, as it was felt that those States should use their resources to feed their own populations first. He stressed that this was fraught with consequences that threatened to create a division between rich and poor donors. He reminded the Board that broadening the donor base was one of the most important objectives of the Programme, and explained that the problems of distribution in a food-insecure country were separate and distinct from those associated with production and surpluses. [...] Other members echoed these points and expressed support for the Executive Director’s approach to reaching more donors. (WFP, 2003c, p. 11).

O Sumário da Segunda Sessão da Junta Executiva de 2003 - assim como todos os outros documentos disponíveis no sítio da Junta Executiva do PMA-, não aborda com detalhes o processo de discussão ocorrido durante a Sessão, nem aponta as falas específicas de todas as delegações que estiveram presentes. Contudo, o tópico ‘*Emerging Donors*’ aparece de forma destacada dentre as questões relevantes tratadas durante a plenária. Como discutido anteriormente, o episódio acima retratado demonstra que a possibilidade de expansão da base de doadores do PMA, *a priori*, não foi um tema consensual entre os Estados membros da Junta Executiva. O fato é que parecia legítimo o receio demonstrado por alguns Estados membros da

⁴¹ “Convidar outros países para se tornarem doadores - facilitando este processo para eles - e exortar os doadores a aumentar suas contribuições multilaterais, ampliando assim a solidariedade global e o apoio ao combate à fome” (WFP, 2003b, p. 2, tradução nossa).

Junta Executiva, a respeito das condições de segurança alimentar internas dos países em desenvolvimento integrantes da Junta. As ações voltadas a promoção da segurança alimentar no nível global, previam o esforço de cada país na adoção de programas e políticas voltadas ao combate à fome de seus próprios cidadãos, associado ao apoio direcionado a indivíduos residentes em outras partes do mundo. Todavia, pela trajetória de concentração da dependência do PMA a um restrito grupo de países, especialmente EUA, que retinham grande influência sobre as diretrizes do Programa, pode-se pensar que a postura antagônica a inclusão dos países emergentes na base doadora do PMA, foi proveniente de doadores tradicionais que afligiam-se mais pela futura relativização de seu prestígio no órgão, do que pela incapacidade dos países em desenvolvimento de “alimentarem sua própria população” (WFP, 2003c, tradução nossa).

É interessante salientar o final da citação do tópico *Emerging Donor*, que destaca que o posicionamento que a delegação da Índia assumiu, foi apoiado pela declaração de outros países presentes na Sessão, provavelmente inseridos na mesma situação indiana. Na declaração de apoio a postura da Índia, o tópico enfatiza que os países recorreram a perspectiva adotada pelo Diretor Executivo James Morris em prol do engajamento de novos doadores no PMA.

As discussões a respeito da ampliação da base doadora e engajamento dos emergentes continuaram a movimentar as Sessões da Junta Executiva do PMA em 2003. Na Terceira Sessão de 2003, alguns Estados membros da Junta enfatizaram a premente necessidade de realização de esforços em direção a diversificação das fontes contributivas do órgão. Durante essa Sessão, foi finalmente solicitado ao Secretariado do PMA pelos Estados membros ali presentes, a execução em 2004 de consultas informais com os integrantes do Programa, para discussão específica sobre a elaboração de estratégias concernentes ao engajamento dos doadores emergentes e do setor privado nas atividades do órgão:

The Board recognized that a pro-active resources strategy that broadened the donor base and engaged the private sector would be essential for achieving the objectives set out in the Strategic Plan. Given that the proposed strategy was a work in progress, the Board looked forward to an informal consultation in early 2004 to discuss, among other issues: **the definition of emerging and traditional donors; strategies for strengthening traditional and emerging donor support; mechanisms for encouraging emerging donors through leveraging, particularly twinning arrangements; and the use of cash donations to purchase food. The same consultation would also consider a draft policy paper on WFP's relations with the private sector** (WFP, 2003d, p. 5, grifo nosso)⁴².

⁴² A Junta Executiva reconheceu que uma estratégia pró-ativa de recursos que ampliasse a base de doadores e envolvesse o setor privado seria essencial para alcançar os objetivos estabelecidos no Plano Estratégico. Dado que a estratégia proposta era um trabalho em andamento, a Junta Executiva esperava a realização de uma consulta informal no início de 2004 para discutir, entre outras questões: a definição de doadores emergentes e tradicionais; estratégias para fortalecer o apoio de doadores tradicionais e emergentes; mecanismos para encorajar doadores emergentes através de acréscimo, particularmente de arranjos de *twinning*; e o uso de doações em dinheiro para comprar comida. A mesma consulta também consideraria o esboço de um documento político sobre as relações do

Instrumentos específicos voltados ao engajamento dos doadores emergentes, como o *twinning*, foram citados pela primeira vez em um documento da Junta Executiva, desde o período de início das discussões em torno desse tema. Esse fato demonstrou um *upgrade* no tratamento do tema no âmbito da Junta Executiva, por evidenciar a transição da consumação de debates teóricos sobre possibilidades e alternativas, para um esforço mais concreto na criação de estratégias práticas e viáveis. Além disso, representou o início da mudança no cenário de dissenso posto na Segunda Sessão da Junta Executiva, encaminhando-se para um processo favorável aos emergentes.

As consultas informais solicitadas na Terceira Sessão da Junta Executiva em 2003 foram realizadas em dois encontros, no dia cinco de maio de 2004 e treze de julho do mesmo ano. Para embasar as discussões, o Secretariado elaborou um *paper* com diretrizes específicas sobre mecanismos de engajamento de doadores emergentes e promoção de parcerias com o setor privado. Duas principais mudanças foram recomendadas: a) a regulamentação de emendas à norma de *Full-Cost Recovery* instituída pelo artigo XIII.4 do Regulamento Geral do PMA e a (b) instauração de uma nova concepção de doador para o órgão (WFP, 2004a).

a) Regulamentação de emendas à norma de *Full-Cost Recovery* instituída pelo artigo XIII.4 do Regulamento Geral do PMA

A norma do *Full-Cost Recovery* (FCR) instaurada pelo artigo XIII.4 do Regulamento Geral do Programa, determinava que os Estados, ao doarem alimentos para o PMA, deveriam cobrir todos os custos associados a doação, que seriam calculados respeitando-se as especificidades de cada operação. Esses custos seriam:

- i) *External transport (ET), Landside Transport, Storage and Handling (LTSH) e Other Direct Operational Costs (ODOC)*: custos relacionados ao deslocamento da doação de alimentos; gastos com o estoque dos alimentos e com as despesas do processo de gerenciamento do envio e entrega dos mesmos.
- ii) *Direct Support Costs (DSC)*: custos com os funcionários locais e estrangeiros atuantes na operação, incluindo gastos com comunicação, transporte interno, tecnologia e segurança.

- iii) *Indirect Support Costs (ISC)*: custos relacionados à administração geral dos recursos; gastos com a administração dos escritórios locais e regionais e com manutenção da sede do PMA em Roma (WFP, 2000; CANUTO, 2013).

Na norma original, apresentava-se possibilidade de exceções ao cumprimento do FCR. Essas exceções eram destinadas a países em desenvolvimento, economias em transição e doadores não-tradicionais. Na teoria, estes países poderiam realizar apenas a doação das commodities ao PMA, com o cobrimento dos custos associados sendo feito por parte do próprio PMA, de outro país ou através do dinheiro obtido por meio da venda de parte da doação (WFP, 2010). Na prática, isso não se realizava. A ideia do emprego de exceções parecia legítima e poderia, no caso, permitir a maior diversificação das fontes contributivas do PMA, mas precisava ser regulamentada de forma que se tornasse factível sua operacionalização. Dessa forma, o Secretariado propôs a regulamentação do mecanismo *twinning*, para possibilitar parcerias que permitissem o cumprimento da norma do FCR pelos diversos países inseridos no Programa. (WFP, 2004a). No geral, o *twinning* consistiria em: “[...] *matching an in-kind contribution or service from a donor eligible for special efforts to meet FCR with a cash contribution from another donor to meet the associated costs of the contribution*” (WFP, 2004a, p. 11).

O critério proposto pelo Secretariado do PMA para verificar se um Estado seria elegível para utilizar-se do *twinning* na realização de sua doação, foi a inserção ou não desse Estado na listagem de países recipiendários elaborada pelo *Development Assistance Committee* (DAC) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa listagem apresentava uma categorização que dividia os países recipiendários da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) em *least-developed countries*, *low-income* ou *lower-middle-income* countries baseando-se no PIB *per capita* desses países. Os Estados integrantes do PMA que estivessem inseridos em alguma dessas categorias, poderiam se utilizar do mecanismo *twinning* em suas doações de alimentos (WFP, 2004a).

Além de poderem receber o apoio financeiro de outros Estados do PMA no cobrimento dos custos associados de suas doações de alimentos, o Secretariado elencou três outras possibilidades de financiamento dos custos das doações desses países:

- i. O fundo criado em 2003 pelo então Diretor Executivo do PMA, James Morris. Em junho de 2003, já inserido no contexto de discussão da ampliação da base doadora do PMA e engajamento dos doadores emergentes, James Morris estabeleceu o *Emerging Donor Matching Fund* (EDMF). O propósito de Morris era que o fundo funcionasse como uma

reserva especial para financiar, quando solicitado, os custos associados das doações de alimentos dos doadores emergentes para o PMA (WFP, 2006).

- ii. Os Fundos e Agências multilaterais do Sistema ONU, tais como o *Immediate Response Account* (IRA) e o *Central Emergency Response Fund* (CERF).
- iii. E os serviços e apoio financeiro provenientes de instituições do setor privado (WFP, 2004a).

b) Instauração de uma nova concepção de doador para o Programa Mundial de Alimentos

A concepção de doador difundida no PMA até 2004 era fundamentada nas diretrizes expostas no documento *Guide to WFP's Resource and Long-term Financing Policies* adotado pelos Estados membros da Junta Executiva no ano de 1999. O documento apresentava uma diferença entre os países considerados doadores tradicionais e aqueles denominados como doadores não-tradicionais. De acordo com a visão apresentada no documento, um doador tradicional consistiria em:

a contributor to WFP that has normally provided contributions to WFP on a full-cost recovery basis and is included in Lists D or E of the United Nations/Food and Agriculture Organization (FAO) Member States Listings for Elections for the WFP Executive Board—unless also recognized as a country in transition, and including the European Commission and Saudi Arabia (WFP, 1999b, p. 11)⁴³.

O doador não-tradicional, por sua vez, seria aquele Estado que não atendesse aos requisitos acima citados. No *paper* elaborado para as consultas informais, o Secretariado afirmou que os dois elementos determinantes para definir um país como doador tradicional em 1999 – o fato dele contribuir ao PMA respeitando a norma do FCR e o pertencimento desse país à Lista D ou E dos Estados elegíveis à Junta Executiva – não coadunavam mais com os novos propósitos do PMA. O primeiro requisito não faria sentido pelo fato de que em um cenário de aprovação do mecanismo *twinning* no PMA, aqueles países que antes não teriam condições de cobrir os custos associados às suas doações de alimentos, poderiam lançar mão do apoio financeiro de outros Estados, de Fundos e Agências do Sistema ONU, do EDMF, ou do setor privado, para terem esses custos sanados e cumprir então a norma do FCR. O segundo requisito, de acordo com o Secretariado, também não seria coerente com o novo contexto

⁴³ um contribuinte do PMA que normalmente contribui para o PMA com uma base de recuperação de custo total e está incluído nas Listas D ou E das Nações Unidas / Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (Listagens para Eleições para o Conselho Executivo do PMA) - a menos que também reconhecido como um país em transição, incluindo a Comissão Europeia e Arábia Saudita (WFP, 1999b, p. 11, tradução nossa)

vivenciado pelo PMA. A ideia era de que mesmo que um país se tornasse no longo prazo um doador assíduo do PMA, doando regularmente e progressivamente, por não estar inserido na Lista D ou E, não seria considerado um tradicional doador do órgão (WFP, 2004a). O Secretariado então propôs que os termos *traditional donor* e *non-traditional donor* inseridos no documento aprovado em 1999, fossem substituídos pelo simples termo *donor*. Na visão do Secretariado, para o PMA o importante era que, independentemente de qualquer coisa, os Estados integrantes do órgão passassem a ser *regular donors*, promovendo a busca diversificação das fontes contributivas e proporcionando maior sustentabilidade para as atividades do órgão (WFP, 2004a, p. 5).

Os resultados das discussões realizadas durante as consultas informais, estruturaram o conteúdo do documento Novas parcerias para suprir necessidades crescentes: expandindo a base doadora do PMA (NPSNC)⁴⁴ elaborado pelo Secretariado (WFP, 2004b). O documento foi posto em apreciação na Terceira Sessão da Junta Executiva de 2004 da Junta Executiva. A partir da leitura do documento percebe-se que praticamente todas as diretivas inseridas no *paper* que embasou as consultas informais foram preservadas. Os debates sucedidos nas consultas informais promoveram o acréscimo de alguns detalhes ao documento original, mas quase nenhuma subtração das ideias precedentes.

Um dos acréscimos se deu pela solicitação dos Estados presentes nas consultas de que se tornasse evidente dentro do PMA a distinção existente entre os doadores públicos e os doadores privados. O documento NPSNC recomendou a seguinte diferenciação:

Public donor: A contributor to WFP that is a member of the United Nations, the Food and Agriculture Organization of the United Nations or an inter-governmental or other public organization.

Private donor: A contributor to WFP that is either a for-profit corporation or business association, a foundation, a social, educational or service organization, a non-governmental organization or an individual (WFP, 2004b, p. 6)⁴⁵.

Ficou acertado pelo NPSNC que apenas os doadores públicos poderiam utilizar-se das ferramentas de apoio ao cumprimento da norma do FCR. Outro acréscimo significativo se deu na própria concepção de *twinning*. No documento NPSNC estabeleceu-se que o *twinning* consistiria em:

⁴⁴Em inglês: New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base.

⁴⁵ Doador público: um colaborador do PMA que é membro das Nações Unidas, da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), de uma organização intergovernamental ou de outra organização pública. Doador particular: Um colaborador do WFP que seja uma corporação com fins lucrativos ou uma associação comercial, uma fundação, uma organização social, educacional ou de serviços, uma organização não governamental ou um indivíduo (WFP, 2004b, p. 6, tradução nossa).

[...] matching an in-kind contribution or service from a donor with a cash donation from another donor to meet the associated costs of a contribution. **In supporting twinning arrangements, donors are free to determine on a case-by-case basis the recipients and countries with which they would like to twin in full or in part.** WFP requests that its current donors agree to the use of their cash contributions for twinning arrangements, particularly when the contribution would otherwise be used to purchase food on international markets (WFP, 2004b, p. 7, grifo nosso)⁴⁶.

No *paper* das consultas informais, não havia nenhuma menção a possibilidade dos Estados de escolherem a partir do *twinning* seus parceiros de doação e os beneficiários dessa doação. Contudo o NPSNC proporcionou esse grau de liberdade aos doadores, que provavelmente foi solicitada pelos próprios países nas consultas informais transcorridas (WFP, 2004b).

O Sumário e as Decisões e Recomendações da Terceira Sessão da Junta Executiva de 2004, demonstraram a aprovação e endosso da Junta Executiva ao NPSNC. O relato da Sessão apresenta alguns importantes elementos dessa aprovação:

- O documento NPSNC, apresentado pelo Secretariado na Sessão, foi bem recebido pela Junta Executiva. Os Estados-membros apreciaram sobretudo a nova concepção de doador do PMA, reafirmando o propósito de que todos os Estados integrantes do órgão se tornassem doadores regulares.
- Os Estados presentes na Sessão endossaram ainda a necessidade e importância da preservação da norma do FCR no Regulamento Geral do PMA (inalterada pelo NPSNC).
- Diversos apelos foram realizados para que os Estados acrescentassem suas contribuições por meio do mecanismo *twinning*.
- Vários países sustentaram a ideia do uso do PIB *per capita* como critério de elegibilidade ao recebimento de apoio no cumprimento da norma do FCR. O índice teria sido selecionado por ser externo ao PMA (elaborado pelo DAC/OCDE), transparente e atualizado em uma base anual (WFP, 2004c; WFP, 2004d).

Na mesma Sessão em que foi aprovado o NPSNC, foi adotado o Plano Estratégico e Financeiro 2004-2007. As diretivas do NPSNC concernentes ao engajamento dos doadores emergentes e

⁴⁶ [...] combinar uma doação de alimentos ou serviço de um doador com uma doação em dinheiro de outro doador para atender aos custos associados de uma doação. Ao apoiar arranjos de *twinning*, os doadores têm a liberdade de determinar, caso a caso, os beneficiários e os países com os quais gostariam de fazer parceria, total ou parcialmente. O PMA solicita que seus atuais doadores concordem com o uso de suas doações em dinheiro para arranjos de *twinning*, especialmente quando a contribuição seria usada para comprar alimentos nos mercados internacionais (WFP, 2004b, p. 7, tradução nossa).

parcerias com o setor privado foram integradas ao conteúdo do Plano (WFP, 2004c; WFP, 2004d).

2.4 Período Pós aprovação do NPSNC: utilização do mecanismo *twinning* pelo Brasil

O Brasil utilizou-se pela primeira vez do mecanismo *twinning* no ano de 2009, isto é, cinco anos após a regulamentação dessa emenda. Nesse ano, a doação de vinte e cinco mil toneladas de alimentos que o país fez ao PMA, teve seus custos associados pagos pela Espanha e por recursos provenientes do *Emerging Donor Matching Fund (EDMF)*. A parceria instituída com a Espanha foi impulsionada pelo apoio dado pelo governo espanhol à ‘Iniciativa América Latina e Caribe Livre da Fome – 2025’ lançada pela FAO em 2005 (IALCSH, 2017). No referente ao EDMF, o então Diretor Executivo James Morris aprovou a liberação de seis milhões e meio de dólares do Fundo para custeamento da doação brasileira (CANUTO, 2013).

É importante ressaltar que as doações de alimentos efetuadas pelo governo brasileiro ao PMA até 2011, foram possibilitadas pela adoção de Medidas Provisórias (MP) por parte do Poder Executivo. Essas MP aprovaram a retirada de alimentos dos estoques públicos⁴⁷ nacionais para subsidiar assistência humanitária internacional do Brasil. Nelas estavam especificadas o volume de alimentos que seria doado e quais Estados poderiam ser recipiendários da doação.

A MP nº 444, por exemplo, foi adotada pelo Presidente Lula em outubro de 2008, para autorizar a doação de alimentos para Cuba, Haiti e Jamaica que haviam sido afetados naquele ano por enchentes que causaram grandes estragos. Em dezembro de 2008, a MP nº 444 foi conformada na Lei nº 11.881. Contudo, diante das fatores limitantes dessa Lei, que permitiam doações apenas para Haiti, Jamaica e Cuba, houve a substituição da mesma dois anos depois para a MP nº 481. Essa última obteve um caráter mais amplo ao abarcar na lista de possíveis recipiendários da doação de alimentos brasileira outros Estados da América Latina e Caribe e diversos Estados do continente africano, em especial, aqueles que possuíam o português como língua oficial (MP nº 481, 10 de fevereiro de 2010). Nos anos seguintes as MP e Leis adotadas

⁴⁷ Uma das modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos - criado no âmbito do Programa Fome Zero em 2003 - operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) é a de Apoio à Formação de Estoques. Nessa modalidade a CONAB compra os alimentos diretamente do agricultor familiar ou de suas associações e cooperativas e direciona-os para os centros de armazenamento. O alimento é posteriormente comercializado para que haja o ressarcimento ao poder público do dinheiro investido, ou destinado a operações de ajuda humanitária internacional (CONAB, 2018).

continuaram aumentando a lista de países elegíveis a receber doação de alimentos do Brasil.

Ainda em 2010, no mês de dezembro, a MP nº 481 adotada em fevereiro foi sobreposta pela MP nº 519, a qual em 2011 veio a ser transformada na Lei nº 12.429. A Lei nº 12.429 trouxe um aspecto distintivo que não esteve presente no aparato legislador aprovado anteriormente. No §3 do Art. 1º da Lei, especificou-se que os custos associados às doações de alimentos provenientes dos estoques públicos nacionais, deveriam ser financiados pelo Programa Mundial de Alimentos, ou sanados por meio da monetização de uma parcela do volume destinado à doação (parágrafo III, §2 do Art. 1º). A inclusão dessa especificação na Lei nº 12.429 demonstrou o endosso do governo brasileiro ao uso dos instrumentos de apoio ao cumprimento da norma do FCR adotados pelo NPSNC – *twinning* e monetização. Ademais, a Lei nº 12.429 ampliou o limite mínimo de toneladas de alimentos que poderiam ser doados dos estoque públicos nacionais, a quantidade mínima de arroz permitida para doação, por exemplo, passou de cem mil toneladas na MP nº 519 para quinhentas mil toneladas na Lei nº 12.429 (Lei nº 12.429, 20 de junho de 2011).

