

Cooperação ou Cooptação? A aproximação entre o Brasil e o Programa Mundial de Alimentos no campo da ajuda humanitária

Jenifer Queila Santana
Thiago Lima

Como citar: SANTANA, Jenifer Queila; LIMA, Thiago. Cooperação ou Cooptação? A aproximação entre o Brasil e o Programa Mundial de Alimentos no campo da ajuda humanitária. *In:* OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (org.). **Política Externa Brasileira e Combate à Fome: Lições do passado, perspectivas para o futuro.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. p.85-116. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p85-116>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

COOPERAÇÃO OU COOPTAÇÃO? A APROXIMAÇÃO ENTRE O BRASIL E O PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS NO CAMPO DA AJUDA HUMANITÁRIA¹

*Jenifer Queila SANTANA*²

*Thiago LIMA*³

1 INTRODUÇÃO

O aumento das doações do Brasil e de outras potências emergentes para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) ganhou destaque no

¹ Agradecemos ao CNPq pelo financiamento a esta pesquisa por meio do MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 22/2014 - Ciências Humanas e Sociais. Uma versão deste artigo foi publicada em Lima, Thiago., & Santana, Jenifer Queila. (2020), "Enlarging the donor base: an analysis of the World Food Programme's reform process and the Brazilian bridge diplomacy." *Revista Brasileira de Política Internacional*. 63(2). Agradecemos à editoria da RBPI pela autorização deste texto em português que, contudo, é substancialmente diferente da versão aprovada após a revisão por pares na RBPI.

² Jenifer Queila Santana é Professora na Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa/PB, Brasil. Email: (jeniferqs@gmail.com) ORCID ID: orcid.org/0000-0002-2947-3608

³ Thiago Lima, é Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba, Joao Pessoa, PB, Brazil (tlima@ccsa.ufpb.br) ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9183-3400

começo do século XXI. White (2011) notou que apesar de aqueles países doarem por meio de uma diversidade menor de organismos multilaterais, se comparados aos doadores tradicionais, percebia-se uma proeminência do PMA no recebimento de suas doações. Na lista elaborada por Smith (2011) das cinco organizações multilaterais que mais receberam contribuições dos doadores não-DAC⁴ entre os anos de 2006 e 2010, o PMA ocupou o primeiro lugar nos anos de 2006 e 2008, o segundo lugar em 2009 e 2010 e o quarto lugar em 2007. As autoras apontam várias razões para o destaque do PMA entre os emergentes. Entre elas estão a importância que o problema da insegurança alimentar ganhou no cenário internacional devido às recorrentes crises econômicas, ambientais e humanitárias; a boa reputação do órgão; e as limitações domésticas legais e operacionais que levaram os países a lançar mão dos instrumentos do PMA para efetivar sua cooperação internacional (Smith 2011; White 2011). Reconhecemos que estes fatores podem ter concorrido para o aumento da participação dos doadores emergentes no PMA. Contudo, este capítulo argumenta que um ajuste interno ao PMA foi decisivo para que o órgão aprofundasse suas relações com doadores não-tradicionais, incluindo o Brasil.

Durante os governos Lula e Dilma (2003-2016) o Brasil galgou a posição de um dos maiores doadores humanitários de alimentos. Tal condição só foi possível devido à parceria com o PMA, que realizava a logística internacional da ajuda alimentar, permitindo que o Brasil não pagasse por isso. Embora permitido regimentalmente, esse foi um movimento inusitado para o Programa, pois tradicionalmente o órgão exigia que os doadores arcassem com todos os custos operacionais de suas doações.

Como essa via foi aberta no PMA? Duas hipóteses nortearam a pesquisa. Na primeira, o PMA estaria buscando cooptar o Brasil, enquanto agropotência e economia emergente, para aumentar sua capacidade doadora em um contexto em que importantes doadores tradicionais diminuía seus repasses de alimentos ao Programa. Seria, portanto, uma estratégia

⁴ Países não pertencentes ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee) criado em 1961 dentro da Organização pra Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE.

da burocracia internacional para manter ativo o seu papel e realizar seu mandato. A segunda hipótese é que o Brasil utilizou do seu poder econômico emergente e de seu *soft power* construído pela diplomacia do combate à fome para modificar o regime multilateral de ajuda alimentar e projetar sua política humanitária através dele. As hipóteses foram propositalmente extremadas, de modo a servirem como balizas que permitissem aferir as relações de poder entre ambas.

A pesquisa foi realizada fundamentalmente a partir de análise documental em fontes primárias⁵, entrevistas semiestruturadas com funcionários do governo brasileiro e do PMA, e de revisão de literatura. Tais materiais permitiram a construção de linhas cronológicas que organizaram os fatos para a compreensão dessas relações bilaterais.