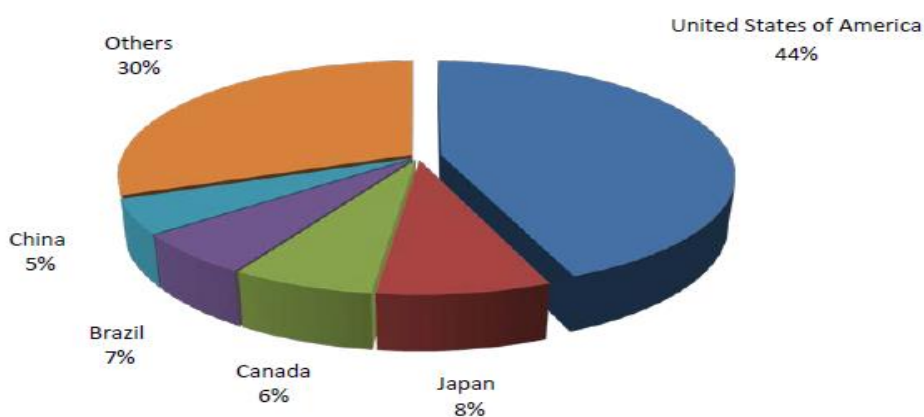
O prazo estabelecido pela Lei nº 12.429 para as doações de alimentos nela autorizadas foi de um ano. No entanto, após o término desse período esse limite temporal foi suspenso e, através da Lei nº 12.688 de 2012, a autorização para as doações de alimentos tratadas na Lei nº 12.429 foi estendida em uma base permanente. Dois anos depois, por meio da adoção da Lei nº 13.001, o limite mínimo do volume de arroz permitido para doação ao PMA foi estendido de quinhentas mil toneladas (previstas na Lei nº 12.429 e na Lei nº 12.688) para um milhão de toneladas (Lei nº 13.001, 20 de junho de 2014). A sucessiva expansão na quantidade mínima de arroz autorizada para doação não foi um fato aleatório. Fernandes (2013) aponta que a primeira ampliação adotada pela Lei nº 12.429 em 2012, foi impulsionada pelas demandas dos produtores de arroz do estado do Rio Grande do Sul aos congressistas pertencentes à bancada ruralista. Para os agricultores envolvidos na produção de arroz, quanto maior fosse o volume de arroz permitido para doação, maior seria o volume de compra de seus produtos por parte do governo brasileiro, para conformação dos estoques públicos. Isso favorecia os produtores pois o governo oferecia um preço mais justo do que aqueles praticados no mercado local (FERNANDES, 2013).

A estrutura legislativa consolidada a partir da Lei nº 12.429 permitiu a utilização progressiva do mecanismo *twinning* pelo Brasil. O acréscimo nas doações de alimentos feitas ao PMA posicionou o país em 2011 entre os dez maiores doadores governamentais do Programa. A ascensão brasileira no rol de contribuintes para o PMA foi destacada no Relatório Anual de 2011, exposto na Sessão Anual da Junta Executiva de 2012:

The strong relationships with Brazil and with developing economies are founded on innovative funding: the value of twinning arrangements doubled in 2011, providing opportunities for South–South cooperation and leveraging cash contributions from traditional donors (WFP, 2012b, p. 51)⁴⁸.

No ano de 2012, o Brasil subiu sete posições na lista de doadores, situando-se entre os cinco maiores doadores governamentais do PMA (ver Gráfico 1). As tabelas abaixo (Tabela 2, 3, 4, 5 e 6) fazem um balanço das contribuições realizadas pelo Brasil do início de 2008 até agosto de 2015⁴⁹.

Gráfico 1 – Posicionamento do Brasil entre os cinco maiores doadores governamentais do PMA em 2012



Fonte: Food Aid Flows 2012 (WFP, 2012a, p. 11).

⁴⁸ O forte relacionamento com o Brasil e com economias em desenvolvimento baseiam-se em financiamento inovador: o valor dos arranjos de *twinning* dobrou em 2011, proporcionando oportunidades de cooperação Sul-Sul e alavancando contribuições em dinheiro de doadores tradicionais (WFP, 2012b, p. 51, tradução nossa).

⁴⁹ As tabelas foram elaboradas mediante dados fornecidos no *site* da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) extinta em setembro de 2016 no governo do Presidente Michel Temer. A CGFome foi criada em 2003 dentro do escopo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sob liderança do Ministro Milton Rondó Filho, durante o governo do ex-Presidente Lula. A instituição era responsável por lidar com todos os aspectos concernentes a cooperação internacional do Brasil na área da segurança alimentar e nutricional, assumindo a gerência das relações do Brasil com a FAO, o PMA e o FIDA, por exemplo. Atualmente essas funções são exercidas pela Divisão de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Os dados sobre as contribuições brasileiras ao PMA no período posterior a agosto de 2015 não foram encontrados nas bases de dados destas últimas instituições citadas. Recorreu-se a solicitação dos dados pelo e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), mas a resposta consistiu em banco de dados do mesmo prazo.

Tabela 2 - Doações de Alimentos do Brasil por meio do PMA 2008 - 2015 (dados em toneladas)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (até agosto)	Total (tons)
0	25.000	0	83.922,08	206.432,55	18.432,76	12100	6.955,10	352.842,49

Fonte: CGFome. Elaboração própria.

Tabela 3 - Valor do transporte doado por outros países e fundos multilaterais para viabilizar as doações em espécie do Brasil (valor em dólares)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (US\$)
0	8.601.069	0	51.068.380,94	109.342.721,80	8.124.069,77	232.128,46	3.448.405,50	180.816.775

Fonte: CGFome. Elaboração própria.

Tabela 4- Valor do transporte doado pelo Brasil para viabilizar as suas doações em espécie (valor em dólares)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (US\$)
0	0	0	300.000,00	539.539,00	108.603,00	0	1.950.447,27	2.898.589,27

Fonte: CGFome. Elaboração própria.

Tabela 5 - Valor estimado em dólares da quantidade de alimentos doada por Brasil entre 2008-2015

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (US\$)
0	15.000.000	0	47.269.365,40	93.031.277,90	8.847.722,17	8.771.633, 85	3.577.617, 46	176.497.616,78

Fonte: CGFome. Elaboração própria

Tabela 6 - Colaborações Financeiras do Brasil ao PMA 2008 – 2015 (dados em dólares)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (US\$)
200.000	1.036.0,77	10.413.885,77	2.700.000,01	1.592.118,00	1.330.270,30	3.505.313,98	0	20.777.639

Fonte: CGFome. Elaboração própria

Como demonstrado na Tabela 2, até agosto de 2015, mais de trezentos e cinquenta mil toneladas de alimentos foram direcionadas pelo Brasil ao PMA. O valor total desses alimentos correspondeu a cerca de cento e setenta e sete milhões de dólares (ver Tabela 5). Para sanar os custos associados dessas doações de alimentos, mais de cento e oitenta milhões de dólares foram desembolsados por Estados membros do PMA e por Fundos multilaterais (ver Tabela 3). Vale

salientar que os custos de transporte financiados por Estados e Fundos multilaterais parceiros, superaram o próprio valor dos alimentos doados pelo Brasil (ver Tabelas 3 e 5). O Brasil ainda custeou o transporte de algumas de suas doações de alimentos, cerca de três milhões de dólares foram destinados para cobrir esses tipos de custos (ver Tabela 4). A partir da análise desses dados é perceptível que países emergentes como Brasil teriam bastante dificuldade para cumprir a norma do FCR sem a existência do mecanismo *twinning*.

Conforme os dados disponibilizados pela CGFome, nota-se três países fizeram contribuições financeiras mais expressivas para sanar os custos associados às doações de alimentos do Brasil: a Espanha, a Austrália e os Estados Unidos. Os Fundos multilaterais e Agências do Sistema ONU também atuaram de forma significativa no apoio às doações brasileiras. Pode-se destacar entre os anos de 2008-2015 a atuação do *Central Emergency Fund Response (CERF)* da *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)* e da *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)*. Os demais países que financiaram o transporte das doações do Brasil foram Luxemburgo, Nova Zelândia, Alemanha, Noruega, Suíça, Guatemala, São Tomé e Príncipe e Andorra. Em 2011 e 2012, o governo brasileiro também recebeu apoio de doadores privados para a instrumentalização de suas doações (CGFOME, 2015).

3 O NEOINSTITUCIONALISMO E A EXPLICAÇÃO DE PROCESSOS DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Este Capítulo pretende apresentar o instrumental teórico escolhido para analisar o processo de reforma institucional ocorrido no PMA e relatado no Capítulo anterior⁵⁰. Trata-se de um modelo de explicação de mudança institucional apresentado na sua versão mais recente na obra *‘Explaining Institutional Change - Ambiguity, Agency and Power’* editada por James Mahoney e Kathleen Thelen (2010). Apesar de ser reputado recentemente como um modelo concebido por Mahoney e Thelen (2010), seu desenvolvimento obteve contribuição de diversos autores neoinstitucionalistas nas últimas décadas, em especial dos adeptos da vertente do Neoinstitucionalismo Histórico.

Em um primeiro momento pretende-se apresentar um breve panorama da trajetória percorrida dentro da Ciência Política até a consolidação do atual Neoinstitucionalismo em suas três vertentes: Neoinstitucionalismo Sociológico, Neoinstitucionalismo da Escolha Racional e Neoinstitucionalismo Histórico. Serão expostas as características do que foi considerado o Antigo Institucionalismo, ademais a revolução comportamentalista (*behaviorismo*) que o sucedeu e, por fim, a emergência do paradigma neoinstitucional.

Em se tratando das três vertentes do Neoinstitucionalismo, apresentaremos as propriedades básicas de cada uma no que toca ao conceito de instituição que adotam, à visão sobre o impacto das instituições para os atores que as integram e vice-versa, e à percepção sobre os fatores que levam ou não tais instituições a sofrerem mudanças. É importante salientar que as discussões sobre mudança e reforma institucional, como a ocorrida no Programa Mundial de Alimentos, são apontadas como umas das mais relevantes para as principais abordagens da teoria neoinstitucionalista e, além disso, como uma das que retém maior divergência explicativa entre as vertentes (REZENDE, 2012).

O principal problema enfrentado por essas abordagens, segundo Mahoney e Thelen (2010), daria-se pela concepção da mudança institucional estritamente como um evento de quebra brusca e total do *status quo* de uma instituição, originado primariamente por choques exógenos em conjunturas críticas. Tal concepção, adotada por renomados autores das três vertentes do neoinstitucionalismo contemporâneo, eliminaria da análise a percepção e

⁵⁰ Pela visão Neoinstitucionalista, tanto o Programa Mundial de Alimentos pode ser considerado uma instituição, quanto cada item do seu arcabouço regulamentador: normas, regras, diretrizes de ação. Dessa forma, ao tratarmos de mudança institucional, estamos tratando de alterações sofridas nos componentes regulatórios que constituem o PMA, que consequentemente consistem numa reforma institucional do Programa.

explicação de mudanças institucionais ocorridas de forma incremental e gradativa, originadas primariamente por fatores endógenos à instituição. Mahoney e Thelen (2010) lançam foco na explicação desses últimos tipos de mudança mencionados, os quais serão abordados na última seção desse Capítulo.

3.1 O Antigo Institucionalismo

O prefixo “neo” atribuído à corrente teórica Neoinstitucional remete ao entendimento, por sua vez verídico, de que ocorreu no passado um Antigo Institucionalismo⁵¹. Os estudos e pesquisas pertencentes ao Antigo Institucionalismo eram denominados apenas como *Institucionalistas* antes do Neoinstitucionalismo emergir nos anos oitenta e se consolidar dentro da Ciência Política. Grande parte dos autores enquadrados no Antigo Institucionalismo são aqueles estudados hoje dentro das pesquisas sobre Teoria Política Clássica e Moderna, cujas análises também possuem grande expressão no Direito e na Filosofia Política (PERES, 2008).

Numa sequência temporal pode-se citar inicialmente como exemplo das abordagens integrantes do Antigo Institucionalismo as digressões aristotelianas (obra *Constituição de Atenas*) sobre a conformação da Constituição de Atenas após o fim da Guerra do Peloponeso. Podemos citar também a obra ‘*A República*’ de Platão, na qual através da comparação de governos distintos, o autor procura entender o impacto das instituições sobre os comportamentos individuais. Ademais, as análises realizadas pelos Contratualistas, como John Locke, Hobbes e Rousseau em torno do Contrato Social e da instauração do Estado Civil, também alimentaram os debates ao molde do Antigo Institucionalismo no século XVII e XVIII. Posteriormente, a evidência colocada sobre as Leis e os costumes por Montesquieu no século XVIII, as discussões dos autores de ‘*O Federalista*’ sobre a Constituição estadunidense, e os estudos de Alexis de Tocqueville sobre a democracia republicana norte-americana, consolidaram o viés Institucionalista até a primeira metade do século XIX (PERES, 2008, STEINMO, 2008).

Em suma, apesar da complexidade e relevância que as obras desses autores da escola Institucionalista (Antigo Institucionalismo) retinham, suas análises centravam esforços no estabelecimento de modelos constitucionais, de leis e de um ordenamento estatal específicos,

⁵¹ O Antigo Institucionalismo aqui relatado refere-se a corrente abordada dentro do campo da Ciência Política como anterior ao ‘Novo-Institucionalismo’. Não pretende-se abordar aqui a corrente comumente relatada no campo da Economia também como Antigo Institucionalismo, cujo fundamento está vinculado às obras de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel (CONCEIÇÃO, 2007).

baseando-se numa ótica normativa, pela qual haveria o entendimento da política como um meio de se obter o *bem comum* e objetivos nobres. Sendo assim, foram julgados por adotar uma perspectiva formalista e descritiva que não levava em conta a realidade empírica dos fatos políticos, dos atores e dos comportamentos desses (DAHL, 1961; PERES, 2008; STEINMO, 2008).

A partir da terceira década do século XX, as abordagens formalistas do Antigo Institucionalismo foram sendo consideradas insuficientes para explicação da realidade política apresentada. Para Steinmo, Thelen e Longstreth (1992), parecia perceptível que as elucidações sobre estruturas administrativas, regras e leis formais predominantes no Antigo Institucionalismo, não seriam capazes de apresentar explicações satisfatórias a respeito dos comportamentos políticos e do resultado das políticas vigentes. Não por acaso, observou-se após a Segunda Guerra Mundial que os estudos dentro da Ciência Política voltaram-se para colocar como centro da análise e pesquisa a realidade empírica do cenário político no qual os autores estavam inseridos. Abria-se alas para o que seria considerada a “revolução comportamentalista” na Ciência Política, marcada sobretudo pela “investigação factual, [...] proposição de hipóteses testáveis e [...] busca de generalizações empíricas” (PERES, 2008, p. 55).

No que toca ao cenário político, a literatura aponta três principais fatores que contribuíram para emergência e consolidação de estudos orientados pelo viés comportamentalista. Em primeiro lugar situa-se a insuficiência que as análises dos cientistas políticos versados no Antigo Institucionalismo vinham apresentando para o governo dos Estados Unidos, que enfrentava desafios inovadores no âmbito da Guerra Fria. Isso culminou numa desvalorização gradativa por parte daquele governo dos antigos estudos institucionalistas. Em segundo lugar convém ressaltar os desafios impostos pela instauração dos regimes nazista, fascista e socialista para os autores antigos institucionalistas, visto que os episódios que trouxeram à tona esses regimes demandavam uma explicação mais sistematizada do que os mesmos costumavam realizar. Por fim, a necessidade de analisar as falhas e sucessos na instauração do combo norte-americano: ‘democracia mais capitalismo’ nos países não-industrializados, abriu espaço para análises de cunho comparativo empiricamente fundamentadas (DAHL, 1961; PERES, 2008; STEINMO, 2008).

3.2 Comportamentalismo (Behaviorismo): alternativa ao Antigo Institucionalismo

O comportamentalismo (*behaviorismo*) teve suas bases lançadas no âmbito da Psicologia estadunidense. O objetivo inicial da corrente era trazer para as análises psicológicas maior cientificidade. Propunha-se redirecionar o foco de investigação dos “fenômenos mentais” por meio de “especulações subjetivas”, para a investigação empírica dos comportamentos dos indivíduos, a fim de poder prever tais comportamentos e controlá-los (WATSON, 1997, apud, PERES, 2008, p. 56). Assim como na Psicologia, o comportamentalismo na Ciência Política veio para propor um modo de análise contraposto e alternativo ao que predominava até o momento. Dessa forma, emergiu dentre os cientistas políticos um movimento de posposição ao Antigo Institucionalismo. Nas palavras de Dahl (1961, p. 766):

Historically speaking, the behavioral approach was a protest movement within political science. Through usage by partisans, partly as an epithet, terms like political behavior and the behavioral approach came to be associated with a number of political scientists, mainly Americans, who shared a strong sense of dissatisfaction with the achievements of conventional political science, particularly through historical, philosophical, and the descriptive-institutional approaches, and a belief that additional methods and approaches either existed or could be developed that would help to provide political science with empirical propositions and theories of a systematic sort, tested by closer, more direct and more rigorously controlled observations of political events⁵².

É perceptível que, buscando romper com o Antigo Institucionalismo, o comportamentalismo propôs para a Ciência Política modificações metodológicas e epistemológicas significantes. Ao analisar o trabalho de mais de quinze cientistas políticos que relataram sobre a emergência do comportamentalismo, Peres (2008) identificou oito pontos que resumiriam as diretrizes metodológicas da corrente para a Ciência Política. Estas diretrizes estão expostas no Quadro 1 abaixo.

No geral, a corrente comportamentalista trouxe maior preocupação com o emprego da objetividade nos estudos da Ciência Política, visando a construção de uma “ciência” de fato. As palavras de ordem eram rigor metodológico, empirismo, quantificação,

⁵² Historicamente falando, a abordagem comportamental foi um movimento de protesto dentro da Ciência Política. Através do uso por partidários, em parte como um epíteto, termos como comportamento político e abordagem comportamental vieram a ser associados com um número de cientistas políticos, principalmente americanos, que compartilhavam um forte sentimento de insatisfação com as realizações da Ciência Política convencional, empenhadas particularmente através de abordagens históricas, filosóficas e descritivas-institucionais, e uma crença de que métodos e abordagens adicionais existiam ou poderiam ser desenvolvidos para ajudar a fornecer à Ciência Política proposições empíricas e teorias de um tipo sistemático, testadas por observações mais próximas, mais diretas e mais rigorosamente controladas dos eventos políticos (DAHL, 1961, p. 766, tradução nossa).

multidisciplinariedade e sistematização (STEINMO, 2008).

Quadro 1 - Síntese das Diretrizes Metodológicas do Comportamentalismo

1° Somente uma Ciência Política com orientação empírica e positiva é capaz de explicar cientificamente os fenômenos políticos.
2° O cientista político deve se ocupar apenas de fenômenos observáveis, evitando qualquer especulação dedutiva.
3° Os dados analisados devem ser quantitativos ou, então, quantificados.
4° A pesquisa deve ser orientada e dirigida por uma teoria conceitualmente rigorosa.
5° A análise deve ser pautada pela neutralidade axiológica.
6° As pesquisas devem ter caráter analítico [padrões e correlações estatísticas] e não meramente descritivo.
7° É recomendável utilizar abordagens multidisciplinares, uma vez que a Ciência Política com tal orientação seria apenas uma das ciências do comportamento.
8° Adoção do máximo de rigor metodológico, seguindo a lógica do sistema de inferência indutivo.

Fonte: Peres (2008, p. 59).

Todo esse arcabouço trazido pelo comportamentalismo, apesar de ganhar bastante adesão nas análises sobre comportamento político, não foi consensualmente recebido. O paradigma recebeu diversas críticas de autores enquadrados no Antigo Institucionalismo, os quais rejeitaram veementemente as principais premissas comportamentalistas. Dentre as críticas também apontadas por Dahl (1961) e Steinmo, Thelen e Longstreth (1992), pode-se elencar:

- 1°: A negação de que a Ciência Política pudesse vir a ser uma ciência capaz de estabelecer leis como as ciências naturais.
- 2°: O comportamento seria apenas uma das dimensões do fenômeno político.
- 3°: A impossibilidade da quantificação de todos os dados relevantes à análise política.
- 4°: A discrepância entre as pretensões teóricas do comportamentalismo e os resultados de suas pesquisas.
- 5°: A necessidade da adoção de algum tipo de pesquisa aplicada.
- 6°: A necessidade de comprometimento moral do pesquisador com a pesquisa realizada, o que afastaria ou pelo menos relaxaria a premissa comportamentalista da radical neutralidade axiológica.
- 7°: A necessidade de uma redução dos enfoques multidisciplinares, a fim de manter a especificidade da análise da Ciência Política.
- 8°: Um excesso de rigor metodológico e teórico, o que poderia levar à anulação da criatividade do pesquisador e, conseqüentemente, à estagnação teórica e metodológica [...] (PERES, 2008, p. 61).

Aliado a todas essas críticas direcionadas às premissas do comportamentalismo, um outro fator foi essencial para questionar a sobreposição das análises *behavioristas* até o momento, e abrir alas para um cenário pós-comportamentalismo. Esse fator consistiu na percepção do deslocamento excessivo advindo com os comportamentalistas do foco de observação centrado em arranjos institucionais, para uma investigação centralizada no comportamento de atores políticos. As instituições jurídicas, administrativas e sociais que

representavam o objeto dos estudos guiados pelos autores do Antigo Institucionalismo, passaram a ser invisibilizadas diante da importância relegada aos atores políticos dentro do comportamentalismo (STEINMO, 2008). Estudos sobre o dilema da ação coletiva na Economia, e a respeito do funcionamento do Congresso estadunidense na Ciência Política, reavivaram a percepção da importância que as instituições tinham sobre o comportamento individual de atores políticos (NØRGAARD, 1996; PIERSON, 1996; PERES, 2008).

Aquilo que se iniciou como um movimento pós-comportamentalista conformou-se ao longo dos anos no Novo Institucionalismo (ou Neoinstitucionalismo como é correntemente denominado). Segundo Asbjørn Nøgaard (1996, p. 33), os neoinstitucionalistas rejeitaram “[...] *the proposition that a set of behavioural and socio-psychological individual characteristics suffices when explaining individual and collective action. Action is bounded and circumscribed by institutions*”⁵³. Sendo assim, o Neoinstitucionalismo ascendeu visando resgatar a importância dada aos arranjos institucionais pelo Antigo Institucionalismo, sem perder de vista grande parte da metodologia e epistemologia defendidas pelos comportamentalistas.

3.3 O paradigma neoinstitucional e suas vertentes de análise

Desde sua emergência na segunda metade do século XX, o paradigma neoinstitucional angariou amplo espaço na Ciência Política, assim como na Economia e Sociologia. Alguns estudiosos ousam dizer que, em se tratando da importância delegada ao viés neoinstitucionalista, as pesquisas realizadas pelos renomados cientistas políticos atualmente, consistiriam naquilo que Thomas Kuhn (1962) denominou como atividades de “ciência normal”⁵⁴ (PERES, 2008). O Neoinstitucionalismo, de forma geral, retomou a concepção da importância das instituições na estruturação e determinação de resultados políticos e sociais. Essa concepção, no entanto, não foi explorada de forma unificada, mas culminou em pelo menos três principais expressões largamente utilizadas para embasar análises institucionais, são elas: o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, o Neoinstitucionalismo Sociológico e o Neoinstitucionalismo Histórico.

⁵³ a proposição de que um conjunto de características individuais comportamentais e sócio-psicológicas é suficiente para explicar a ação individual e coletiva. A ação é limitada e circunscrita pelas instituições (NØGAARD, 1996, p. 33, tradução nossa).

⁵⁴ “Na explanação kuhniana [...] a ciência entra em uma fase normal justamente quando é guiada sob a égide de um paradigma. Nas palavras de Kuhn “ciência normal” significa a pesquisa firmemente baseada em uma ou mais realizações científicas passadas [paradigmas]. Essas realizações são reconhecidas durante algum tempo por alguma comunidade científica específica como proporcionando os fundamentos para a sua prática posterior” (MEDONÇA, 2012, p. 537).

3.3.1 Neoinstitucionalismo da Escolha Racional

Na Ciência Política o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional emergiu sobretudo como resposta explicativa para o comportamento dos parlamentares no Congresso Norte-americano. As explicações baseadas no viés comportamentalista, e imbuídas nos pressupostos básicos da teoria da escolha racional, não conseguiam decifrar o porquê de mesmo diante de interesses diversos, temas variados e expectativas diferenciadas, o Congresso dos Estados Unidos não enfrentava o esperado dilema da formação de maiorias cíclicas e irracionais (RIKER, 1980; HALL e TAYLOR, 2003).

Percebia-se que as votações realizadas respeitando-se a regra majoritária, não culminavam em um ambiente de instabilidade, no qual as maiorias sucessivamente formadas, viriam a minar as escolhas realizadas pela maioria precedente. Abriu-se espaço para explicações que levavam em conta um fator antes desprezado: o constrangimento causado pelas instituições políticas sobre o comportamento dos legisladores. Entendeu-se que as regras que regiam o sistema eleitoral e o processo legislativo no Congresso estadunidense contribuíam para a estabilidade dos resultados políticos:

No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores (HALL e TAYLLOR, 2003, p. 203).

O excerto acima demonstra uma das principais características dos Neoinstitucionalistas da Escolha Racional, que é o fato de trabalharem sob o espectro da perspectiva calculadora (HALL e TAYLOR, 2003) - ou funcionalista-utilitária como denominada por Thelen (2003) -, para explicar a ação dos indivíduos, a função das instituições e o impacto destas sobre o comportamento dos atores. Nessa perspectiva os indivíduos são vistos como seres racionais e individualistas, preocupados predominantemente com formas de maximizar seus benefícios em um determinado contexto. Sendo assim, com suas preferências formadas, estes indivíduos fariam um cálculo estratégico para realizarem escolhas que os levariam a atingir em um nível máximo seus objetivos pré-determinados.

Nesse cenário, as instituições políticas assumiriam o papel de proporcionar aos diversos atores a realização de ganhos conjuntos e resolver problemas de ação coletiva, evitando o alcance de resultados sub-ótimos. Essas instituições afetariam o comportamento dos atores ao: proporcionar informações e diminuir as incertezas sobre o comportamento dos outros atores no presente e no

futuro; estabelecer compromissos para todas as partes; reduzir os custos de transação, facilitando *trade-offs* e fornecer mecanismos de *enforcement*⁵⁵ e *compliance*⁵⁶. A permanência da instituição estaria atrelada a manutenção de fornecimento de mais ganhos que custos, e a mudança da mesma aconteceria na medida em que os propósitos dos atores em relação a política vigente fossem se alterando (THELEN, 2003, HALL e TAYLOR, 2003; STEINMO, 2008)⁵⁷.

3.3.2 Neoinstitucionalismo Sociológico

Diferentemente dos neoinstitucionalistas da escolha racional, os neoinstitucionalistas sociológicos adotam a perspectiva culturalista para trazer explicações sobre a ação dos indivíduos, a função das instituições e os impactos destas. A perspectiva culturalista contrapõe a visão defendida pelos teóricos da escolha racional de que os indivíduos agiriam sempre de forma utilitária, estratégica e racionalista visando alcançar fins que os beneficiem. Nessa visão os indivíduos são vistos como seres sociais que agem mediante “protocolos estabelecidos” ou “modelos de comportamento” já apreendidos, de forma que suas ações e escolhas poderiam refletir mais uma interpretação do contexto no qual o indivíduo está inserido – interpretação esta subsidiada pelos citados protocolos e modelos de comportamento e outras instituições-, do que de um inteligente cálculo estratégico (HALL e TAYLOR, 2003, p. 197).

In this view, humans are neither as self-interested, nor as ‘rational’ as rational choice scholarship would have it, but are ‘satisficers’ who act habitually. For sociologists, institutions frame the very way in which people see their world and are not just rules within which they try to work. Rather than following rules to maximize our self interest, sociological institutionalists think that humans generally follow a ‘logic of appropriateness’ – meaning that rather asking ourselves ‘what do I get out of X?’ people first ask themselves ‘What *should* I do? What is appropriate?’ In this view, the important institutions (rules) are social norms that govern everyday life and social interaction (STEINMO, 2008, p. 126)⁵⁸.

⁵⁵ Nesse trabalho compreenderemos como mecanismos de *enforcement* os mecanismos capazes de fazer as regras e normas institucionais serem cumpridas

⁵⁶ Assumiremos como significado de *compliance* no presente trabalho, o cumprimento das normas e regras institucionais pelos atores afetados por elas.

⁵⁷ Nos estudos de Relações Internacionais, a corrente do Neoliberalismo apresenta um discurso sobre Organizações e Regimes Internacionais bastante alinhado a visão institucional do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional. Autores como Abbott e Snidal (1998) e Robert Keohane (1984) discutem o papel que as Organizações Internacionais e os Regimes Internacionais teriam para mitigar os efeitos da anarquia presente no Sistema Internacional, permitindo que os Estados obtivessem ganhos através da cooperação. Tais autores ressaltam o papel dessas instituições na redução de incertezas, diminuição dos custos de transação, provisão de informações para os Estados, dentre outros.

⁵⁸ Nessa visão, os seres humanos não são tão egoístas, nem tão “racionais” quanto os acadêmicos da escolha racional considerariam, mas são “*satisficers*” que agem habitualmente. Para os sociólogos, as instituições enquadram a maneira pela qual as pessoas vêem seu mundo e não são apenas regras dentro das quais elas tentam trabalhar. Em vez de seguir regras para maximizar seu interesse próprio, os institucionalistas sociológicos acham que os humanos geralmente seguem uma “lógica de adequação” - o que significa que, ao invés de se perguntar “o

O fator relevante que diferencia o Neoinstitucionalismo Sociológico das outras duas vertentes é a concepção mais ampla de instituição que os autores adotam. Por trazer conceitos da Sociologia para Ciência Política, os neoinstitucionalistas sociológicos não restringem a noção de instituições apenas a procedimentos, normas, regras, protocolos e outros itens mais “formais”, todavia incluem no rol de instituições conjuntos de símbolos, “esquemas cognitivos”, e padrões morais presentes na sociedade (HALL e TAYLOR, 2003, p. 209).

As instituições seriam óculos pelos quais os atores enxergariam a si mesmos e a realidade ao redor. Desse modo, tais instituições teriam impacto sobre a formação das preferências e escolhas desses atores. Aquilo que pode ser considerado por um neoinstitucionalista da escolha racional como uma ação racional feita por meio de um cálculo estratégico, constitui para um neoinstitucionalista sociológico numa ação orientada por instituições que incidiram primariamente sobre o comportamento dos atores. Nesse sentido, as preferências não são meramente dadas, mas socialmente construídas. Essa percepção mina a dicotomia amplamente estabelecida entre explicações que poderiam ter como fonte explicativa as instituições e explicações que teriam como embasamento explicativo a cultura. Aqui a cultura pode ser compreendida como uma instituição, que delinea comportamento dos atores (HALL e TAYLOR, 2003).

3.3.3 Neoinstitucionalismo Histórico

A emergência do Neoinstitucionalismo Histórico se deu em contraposição às abordagens baseadas no estruturalismo e no funcionalismo, que ganharam adeptos na década de sessenta e setenta. Basicamente os neoinstitucionalistas históricos rejeitavam a visão estruturo-funcionalista de que os atributos psicológicos, sociais ou culturais expressos pelos indivíduos seriam motores propulsores da engrenagem da comunidade política. Os principais fatores capazes de afetar significativamente a coletividade e determinar os resultados políticos seriam a organização institucional de uma comunidade política e a economia política da mesma (HALL e TAYLOR, 2003), e as características destas últimas seriam circunscritas a um determinado contexto histórico. A denominação dada a esse Neoinstitucionalismo de ‘histórico’

que eu ganho com X?”, as pessoas se perguntam: “O que devo fazer? O que é apropriado?” Nessa visão, as instituições importantes (regras) são normas sociais que regem a vida cotidiana e a interação social (STEINMO, 2008, p. 126, tradução nossa).

está vinculada a importância que os autores dessa vertente atribuem a história nos seus estudos. A história para esses autores é importante não por providenciar referências e casos que constituem bases de análises para as pesquisas, mas pelo fato de compreenderem que o contexto histórico afeta diretamente os eventos políticos (STEIMO, 2008).

Ademais, por considerarem que a história não consiste numa série de eventos independentes, uma concepção bastante atrelada ao Neoinstitucionalismo Histórico é a de *path dependence* (trajetória dependente), esse conceito:

[...] refers to a process in which the structure that prevails after a specific moment in time (often a critical juncture) shapes the subsequent trajectory in ways that make alternative institutional designs substantially less likely to triumph, including those that would be more efficient according to a standard expected utility model. (FIORETOS, 2011, p. 376)⁵⁹.

Quatro fatores são discutidos dentro da literatura do Neoinstitucionalismo Histórico como propulsores da conservação dentro das instituições de uma trajetória dependente de elementos precedentes. São eles:

- (i) *Efeitos de Lock in*: Algumas instituições podem ser estabelecidas de modo que os atores situados em posições privilegiadas detém capacidade de bloquear mudanças fundamentais que poderiam desestabilizar o equilíbrio de poder existente.
- (ii) *Efeitos de feedback*: com o passar do tempo as instituições podem fazer surgir novas partes interessadas na sua atuação ou tornar mais estabelecidos os fatores de incentivos, através de feedbacks positivos. Nesse contexto, as decisões dos diversos atores produzem eventuais externalidades beneficiadoras, como os networks e outros bônus.
- (iii) *Retornos Crescentes (increasing returns)*: semelhante ao efeitos de *feedback*, a distinção está no fato de que os retornos crescentes indicam a possibilidade de retornos estáveis e progressivos diante das alternativas já colocadas.
- (iv) *Rede de Instituições*: as instituições geralmente estão inseridas numa rede compostas por outras instituições, por isso criam relações entre si que se tornam complementares e reforçam a permanência destas em uma trajetória que confere benefícios coletivos e simultâneos (FIORETOS, 2011; STEIMO, 2008; HALL e TAYLOR, 2003).

No tocante a concepção sobre a origem e continuidade das instituições, os

⁵⁹ [...] refere-se a um processo no qual a estrutura que prevalece após um momento específico (muitas vezes uma conjuntura crítica) molda a trajetória subsequente de maneiras que tornam conformações institucionais alternativas substancialmente menos prováveis de triunfar, incluindo aquelas que seriam mais eficientes de acordo com um modelo padrão de utilidade esperado (FIORETOS, 2011, p. 376, tradução nossa).

neoinstitucionalistas históricos assumem uma abordagem denominada pela literatura como “*power-distributional*” (THELEN, 2003; STEINMO, 2008; MAHONEY e THELEN, 2010). Essa perspectiva enfatiza tanto as assimetrias de poder, quanto a desigualdade na detenção de recursos existentes na comunidade política. De acordo com essa abordagem, as instituições não surgem devido a uma preocupação comum dos atores de atingir ganhos conjuntos por meio da estrutura que a instituição fornece, mas a partir dos conflitos políticos e das negociações estratégicas entre diferentes atores da comunidade política: “o desenvolvimento institucional é uma disputa entre os atores para estabelecer regras que estruturam os resultados em direção aos equilíbrios mais favoráveis a eles” (KNIGHT, 1999, p. 20, apud, THELEN, 2003, p. 215, 216, tradução nossa). Para os neoinstitucionalistas históricos as instituições causariam uma repartição desigual do poder e proporcionariam aos diferentes atores acesso díspar ao processo de tomada de decisões, produzindo, por conseguinte, um ambiente no qual alguns alcançariam seus interesses e seriam beneficiados e outros não (HALL e TAYLOR, 2003).

Por fim, vale ressaltar que os teóricos dessa vertente se comportam de maneira distintiva dos autores das outras duas vertentes, ao adotarem tanto a perspectiva calculadora quanto a perspectiva culturalista para trazer explicações sobre a função exercida pelas instituições. Isso permite que a concepção institucional apresentada por essa vertente possua, em alguns momentos, interseções tanto com os autores do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional quanto do sociológico:

Many historical institutionalists have also taken on board the notion that institutions that solve collective action problems are particularly important in understanding political outcomes. This has long been a central concern of rational choice theory, and it has set an important agenda for historical institutionalists as well. Thus, an increasing number of historical studies focus precisely on explaining the emergence and persistence of institutions that do (or do not) facilitate coordination among employers and other groups. [...] There has been some important borrowing and cross-fertilization between historical institutionalism and sociological institutionalism. The works that lie at this intersection often embrace a more expansive view of institutions, not just as strategic context but as a set of shared understandings that affect the way problems are perceived and solutions are sought. (THELEN, 1999, p. 370, 371)⁶⁰.

⁶⁰ Muitos institucionalistas históricos também adotaram a noção de que instituições que resolvem problemas de ação coletiva são particularmente importantes na compreensão dos resultados políticos. Essa tem sido uma preocupação central da teoria da escolha racional e também estabeleceu uma agenda importante para os institucionalistas históricos. Assim, um número crescente de estudos históricos concentra-se precisamente em explicar o surgimento e a persistência de instituições que facilitam (ou não) a coordenação entre empregadores e outros grupos. [...] Houve algumas apropriações importantes e fertilizações cruzadas entre o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico. Os trabalhos que se situam nessa intersecção costumam abranger uma visão mais ampla das instituições, não apenas como contexto estratégico, mas como um conjunto de entendimentos compartilhados que afetam a forma como os problemas são percebidos e as soluções buscadas. (THELEN, 1999, p. 370, 371, tradução nossa).

3.4 Mudança Institucional

Embora as três vertentes do Neoinstitucionalismo apresentem distinções significantes no tocante a forma como concebem as instituições e o impacto dessas, no tocante a perenidade dessas instituições podemos encontrar um ponto em comum nas três correntes. No geral, as instituições são vistas como elementos sócio-políticos consideravelmente duráveis. A ideia de persistência da instituição presente nos estudos dos neoinstitucionalistas parece estar atrelada à própria concepção da mesma. Essa ideia ao longo do tempo gerou na literatura um enfoque demasiado na tentativa de explicar a continuidade das instituições, em detrimento de proporcionar um arcabouço teórico mais sistematizado sobre as mudanças e reformas institucionais bruscas e/ou graduais (THELEN, 2003; STREECK e THELEN, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010).

Para os neoinstitucionalistas históricos a valorização das explicações em torno da continuidade das instituições, em detrimento de uma abordagem sobre os processos de mudança, deve-se à centralidade que a concepção de *path dependence* e de seus agravantes – efeitos de *lock in*, *feedback* positivos, retornos crescentes e etc. – possuem no escopo explicativo dessa vertente. Essa noção altamente difundida no Neoinstitucionalismo Histórico fundamenta-se em grande medida na Teoria do Equilíbrio Pontuado (*punctuated equilibrium*) formulada por James True, Bryan Jones e Frank Baumgartner (1999). Essa teoria considera que as instituições desfrutam de períodos de equilíbrio relativamente duradouros imbuídos numa trajetória dependente, que vêm a ser pontuados por períodos de mudanças bruscas. Esses períodos de mudança se dão nos “momentos críticos” (*critical junctures*) que minam a inércia prevalecente na instituição até o momento. O momento crítico abriria espaço para tomada de decisões que gerariam uma nova estrutura institucional específica, fechando o cenário para alternativas paralelas e promovendo a entrada em um novo período de equilíbrio dependente da trajetória iniciada. A causa dos momentos críticos geralmente está relacionada à choques exógenos, isto é, fatores externos à instituição que repercutem na condição da mesma (BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2014; CAPOCCIA e KELEMEN, 2007).

Os autores do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional assumem uma visão bastante similar à dos neoinstitucionalistas históricos no que refere a visão sobre o equilíbrio pontuado. Nesse sentido, delegam às instituições um caráter mais conservador do que dinâmico. Os teóricos dessa vertente compreendem que ao exercerem suas funções de coordenação que permitem resolução de dilemas de ação coletiva e alcance de ganhos conjuntos para os atores, as instituições obtêm a sustentação de seu equilíbrio. Estes autores consideram que se a

instituição servir aos propósitos que motivaram sua criação e desenvolvimento, sua alteração se dará por fatores exógenos e não endógenos a ela (THELEN, 2003; MAHONEY e THELEN, 2010).

Os neoinstitucionalistas sociológicos consideram que os elementos institucionalizados são resilientes diante de esforços em direção a mudança, e apresentam-se com certa inércia. Tal institucionalização segundo Scott e Mayer (1994, p. 234), citados por Thelen (2003, p. 217), consiste na “[...] *construction over time of a social definition of reality such that certain ways of action are taken for granted as the ‘right’ if not the only way to do things*”⁶¹. Por meio dessa perspectiva costuma-se dar ênfase para as propriedades de autoreprodução, autoreforço e autoativamento consideradas intrínsecas às instituições. Essas propriedades intrínsecas podem estar vinculada a alguns fatores: (i) os atores que integram a instituição se submetem aos “códigos de adequação” emanados da instituição e perpetuam essa aprendizagem; (ii) os arranjos institucionais se tornam rotineiros e naturalizados de forma que a não reprodução desses arranjos é percebida cognitivamente como algo fora de questão; (iii) as formas organizacionais, ancoradas nas instituições, costumam ser copiadas e perpetuadas, de forma que ao criarem-se novas organizações essas são moldadas à forma das pré-existentes (THELEN, 2003; MAHONEY e THELEN, 2010).