Dois esclarecimentos metodológicos são importantes. Primeiro, não se realizou aqui análise de política externa, ou seja, a formulação política e o processo decisório brasileiros foram desconsiderados nessa etapa da pesquisa. Reconhece-se, entretanto, que uma explicação mais completa demanda tal análise, a qual está em vias de elaboração (Lima, 2018). Segundo, mesmo sabendo que relações relevantes entre Brasil e PMA não se limitaram à ajuda alimentar humanitária – vide, por exemplo, o Purchase for Progress (P4P) e o Centro de Excelência Contra a Fome –, consideramos ser este caso importante o suficiente para justificar um estudo específico capaz de iluminar em algo o debate acerca das relações entre doadores emergentes e os arranjos tradicionais de cooperação internacional.

O capítulo está assim organizado. Seguindo a introdução, a seção 2 analisa o impulso do PMA para expandir sua base doadora. A seção 3 examina a atuação brasileira no processo de mudança institucional do PMA, ressaltando o papel que o Secretariado do órgão enquanto burocracia internacional exerceu no decorrer do mesmo. A quarta seção apresenta os impactos que a adoção do NPSNC trouxe para o exercício

⁵ Através de consulta presencial ao acervo do MRE foram coletados 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 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 documento “Novas Parcerias Para Suprir Necessidades Crescentes: Expandindo A Base Doadora Do PMA” (NPSNC) que consolidou mudanças institucionais no órgão se deu em 2004.

das práticas de ajuda alimentar internacional do Brasil. Além disso, aborda os entraves decorridos no aprofundamento da cooperação Brasil-PMA, tendo em vista as alterações que o país teve que realizar no seu projeto original de ter doações de alimentos subsidiadas pela agricultura familiar. Por fim, traremos as considerações finais. A conclusão é que a aproximação entre o Brasil e o PMA decorreu de interesses mútuos e complementares na ampliação da ajuda alimentar. Contudo, o Brasil não conseguiu executar a ajuda alimentar de acordo com sua preferência devido às regras operacionais logísticas do PMA. Neste sentido, pode-se afirmar que o Brasil cedeu às preferências do Programa e que os recursos brasileiros não foram empregados conforme originalmente pretendido pelo governo. Pode-se dizer também, no entanto, que o resultado obtido serviu à política externa brasileira, ainda que de forma menos completa.

2 O PMA E A EXPANSÃO DA BASE DOADORA

Nos anos 1990, o PMA experimentou uma queda brusca em seus estoques de alimentos: de 16, 9 milhões de toneladas métricas em 1993 para cerca de 8 milhões em 1998 (WFP Food Aid Information System, 2015). Preocupada com a sustentabilidade dos seus programas, a Junta Executiva do órgão adotou como prioridade no seu Plano Estratégico e Financeiro (PEF) de 1998-2001, a melhoria das estratégias de captação de recursos. Dentre elas estava a expansão da base doadora do PMA, a fim de reduzir sua dependência do seletivo grupo de doadores tradicionais⁶.

O documento foi um passo inicial para a discussão que adentraria as Sessões da Junta nos anos seguintes. Na Sessão Anual de 1999, os 36 Estados-membros e os Estados observadores avaliaram o PEF de 1998-2001 e constataram que o PMA permanecia altamente dependente de um pequeno grupo de doadores tradicionais para financiar todas as suas operações. Decidiu-se então manter como prioridade para o PEF 2000-2003 os esforços de ampliação da captação de recursos e de multilateralização das fontes contributivas (WFP, 1999a).

⁶ Para análises das relações históricas entre doadores tradicionais e o PMA ver, por exemplo, Barrett e Maxwell (2005) e Clay e Stokke (2000).

O cenário não foi muito diferente na Sessão Anual da Junta de 2001. Embora em 2000 os recursos tivessem subido 11% em comparação a 1999, grande parte do aumento se deu pela decisão de países membros da *Food Aid Convention* (FAC)⁷ de canalizar a quantidade compromissada na Convenção através do PMA. Contudo, 90% dos recursos continuavam sendo provenientes dos dez principais doadores (EUA, Japão, União Europeia, Holanda, Reino Unido, Austrália, Canadá, Alemanha, Dinamarca, Noruega). Por isso, a Sessão Anual decidiu que continuar os esforços de expansão da base doadora seria uma prioridade do PEF 2002-2005 (WFP, 2001).

A discussão sobre a ampliação da base doadora foi retomada em 2003, motivada em grande medida pela Resolução 56/201 de 2001 da Assembleia Geral da ONU (AGONU). Essa Resolução revisou as políticas que guiaram as atividades operacionais do Sistema ONU voltadas para o desenvolvimento no triênio 1999-2001 e, entre outras normativas, enfatizou a necessidade de se evitar a dependência extrema de poucos doadores. As Agências e Fundos do Sistema ONU deveriam promover o compartilhamento das responsabilidades contributivas entre os membros, criando parcerias, de modo a aumentar os fluxos de doações de doadores não-tradicionais, inclusive privados (ONU, 2001).