Qual espaço os neoinstitucionalistas sociológicos dariam então para processos de mudança institucional? Assim como os autores das duas outras vertentes, os neoinstitucionalistas sociológicos na maior parte das vezes recorrem à explicação dessas mudanças pela ação de forças e fatores exógenos, os quais impoem sobre a instituição elementos, práticas e interpretações diferentes dos já existentes. Contudo, existe uma lacuna na explanação de como algumas instituições, em diferentes momentos, se tornam mais sensíveis à imposição dessas inovações, enquanto outras permanecem estáveis (MAHONEY e THELEN, 2010).

É perceptível o enfoque que as três vertentes neoinstitucionalistas atribuem para os choques exógenos no encetamento das mudanças institucionais. Uma consequência dessa valorização de fatores externos na introdução dessas reformas é a construção de uma linha muito rígida entre a estabilidade e a mudança brusca, entre momentos de inovação institucional e longos períodos de estase. Análises fundamentadas nessa percepção perdem poder explicativo ao lidarem com um cenário real no qual muitas das mudanças que acontecem dentro das

⁶¹ “[...] construção, ao longo do tempo, de uma definição social da realidade, de tal forma que certos meios de ação são garantidamente tomados como ‘certos’, se não a única maneira de fazer as coisas” (THELEN, 2003, p. 217, tradução nossa).

instituições não se dão em momentos críticos e não são preponderantemente causadas por elementos exógenos, mas por mecanismos endógenos (THELEN, 2003; STREECK e THELEN, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010).

Seguindo o objetivo de ampliar o leque explicativo a respeito das mudanças institucionais, Streeck e Thelen (2005) sugeriram uma distinção entre os processos de mudança institucional e os resultados dessas mudanças. Na abordagem trazida pelos autores, os processos de mudança institucionais podem ser classificados como abruptos ou incrementais (graduais). Já os resultados das mudanças institucionais poderiam desembocar em continuidade ou descontinuidade. As combinações entre os processos de mudança possíveis e os resultados provenientes dessas mudanças, determinariam o caráter da reforma sofrida pela instituição (ver Quadro 2).

As abordagens neoinstitucionalistas baseadas na Teoria do Equilíbrio Pontuado e na consideração dos choques exógenos, trariam luz para apenas uma das combinações, aquela na qual um processo de mudança abrupta resultaria em descontinuidade institucional. Isso representaria o colapso da estrutura prevalecente até o momento da mudança e uma substituição por uma nova estrutura institucional. O fato é que os arranjos institucionais poderiam passar por outros processos de mudanças e enfrentar resultados diversos. Atravessando o mesmo processo de mudança abrupta, por exemplo, através de uma tática de sobrevivência e retorno, uma instituição poderia ter sua estrutura anterior preservada (STREECK e THELEN, 2005).

Quadro 2 - Tipos de Mudança Institucional: Processos e Resultados

		<u>Resultados da Mudança</u>	
		Continuidade	Descontinuidade
<u>Processos de Mudança</u>	Incremental	Reprodução por Adaptação	Transformação Gradual
	Abrupta	Sobrevivência e Retorno	Colapso e Substituição

Fonte: Streeck e Thelen (2005, p. 9).

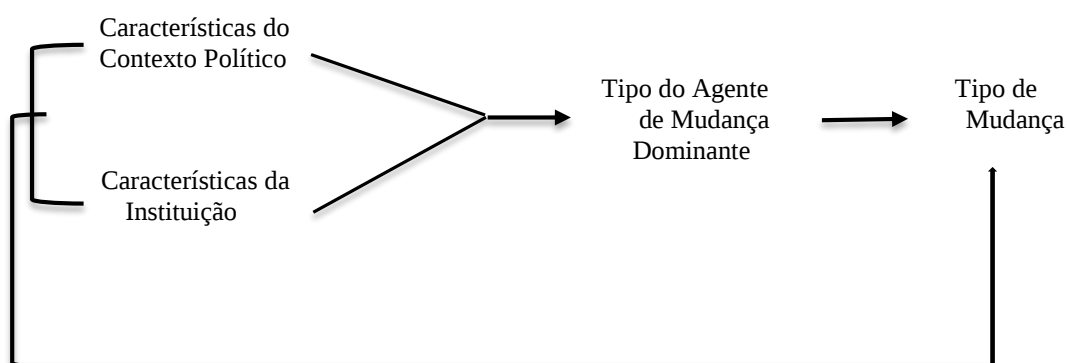
A partir da percepção dessa lacuna no fornecimento de um modelo de explicação para

a mudança institucional, que compreendesse não somente a atuação de fatores exógenos, mas também de fatores internos, e que olhasse com zelo para processos de mudança incrementais e não só abruptos, que Mahoney e Thelen (2010), a partir de estudos anteriores (THELEN, 2003; STREECK e THELEN, 2005; HACKER, 2005) criaram um modelo de explicação de mudança institucional levando em conta as *características da instituição*, as *características do contexto político* na qual ela se insere, e os atributos dos agentes de mudança dominantes (ver Figura 1).

A consideração das *características do contexto político* e das *características da instituição* como determinantes dos tipos de mudança institucional, estão vinculadas a dois aspectos evidenciados por Mahoney e Thelen (2010): (i) concepção institucional baseada na lógica “*power-distributional*” comum às abordagens dos neoinstitucionalistas históricos – como relatado anteriormente –, e (ii) identificação das questões de *compliance* como variáveis cruciais para análise das reformas institucionais.

No que se refere ao primeiro aspecto, Mahoney e Thelen (2010) expõem que as instituições, sejam formais ou informais, configuram-se como instrumentos distribucionais que têm implicações sobre a alocação de recursos e poder, a qual, na maior parte das vezes, se dá de forma assimétrica entre os atores. Nessa ótica, não haveria nas instituições propriedades autoperpetuantes ou auto-reforçantes que sustentariam uma permanência automática do *status quo*, pelo contrário, por representarem um arranjo de compromissos entre atores com recursos, expectativas e interesses diversos, o dinamismo e a vulnerabilidade à mudanças seriam inerentes às instituições.

Figura 1 – Estrutura do Modelo de Explicação dos Tipos de Mudança Institucional



Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 15).

Os atores que se sentissem beneficiados pelo arranjo institucional existente, objetivariam a continuidade da instituição ao moldes vigentes, mas para atingir essa

preservação necessitariam de constantes mobilizações de suporte político, e resoluções de ambiguidades com os insatisfeitos. Nesse contexto qualquer alteração no equilíbrio de poder seria significativa (MAHONEY e THELEN, 2010).

Em se tratando das questões de *compliance*, Mahoney e Thelen (2010) discutem o impacto que o grau de abertura na interpretação e implementação das regras e normas institucionais possuem para propiciar a estabilidade ou mudança das instituições. Dessa forma, alguns fatores deveriam ser levados em conta:

- (i) Em primeiro lugar, os autores ressaltam que *compliance* se constitui em um elemento intrinsecamente complexo pelo fato de que as regras e normas institucionais nunca são precisas o suficiente para lidar com todos os dilemas do mundo real.
- (ii) Em segundo lugar, seria importante ter em mente as limitações cognitivas dos atores responsáveis por criar as normas e regras institucionais. Isso porque ainda que as regras e normas tenham sido criadas para lidar com situações complexas, surgem no decorrer do tempo situações que não foram antecipadas pelos formuladores, e estas impõem desafios às regras e normas estabelecidas.
- (iii) Em terceiro lugar, Mahoney e Thelen (2010, p. 13) ressaltam que as instituições carregam suposições que não estão totalmente explícitas, as quais apoiam o cumprimento das regras e normas institucionais:

Emile Durkheim's notion of "the non-contractual basis of contracts" points to these implicit understandings held by the relevant community that are necessary for rules to have efficacy. Such shared understandings may exist to differing degrees and may themselves shift over time, which can often trigger a de facto institutional change even though formal rules remain intact⁶².

- (iv) Por fim, os autores ressaltam o desafio inerente ao fato de frequentemente as regras e normas institucionais não serem implementadas por seus formuladores, abrindo espaço para alterações no processo de implementação e *enforcement* que pode vir a culminar num processo de mudança institucional.

Em suma, considerando a lógica '*power-distributional*' das instituições (Características do Contexto Político) e a importância do nível de *compliance* para estabilidade ou mudança institucional (Características da Instituição), Mahoney e Thelen (2010, p. 18) colocam duas

⁶² A noção de "base não contratual de contratos" de Emile Durkheim aponta para esses entendimentos implícitos mantidos pela comunidade que são necessários para que as regras tenham eficácia. Tais entendimentos compartilhados podem existir em diferentes graus e podem mudar ao longo do tempo, o que pode muitas vezes desencadear uma mudança institucional de fato, mesmo que as regras formais permaneçam intactas (MAHONEY & THELEN, 2010, p. 13).

questões em foco:

1º O contexto político no qual determinada instituição está inserida oferece aos defensores do *status quo* baixa ou alta possibilidade de veto?

2º Esta instituição fornece aos atores oportunidades de exercerem discricionariedade na interpretação ou *enforcement* das regras e normas institucionais?

As diferentes respostas para essas perguntas e suas combinações permitem identificar quatro tipos de mudança institucional - apresentados abaixo no Quadro 2⁶³: *displacement* (deslocamento), *layering* (acréscimo em camadas), *drift* (deslizamento) e *conversion* (conversão).

Quadro 3 – Modelo de Explicação dos Tipos de Mudança Institucional

		Características da Instituição	
		Baixa discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras	Alta discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras
Características do Contexto Político	Forte poder de veto dos defensores do <i>status quo</i>	<i>Layering</i> (subversivos)	<i>Drift</i> (simbiontes)
	Fraco poder de veto dos defensores do <i>status quo</i>	<i>Displacement</i> (insurgentes)	<i>Conversion</i> (oportunistas)

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 28).

Em relação ao contexto político, os defensores do *status quo* teriam forte poder de veto quando através de meios institucionais ou extra institucionais pudessem bloquear mudanças não apenas nas regras e normas institucionais, mas no processo de interpretação e implementação das mesmas. Num cenário oposto a esse, os defensores do *status quo* possuiriam fraco poder de veto. As características institucionais se relacionam com a possibilidade de exercício de discricionariedade na interpretação ou implementação das regras e normas da instituição. Um alto nível de definição nas regras e normas institucionais abre pouco espaço para contestação e alterações no modo de interpretação e implementação dessas. Sendo assim, uma instituição com *baixa discricionariedade* em seu arcabouço regulamentador, dispõe de *alta definição e clareza* em suas regras e normas, concedendo pouco espaço para que atores interessados na mudança

⁶³ Utilizamos a tradução dos tipos de mudança institucional feitos por Gomes e Calmon (2012).

institucional explorem tal arcabouço. O oposto também é verdadeiro, uma *alta discricionariedade* nas regras e normas institucionais, representam um *baixo teor de definição e clareza* no arcabouço regulamentador, proporcionando, por sua vez, maior capacidade de ação pros atores insatisfeitos com a estrutura institucional vigente.

Antes de tratar sobre os quatro modos de mudança institucional relatados no Quadro 2, se faz importante explanar sobre o outro fator (exposto na Figura 1) incidente sobre a variação destes modos: os atributos dos agentes de mudança dominantes. Para determinar a classificação desses atores, Mahoney e Thelen (2010, p. 23) recorrem a duas questões:

1º Os atores buscam conservar as regras e normas institucionais vigentes?

2º Os atores cumprem as regras e normas institucionais?

As respostas a essas questões decorrem em quatro categorias nas quais os agentes de mudança podem ser inseridos: (i) insurgentes (*insurrectionaries*), (ii) simbiontes (*sybionts*), (iii) subversivos (*subversives*) e (iv) oportunistas (*opportunists*).

Quadro 4 – Tipos de Agentes de Mudança

	Buscam conservar as normas e regras institucionais vigentes	Cumprem as normas e regras institucionais
Insurgentes	Não	Não
Simbiontes	Sim	Não
Subversivos	Não	Sim
Oportunistas	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 23)

Os *insurgentes* são os atores que refutam o *status quo* da instituição e buscam remover as regras e normas institucionais vigentes, mobilizando-se ativamente contra elas. Os *simbiontes* podem existir em duas variedades: os parasitas e os mutualistas. Os parasitas exploram a instituição a fim de obter ganhos particulares. Mesmo dependendo da conservação institucional para obter tais ganhos, atuam de forma contrária à essência das normas e regras da instituição. Os mutualistas, por sua vez, também obtém benefícios no contexto institucional vigente, e usam o arcabouço regulamentador de formas diversas pra atingir seus objetivos, contudo, diferentemente dos parasitas, não agem de forma contrária à essência das normas e regras da instituição, defendendo o espírito da mesma.

Os *subversivos* são os atores que desejam a mudança institucional, contudo não intentam

quebrar as regras pré-existent. Por fim, os *oportunistas* são atores que se comportam de forma ambígua a respeito da estrutura institucional. Estes últimos não se mobilizam ativamente pela preservação da instituição, mas também não assumem uma postura oposta ao *status quo*, tendo em vista os custos que isso pode gerar. Sendo assim, exploram todas as possibilidades disponíveis a fim de atingir seus interesses.

Conforme demonstrado no Quadro 2, a emergência desses diferentes agentes de mudança está relacionada a verificação de diferentes tipos de mudança institucional. Exporemos abaixo as características desses quatro modos de mudança institucional.

***Displacement* = fraco poder de veto dos defensores do status quo + baixa discricionariedade na interpretação das regras + atores insurgentes:** basicamente *displacement* caracterizaria a supressão de regras e normas institucionais vigentes e a introdução de novas. Esse tipo de mudança institucional consiste no padrão largamente explanado pelos neoinstitucionalistas adeptos da teoria do equilíbrio pontuado. Todavia, Mahoney e Thelen (2010) explanam que apesar desse tipo de mudança acontecer na maioria das vezes de forma abrupta, também poderia se dar através de um processo gradativo. Nesse caso, a inserção de novas regras e normas na instituição competiriam direta e incisivamente com as regras e normas preexistentes, causando ao longo do tempo a supressão dessas últimas.

***Layering* = forte poder de veto dos defensores do status quo + baixa discricionariedade na interpretação das regras + atores subversivos:** *layering* consiste na anexação de novas regras e normas às já existentes na instituição. A partir da anexação dessas novas regras e normas, o modo como o aparato regulamentador antigo afetará o comportamento dos atores será alterado. Esse tipo de mudança institucional se diferencia do *displacement* por não inserir um sistema regulatório completamente novo, mas propiciar a inserção de revisões, emendas e adições à estrutura regulamentária prévia.

***Drift* = forte poder de veto dos defensores do status quo + alta discricionariedade na interpretação das regras + atores simbiotes:** *drift* ocorre quando o impacto das regras e normas institucionais são alterados devido a mudanças sucedidas no ambiente no qual a instituição está inserida. No momento em que os atores decidem não corresponder as mudanças ocorridas no cenário no qual a instituição atua, a relevância da instituição e sua capacidade de afetar a realidade são diminuídos.

Conversion = fraco poder de veto dos defensores do status quo + alta discricionariedade na interpretação das regras + atores oportunistas: *conversion* consiste na permanência formal das regras e normas das instituições, aliada a uma alteração no modo como as mesmas são interpretadas e aplicadas. Diferentemente do que acontece no *drift*, a lacuna existente entre as regras e seus impactos não se dá por mudanças sucedidas no ambiente, mas por atores que intencionalmente exploram as ambiguidades intrínsecas as regras e normas institucionais.

Um resumo dos quatro tipos pode ser obtido através do Quadro 4 abaixo:

Quadro 5 – Características presentes nos diferentes tipos de Mudança Institucional

	<i>Displacement</i>	<i>Layering</i>	<i>Drift</i>	<i>Conversion</i>
Remoção de regras antigas	Sim	Não	Não	Não
Negligência para com regras antigas		Não	Sim	Não
Mudança no impacto e aplicação das regras antigas		Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 16).

4 ANÁLISE DO PERÍODO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL SUCEDIDO NO PMA A PARTIR DAS CORRESPONDÊNCIAS DIPLOMÁTICAS DO GOVERNO BRASILEIRO

Este Capítulo tem como objetivo inicial apresentar os resultados da análise dos documentos coletados no acervo do MRE, para lançar luz sobre a atuação do Brasil (enquanto doador emergente) no processo de reforma institucional do PMA apresentado no *Capítulo 2*, dentre outros aspectos concernentes a explicação desse processo que puderam ser percebidos através da análise. Ao todo foram coletados e analisados oitenta e sete de Telegramas, Despachos Telegráficos e Circulares Telegráficas do período de 1997 a 2004, que possuíam assunto sobre ou relacionado ao PMA. O prazo escolhido deveu-se ao fato de que, como relatado no *Capítulo 2*, o debate sobre a ampliação da base doadora do PMA e engajamento dos emergentes adentrou a Junta Executiva em 1997 (adoção do documento *Enabling Development* e do Plano Estratégico e Financeiro 1998 -2001) e a aprovação do NPSNC que consolidou as mudanças que se deram em 2004. Dos Telegramas, Despachos Telegráficos e Circulares Telegráficas analisados, oitenta e cinco foram originados na Representação Permanente do Brasil junto à FAO, FIDA e PMA (REBRASFAO) e direcionados para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE), e dois foram originados na SERE e destinados à REBRASFAO. Apresentaremos também conteúdo da entrevista semiestruturada com o Diplomata Arnaldo de Baena Fernandes, que como explanado na Introdução do trabalho, atuou como um dos representantes do Brasil na Junta Executiva no período de discussão e formulação do NPSNC e, alguns anos depois, escreveu sua tese de doutorado pelo Instituto Rio Branco do MRE, avaliando o desempenho diplomático do Brasil no PMA.

Como apresentado na *Introdução* desse trabalho, a decisão de utilização desses documentos como fontes de dados para obter-se resposta quanto a pergunta e hipótese que nortearam a pesquisa, se deu como alternativa à limitação encontrada no acesso a outros dados não vinculados exclusivamente ao governo brasileiro. A não disponibilização de *verbatim*s das Sessões da Junta Executiva do PMA, a não discussão do tema da reforma institucional do PMA no âmbito dos órgãos governativos da ONU e FAO (que possuem *verbatim*s), associados a resposta não positiva das solicitações de entrevistas com os indivíduos que representaram os governos da Índia, Rússia e China no processo de reforma institucional, impulsionaram a opção por essa alternativa.

A partir da análise das primeiras correspondências diplomáticas pôde-se perceber um fato interessante. Apesar de *a priori*, diante de todo contexto apresentado na *Introdução* e no *Capítulo 2*, pensarmos em uma atuação coordenada dos países em desenvolvimento no âmbito

da própria Junta Executiva ou paralela a ela, para promover a facilitação de suas inclusões na base doadora do PMA, apreendeu-se que ações coordenadas visando a inserção dos doares emergentes na base de doadores do PMA, partiu do próprio Secretariado do Programa, e não do governo brasileiro, por exemplo. Contudo, em relação ao Brasil, observou-se que o governo brasileiro passou a reconhecer os benefícios desse engajamento, apresentando interesses comuns ao do Secretariado.

O Telegrama nº 00162 de 20 de Outubro de 2000 consistiu numa retransmissão da REBRASFAO a SERE de Telegrama recebido da Embaixada do Brasil em Lima no Peru. Na correspondência o Embaixador José Viegas relata ter recebido visita do então Diretor Regional do PMA para a América do Sul, James Conway. Conway realizou visita a Viegas para tratar do interesse do PMA em realizar contatos com autoridades do governo brasileiro, a fim de discutir a possibilidade de criação de um plano de ajuda alimentar voltado para operações de emergência intitulado “Plano de Contingência para Prevenir a Fome em Emergências”. Além do Brasil, o Diretor Regional do PMA declarou pretensão de engajar no plano outros países latino-americanos e caribenhos. A proposta pensada pelo PMA era de que com a concretização do Plano, a doação de alimentos que viesse a ser realizada pelos países em desenvolvimento tivesse seus custos associados cobertos pelos doadores tradicionais - a meta era alcançar dez milhões de dólares desses últimos para pagamento dos custos. No Telegrama, o Embaixador do Brasil no Peru disse que James Conway teria programado viagem ao Brasil para abordar esse assunto com autoridades competentes e encaminhar proposta oficial do Plano ao governo brasileiro.

No de Telegrama nº 00167 de 10 de novembro 2000, de caráter confidencial, o Embaixador Júlio Cesar Santos, então Representante Permanente da REBRASFAO, comentou o supracitado Telegrama enviado pela Embaixada do Peru. Júlio Cesar Santos informou que a crescente indiferença dos doadores tradicionais às necessidades prementes dos países menos abastados, estaria obrigando o PMA a diversificar a origem de suas contribuições. Nesse contexto, o Diretor Regional James Conway havia ficado encarregado de obter doações adicionais dos países latino-americanos. Júlio Cesar Santos apontou que o “Plano de Contingência para Prevenir a Fome em Emergências” apresentado por James Conway, só interessaria ao Brasil se os dez milhões de dólares destinados a cobrir os custos operacionais das doações de alimentos fossem realmente obtidos pelo PMA. O Representante Permanente ainda expôs que além de precisarem ser custo-eficientes para o Brasil, as atividades de doações de alimentos abarcadas pelo Plano deveriam ser direcionadas a países com os quais o Brasil tinha interesse no estreitamento das relações comerciais e políticas. O Representante Permanente discorreu que, a princípio, o Plano pretendia que em alguns casos as doações fossem livres de

condicionalidades, contudo apontou que seria “imperativa” a solicitação do governo brasileiro de que se o Brasil fosse incluso no Plano, o PMA sempre realizasse consultas prévias quanto aos destinatários das eventuais doações brasileiras.