James Morris, eleito Diretor Executivo do PMA em abril de 2002, apresentou suas recomendações para implementação da Resolução 56/201 no Relatório Anual de 2002. Ele enfatizou a necessidade de o Sistema ONU “*invite 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). Diante da

⁷ Resultante das transações e barganhas da Rodada Kennedy iniciada em 1963, a FAC objetivou consolidar um grau de previsibilidade para a ajuda alimentar mundial, de modo que tanto os doadores quanto os beneficiários se beneficiassem. O compromisso mínimo estabelecido entre os doze membros originais foi de 4,5 milhões de toneladas, do qual cada doador deveria se comprometer com uma quantidade mínima a ser doada em trigo ou seu equivalente, a despeito das variações na produção, estoque e preço dos grãos. As metas do acordo foram fundamentadas tanto no nível de produção agrícola, quanto no Produto Interno Bruto (PIB) dos doadores. À países importadores de grãos, tais como a Grã-Bretanha e o Japão, foi permitido o fornecimento do dinheiro equivalente ao alimento que doariam ou a compra desses alimentos em outros países membros do acordo, de preferência em desenvolvimento - a Argentina era o único país dessa categoria entre os membros originais. A FAC encorajou os doadores a canalizarem suas doações através do PMA, instância multilateral que coadunava aos propósitos da Convenção (Clapp 2012; Canuto, 2013).

queda de 25% na ajuda alimentar global no triênio 2000-2002, tornava-se urgente o acréscimo de contribuições de doadores emergentes e do setor privado (WFP, 2003a).

O Relatório de Morris foi aprovado na Sessão Anual de 2003 da Junta Executiva, com alterações. Entre elas, modificou-se o parágrafo que consentia com a necessidade da inclusão de novos doadores no Sistema ONU. O parágrafo adotou o seguinte texto: “*to invite additional countries to become donors—facilitating this process for them—and urge donors to increase their multilateral contributions, thereby broadening global solidarity and support for combating hunger*” (WFP, 2003b, p. 2, grifo nosso).

A mudança pode ser considerada significativa por vários motivos. Primeiro, a substituição do termo “*to become food aid donors*”, expresso na recomendação de Morris, por “*to become donors*”, mostra o desejo dos Estados presentes na Sessão de que as contribuições ao PMA não aumentassem somente em termos de alimentos, mas também de recursos monetários. Provavelmente pelo mesmo motivo retiraram da recomendação de Morris a frase que sugeria uma preferência aos recém-exportadores de alimentos. Por outro lado, ao inserir o termo “*facilitating this process for them*”, a Junta dava sinais de que era preciso se reajustar para captar novos doadores (WFP 2003a; WFP 2003b).

É preciso compreender que a alteração do Relatório de Morris também se insere num debate mais profundo sobre a política e a técnica da ajuda alimentar humanitária. Crescia, naquela comunidade epistêmica, a preferência por doações não-vinculadas, isto é, doações que não fossem compostas por alimentos provenientes dos mercados ou estoques dos países doadores. A doação vinculada, por contraste, é aquela em que alimentos são embarcados nos países doadores e encaminhados aos destinatários finais ou aos estoques do PMA. Esse tipo de operação recebe diversas críticas que não temos condições de esmiuçar aqui (Clapp 2012; Clay; Riley 2005), mas vale apontar duas delas: a demora na entrega dos alimentos à população flagelada e os gastos com frete. Se as doações forem não-vinculadas, isto é, se forem dinheiro para comprar alimentos em mercados próximos da área a ser auxiliada, por exemplo, a logística pode ser agilizada e barateada. No entanto, vozes abalizadas, como a de Jean Ziegler

(2013), atacam a exclusão das doações vinculadas argumentando que toda contribuição possível é necessária para combater a fome em catástrofes humanitárias. Assim, se Estados não possuem condições econômicas ou legislação capazes de fornecer doações financeiras, seria desumano privar as populações flageladas – e o PMA – das doações vinculadas, ainda que mais custosas. Por fim, cabe destacar que entre os maiores doadores, os Estados Unidos praticam majoritariamente doações vinculadas, enquanto a União Europeia adotou as não-vinculadas (Clapp, 2012; Lima; Dias, 2016).

Retomando a cronologia dos fatos, o Sumário da Segunda Sessão de 2003 da Junta Executiva, realizada no mês posterior ao da Sessão Anual, revela que a inclusão de doadores emergentes aqueceu o debate. No tópico *'Emerging Donors'* o documento faz o seguinte registro:

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).

Apesar de o documento não apresentar o contexto em que alguns membros se declararam contrários ao engajamento de doadores com problemas internos de segurança alimentar, o posicionamento contundente da delegação indiana sugere um cenário de polarização. Isto é, a alternativa de expandir a base doadora por meio da inserção de doadores não-tradicionais não foi consensual. A citação mostra também apoio à abordagem defendida por James Morris que, aliás, teve papel importante na instauração do debate, conforme lembrado pelo Conselheiro Arnaldo

Fernandes (2015)⁸ que representou o Brasil nas Sessões da Junta Executiva na época.

Fernandes (2015), no entanto, considerou que o tema fora colocado como um entre tantos e não como algo revolucionário. Quanto ao Brasil, o país não foi um dos que apoiaram explicitamente a Índia, pois atuava como Estado observador e, naquele período de 2003, tinha pouca atuação nas discussões dentro da Junta Executiva. De fato, o governo Lula acabara de assumir a presidência e a diplomacia do combate à fome ainda estava em gestação. O governo brasileiro, entretanto, já fomentava desde os anos 2000 grande articulação com o Secretariado do PMA, devido a um esforço desse último de diversificar as fontes contributivas do órgão. A partir da análise das correspondências diplomáticas pôde-se perceber que a iniciativa quanto à inserção dos emergentes na base de doadores do PMA partiu do próprio Secretariado do Programa, e não de doadores emergentes como o Brasil (Telegrama nº 00162 de 20 de Outubro de 2000). Contudo, em relação ao Brasil, observou-se que esse país passou a reconhecer os benefícios desse engajamento, apresentando interesses comuns ao do Secretariado.

Patrícia Canuto (2015)⁹ destacou que o cenário da época era importante para suscitar o debate sobre novos doadores. O aumento progressivo na demanda econômica por grãos resultara em diminuição dos estoques de alimentos e, conseqüentemente, na redução dos excedentes disponibilizados para ajuda humanitária. O PMA enfrentava sérias dificuldades, fazendo emergir o debate sobre a flexibilização e diversificação das doações ao Programa. Além disso, a depreciação do dólar em 2002 abalou a capacidade de compra do PMA, que passou a considerar novos métodos de *“fund raising”* para a compra de alimentos e outros materiais, assim como para viabilizar seu transporte (Canuto, 2015).

Diante desse cenário, as discussões sobre ampliação da base doadora alcançaram um patamar significativo. O Secretariado sugeriu a realização

⁸ Entrevista concedida a Jenifer Santana 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.

⁹ Entrevista concedida a Jenifer Santana pela Oficial de Chancelaria Patrícia da Rocha Canuto (ABC/Embaixada de Roma/PMA) em 2015. Ao longo do texto se utilizará o termo ‘Canuto (2015)’ para se referir aos relatos da entrevista.

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. A sugestão foi acatada pela Junta Executiva na Terceira Sessão de 2003 (Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004; WFP, 2003d):

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).

A menção, pela primeira vez, a mecanismos específicos de engajamento dos doadores emergentes, tais como o *twinning*, demonstra o deslocamento da discussão do âmbito conceitual para o factual e, mais do que isso, indica que o cenário de polarização da Segunda Sessão de 2003 da Junta Executiva cedeu espaço a um entendimento mais favorável à absorção dos emergentes.

As consultas informais aconteceram nos dias 5 de maio e 13 de julho de 2004. Para guiá-las, o Secretariado do PMA apresentou um *paper* contendo diretrizes detalhadas. O exame desse *paper* frente ao documento final aprovado pela Junta demonstra a influência do Secretariado. Duas medidas do *paper* merecem destaque: (a) a regulamentação de medidas de apoio ao cumprimento da norma de *Full-Cost Recovery (FCR)* das doações; e o (b) estabelecimento de uma nova definição de doador para o PMA (WFP 2004a).

O Regulamento Geral do PMA estabelecia – e ainda estabelece – que todas as contribuições feitas por Estados ao órgão deveriam respeitar

a norma da FCR. Isto é, arcar com todos os custos associados às doações financeiras, de serviços e de alimentos, de acordo com as necessidades específicas de cada operação¹⁰ (Canuto 2013; WFP, 2000). Exceções à norma poderiam ser conferidas aos países em desenvolvimento, economias em transição e doadores não-tradicionais pela Regra Geral XIII.4 do Regulamento. 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 com o 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 contexto em tela, permitir a maior diversificação das fontes contributivas do PMA, mas precisava ser regulamentada de forma que se tornasse factível sua operacionalização.