Os assuntos dos Telegramas acima citados, fornecem algumas informações importantes para entendimento do processo de reforma institucional do PMA. Em primeiro lugar, verifica-se que o Secretariado, ainda no ano 2000, já elucidava a possibilidade de regulamentação de um instrumento como *twinning* a fim de respeitar a norma do FCR. Isso fica evidente pois, assim que Diretor Regional James Conway demonstrou interesse em engajar os países latino-americanos na base doadora do PMA, citou a possibilidade dos custos operacionais das doações serem cobertos por recursos financeiros provenientes dos considerados doadores tradicionais. Em segundo lugar, verificou-se que para os países em desenvolvimento, pelo menos no que toca ao Brasil, esse cobrimento dos custos operacionais pelos doadores tradicionais era condição para engajarem-se como doadores do PMA. Nas palavras do Representante Júlio Cesar Santos, esse cobrimento possibilitaria que as doações de alimentos fossem “custo-eficientes”. Em terceiro lugar, percebe-se que, pelo menos o Brasil, buscava um grau de liberdade na decisão quanto aos recipiendários de suas eventuais doações. Este fato se alinha com a questão apresentada no *Capítulo 2* no tocante as alterações que ocorreram no *paper* elaborado pelo Secretariado para embasar as consultas informais. No *paper* das consultas informais, não existia nenhuma menção a possibilidade dos países de decidirem a partir do *twinning* seus parceiros de doação (quem cobriria os custos operacionais), nem os recipiendários da doação. No entanto, o documento NPSNC, elaborado pelo Secretariado a partir do *paper* colocado em apreciação, aprovou esse grau de liberdade aos doadores de alimentos (WFP, 2004a, 2004b). Isto indica que assim como o Brasil, outros países solicitaram essa possibilidade de escolha. No caso do Brasil, como mostrado pelo Telegramas citados, a necessidade de escolha do recipiendário era motivada especialmente por interesses comerciais e políticos.

Posteriormente, no Telegrama nº 00213 de 19 de fevereiro de 2002, o Embaixador Júlio Cesar Santos, ao fim de sua gestão na REBRASFAO, apresentou um relato sobre a atuação brasileira nos órgãos da ONU sediados em Roma. No relato Júlio Cesar Santos apontou que as decisões quanto a distribuição de cargos dos países latino-americanos e caribenhos na FAO, FIDA e PMA, eram feitas por consenso no âmbito do GRULAC (Grupo América Latina e Caribe). Desde 1997 o Brasil se reelegia como membro do Conselho da FAO e da Junta Executiva do FIDA, mas havia dispensado atuação efetiva no PMA, por não identificar até o momento interesses estratégicos para o país. Todavia, ao longo do tempo, alguns fatores foram

determinando que esse cenário de desinteresse por parte do Brasil no PMA se alterasse.

O Embaixador Flávio Perri, ao substituir Júlio Cesar Santos como Representante Permanente na REBRASFAO, atestou no Telegrama nº 00028 de 16 de janeiro de 2003 que o Brasil possuía pouca autoridade política no PMA por estar há anos ausente da membresia da Junta Executiva e não integrar o rol de doadores. Contudo, na concepção de Perri, essa posição de pouca influência devido ao desinteresse do governo brasileiro deveria ser alterada sobretudo pela construção interna do Projeto Fome Zero no Brasil, que estava angariando atenção das agências internacionais vinculadas ao tema e de diversos outros países. Em Telegramas anteriores (nº 00262 de 02/11/2002; nº 00290 de 13/11/2002; nº 00310 de 21/11/2002 e nº 00346 de 20/12/2002), percebeu-se grande articulação entre a FAO e o governo brasileiro no aprofundamento de parcerias para se empenhar o Programa Fome Zero. Havia bastante expectativa por parte dos funcionários da FAO quanto aos frutos que poderiam ser colhidos mediante a centralidade delegada pelo Presidente eleito Luís Inácio Lula da Silva ao tema do combate à fome e a pobreza.

Perri então incentivou que o Brasil adotasse uma postura mais participante no PMA, tanto na Junta Executiva, quanto por meio da ajuda alimentar internacional, inclusive “por mimetismo” a países como Argentina, Cuba e Chile que já realizavam doações de alimentos ao órgão. Na perspectiva do Representante Permanente, o Brasil deveria abrir mão da postura míope que assumia no órgão a qual, além de não possibilitar influência política, permitia complacência com a formulação tradicional sustentada na instituição. Para sustentar seus argumentos, Flávio Perri enfatizou os ganhos que essa atuação mais decisiva e participante do Brasil poderia lograr. Primeiramente, essa postura mais ativa do Brasil traria maior abrangência política ao momento nacional de mobilização no combate à fome e a pobreza, apresentando internacionalmente coerência com a proposta social interna e demonstrando a solidariedade brasileira para com os estrangeiros agredidos pela mesma miséria. Além disso, assumindo a posição de doador, o governo brasileiro poderia auferir ganhos de influência entre doadores tradicionais; confirmar, para além da FAO e FIDA, sua liderança entre países latino-americanos e caribenhos; e adquirir prestígio político entre países mais carentes, especialmente os africanos. Por fim, Perri identificou que a mudança na postura do Brasil no PMA poderia contribuir para a função didática de fazer valer a lógica da reordenação da ação internacional dos organismos multilaterais sediados em Roma, visando a complementaridade desses órgãos, em detrimento de duplicações dispendiosas e ineficientes. Ao final da correspondência, Flávio Perri pediu ao Ministro das Relações Exteriores que enviasse posicionamento à REBRASFAO quanto às recomendações feitas por ele (Telegrama nº 00028 de 16 de janeiro de 2003).

Os Telegramas posteriores mostram que o posicionamento de Flávio Perri quanto a postura que o Brasil deveria assumir no PMA era amplamente apoiado pelo Secretariado do órgão. No Telegrama nº 00070 de 4 de fevereiro de 2003, ao relatar sobre o diálogo permanente e fluido que mantinha com representantes da FAO, FIDA e PMA em Roma, Flávio Perri declarou:

Surgiu naturalmente o tema da maior presença brasileira no PMA, desejada e incentivada pelo Secretariado. Nossa relativa ausência não é bem compreendida. A dimensão da economia brasileira e sua excelência na produção agrícola fazem com que o Brasil seja visto por meus interlocutores como um Estado membro que deveria fazer valer seu potencial técnico e político pela intensificação de sua participação, retomando, ainda que em termos simbólicos, as contribuições [...]. O segundo aspecto dessa expectativa de que voltemos a desempenhar um papel no PMA será o retorno à Junta Executiva (Telegrama nº 00070 de 4 de fevereiro de 2003, p. 1, 2)

Em relato exposto no Telegrama nº 00072 de 5 de fevereiro de 2003, Perri explanou que em visita realizada ao Diretor Executivo do PMA James Morris, este último havia demonstrado entusiasmo quanto a possibilidade do Brasil se tornar contribuinte do órgão e integrar a Junta Executiva como membro e não mais como apenas observador. Para Morris, a participação de um país com a dimensão e a produtividade agrícola do Brasil no PMA seria altamente bem-vinda e poderia despertar comportamento semelhante em outros países latino-americanos.

Os relatos demonstram que o PMA desejava cooptar o Brasil, enquanto agropotência e economia emergente, para alargar sua envergadura doadora em uma conjuntura de declínio nas contribuições direcionadas pelos doadores tradicionais ao órgão. A atitude intencional do PMA nessa busca pelo engajamento do Brasil permaneceu sendo relatada em correspondências diplomáticas posteriores. A medida que o Secretariado do PMA, na figura de seus Diretores, agia nesse sentido de engajamento, o governo brasileiro correspondia positivamente.

Um exemplo dessa reação positiva do Brasil foi a articulação por parte da REBRASFAO de uma visita do então Ministro do Desenvolvimento Agrário Miguel Rosseto ao Diretor Executivo do PMA James Morris em Roma. O Telegrama nº 00196 de 7 de Abril de 2003, relatou que durante a visita realizada por Miguel Rosseto, James Morris declarou enfaticamente sua admiração pelo trabalho do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva no tema da segurança alimentar e nutricional e ouviu atentamente a apresentação de Rosseto sobre os aspectos do processo agrário/rural brasileiro. Morris teria afirmado seu interesse de visitar o Brasil para dialogar com autoridades atuantes nos Programas e Políticas de segurança alimentar e nutricional, e com o próprio Presidente da República.

Um mês depois, por meio do Telegrama nº 00285 de 14 de maio de 2003, de caráter

confidencial, Flávio Perri relatou encontros realizados com o Diretor Geral da FAO e com o Diretor Executivo do PMA, nos quais foram expostos o momento de crise de recursos e a busca de perspectivas de ação das agências da ONU dedicadas ao combate à fome e a pobreza. Os dois diretores selecionaram Representantes Permanentes de cerca de dez países para os encontros. Jacques Diouf, Diretor Geral da FAO, selecionou os países dando preferência a integrantes do G-77 e James Morris priorizou países que segundo ele teriam influência potencial. Brasil e Egito foram os únicos países coincidentes nas duas ocasiões. No referente a reunião com o Diretor Executivo do PMA, Perri relatou que Morris exortou os países a trabalharem com o PMA, e afirmou a expectativa de que mais países viessem a se juntar aos então dez doadores centrais do órgão. Morris atribuiu em sua fala destaque ao Brasil, por esse assumir a posição de “um dos maiores produtores mundiais de alimentos” (Telegrama nº 00285 de 14 de maio de 2003). Ademais, no Telegrama nº 00547 de 23 de setembro de 2003, Flávio Perri relatou mais um encontro impulsionado por James Morris, agora com países do GRULAC. O Diretor Executivo do PMA voltou a incentivar atuação do governo brasileiro como contribuinte do PMA, avocando o significado político que essa decisão traria para países parceiros do Brasil.

Segundo o diplomata Arnaldo Fernandes (2015)⁶⁴, a inserção do assunto sobre a ampliação da base doadora nos debates da Junta Executiva do PMA foi impulsionada inicialmente pela situação de restrição contributiva pela qual as Agências e Fundos do Sistema ONU atravessavam no momento. O Diretor Executivo James Morris teria seguido a tendência na época buscando levar a cabo as alterações necessárias, sendo, portanto, crucial para o fomento desse debate no órgão. Fernandes (2015) assegurou que o Brasil tinha um desempenho bastante discreto nas Sessões da Junta Executiva no período de elaboração do NPSNC, que limitava a incidência direta no debate. Contudo, apesar da atuação do Brasil na Junta Executiva em si ter sido discreta no período de discussão das mudanças institucionais do PMA, principalmente pelo fato de o Brasil ser somente um Estado observador e não um membro da Junta Executiva, o país auferiu destaque no órgão nesse período devido a dois fatores paralelos: a atuação interna e internacional do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva no tema do combate à fome e a pobreza e a articulação da REBRASFAO no sentido de aprofundar as relações Brasil-PMA (vide atuação dos Representantes Permanentes) (FERNANDES, 2015).

No tocante a menção de Fernandes (2015) ao cenário pelo qual as Agências e Fundos do Sistema ONU atravessavam no fim da década de noventa e início dos anos 2000, é

⁶⁴ Entrevista concedida à autora pelo Conselheiro Arnaldo de Baena Fernandes (REBRASFAO/PMA) em 2015. Ao longo do texto se utilizará o termo ‘Fernandes (2015)’ para se referir aos relatos da entrevista.

importante salientar que, mesmo que todas essas instituições tenham passado pelo mesmo momento de queda nas contribuições, apenas o PMA conseguiu abrir uma via para maior engajamento de países em desenvolvimento ao rol de contribuintes e consequente diversificação significativa das suas fontes contributivas. Isso mostra que, ainda que consideremos esse período de queda nas contribuições como um momento crítico que possibilitou mudanças institucionais como as consolidadas, o declínio das contribuições por si só não poderia explicar as mudanças sucedidas, pois as outras instituições que também passaram pela restrição contributiva não obtiveram mudanças institucionais como as sofridas pelo PMA. Por outro lado, é importante registrar que o destaque angariado pelo Brasil no órgão também se deu pelo fato do Secretariado do PMA reconhecer no país grande potencial agrícola para se tornar um doador de alimentos e poder assim contribuir para a visada ampliação da base doadora, sobretudo se regulamentações concernentes ao suporte ao cumprimento da norma do FCR viessem a ser aprovadas.

Um outro importante documento capaz de lançar luz sobre o processo de mudança institucional sucedido no PMA foi o Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004. A Embaixadora Maria-Theresa Lazaro, ao substituir Flávio Perri em suas férias da REBRASFAO, participou da consulta informal realizada pelo Secretariado no dia 5 de maio de 2004 e relatou detalhes no Telegrama citado acima. Maria-Theresa Lazaro explanou que o Secretariado do PMA havia iniciado consultas informais sobre a ampliação da base doadora do órgão, apresentando diversas propostas para obter maior participação de todos os Estados integrantes do Programa, assim como do setor privado. Maria-Theresa Lazaro destacou que as consultas assim como o *paper* distribuído na reunião, resultavam de iniciativas do Secretariado, acatadas pela Junta Executiva.

A Embaixadora destacou que a sessão de consulta foi aberta pelo Diretor Executivo do PMA, James Morris. Em sua fala Morris elucidou que naquele momento apenas nove países mais a União Europeia eram responsáveis por noventa por cento de toda a doação recebida pelo Programa. Dessa forma, as crescentes demandas sobre o PMA levaram o Secretariado a avaliar, com propriedade, que o Programa não poderia realizar suas atividades de ajuda alimentar a contento sem que conseguisse fortalecer sua relação com seus doadores vigentes, atrair novos contribuintes e associar-se ao setor privado.

Durante o debate apresentado na consulta informal, Maria-Theresa Lazaro atestou que o Secretariado defendeu como opção para assegurar doações *in-kind* (alimentos) e de serviços por países com capacidade financeira limitada, a divisão de custos intitulada como *twinning* (geminção). A Embaixadora destacou a possibilidade de uso do fundo conjunto constituído por doações financeiras e saldos não utilizados de outras operações, para cobrimento dos custos

operacionais de novos contribuintes. Este instrumento consistia no *Emerging Donor Matching Fund* criado por James Morris citado no *Capítulo 2*. Ainda segundo Maria-Theresa Lazaro, a reação inicial dos doadores tradicionais, como Noruega, Holanda, Dinamarca e Alemanha, quanto as opções apresentadas pelo Secretariado, *foi de evidente reticência*. Os doadores tradicionais pareceram relutantes em aceitar a ideia de perder, com a ampliação destes novos mecanismos, a capacidade de determinar a utilização dos recursos que aportavam ao Programa. A situação relatada por Maria-Theresa Lazaro confirmou a postura demonstrada por alguns membros da Junta Executiva expresso no tópico ‘*Emerging Donors*’ do Sumário da Segunda Sessão da Junta Executiva em 2003, descrito anteriormente na *Introdução e Capítulo 2* desse trabalho (WFP, 2003c). O episódio retratado nesse tópico já demonstrava sinais de que a possibilidade de expansão da base de doares do PMA, *a priori*, não foi um assunto consensual entre os Estados membros da Junta Executiva. A preocupação com a perda relativa de influência sobre os processo de tomada de decisão que a inclusão desses novos países poderia trazer, afligia países historicamente dominantes na instituição. Ainda no Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004, Maria-Theresa Lazaro afirmou que o Secretariado, respondendo a postura contrária desses doadores tradicionais, garantiu que a lista de países que se beneficiariam de instrumentos como o *twinning* seria definida em comum acordo entre todos os membros da Junta. Isso demonstra que o Secretariado atuou incisivamente para permitir que o ambiente de discordância fosse conformatado em um concerto entre as partes.

Ao fim do Telegrama, Maria-Theresa Lazaro avisou sobre a viagem que o Diretor Executivo James Morris faria ao Brasil entre os dias dezessete e vinte e um de maio de 2004. Segundo a Embaixadora, a visita se inseria no contexto dos esforços do PMA de aproximação com os eventuais novos doadores. Para além da importância fundamental que reconhecia no Programa Fome Zero e demais ações do Governo Lula, Morris identificava no Brasil potencial para se tornar parceiro mais ativo como doador. Para Morris, uma presença brasileira no PMA, além do claro valor político, poderia representar inclusive ganho econômico, com o fornecimento de produtos e serviços para o Programa, que por sua vez poderiam abrir caminho para fluxos comerciais nos países recipiendários.

Nas palavras da Embaixadora Maria-Theresa Lazaro:

As consultas informais sobre novos doadores ao PMA ocorrem em momento em que o Brasil desenvolve, no plano interno, um programa de combate à fome de grande envergadura, o que também pareceria indicar a conveniência de um maior envolvimento solidário do país no plano internacional (Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004, p. 4).

A afirmação da Embaixadora demonstrou que para o Brasil a coordenação por parte do Secretariado em torno da ampliação da base de doadores e inserção dos doadores emergentes, tornou-se conveniente e propícia naquele momento.

A verificação a partir do Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004 de que o Brasil havia presenciado as consultas informais conduzidas pelo Secretariado, constituiu-se como um elemento imprevisto. Isso porque ao ser perguntado sobre a participação do Brasil no processo de consultas informais para a elaboração do NPSNC, Arnaldo Fernandes (2015) reiterou que o Brasil não teve acesso a essas consultas e que, inclusive, no período de realização de uma delas, o diplomata estava participando de uma Conferência Regional da FAO na Guatemala.

Dez dias depois, por meio do Telegrama nº 00260 de 20 de maio de 2004, a REBRASFAO transmitiu a SERE comunicado de imprensa divulgado pelo PMA a respeito da visita do Diretor Executivo do órgão ao Brasil. O comunicado apontou que ao longo dos três dias que permaneceu no Brasil, James Morris se reuniu com o Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, vários Ministros, membros do Congresso e com o Conselheiro Especial da Presidência e então coordenador de um dos eixos do Programa Fome Zero, Frei Betto. Durante a visita o Diretor Executivo declarou:

WFP believes that if we are to win the fight against hunger, new alternatives should be considered to raise funds from major untapped sources available in many countries, such as national lotteries. The range of options being discussed needs to be much broader than in the past and to involve the private sector, corporations, foundations and individuals. Fighting hunger is in the interest of everyone on this planet [...] (Telegrama nº 00260 de 20 de maio de 2004, p. 2)⁶⁵.

O relato sobre a visita de James Morris ao Brasil foi apresentado em reunião do GRULAC realizada na sede do PMA. No encontro, a Diretora Regional do Escritório do PMA na América Latina e Caribe, Zoraida Mesa, enfatizou a importância dos países latino-americanos, sobretudo Brasil, Argentina e México, intensificarem sua participação como potenciais doadores no órgão (Telegrama nº 00280 de 1 de junho de 2004).

Por fim, por meio do Telegrama nº 00579 de 25 de outubro de 2004, Maria-Theresa Lazaro anunciou os resultados da Terceira Sessão da Junta Executiva de 2004, realizada entre os dias onze e quatorze de outubro daquele ano, na qual o NPSNC foi aprovado. A Embaixadora

⁶⁵ O PMA acredita que, se quisermos vencer a luta contra a fome, novas alternativas devem ser consideradas para angariar fundos das principais fontes inexploradas disponíveis em muitos países, como as loterias nacionais. A gama de opções em discussão precisa ser muito mais ampla do que no passado e envolver o setor privado, corporações, fundações e indivíduos. Combater a fome é do interesse de todos neste planeta [...] (Telegrama nº 00260 de 20 de maio de 2004, p. 2, tradução nossa)

relatou que ao fazer pronunciamento de abertura da Terceira Sessão da Junta Executiva, James Morris manifestou-se satisfeito por constatar em seus deslocamentos pelas regiões do mundo que a comunidade internacional vinha conferindo atenção mais focalizada ao combate à fome. Destacou nesse contexto a realização do Encontro de Líderes Mundiais em Nova Iorque em setembro de 2004, ressaltando a atuação do então Presidente do Brasil Luís Inácio Lula da Silva, do então Presidente da França Jacques Chirac e do então Presidente do Chile Ricardo Lagos.

É importante salientar que essa reunião de líderes mundiais relatada por Morris esteve circunscrita a uma série de ações empenhadas pelo Presidente Lula no cenário internacional, que visava reunir forças no combate global à fome e a pobreza. Em janeiro de 2004, em retorno ao convite feito pelo Presidente Lula, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, o Presidente da França, Jacques Chirac e o Presidente do Chile, Ricardo Lagos, reuniram-se em Genebra para discutirem perspectivas relacionadas aos dilemas socioeconômicos globais, com tratamento particular ao assunto da erradicação da pobreza e da fome (ANNAN; CHIRAC; LAGOS; LULA, 2004).