Uma primeira medida foi consolidar o nome de *twinning* às parcerias que visassem à exceção à FCR. O *twinning* seria “[...] *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). Seriam elegíveis ao *twinning* os países que constassem na lista de beneficiários da DAC/OCDE, que os classificava em *least-developed countries*, *low-income* ou *lower-middle-income countries* a partir de seus PIB *per capita* (WFP, 2004a).

Além do apoio em *cash* por Estados parceiros, o Secretariado colocou fundos multilaterais como o *Immediate Response Account* (IRA), *International Emergency Food Reserve* (IEFR) e o *Emerging Donor Matching Fund* (EDMF) como possibilidades de suporte aos doadores emergentes (WFP 2004a). O EDMF, criado por Morris em 2003, era uma conta especial para financiar, quando necessário, os custos associados das contribuições dos doadores emergentes ao PMA (WFP, 2006). Essa iniciativa de Morris demonstra, mais uma vez, sua importância na consolidação do debate sobre inclusão dos emergentes no PMA.

¹⁰ *External transport (ET)*, *Landside Transport, Storage and Handling (LTSH)* e *Other Direct Operational Costs (ODOC)*: custos relacionados ao transporte da doação em alimentos; gastos com estocagem dos alimentos e despesas com o processo de gerenciamento do envio e entrega da doação. *Direct Support Costs (DSC)*: custos com os funcionários locais e estrangeiros atuantes na operação; gastos com comunicação; transporte interno; tecnologia e segurança. *Indirect Support Costs (ISC)*: custo vinculado à administração geral dos recursos; gastos com a administração dos escritórios locais e regionais e com manutenção da sede do PMA.

Além da questão do custeio, a denominação dos doadores também merece atenção. Até 2004, as definições de Doador do PMA eram baseadas no *Guide to WFP's Resource and long-term financing policies* de 1999, que diferenciava doadores tradicionais e não-tradicionais. Um doador tradicional seria:

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).¹¹

O doador não-tradicional seria aquele que não se enquadrasse nessa definição. Porém, nas consultas de 2004, o Secretariado defendeu que essa definição segregadora não fazia mais sentido diante da estratégia de inclusão de doadores. Propôs-se então a substituição dos termos *traditional donor* e *non-traditional donor* pelo simples termo *donor* nos principais documentos do órgão. Para o Secretariado, o objetivo do PMA, acima de qualquer outro, era que mais Estados se tornassem *regular donors* (WFP, 2004a, p. 5).

Enfim, o resultado das consultas informais foi consolidado no documento “Novas Parcerias Para Suprir Necessidades Crescentes: Expandindo a Base Doadora Do PMA” (NPSNC) (WFP, 2004b), que foi submetido à aprovação na Terceira Sessão de 2004 da Junta Executiva. Nota-se, na análise do documento, que praticamente todas as diretrizes presentes no *paper* que fundamentou as consultas informais foram mantidas. Houve alguns acréscimos relevantes, mas quase nenhuma retirada.

Um dos acréscimos foi a explicitação da diferença entre doadores públicos e privados, sendo que somente os primeiros poderiam recorrer

¹¹ É interessante ressaltar que dos trinta países presentes na Lista D e de 1999, ano em que as citadas definições de doadores foram estabelecidas, vinte e um consistem em membros atuais do DAC/OCDE, ou seja, a estrutura do PMA correspondia à mesma lógica do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (WFP, 2004a).

às ferramentas de suporte à FCR. A própria operação de *twinning* recebeu acréscimo considerável. No *paper* das consultas inexistia normativa sobre a livre escolha, pelos Estados, dos parceiros e dos beneficiários a partir do arranjo *twinning*, mas isso foi contemplado na nova redação:

[...] 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).

O Sumário e as Decisões e Recomendações da Terceira Sessão de 2004 da Junta, realizada em outubro daquele ano, endossaram o NPSNC. O exame das atas da Sessão permite destacar alguns pontos: i) os Estados-membros apreciaram especialmente a nova definição de doador do PMA, reiterando o objetivo de que todos os Estados se tornassem doadores regulares; ii) enfatizaram a importância da manutenção da norma do FCR no Regulamento do órgão (inalterada pelo NPSNC); iii) múltiplos apelos foram feitos para que os Estados aumentassem suas contribuições sob o arranjo *twinning*; iv) vários países apoiaram a ideia do uso do PIB *per capita* como critério de elegibilidade às exceções à FCR. O índice seria adequado por ser externo ao PMA (elaborado pelo DAC/OCDE), transparente e atualizado anualmente (WFP 2004c; WFP 2004d).

As diretrizes do NPSNC relacionadas ao engajamento dos doadores emergentes e parcerias com o setor privado foram inseridas no Plano Estratégico e Financeiro 2004-2007 (WFP, 2004c; WFP, 2004d). Concordamos com Canuto (2013, 2015) que as mudanças transformaram o PMA de uma “central” de ajuda humanitária para um “coordenador mundial”. Ao transitar do padrão de doações “fechadas” - ou seja, doações de alimentos com todo o transporte e custos adicionais antecipadamente pagos e garantidos pelo doador – para o de promoção de doações por meio

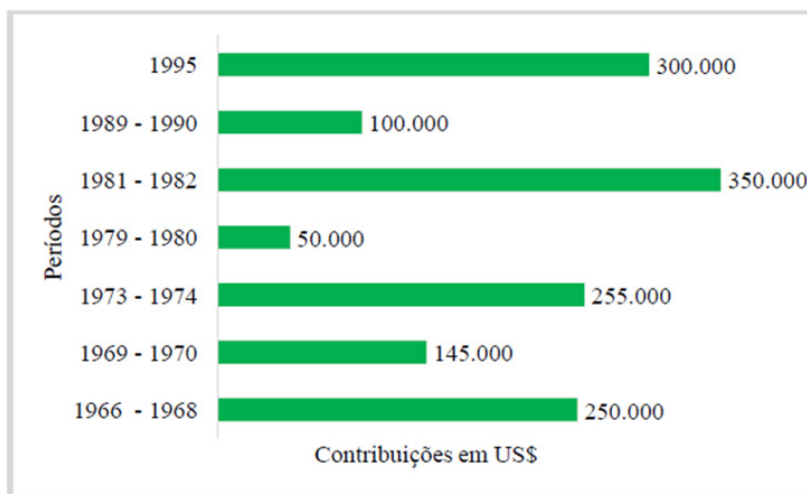
de modalidades diversas (como o *twinning*, a monetização e a parceria com o setor privado), o PMA passou a não mais penalizar os pequenos e os novos doadores e a permitir doações em volumes e montantes diversos. Os doadores passaram a operar por meio de doações mais “livres”, podendo contribuir de acordo com as suas possibilidades, e a contar com o PMA para identificar outros doadores e/ou fundos para complementá-las e viabilizá-las. No passado, talvez essas doações fossem descartadas ainda no plano das intenções, pois o *modus operandi* do órgão era muito rígido.

3 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO PROCESSO DE AJUSTE DO PMA

Estava claro para o Ministério das Relações Exteriores, conforme identificamos nas correspondência diplomática da Representação do Brasil junto à FAO, PMA e FIDA (REBRASFAO), que a ascensão do Brasil como uma potência agroalimentar nas últimas décadas chamava a atenção do Secretariado do PMA (Telegrama nº 00028 de 16 de janeiro de 2003; Telegrama nº 00072 de 5 de fevereiro de 2003). Afinal, como demonstramos, o Programa buscava ampliar sua base doadora. Além da capacidade material brasileira, a bandeira do Fome Zero levantada pelo presidente Lula (2003-2009), juntamente com ações diplomáticas específicas e a transição para um perfil de fornecedor de cooperação internacional para o desenvolvimento, conferiam *soft power* ao país nas relações agroalimentares internacionais (Albuquerque, 2013; Brasil, 2013). Encontramos, porém, indícios de reaproximação já em 2000 (Telegrama nº 00167 de 10 de novembro 2000).

Um breve recuo histórico ajuda a compreender a necessidade de reaproximação. O PMA iniciou suas atividades no Brasil em 1964, e a maior parte delas consistiu em apoio a projetos de desenvolvimento, como o suporte financeiro ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Também foram canalizados recursos para operações de emergência alimentar. Nesta relação, o Brasil era recipiendário de ajuda alimentar, mas contribuía de forma esporádica com doações ao PMA (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Contribuições brasileiras ao PMA 1966-1995



Fonte: FERNANDES (2013)

A interação entre o Brasil e o PMA se deteriorou ao longo da década de 1990, na medida em que as atividades executadas pelo Programa no país foram sendo concluídas e o governo deixou de contribuir com o órgão. O escritório do PMA no Brasil, estabelecido em 1987, foi fechado em 1996. Em 1995 o Brasil realizou sua última contribuição ao Programa, no primeiro ano do governo Cardoso. A falta de informação por parte do PMA sobre o destino das contribuições brasileiras foi fator que desencorajou a continuidade dos repasses. Além disso, o País atravessava grave crise orçamentária que, naturalmente, retirou a prioridade das doações ao Programa. Em 1999, o Brasil encerrou seu mandato na Junta Executiva e assumiu o *status* de observador (Fernandes, 2013).