Na reunião, os presidentes e o Secretário-Geral da ONU, publicaram uma Declaração conjunta intitulada *Action against hunger and poverty*, também reputada como Declaração de Genebra. Por meio desse documento as partes acordaram na criação de um Grupo Técnico composto por especialistas do Brasil, França e países interessados, que seria encarregado de estudar diferentes propostas relacionadas a possibilidade de majorar o financiamento das ações globais de combate à fome (ANNAN; CHIRAC; LAGOS; LULA, 2004). No final da Declaração, os presidentes reiteraram seus anseios de que a matéria sobre o engendramento de meios inovadores de financiamento das ações globais contra à fome e à pobreza, fossem aventados nas Sessões posteriores dos órgãos governativos da FAO, do PMA, do FIDA, assim como no âmbito da Assembleia Geral da ONU (ANNAN; CHIRAC; LAGOS; LULA, 2004).

Os resultados do estudo concretizado pelo Grupo Técnico instituído pela Declaração de Genebra, foram expostos em setembro de 2004 em Nova Iorque, antes das atividades da 59ª Assembleia Geral da ONU, em reunião convocada pelo Presidente Lula. Na reunião, cem países subscreveram a *New York Declaration on Action Against Hunger and Poverty*, ratificando seus compromissos com os esforços globais concernentes a promoção da segurança alimentar (BRASIL, 2013). De acordo com o Telegrama nº 00452 de 30 de Agosto de 2004, oito dirigentes de organismos internacionais teriam confirmado participação nesse encontro. Pilar Brasil (2013) afirmou que a Declaração de Nova York não acarretou em resultados sólidos, mas configurou-se como um arranjo político simbólico.

Ainda no relato apresentado no Telegrama nº 00579 de 25 de outubro de 2004, Maria-

Theresa Lazaro atribuiu destaque a aprovação do NPSNC. A embaixadora afirmou que o documento final reproduzia as linhas principais do *paper* original apresentado pelo Secretariado nas consultas informais. Para Maria-Thereza Lazaro, a estratégia adotada pelo PMA através do documento ampliava a base de doadores do órgão, auxiliando o PMA no atendimento das necessidades dos beneficiários da ajuda alimentar internacional. Nas considerações da Representante Permanente substituta a respeito do documento, a mesma enfatizou:

A aplicação do princípio de recuperação total de custos, essencial, já que as atividades do Programa dependem da disponibilidade de doações, é estritamente observada e estão previstas modalidades para atendimento a países que não apresentam condições de cumpri-lo. **As opções para assegurar doações in-kind (twinning, cost-sharing – parágrafos 20 a 26 do documento) apresentam potencial de interesse para o Brasil no quadro de intensificação da cooperação Sul-Sul com países fronteiriços e/ou vizinhos.** O documento contempla igualmente seção dedicada ao Setor Privado (Seção V – parágrafos 29 a 45) de onde é expectativa do PMA poderão provir 10% do total do montante de seu orçamento. [...] A disposição do Brasil de retomar sua cooperação com o PMA coincide agora com a adoção de novas estratégias de abordagem política no PMA. **A ampliação da base de doadores ao PMA e a atenção ao fomento de capacitação nacional e regional permitem conjugar duas vertentes de interesse para o Brasil, país doador de alimentos e potencial beneficiário da capacitação que detém o PMA** – na logística de manutenção de estoques e distribuição de alimentos, por exemplo – para a implementação nacional dos objetivos de segurança alimentar do Fome Zero. **Será importante buscar aproveitar essa oportunidade singular que se oferece ao Brasil para conformar marco estratégico de referência para a atuação futura do país no PMA.** (Telegrama nº 00579 de 25 de outubro de 2004, p. 4, grifo nosso).

No que toca ao NPSNC, Arnaldo Fernandes (2015) afirmou que o documento pode ser considerado um ponto favorável ao aprofundamento das relações Brasil-PMA. Diante das informações expostas no *Capítulo 2*, sobre a atuação brasileira pós- NPSNC, pode-se depreender que sem o uso do arranjo *twinning*, o Brasil dificilmente alcançaria posição de décimo maior doador governamental em 2011 ou comporia o time de cinco maiores doadores governamentais em 2012. Aliás o próprio Fernandes (2013, p. 162) na sua tese de doutorado, recomendou ao governo brasileiro um olhar atento às mobilizações vigentes na Junta Executiva na época de escrita de seu trabalho, que estavam sendo incentivadas por “doadores tradicionais, como a Finlândia e Canadá”, que ambicionavam reavaliar as regras que abriram exceção para países em desenvolvimento receberem apoio no cumprimento da norma do FCR. Fernandes (2013) reiterou que um bloqueio do uso do *twinning* poderia limitar as doações brasileiras ao órgão.

Retomando a cronologia dos fatos apresentados pelas correspondências diplomáticas, podemos assinalar algumas considerações. Primeiramente, como dito no início do *Capítulo*, observou-se que o Secretariado teve uma atuação decisiva em todo o processo aqui analisado.

O Plano apresentado pelo Diretor Regional James Conway ainda no ano 2000, três anos antes da requisição e formulação do NPSNC, demonstra que desde cedo o Secretariado se mobilizou no sentido de ampliar a base doadora do PMA e inserir países em desenvolvimento. Apesar do então Representante Permanente Júlio Cesar Santos ter afirmado o desinteresse do Brasil no PMA naquele momento, demonstrado pelo fato de que desde 1997 o Brasil não apresentava no âmbito do GRULAC interesse em lograr cargo na Junta Executiva do PMA, o embaixador teve papel importante no processo de discussão desse Plano inicial sugerido por Conway: ressaltou a importância de que os custos operacionais das eventuais doações brasileiras fossem pagos pelos doadores tradicionais e que a decisão quanto aos países recipiendários das doações brasileiras passassem previamente pelo governo brasileiro, devido a interesses políticos-comerciais (Telegrama nº 00162 de 20 de Outubro de 2000; Telegrama nº 00167 de 10 de novembro 2000). Aliás, é importante salientar que pela leitura e análise das correspondências diplomáticas, não se percebeu uma relação direta do Brasil com os outros doadores emergentes em destaque (Índia, China e Rússia), no entanto, verificou-se articulação permanente com países latino-americanos e caribenhos através do GRULAC, ambiente no qual negociam posicionamentos dos países dessa região na FAO, FIDA e PMA, além de barganharem ocupação nos cargos dos órgãos governativos dessas instituições.

Flávio Perri, ao assumir o cargo de Representante Permanente na REBRASFAO, teve papel importante no incentivo do aprofundamento das relações Brasil-PMA, não só sugerindo a integração do país à Junta Executiva do órgão, mas também recomendando inserção no rol de doadores de alimentos. O Representante Permanente destacou diversos ganhos políticos internos e internacionais que esse aprofundamento poderia trazer. É interessante ressaltar que Perri sempre se referia a postura assumida por outros países da América Latina e Caribe, como Argentina, Chile e Cuba, que estavam bastante a frente do Brasil na participação das atividades do PMA (Telegrama nº 00028 de 16 de janeiro de 2003).

A embaixadora Maria-Theresa Lazaro, durante substituição de Flávio Perri na REBRASFAO, participou de momentos significativos do processo, tais como as consultas informais empenhadas pelo Secretariado, e a Sessão da Junta Executiva na qual o NPSNC foi aprovado. No relato desse último evento, Maria-Theresa Lazaro enfatizou que a adoção por meio do NPSNC de estratégias de *cost-sharing* como o *twinning*, coincidiam com o interesse do governo brasileiro naquele momento de resgatar cooperação com o órgão. Maria-Theresa Lazaro identificou a ocasião de aprovação do NPSNC como “oportunidade singular” oferecida ao Brasil (Telegrama nº 00579 de 25 de outubro de 2004, p. 4). É notável a especificação da Embaixadora de que as estratégias configuraram-se como algo ‘oferecido’ e não ‘buscado’ pelo

Brasil, contribuindo para entendimento de que a coordenação em torno da mudança proveio do Secretariado. Essa atuação é confirmada pelos inúmeros relatos de reuniões estabelecidas por solicitação do Diretor Executivo James Morris, e outros Diretores do PMA, com autoridades do governo brasileiro e de outros países em desenvolvimento, com foco na cooptação desses Estados com grande potencial agrícola para a base doadora do órgão (Telegrama nº 00162 de 20 de Outubro de 2000; Telegrama nº 00072 de 5 de fevereiro de 2003; Telegrama nº 00196 de 7 de Abril de 2003; Telegrama nº 00285 de 14 de maio de 2003; Telegrama nº 00547 de 23 de setembro de 2003; Telegrama nº 00260 de 20 de maio de 2004; Telegrama nº 00280 de 1 de junho de 2004).

5 MUDANÇA INSTITUCIONAL SUCEDIDA NO PMA: *LAYERING* E PERFORMANCE DA BUROCRACIA INTERNACIONAL

Tendo como base a análise dos dados exposta no *Capítulo 4*, pretende-se nesse capítulo apresentar caracterização do processo de mudança institucional sucedido no PMA, fundamentando-se no Modelo de Mahoney e Thelen (2010) exposto no *Capítulo 3*. A verificação, a partir dos dados coletados e analisados, do agente de mudança dominante no processo, das características do contexto político e das características institucionais, permitiram elucidação sobre qual tipo de mudança institucional o PMA atravessou e os aspectos peculiares a essa mudança.

Como exposto anteriormente, apesar de inicialmente pensar-se na atuação coordenada das potências emergentes, sobretudo do Brasil, como importante fator explicativo para a consolidação das mudanças institucionais consolidadas no PMA em 2004, as análises dos documentos da Sessão da Junta Executiva do PMA, apresentadas no *Capítulo 2*, das correspondências diplomáticas coletadas no acervo do MRE, apresentadas acima, associado ao exame do conteúdo da entrevista realizada com o diplomata Arnaldo Fernandes, levaram a depreender que a iniciativa da mudança institucional no PMA partiu do Secretariado do órgão, e foi levada adiante por atuação coordenada incisiva e contínua desse último. Verificou-se que o Secretariado:

- Sugeriu a realização de consultas informais com membros do PMA para tratar de forma factual sobre estratégias para a ampliação da base de doadores do PMA e consequente engajamento dos doadores emergentes. Decisão a qual foi acatada pela Junta Executiva (Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004; WFP, 2003d).
- Elaborou o *paper* que fundamentou as consultas informais com os Estados e gerenciou tais consultas realizadas nos dias cinco de maio de 2004 e treze de julho do mesmo ano (WFP, 2004a);
- Recomendou no *paper* que embasou as consultas informais a 1) regulamentação de emendas à norma de *Full-Cost Recovery* instituída pelo artigo XIII.4 do Regulamento Geral do PMA e a 2) instauração de uma nova concepção de doador para o órgão (WFP, 2004a);
- Agiu de forma incisiva no processo de consultas informais, para permitir que o ambiente de discordância incitado pela postura contrária dos doadores tradicionais - como Noruega, Holanda, Dinamarca e Alemanha - quanto ao estabelecimento de estratégias

de suporte a norma do FCR, fosse posteriormente conformado em um concerto entre as partes (Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004)

- Engendrou, desde o ano 2000, por meio do Diretor Executivo do órgão, James Morris, e de outros Diretores Regionais (James Conway, Zoraida Mesa), diversos encontros com autoridades do governo brasileiro, e de outros países em desenvolvimento, para tratar da possibilidade de inserção desses países na base doadora do órgão, enfatizando os possíveis ganhos políticos e econômicos dessa inserção. No caso do Brasil, também atuou para fomentar a entrada desse país na membresia da Junta Executiva (Telegrama nº 00162 de 20 de Outubro de 2000; Telegrama nº 00072 de 5 de fevereiro de 2003; Telegrama nº 00196 de 7 de Abril de 2003; Telegrama nº 00285 de 14 de maio de 2003; Telegrama nº 00547 de 23 de setembro de 2003; Telegrama nº 00260 de 20 de maio de 2004; Telegrama nº 00280 de 1 de junho de 2004)
- Criou através do Diretor Executivo James Morris o *Emerging Donor Matching Fund (EDMF)*, com o propósito de financiar, quando solicitado, os custos associados das doações de alimentos dos doadores emergentes para o PMA (WFP, 2006; Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004).

Todos estes fatos demonstram que, pensando-se na lógica explicativa de mudança institucional delineada por Mahoney e Thelen (2010), o agente de mudança dominante no processo ocorrido no PMA foi o Secretariado do órgão. Essa constatação se torna intrigante por atribuir agência transformativa à estrutura burocrática de uma organização internacional. Esse tema tem sido objeto de pesquisa e estudo de Michael Barnett e Martha Finnemore desde a década de noventa, quando publicaram artigo intitulado *‘The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations’* no famigerado periódico *International Organization* (BARNETT, FINNEMORE, 1999). A evolução dessa discussão foi apresentada mais recentemente no livro *Rules for the world: International organizations in global politics*, publicado pelos mesmos autores em 2004.

Para Barnett e Finnemore (2004), os estudiosos das Relações Internacionais não têm lançado um olhar atento sobre o real comportamento da burocracia internacional. Isso se deveria ao fato de boa parte das Teorias de Relações Internacionais estarem centradas nos Estados, e no comportamento desses. Nessa perspectiva estatocêntrica, as organizações internacionais seriam tratadas como “[...] estruturas de regras, princípios, normas, e processos de tomada de decisão” (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 2), através dos quais os Estados agiriam. Para Barnett e Finnemore (2004), essa visão de que as instituições internacionais atuariam apenas de

acordo com aquilo que fosse determinado ou solicitado pelos seus Estados membros, não seria satisfatória para explicar exemplos recorrentes nos quais se pode reconhecer um atividade autônoma das organizações no desenvolvimento de suas próprias ideias e perseguição de suas próprias agendas.

O questionamento colocado em foco é: podem as organizações internacionais atuarem de forma autônoma aos desígnios dos Estados? De fato, as abordagens teóricas estatocêntricas das Relações Internacionais não dimensionariam motivos pelos quais devesse-se esperar um comportamento autônomo das organizações internacionais, nem entenderiam um atitude autônoma proveniente dessas instituições. De acordo com essa visão, bastante alinhada a defendida por teóricos do Neoliberalismo da Escolha Racional, entende-se que por serem meios pelos quais os Estados atingem seus propósitos, as organizações internacionais não poderiam expressar vontades ou intenções próprias. Essas perspectivas teóricas construídas sob a argumentação da predominância dos Estados sobre as organizações internacionais, se sustentariam por meio de argumentos consideravelmente plausíveis: (i) em primeiro lugar põe-se o fato das instituições internacionais serem quase sempre criações dos Estados e designadas para oferecerem a esses Estados, sobretudo aos mais poderosos, um largo espaço de dominação; (ii) em segundo lugar está a constatação de que os Estados, via de regra, são os provedores dos recursos financeiros e não financeiros necessários para permanência das organizações internacionais, e por fim, (iii) a observância de que os Estados dominam os órgãos governativos das organizações internacionais e determinam a escolha de seus diretores executivos (BARNETT e FINNEMORE, 2004).

Contudo, para Barnett e Finnemore (2004), no momento em que se passa a conceber as organizações internacionais como burocracias internacionais, se torna possível compreender como essas instituições podem não só exercer autoridade, mas agirem autonomamente. Isso se dá pelo fato de que as burocracias não são apenas instrumentos servís para os quais o Estados delegam suas vontades, elas são constituídas de autoridade própria, e a detenção dessa autoridade permite que elas possuam autonomia frente aos Estados, indivíduos e outros tipos de atores internacionais.

Por autoridade Barnett e Finnemore (2004) consideram a habilidade burocrática de utilizar-se dos recursos institucionais e discursivos para induzir uma postura de respeito e acatamento pelas partes (BARNETT e FINNEMORE, 2004). Os autores discorrem que diversos estudiosos das principais Teorias de Relações Internacionais consideram a soberania como única fonte de autoridade, nessa visão somente os Estados poderiam dispor de autoridade, por reterem de forma excludente a qualidade de soberano. No entanto, os autores discutem que

assim como se pode perceber no campo interno dos Estados diversos tipos e níveis de autoridade, exercidas, por exemplo, por acadêmicos, líderes religiosos, especialistas, líderes de organizações não-governamentais, diretores executivos de grandes empresas, dentre outros; no cenário internacional não seria diferente. Múltiplos tipos e graus de autoridade poderiam ser exercidos no ambiente internacional, para além da conferida aos Estados. Burocracias internacionais exerceriam autoridade devido as missões que realizam e pelo modo de realização dessas. Para Barnett e Finnemore (2004), as organizações internacionais se utilizam da sua credibilidade enquanto promotoras de valores apreciados internacionalmente, tais como a proteção de direitos humanos, provisão de assistência humanitária, entre outros, para exercerem autoridade nesses campos de atuação. Sendo burocracias internacionais, pareceriam ter maior legitimidade para agir, por serem vistas como instrumentos racionais, tecnocráticos, imparciais e pacíficos e não autocentrados como os Estados (BARNETT e FINNEMORE, 2004).

A autoridade conferida às burocracias internacionais fundamentariam a ação autônoma das mesmas. Segundo Barnett e Finnemore (2004), a concepção de impossibilidade de uma ação autônoma das organizações internacionais, defendida em grande medida por diversos estudiosos das Relações Internacionais, está vinculada a percepção de autonomia exclusivamente como um comportamento de sobreposição incisiva contra Estados poderosos. No entanto, a autonomia empenhada pelas organizações internacionais, assim como a autoridade exercida por elas, poderia variar em níveis e tipos. Barnett e Finnemore (2004) relatam que as burocracias internacionais podem atuar de forma independente, porém consistente com os interesses do Estado; podem atuar autonomamente na interpretação de incumbências a ela delegadas; podem agir na busca pela implementação de políticas por caminhos ainda não previstos pelos Estados, sem contrariá-los por isso; e poderiam também chegar a falhar no cumprimento dos interesses estatais, se opor a esses interesses, ou mudar esses interesses (BARNETT e FINNEMORE, 2004). Observando a atuação do Secretariado do PMA no processo aqui relatado, consegue-se identificar na mesma características expostas por Barnett e Finnemore (2004) como inerentes a lógica de ação das burocracias internacionais (autoridade e autonomia) e compreender a possibilidade de atribuir a este tipo de ator agência transformativa.

O modelo de explicação dos tipos de mudança institucional desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010) – ver Figura 1, considera como fatores incidentes sobre a conformação de agentes de mudança dominante, tal qual o Secretariado do PMA, as características do contexto político e as características da instituição. A conjunção desses, por sua vez, determinaria a forma de mudança institucional lograda em uma instituição.

Como explanado no Capítulo 3, as características do contexto político relacionam-se ao fornecimento aos defensores do *status quo* da instituição, de baixa ou alta possibilidade de vetarem possíveis mudanças. Os defensores do *status quo* apresentariam forte poder de veto quando por meio de meios institucionais ou extra institucionais fossem capazes de bloquear mudanças não apenas nas regras e normas institucionais, mas no processo de interpretação e implementação das mesmas. Sem esses requisitos, os defensores do *status quo* possuiriam fraco poder de veto. No tocante as características institucionais, tem-se que uma instituição com *baixa discricionariedade* em seu aparato regulamentador, desfrutaria de *alta definição e clareza* em suas regras e normas, concedendo pouco espaço para atores desejosos da mudança institucional explorarem esse aparato. De outro modo, uma *alta discricionariedade* nas regras e normas institucionais, representaria um *baixo teor de definição e clareza* no aparato regulamentador, propiciando maior capacidade de ação para os atores insatisfeitos com a estrutura institucional em vigor (ver Quadro 3).

Sendo assim, para entender o processo de mudança institucional sucedido no PMA, faz-se necessário apresentar a conjuntura que incidia sobre atuação do Secretariado:

1º - No tocante as características do contexto político entende-se que, pelo fato da Regra IX.2 do Regulamento Geral do PMA (WFP, 2000) determinar que todas as decisões relacionadas ao Programa deveriam ser aprovadas por consenso, os doadores tradicionais defensores do *status quo* tinham forte poder de veto e poderiam bloquear na Junta Executiva as eventuais proposições de mudança que contrariassem radicalmente seus interesses.

2º - Com relação as características institucionais, percebe-se que a norma do *Full-Cost Recovery*, que limitava significativamente a ampliação das fontes contributivas do PMA - por excluir do rol de doadores de alimentos países que não conseguiam pagar os custos operacionais da doação -, apresentava alta definição e clareza e, portanto, baixa discricionariedade. Tendo em vista que a prerrogativa estabelecida pela norma do FCR era simples e evidente, não se vislumbrava possibilidades de alteração na interpretação ou aplicação da mesma que permitisse o alcance pelo Secretariado do objetivo de ampliação da base doadora e engajamento dos emergentes.

A junção entre um *forte poder de veto dos defensores do status quo*, mais *baixa discricionariedade na interpretação e aplicação da norma do FCR*, direcionou o Secretariado a assumir uma posição subversiva (ver Quadro 4), conformando a mudança institucional a partir de uma emenda ao aparato regulamentador pré-existente, ou seja, por *layering*. As alterações sugeridas pelo Secretariado no *paper* que embasou as consultas informais e aprovadas pela Junta Executiva no NPSNC, nada mais foram do que uma anexação de novas regras ao aparato

regulamentador do PMA, que modificariam o impacto e aplicação da regra antiga (FCR), sem negligenciar a determinação colocada por essa norma pré-existente (ver Quadro 5). O relato da Terceira Sessão da Junta Executiva de 2004 mostra que ao aprovarem o NPSNC, os Estados reiteraram a importância da manutenção da norma do FCR. Como atestado no Telegrama nº 00579 de 25 de outubro, era igualmente importante para o Secretariado a manutenção dessa norma. Isso porque, independentemente dos doadores emergentes poderem ou não cobrir os custos operacionais de suas eventuais doações de alimentos, para serem realizadas as doações esses custos teriam que ser pagos, sendo assim, abrir mão da norma do FCR, seria onerar mais ainda o orçamento da instituição.

Ao atuar junto ao governo brasileiro e demais países em desenvolvimento, fomentando o interesse de inclusão da base doadora do PMA, o Secretariado estava buscando aliados no engendramento das modificações que procuravam aprovar, ao passo que também buscavam garantir que caso as estratégias fossem aprovadas, existiriam países dispostos a lançar mão delas e contribuir para o Programa. O período de atuação incisiva e contínua do Secretariado em busca da mudança insitucional, coincidiu com o momento em que o governo brasileiro delegou grande centralidade ao tema do combate à fome, demonstrado internamente a partir da construção do Programa Fome Zero no governo Lula. Esse fato, aliado à atuação da REBRASFAO e a atuação pessoal do Presidente Lula no cenário internacional, fizeram com que o Brasil se tornasse um aliado do agente de mudança principal – Secretariado – contribuindo para a consolidação das mudanças.

O processo de mudança institucional sucedido no PMA se deu de forma gradual. A queda nas contribuições para o Programa começaram nos anos noventa, mas as estratégias concernentes a diminuição dos impactos de declínio contributivo só veio ser aprovada em 2004. Ademais, as mudanças realizadas não foram abruptas, mas incrementais (ver Quadro 2), possibilitando a construção de um novo cenário de influência na instituição, sem desfazer o arcabouço regulamentar prévio da mesma.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentamos no *Capítulo 2*, a criação do PMA foi impulsionada inicialmente pela propositura do então Presidente dos EUA, Dwight Eisenhower, em 1960, para que se estabelecesse no âmbito do Sistema ONU uma arranjo multilateral de concessão de ajuda alimentar internacional. A proposta foi reafirmada em 1961 por George McGovern, diretor do Programa norte-americano Alimentos para a Paz no encontro do Comitê Intergovernamental Consultivo. A base sobre a qual se fundamentou essas propostas foi o desejo de compartilhamento do ‘fardo’ da ajuda alimentar internacional com mais Estados, para que a demanda internacional relacionada a mesma não se concentrassem nos principais doadores como EUA, Austrália e Canadá (CLAPP, 2012). É notável que apesar desse exposto interesse de compartilhar o peso da ajuda alimentar internacional, o empenho da mesma era bastante motivado por dividendos políticos e econômicos que favoreciam os doadores, tais como a venda concessional e escoamento de excedentes.

A partir de sua concepção em 1961 e admissão em caráter permanente em 1965, o PMA atravessou diversas fases. Seu órgão governativo, por exemplo, sofreu duas reformas, passando do inicial Comitê Intergovernamental (IGC) para o CFA em 1974, conformando-se na Junta Executiva em 1995. O Programa também passou a instrumentalizar doações feitas por países signatários da FAC a partir de 1967 e obteve sua independência frente à FAO na década de noventa. No entanto, apesar das inovações sofridas no órgão ao longo dos anos, um fator permaneceu presente na instituição: a concentração do fornecimento de recursos e alimentos em um seleto grupo de países. Essa dependência extrema do PMA a uma restrita quantidade de doadores começou a se tornar incômoda no fim dos anos noventa, quando não só o PMA, mas outras Agências e Fundos do Sistema ONU sofreram um declínio significativo no montante de recursos recebidos dos seus países membros. Esse declínio abriu espaço para uma discussão na Assembleia Geral da ONU (Resolução 56/201), e nos órgãos governativos das Agências e Fundos (WFP, 2003a), a respeito da criação de estratégias para ampliação da base de doadores a fim de se obter uma diversificação das fontes contributivas (WFP, 1997; ONU, 2001; CANUTO, 2013).

Os aspectos dessa discussão também foram expostos no *Capítulo 2*. A partir de documentos disponíveis no site da Junta Executiva do PMA e de documentos fornecidos pelo setor de *Library Information*, apresentou-se o processo de requisição, formulação e aprovação do NPSNC. No caso do PMA, esse debate ganha força pela ação do Secretariado, sobretudo por atuação do Diretor Executivo James Morris (eleito em 2002), que era favorável a inserção

de países emergentes no rol de contribuintes do órgão para, além de assegurar a sustentabilidade das atividades do PMA, diminuir a dependência dos doadores tradicionais. A postura do Diretor Executivo foi realçada pela sua decisão de criar em 2003 o *Emerging Donors Matching Fund*, destinado a sanar os custos associados das doações de alimentos dos países inaptos a cumprir a norma do FCR.

Como explanado no *Capítulo 4*, a partir da análise das correspondências diplomáticas do governo brasileiro, confirmou-se o entendimento de que o Secretariado teve atuação incisiva e contínua não só na sistematização do tema da ampliação da base doadora e inclusão de países em desenvolvimento, mas também na asseguarção de que, se estratégias pensadas para incluí-los fossem aprovadas, esses países estariam instigados a contribuir para o PMA. O relato demonstrado pela Embaixadora Maria-Theresa Lazaro sobre a realização das consultas informais, indica que o Secretariado atuou inclusive para mitigar a posição de contrariedade adotada por alguns doadores tradicionais quanto a facilitação da inserção de novos doadores. Aliás, a própria sugestão de realização de consultas informais com membros do PMA para tratar sobre estratégias de expansão da base doadora do PMA e consequente engajamento dos doadores emergentes proveio do Secretariado, e foi acatada pela Junta Executiva (Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004; WFP, 2003d). O Secretariado ainda formulou o *paper* que embasou as consultas informais no qual recomendou adoção de estratégia de regulamentação de emendas à norma de FCR instituída pelo Regulamento Geral do PMA e de estabelecimento de uma nova compreensão de doador para o Programa (WFP, 2004a). Ademais, articulou um série de reuniões com autoridades do governo brasileiro, e de outros países em desenvolvimento, para arregimentar a parceria desses países com a instituição, realçando os prováveis proveitos políticos e econômicos dessa cooperação.

O arcabouço teórico escolhido para analisar esse processo de reforma institucional consistiu em Modelo de explicação de tipos de mudança institucional desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010), exposto no *Capítulo 3*. Apresentou-se nesse capítulo que o Modelo consiste em uma alternativa a tradicional argumentação sobre mudança institucional altamente difundida nas três vertentes do Neoinstitucionalismo, que se baseia na Teoria do Equilíbrio Pontuado formulada por True, Jones e Baumgartner (1999). Essa teoria traria enfoque demasiado para processos de mudança institucional que Segundo Streeck e Thelen (2005) são resultantes de um conjunção entre uma reforma abrupta produzindo descontinuidade, majoritariamente provenientes de choques exógenos em conjunturas críticas. Mahoney e Thelen (2010) vão considerar em suas explanações a existência de processos de mudança realizados de forma gradual e devido a fatores endógenos a instituição, que podem até ser

impulsionados por externalidades em momentos críticos, mas não necessariamente.

A abordagem de Mahoney e Thelen (2010) bebe da lógica defendida pelo Neoinstitucionalismo Histórico que enxerga as instituições especialmente como instrumentos distributivos promotores de uma alocação assimétrica de poder e recursos. Além disso, consideram a importância do entendimento do fator *compliance* para a preservação ou mudança de uma dada instituição. Esses dois pontos são operacionalizados na concepção das características do contexto político (capacidade de poder de veto dos defensores do *status quo* de uma instituição) e características institucionais (possibilidade de exercer discricionariedade sobre a interpretação ou aplicação das normas e regras institucionais). Esses dois fatores, incidiriam sobre o comportamento do agente de mudança dominante, e associados determinariam o tipo de mudança institucional provável de se suceder em uma instituição (MAHONEY e THELEN, 2010).

No caso do PMA, verificou-se que os defensores do *status quo* possuíam forte poder de vetar as eventuais mudanças, devido a regra existente na Junta Executiva do PMA de que todas as decisões do órgão devem ser feitas por consenso entre os membros da Junta. Os doadores tradicionais, que segundo a Embaixadora Maria-Theresa Lazaro se posicionaram inicialmente nas consultas informais de forma contrária as propostas do Secretariado, tais como Holanda, Dinamarca e Alemanha, eram membros da Junta Executiva no período em que o NPSNC foi aprovado. Dessa forma, se o Secretariado não tivesse intervenido no debate para formular um concerto entre as partes, esses países poderiam ter vetado a adoção das estratégias de inserção dos doadores emergentes (Telegrama nº 00579 de 25 de outubro de 2004; WFP, 2004b).

No tocante ao nível de discricionariedade das normas e regras institucionais, percebeu-se que a norma do FCR, que limitava a maior expansão da base doadora do PMA, possuía alta definição e clareza e, por isso, baixa discricionariedade. Não seria possível alterar a interpretação ou implementação dessa norma, para se obter o alvo de diversificação das fontes contributivas. Ademais, pelos relatos apresentados nas correspondências diplomáticas e nos documentos provenientes do próprio PMA, verificava-se que mudar as prerrogativas da norma do FCR, ainda que por motivos diferentes, não era interesse nem do Secretariado, nem dos doadores do Programa (Telegrama nº 00579 de 25 de outubro de 2004; WFP, 2004b).

Diante desse cenário, o Secretariado se enquadrou na classificação de Mahoney e Thelen (2010) de agentes de mudança dominantes subversivos, isto é, atores desejosos de vivenciar uma mudança institucional, sem intenção de quebrar as regras pré-existentes. A alternativa utilizada pelo Secretariado, foi de instaurar uma anexação de novas normas e regras à norma pré-existente, que modificaria o *modus operandi* da instituição para o formato desejado por ele,

sem rompimento do aparato regulamentador anterior, ou seja, uma promoção de mudança com “acrécimo de camadas”, definida pelos autores como *layering* (MAHONEY e THELEN, 2010).

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Why states act through formal international organizations. **Journal of conflict resolution**, v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. **International organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: International organizations in global politics**. Cornell University Press, 2004.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; MORTENSEN, Peter B. Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. **Theories of the policy process**, v. 8, p. 59-103, 2014.
- BENGTSSON, Mariette. How to plan and perform a qualitative study using content analysis. **NursingPlus Open**, v. 2, p. 8-14, 2016.
- BRASIL. Lei nº 12.429, 20 de junho de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 de junho de 2011. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 13.001, 20 de junho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de junho de 2014, Seção 1, p.1, edição extra.
- BRASIL. **Medida Provisória nº481, 10 de fevereiro de 2010**. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de fevereiro de 2010. Seção 1, p. 1.
- BRASIL, Pilar Figueiredo. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)**. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- CAMPOS, Rodrigo Pires de. **O Brasil e o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento: limites e perspectivas para inserção e reforma**. Anais do 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 2011.
- CANUTO, Patrícia. **Emerging Donors and Food Assistance: Challenges and Opportunities for the partnership between Brazil and the World Food Programme**. Tese de Doutorado, Centro Interuniversitario di Ricerca Per lo Sviluppo sostenibile, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 2013.
- CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.
- CHANANA, Dweep I. India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects. **Real Instituto Elcano-ARI**, v. 123, 2010.
- CHIRAC, Jacques; LAGOS, Ricardo; LULA, Luiz Inácio Lula da Silva & ANNAN, Kofi. **Joint Declaration: Action against hunger and poverty**. Genebra, 30 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches_and_documents/2004/fi005622.html>. Acesso em: jan 2018.

CLAPP, Jennifer. **Hunger in the balance: The new politics of international food aid**. Cornell University Press, 2012.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Agricultura Familiar**. 2018. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1723&t=2>>. Acesso em: jan 2018.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. **Economia**, v. 8, n. 3, 2007.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS**, 2006.

DAHL, Robert A. The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest. **American Political Science Review**, v. 55, n. 4, p. 763-772, 1961.

FERNANDES, Arnaldo de Baena. **A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA)**. Tese de doutorado submetida ao Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, LVIII Curso de Altos Estudos, janeiro de 2013.

FERNANDES, Arnaldo de Baena. Entrevista concedida a Jenifer Queila de Santana. João Pessoa, Setembro de 2015.

FIORETOS, Orfeo. Historical institutionalism in international relations. **International Organization**, v. 65, n. 2, p. 367-399, 2011.

GOMES, Luciana de Oliveira Miranda; CALMON, Paulo. Mudança Institucional no Setor Público: Uma Abordagem Alternativa. **ENAPG-Encontro de Administração Pública e Governança. Salvador, Brasil**, 2012.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American political science review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

HACKER, J. Policy drift: the hidden politics of US welfare state retrenchment. In: W. Streeck and K. Thelen (eds.), **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 40-82.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARVEY, P., PROUDLOCK, K., CLAY, E., RILEY, B., & JASPARS, S. **Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: a review of current thinking**. Commissioned Report. London, UK: Humanitarian Policy Group, 2010.

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

INICIATIVA AMERICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE 2025 – IALCSH. **La Iniciativa**

ALCSH. 2017. Disponível em: <<http://www.ialcsh.org/en/the-initiative/>>. Acesso em: julho 2017.

KEOHANE, Robert O. After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy. Princeton University Press, 2005.

KRAGELUND, Peter. The return of non-DAC donors to Africa: new prospects for African development? **Development Policy Review**, v. 26, n. 5, p. 555-584, 2008.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press, 2010.

MANNING, Richard. Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Co-operation?. **Development policy review**, v. 24, n. 4, p. 371-385, 2006.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “new institutionalism”. **The Oxford handbook of political institutions**, v. 5, p. 3-20, 2006.

MENDONCA, André Luis de Oliveira. O legado de Thomas Kuhn após cinquenta anos. **Sci. stud.**, São Paulo , v. 10, n. 3, p. 535-560, 2012 .

NØRGAARD, Asbjørn Sonne. Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis. **European Journal of political research**, v. 29, n. 1, p. 31-57, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Continuation of the World Food Programme.** Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 2095 (XX). Nova Iorque, 1965.

_____. **Triennial policy review of operational activities for development of the United Nations system.** 2001. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 56/201. Nova Iorque, 2001.

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

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, 2008.

PIERSON, Paul. The new politics of the welfare state. **World politics**, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

REZENDE, Flávio da Cunha. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 37, 2012.

RIKER, William H. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. **American Political Science Review**, v. 74, n. 2, p. 432-446, 1980.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

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

SHAW, D. **The world's largest humanitarian agency: the transformation of the UN World Food Programme and of food aid**. Springer, 2011.

SMITH, Kerry. Non-DAC donors and humanitarian aid: shifting structures, changing trends. **Global Humanitarian Assistance Briefing Paper**, v. 7, p. 2011, 2011.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. **Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective**, p. 118-138, 2008.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992.

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

STREECK, W.; THELEN, K. *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics*. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds). **Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economics**. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-39. THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual review of political science**, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.

THELEN, K. *How Institutionalism Evolves: Insights from Comparative Historical Analysis*. In: J. MAHONEY and J. RUESCHEMEYER, (Eds). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New Iorque: Cambridge University Press, 2003, pp. 208-240.

VAZ, Alcides Costa; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Emerging donors in international development assistance: the Brazil case. **International Development Research Centre (IDRC)**, 2007.

WHITE, Stacey. **Emerging Powers, Emerging Donors**. Center for Strategic and International Studies, 2011.

WOODS, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, v. 84, n. 6, p. 1205-1221, 2008.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **Annual Performance Report for 2011**. 2012b. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, junho de 2012. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Annual Report of the Executive Director: 2002**. 2003a. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2003. Disponível em: 2<<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Audited Biennial Accounts (2004-2005): Section II**. 2006. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2006. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Decisions and Recommendations of the Annual Session of the Executive Board, 2003.** 2003b. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Decisions and Recommendations of the Second Regular Session of the Executive Board, 2003.** Segunda Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Decisions and Recommendations of the Third Regular Session of the Executive Board, 2004.** 2004d. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

_____. **Executive Board.** 2018. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/executive-board>>. Acesso em: jan 2018.

_____. **Food Aid Flows 2012.** 2012a. disponível em:<<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp250070.pdf>>. Acesso em: julho 2015.

_____. **General Regulations, General Rules, Financial Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board.** 2000. Janeiro de 2000.

_____. **General Regulations, General Rules, Financial Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board.** 2014. Janeiro de 2014.

_____. **Guide to WFP's Resource and Long-Term Financing Policies.** 1999b. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 1999. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base: A Paper for Informal Consultations.** 2004a. Roma, maio e julho de 2004. Documento fornecido pelo Setor de *Libray Information* do PMA.

_____. **New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base.** 2004b. Roma, outubro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Strategic and Financial Plan, 1998-2001.** 1997. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 1997. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Strategic and Financial Plan, 2002-2005.** 2001. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2001. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Strategic and Financial Plan, 2000-2003.** 1999a. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 1999. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Strategic Plan, 2004-2007.** Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Summary of the Work of the First Regular Session of the Executive Board, 2003.** Primeira Sessão da Junta Executiva. Roma, fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

_____. **Summary of the Work of the Second Regular Session of the Executive Board, 2003.** 2003c. Segunda Sessão da Junta Executiva. Roma, junho de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

_____. **Summary of the Work of the Third Regular Session of the Executive Board, 2003.** 2003d. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2003. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

_____. **Summary of the Work of the Annual Session of the Executive Board, 2004.** Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Summary of the Work of the First Regular Session of the Executive Board, 2004.** Primeira Sessão da Junta Executiva. Roma, fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: dez 2017.

_____. **Summary of the Work of the Third Regular Session of the Executive Board, 2004.** 2004c. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, outubro de 2004. Disponível em: <<http://executiveboard.wfp.org/>>. Acesso em: abril 2015.

_____. **The Year in Review 2016: You trusted us, We Delivered.** Disponível em: <<https://www.wfp.org/content/wfp-year-review-2016>>. Acesso em: set 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME FOOD AID SYSTEM (WFP FAIS). **Food Aid Information System.** 2015. Disponível em: <<http://www.wfp.org/fais/>>. Acesso em: julho 2017.

**APÊNDICE A – QUADRO COM TODOS OS TELEGRAMAS, DESPACHOS
TELEGRÁFICOS E CIRCULARES TELEGRÁFICAS ANALISADOS**

Quadro 6 - Telegramas, Despachos Telegráficos e Circulares Telegráficas coletados no acervo do MRE

DE	PARA	DATA	NÚMERO	ASSUNTO
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	26/10/1999		PMA. Terceira Reunião Ordinária da Junta Executiva. Resultados
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	19/11/1999		Discurso do Senhor Presidente da República na Conferência da FAO
Brasemb Roma/FAO		13/12/1999	OF06252	FAO XXX CONF Geral. Relatório. Visita do Senhor Presidente da República
Exteriores	Brasemb Roma/FAO	07/04/2000	.00063	26ª Conf Regiona. Subsídios ao Pronunciamento da Delegação Brasileira
Exteriores	Brasemb Roma/FAO	20/10/2000	.00162	Retransmissão. PMA. Diretor Regional para a América do Sul. Viagem ao Brasil. Solicitação de Contatos.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	25/05/2001		FAO. Comitê de SAN. 27ª Sessão para CMA+5. Participação do GRULAC
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	09/10/2001	.00176	PMA. Junta Executiva. Reunião Preparatória
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	32/10/2001	.00212	PMA. Merenda Escolar. Ida ao Brasil de Missão do PMA
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	14/11/2001	.00219	PMA. Junta Executiva.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	29/11/2001	.00230	FAO. 31ª Conf Geral da FAO. 2-13/11/01. Relatório
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	15/02/2002	MG0003	PMA. Junta Executiva. Nomeação do Diretor Executivo
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	28/02/2002	MG0004	PMA. Junta Executiva.