Nota-se, portanto, que as tratativas de reaproximação entre o Brasil e o PMA ocorreram no mesmo período em que o debate sobre a expansão da base doadora do órgão acontecia. Em outubro de 2000, o Diretor Regional do PMA para a América do Sul, James Conway, visitou Embaixador do Brasil no Peru, José Viegas, para tratar do interesse do PMA em contatar autoridades do governo brasileiro, a fim de discutir a possibilidade de criação

de um Plano de ajuda alimentar voltado para operações de emergência. O Plano pensado pelo PMA previa que a doação de alimentos que viesse a ser realizada pelos países em desenvolvimento tivesse seus custos associados cobertos pelos doadores tradicionais (Telegrama nº 00162 de 20 de Outubro de 2000).

O Embaixador Júlio Cesar Santos, então Representante Permanente da REBRASFAO, ao comentar o supracitado Telegrama reafirmou 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 Conway havia ficado encarregado de obter doações adicionais dos países latino-americanos. O Embaixador Santos apontou que o “Plano de Contingência para Prevenir a Fome em Emergências”, apresentado por Conway, só interessaria ao Brasil se os USD 10 milhões estimados para cobrir os custos operacionais das doações de alimentos fossem realmente obtidos pelo PMA. Santos 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. Seria “imperativa” a solicitação do governo brasileiro de que se o Brasil fosse incluso no Plano, o PMA sempre realizaria consultas prévias quanto aos destinatários das eventuais doações com insumos brasileiros.

Os assuntos abordados nesses Telegramas fornecem informações importantes para compreensão 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 o Diretor Regional James Conway demonstrou interesse em engajar os países latino-americanos na base doadora do PMA, citou a possibilidade de os custos operacionais das doações serem cobertos por recursos financeiros provenientes dos doadores tradicionais. Em segundo lugar, no que toca à posição do Brasil, a cobertura dos custos operacionais pelos doadores tradicionais era um pré-requisito. Em terceiro, percebe-se que o Brasil buscava um grau de liberdade na decisão quanto aos recipiendários de suas

eventuais doações. Como demonstrado na seção anterior, o documento NPSNC aprovou esse grau de liberdade aos doadores de alimentos (WFP, 2004a, 2004b).

É importante destacar que, em 2000, a condição de escolha do beneficiário pelo governo brasileiro parecia ser motivada especialmente por interesses comerciais e políticos (Telegrama nº 00167 de 10 de novembro 2000). Naquele período, isso parecia ser mais uma reação pontual a eventuais oportunidades do que uma estratégia abrangente de política externa. Segundo argumento da embaixadora brasileira na FAO nos anos 1990, Mitzi Gurgel Valente da Costa (2000), defendido em tese de doutorado, o Brasil não possuía uma política de ajuda alimentar internacional e, com base nos exemplos históricos de doadores tradicionais, perdia oportunidades ao não utilizar alimentos como recursos de poder de forma sistemática. Em suas palavras,

[...] ou o Brasil distribui alimentos com base em uma política de ajuda alimentar que vise à obtenção de dividendos políticos e/ou econômicos específicos, ou deve abster-se de doar alimentos internacionalmente. Essa vinculação é observada por todos os doadores tradicionais e é especialmente válida para um país em desenvolvimento, como o Brasil, que ainda tem seus próprios bolsões de miséria [...] a doação esporádica não leva à promoção dos interesses políticos ou econômicos do doador (Costa 2000, p. 128).

Costa (2000) previu a emergência de resistência doméstica a uma eventual política de ajuda alimentar internacional e sugeriu que, para superá-la, seria estratégico vincular as doações externas à produção de pequenos agricultores familiares brasileiros, priorizando aqueles de assentamentos da reforma agrária, como forma de superação de pobreza. Na próxima seção argumentaremos que o MRE do governo Lula tentou executar uma política justamente nestes moldes, mas sem sucesso. Parte do fracasso se deveu às próprias regras logísticas do PMA.

Ainda antes da chegada de Lula à presidência, o Embaixador Flávio Perri, substituto do Embaixador Santos como Representante Permanente na REBRASFAO no fim de 2002, atestou que o Brasil possuía pouca autoridade política no PMA por estar ausente há anos da membresia da Junta Executiva e não integrar o rol de doadores. Para Perri, essa posição deveria ser alterada pela construção interna do Projeto Fome Zero no Brasil, que estava angariando atenção de países e de agências internacionais vinculadas ao tema. Em Telegramas enviados (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) após a vitória eleitoral de Lula em outubro de 2002, mas antes de sua posse em janeiro de 2003, percebeu-se grande articulação entre a FAO e a burocracia de Brasília para aprofundar parcerias com base no Programa Fome Zero. Na percepção do Itamaraty, havia bastante expectativa por parte dos funcionários da FAO quanto aos frutos que poderiam ser colhidos mediante a centralidade do combate à fome e à pobreza na presidência de Lula (Telegrama nº 00028 de 16 de janeiro de 2003).