Brasemb Roma/FAO	Exteriores	22/03/2002	MG0005	FAO. CMA+5. Seminário em Berlim.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	18/04/2002	.00077	FAO. Consultas do Secretariado sobre problemas de preços de produtos de base. Relatórios.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	23/05/2002	MG0010/00103	PMA. Junta Executiva. DE. Discurso de abertura.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	25/05/2002	.00105	PMA. Junta Executiva. Segunda Sessão Ordinária. Operações de Socorro e Recuperação
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	30/05/2002	.00117	PMA. Junta Executiva. Sessão Anual.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	31/05/2002	.00119	Política Multilateral. Programa de visita aos EUA. Participação do Secretário Flávio Goldman.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	17/06/2002	.00130	FAO. CMA +5. Declaração Final. Negociação e aprovação. Avaliação da Cúpula.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	28/06/2002	.00141	PMA. Assistência Multilateral a Angola.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	03/09/2002	.00197	FAO. Plano de Médio Prazo 2004-2009. Comentários
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	18/09/2002	.00211	Segundo Secretário Arnaldo de Baena Soares
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	18/09/2002	.00213	FAO. Embaixador Júlio César Gomes dos Santos. Fim de Gestão. Comentários.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	24/10/2002	.00247	PMA. Remanejamento de Pessoal. Diretor Executivo Adjunto
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	02/11/2002	.00262	Projeto brasileiro de combate à fome. Conversa com Jacques Diouf, Diretor Geral da FAO
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	13/11/2002	.00266	FAO. PROJETO FOME ZERO. POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	13/11/2002	.00290	FAO. Encontro com funcionários brasileiros. Cooperação futura. Projeto de Combate à Fome.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	21/11/2002	.00310	FAO. Projeto Fome Zero. Missão ao Brasil.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	20/12/2002	.00346	FAO. Projeto Fome Zero. Avaliação da Missão conjunta FAO-BANCO Mundial- BID ao Brasil

Brasemb Roma/FAO	Exteriores	21/03/2000	.00036 - confidencial	PMA. Consulta informal sobre assuntos humanitários. Reações;
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	10/07/2000	.00092 - Confidencial	Agricultura. Ajuda Alimentar. CSSD. EUA. Subsídios
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	10/11/2000	.00167 - Confidencial	PMA. Visita ao Brasil do Diretor para a América Latina do PMA. Subsídios
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	23/12/2003	.00774	PMA. Compra de alimentos. Cadastro de Vendedores. Oportunidade comercial para empresas brasileiras.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	08/02/2003	.00011	PMA. Junta Executiva. Primeira Sessão de 2003. Convocação
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	24/01/2003	.00049	PMA. Consultas Informais. Redução dos Projetos de Desenvolvimento. Reação do GRULAC.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	29/01/2003	.00059	PMA. Consultas Informais. Redução dos Projetos de Desenvolvimento e o GRULAC.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	04/02/2003	.00070	PMA. Possibilidades de Cooperação com o Brasil.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	05/02/2003	.00072	PMA. Visita de cortesia ao DE
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	14/02/2003	.00091	PMA. Junta Executiva. Primeira Sessão de 2003. Relato.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	17/03/2003	.00158	PMA. Visita da Diretora-Geral para AL e Caribe a Brasília. Pedido de entrevista com o Ministro do Desenvolvimento Agrário.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	21/03/2003	.00171	Visita do Ministro do Desenvolvimento Agrário. PMA. Crise no Iraque.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	26/03/2003	.00174	CPLP. Visita a Roma do Secretário Executivo. Relato sobre visita do PMA.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	07/04/2003	.00196	PMA. Visita a Roma do Ministro do Desenvolvimento Agrário.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	13/05/2003	.00280	Promoção Comercial. ONU. IAPWG. Candidatura do Brasil. Gestões;
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	20/05/2003	.00302	PMA. Junta Executiva. Sessão Anual e Segunda Sessão regular de 2003. Agendas.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	10/06/2003	.00347	PMA. Junta Executiva. Sessão Anual e Segunda Sessão regular de 2003. Relatos.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	16/09/2003	.00530	PMA. Junta Executiva. Terceira Sessão regular de 2003. Agenda.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	23/09/2003	.00547	PMA. Almoço do Grulac com o Diretor- Executivo.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	17/11/2003	.00661	PMA. Compra de alimentos. Cadastro de Vendedores. Oportunidade comercial para empresas brasileiras.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	16/01/2003	.00028 - confidencial	PMA. Uma avaliação preliminar.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	20/01/2003	.00033 - confidencial	PMA. Uma avaliação preliminar.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	20/01/2003	.00034 - confidencial	PMA. Consultas Informais. Redução dos Projetos de Desenvolvimento. Reação do GRULAC.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	07/03/2003	.00129 - confidencial	FAO. Fome Zero Mundial. Carta do Diretor Geral ao Senhor Presidente da República
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	14/05/2003	.00285 - confidencial	FAO/PMA. Comitê de Segurança Alimentar. Encontros especiais com os Diretores Gerais.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	19/05/2003	.00290 - confidencial	FAO. Programa Fome Zero. SAN. DHAA. Abordagem integrada sobre o conceito de desenvolvimento.

Brasemb Roma/FAO	Exteriores	04/08/2003	.00459 - confidencial	CPLP. VIII Ordinária do Conselho de Ministros. Participação do DE do PMA. Correspondência ao Sr. Ministro de Estado e ao SE da CPLP.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	26/01/2004	.00041 - confidencial	PMA. Secretariado. Consulta ao Brasil sobre vacância.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	22/01/2004	.00031 - confidencial	PMA. Secretariado. Consulta ao Brasil sobre vacância.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	06/08/2004	.00411 - confidencial	FAO/PMA/FIDA. Fortalecimento da Presença do Mercosul.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	30/08/2004	.00452 - CONFIDENCIAL	Combate à Fome e à Pobreza. Reunião de líderes mundiais. Informações. PMA. FIDA.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	20/05/2004	.00260	PMA. Visita ao Brasil do DE. Comunicação de imprensa.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	27/05/2004	.00267	PMA. Avaliação independente Iniciativa liderada pela Alemanha
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	01/06/2004	.00280	PMA. Visita do DE Grulac ao Brasil. Relatório ao GRULAC
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	17/06/2004	.00316	PMA. Visita ao Brasil do DE. Cartas de agradecimento.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	06/07/2004	.00349	Combate à Fome e à Pobreza. Reunião de líderes mundiais. Convite aos dirigentes das agências omanas.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	14/07/2004	.00367	PMA. Seminário em Brasília. PPE-ONU
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	20/07/2004	.00382	Desenvolvimento. Combate à Fome e à Pobreza. Reunião de Líderes mundiais (NYC, 20/09). Chefes de Estado e de Governo
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	23/08/2004	.00436	Promoção Comercial. PMA. Convite.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	10/09/2004	.00474	PMA-Brasil. Doação de Alimentos. Colômbia
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	16/09/2004	.00486	SAN. FIDA e PMA. Entrevistas para a Assessora do MDS.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	06/10/2004	.00537	PMA. Seminário no BRASIL. Relatório. Seguimento.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	25/10/2004	.00579	Puma. Junta Executiva. Terceira Sessão regular de 2004. Roma, 11 a 14.10.04
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	24/11/2004	.00644	Visita do Ministro do Desenvolvimento Agrário. Programa de Encontros. FAO, FIDA, PMA.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	13/12/2004	.00681	PMA. Consulta sobre operações prioritárias. Apelo a doadores.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	16/05/2005	.00263	PMA. Junta Executiva. Sessão Anual. Roma, 6-10. 06. 05. Agenda.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	18/05/2005	.00266	Seminário Internacional sobre Seguro Agrícola. Participação do PMA. Carta do DE
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	10/08/2005	.00425	Brasil. FAO e PMA. Alimentação Escolar. Cooperação. Possível Visita do FNDE.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	01/09/2005	.00465	Brasil. FAO e PMA. Alimentação Escolar. Cooperação. FNDE. Proposta.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	21/09/2005	.00510	FAO e PMA. Visita do FNDE. Memorandum de Entendimento.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	22/09/2005	.00511	FAO e PMA. Visita do FNDE. Agenda,
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	30/09/2005	.00528	FAO. Visita FNDE. Relato.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	30/09/2005	.00531	FAO e PMA. Visita do FNDE. Memorandum de Entendimento. Versão Final,

Brasemb Roma/FAO	Exteriores	31/10/2005	.00619	PMA. Junta Executiva. II Sessão Regular (Roma, 7 - 11/11/2005). Convocatória.
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	23/12/2005	.00744	PMA. Alimentação Escolar. Campanha Walk the World
Brasemb Roma/FAO	Exteriores	10/05/2004	.00238	PMA. Ampliação da base de doadores. Consultas Informais.

Fonte: Acervo físico do MRE. Elaboração própria.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA COM DIPLOMATA ARNALDO DE BAENA FERNANDES

Expansão da base doadora⁶⁶

1. Os documentos da Primeira Sessão de 2003 e da Sessão Anual de 2003 da Junta Executiva do PMA, nas quais você atuou como representante do Brasil, expõem um debate latente no órgão na época: a expansão da base doadora. No seu ponto de vista, como se deu a inclusão desse tópico na agenda de discussão das Sessões da Junta Executiva?
2. A atuação do Diretor Executivo do PMA, James Morris, eleito em 2002, foi importante nesse sentido?

O sumário da Segunda Sessão da Junta Executiva de 2003, na qual você representou o Brasil, traz um tópico intitulado ‘Emerging Donors’, que consiste na seguinte citação:

“Emerging Donors”

74. In a statement, the delegation from India responded to a suggestion of some members that WFP discourage contributions from Member States with food security problems, as it was felt that those States should use their resources to feed their own populations first. He stressed that this was fraught with consequences that threatened to create a division between rich and poor donors. He reminded the Board that broadening the donor base was one of the most important objectives of the Programme, and explained that the problems of distribution in a food-insecure country were separate and distinct from those associated with production and surpluses. He added that India was proud to have graduated from a recipient to a donor country. Other members echoed these points and expressed support for the Executive Director’s approach to reaching more donors.

3. Qual posicionamento o Brasil apoiou, o de ‘alguns membros’ que acreditavam que o PMA deveria desencorajar contribuições de países com problemas de insegurança alimentar, ou o dos ‘outros membros’ que apoiaram a colocação da delegação indiana e a abordagem do Diretor Executivo?
4. Esse posicionamento brasileiro se relacionava de alguma forma à posição dos países do GRULAC?
5. Na página 126 da sua tese, você explana que “em tese, as credenciais brasileiras pareciam ideais para a qualificação do país como potencial doador”, em um contexto que “interessava ao PMA ampliar a base de doadores”. Desse modo, você considera como um dos motivos de reaproximação do Brasil do PMA, a discussão sobre a expansão da base doadora?

No Sumário da Terceira Sessão de 2003 da Junta Executiva, começaram a ser melhor apresentadas as estratégias que estavam sendo pensadas para ampliação da base doadora, como exposto abaixo:

8. To meet the funding challenges posed by the new budget, WFP planned to engage emerging donors, strengthen private-sector partnerships, and encourage traditional donors to meet the current OECD average of US\$2 per capita.

⁶⁶ Eu costumo utilizar a sigla NPSNC, quando me refiro ao documento New Partnerships to meet Rising Needs - Expanding the WFP donor Base, pois são as iniciais da primeira parte do nome do documento em português: Novas Parcerias para Sanar Necessidades Crescentes - Expandindo a base doadora do PMA.

28. *The Board recognized that a pro-active resources strategy that broadened the donor base and engaged the private sector would be essential for achieving the objectives set out in the Strategic Plan. Given that the proposed strategy was a work in progress, the Board looked forward to an informal consultation in early 2004 to discuss, among other issues: the definition of emerging and traditional donors; strategies for strengthening traditional and emerging donor support; mechanisms for encouraging emerging donors through leveraging, particularly twinning arrangements; and the use of cash donations to purchase food. The same consultation would also consider a draft policy paper on WFP's relations with the private sector.*

6. As Consultas foram realizadas nos dias 5 de maio e 13 de julho de 2004, e teceram as diretrizes que resultariam no NPSNC. O Brasil participou dessas consultas?
7. No geral, como o país se posicionou em relação às operações/estratégias que estavam sendo pensadas para engajar os doadores emergentes?

Analisando os documentos das sessões da Junta Executiva, percebi o destaque atribuído pelo Diretor Executivo do PMA aos esforços do Presidente Lula em torno da campanha de combate à fome. O resumo do trabalho da Sessão Anual de 2004, que aconteceu logo após as visitas do Diretor Executivo do PMA ao Brasil e ao Peru, traz a seguinte nota:

3. [...] *The Executive Director briefed the Board on recent meetings with the presidents of Brazil, Chile and France, where a new global partnership to eradicate hunger had been discussed, on a visit to Peru, where he had seen encouraging signs of private-sector involvement, and on recent efforts to strengthen WFP's public profile.*

O resumo de trabalho da Terceira Sessão de 2004 da Junta Executiva do PMA - Sessão em que foi aprovado o NPSNC - traz na sua introdução a seguinte notificação:

3. *Mr. Morris paid tribute to the efforts of President Lula of Brazil and President Chirac of France in convening a meeting at Head of State level to address hunger and poverty issues and mechanisms to address them, and emphasized that words must lead to deeds, and deeds to results.*

Você considera que esforços do Presidente Lula em torno do tema de combate à fome, deram ao Brasil um lugar de destaque na Junta Executiva do PMA, em um momento decisivo da discussão sobre a ampliação da base doadora e engajamento dos doadores emergentes no órgão? NPSNC

8. O Regulamento Geral do PMA já previa, antes do NPSNC, que “países em desenvolvimento, de economia em transição ou outro doador não-tradicional”, poderiam receber suporte (de outro governo ou do próprio PMA) para atingir o princípio do FCR. Na sua visão, qual foi a inovação trazida pelo NPSNC, que levou, países como o Brasil, a utilizar desse suporte somente depois 2004?

Na página 7 do NPSNC tem-se a seguinte diretriz:

17. *Some donors have the capacity to meet FCR; others do not. To determine whether a member state that cannot provide for FCR is eligible for special efforts and to ensure that objective criteria are applied, WFP proposes to use per capita gross national income (GNI) as the criterion.³ Countries eligible for assistance in meeting FCR will be least-developed countries, low-income and lower-middle income countries defined by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee*

(DAC) as having a per capita GNI of US\$2,975 or less (see Annex I).⁴

18. The proposal that the revised definition of donors use this criterion for eligibility of a member state for special efforts makes for precision in applying General Rule XIII.4(e), which identifies these members as “Governments of developing countries, countries with economies in transition, and other non-traditional donors as determined by the Board”.

19. Some donors with a per capita GNI of US\$2,975 or less have in practice provided cash for FCR. WFP will encourage donors eligible for special efforts to provide for FCR themselves whenever possible.

9. Como o Brasil se posicionou em relação a proposta de utilização do GNI *per capita* como critério para receber suporte para atingir o FCR?
10. Após revisão dos documentos e da literatura, não ficou claro para mim a proposta de utilização do GNI como critério para determinar quem poderia receber auxílio para atingir o FCR. Como você expôs nas páginas 138-139 da tese, o Brasil passou a lançar mão da operação *twinning* em 2008. Sendo o Brasil upper-middle income country, como justifica o uso da operação *twinning* se esta é, teoricamente, destinada a least-developed, low-income and lower middle income countries? A utilização do GNI como critério é apenas recomendativa?
11. Você utiliza mais de uma vez na tese a expressão ‘doadores tradicionais’ e a contrapõe à posição do Brasil (pg 158). O NPSNC propôs e a Junta Executiva aprovou a retirada da terminologia diferenciada entre ‘doadores tradicionais’ e ‘doadores não-tradicionais’, do Consolidated Framework of WFP Policies. Em que medida você considera importante a retirada dessa diferenciação terminológica de documentos basilares do PMA?

Desdobramentos

12. Na sua concepção, o estabelecimento do P4P em 2008 (muito semelhante ao Programa de Aquisição de Alimentos criado pelo Brasil em 2003), e do Centro de Excelência contra a Fome em 2011, revelam uma ascensão dos doadores emergentes dentro do PMA, que assegurou a promoção de valores como os da Cooperação Sul-Sul?

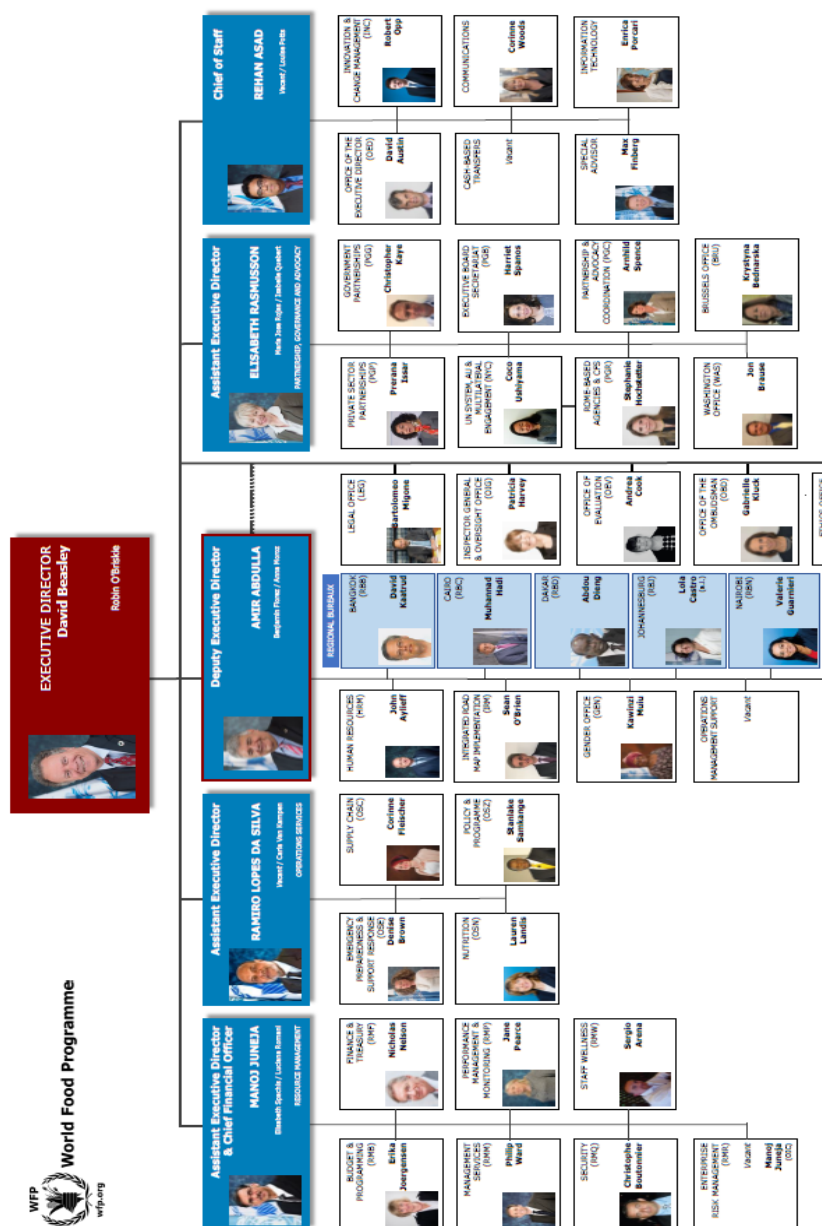
ANEXO A – COMPOSIÇÃO ESTRUTURAL DO PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS: JUNTA EXECUTIVA E SECRETARIADO

O PMA é composto por dois sub-órgãos: a Junta Executiva e o Secretariado. A Junta Executiva é composta por 36 Estados-membros, dos quais 18 são eleitos pela ECOSOC e 18 pela FAO. Entre as principais funções da Junta Executiva estão:

- (i) Desenvolvimento e coordenação das políticas de assistência alimentar de curto e longo prazo.
- (ii) Articulação de supervisão intergovernamental da gestão do PMA e formulação de orientações para o gerenciamento do órgão.
- (iii) Revisão, alteração, quando necessário, e aprovação dos Programas, Projetos, e demais atividades que forem submetidas pelo Diretor Executivo à Junta Executiva. A junta deve assegurar esforço máximo para que as decisões sejam tomadas por consenso, quando não alcançado o presidente do Junta deve deliberar sobre o caso.
- (iv) Monitoramento da gestão e execução dos Programas, Projetos e demais atividades aprovadas pela Junta Executiva.
- (v) Execução anual de Relatório sobre Programas, Projetos e demais atividades executadas pelo PMA no ano corrido, e submissão desse Relatório à ECOSOC e à FAO (WFP, 2018).

O Secretariado (ver Quadro 2) é gerenciado pelo Diretor Executivo do PMA. O atual Diretor Executivo do PMA é o norte-americano David Beasley que assumiu a função em fevereiro de 2017. O Diretor Executivo é escolhido conjuntamente pelo Secretário Geral da ONU e pelo Diretor Geral da FAO, para exercer um mandato de cinco anos. Os principais cargos do Secretariado são dos Assistentes do Diretor Executivo, do Diretor Financeiro e do Chefe de gabinete.

Quadro 7 – Organograma atual do Programa Mundial de Alimentos



Fonte: Disponível em: <<http://www1.wfp.org/governance-and-leadership>>. Acesso em: jan 2018.