Nesse sentido, o Embaixador Perri incentivou que o Brasil adotasse uma postura mais participante no PMA, tanto na Junta Executiva, quanto por meio da ajuda alimentar internacional. O Representante Permanente enfatizou diversos ganhos que uma atuação mais decisiva e participante do Brasil poderia lograr. A postura mais ativa traria maior abrangência política ao momento nacional de mobilização no combate à fome e à pobreza, apresentando posição internacional coerente com a proposta social interna e demonstrando a solidariedade brasileira para com os estrangeiros agredidos pela mesma miséria. Ao assumir a posição de doador, o governo brasileiro poderia também auferir ganhos de influência entre doadores tradicionais, confirmar sua liderança entre países latino-americanos e caribenhos para além da FAO e do FIDA, e adquirir prestígio político entre países mais carentes, especialmente os africanos (Telegrama nº 00028 de 16 de janeiro de 2003).

As correspondências diplomáticas posteriores demonstraram que o posicionamento de Perri era amplamente apoiado pelo Secretariado do PMA. 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).

Os relatos demonstram que o PMA agia para cooptar o Brasil, enquanto potência agroalimentar e economia emergente, para alargar sua envergadura doadora em uma conjuntura de declínio nas contribuições direcionadas pelos doadores tradicionais ao órgão. A atitude do PMA permaneceu sendo relatada em correspondências diplomáticas posteriores. À medida que os Diretores do PMA se empenhavam em engajar o Brasil, o governo brasileiro correspondia positivamente, demonstrando uma atitude de cooperação para com o órgão devido a interesses próprios.

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. Durante a visita realizada por Miguel Rosseto, James Morris declarou enfaticamente sua admiração pelo trabalho do Presidente Lula no tema da segurança alimentar e nutricional e ouviu atentamente a apresentação de Rosseto sobre os aspectos do processo agrário/rural brasileiro (Telegrama nº 00196 de 7 de Abril de 2003).

Um mês depois, por meio do Telegrama nº 00285 de 14 de maio de 2003, Flávio Perri apresentou informe sobre encontros promovidos por Jacques Diouf, Diretor Geral da FAO, e por James Morris, 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 à pobreza. Os Diretores selecionaram Representantes Permanentes de cerca de dez países para aqueles encontros. Diouf selecionou os países dando preferência a integrantes do G-77, James Morris priorizou países que segundo ele teriam influência potencial. Brasil e Egito foram os únicos países coincidentes nas duas listas, o que demonstrava a relevância atribuída ao Brasil na discussão da governança internacional de assuntos alimentares. O Embaixador Perri relatou que os países foram exortados a trabalharem com o PMA e a se juntarem 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).

Como mencionado na seção anterior, o ápice do processo de reforma institucional de 2004 foram as consultas informais e a aprovação do documento NPSNC. O Brasil foi um dos países representados na consulta informal realizada pelo Secretariado no dia 5 de maio de 2004. Em seu relato sobre o processo, a Embaixadora brasileira Maria-Theresa Lazaro explanou que tanto as consultas informais como o *paper* distribuído na reunião, resultavam de iniciativas do Secretariado, acatadas pela Junta Executiva (Telegrama nº 238 de 10 de maio de 2004). O Secretariado defendera o *twinning* e o fundo EDMF como opção para custear doações *in-kind* (alimentos) e de serviços por países com capacidade financeira limitada.

Ainda segundo Lazaro, a reação inicial de doadores tradicionais como Noruega, Holanda, Dinamarca e Alemanha foi de evidente reticência. Eles pareceram preocupados em perder a capacidade de determinar a utilização dos recursos que aportavam ao Programa com a implantação dos novos mecanismos. Esse informe da Embaixadora Lazaro confirmou a postura demonstrada por alguns membros da Junta Executiva na Segunda Sessão de 2003, como descrito anteriormente. Para superar as resistências dos doadores tradicionais, o Secretariado 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.

Este episódio é importante por demonstrar que a decisão de expandir a base de doares do PMA por meio de facilidades estendidas a

doadores não-tradicionais não foi consensual entre os Estados-membros da Junta Executiva. Ficou clara a preocupação dos doadores tradicionais de que a inclusão de novos doadores poderia resultar em perda relativa de influência sobre os processos de tomada de decisão. Adicionalmente, o episódio demonstrou também a atuação direta do Secretariado para superar a discordância e construir um acordo. Fortalece-se, assim, a hipótese de que o Secretariado do PMA teve papel ativo na tentativa de cooptação de doadores emergentes, cuidando para que os interesses destes não viessem a sobrepujar os dos doadores tradicionais.

O episódio também fornece evidência de que o Brasil não atuou ativamente para reformar o sistema. Esse entendimento deriva de não termos encontrado informação que apontasse para papel ativo do Brasil na correspondência diplomática. A avaliação foi reforçada por entrevista com o Conselheiro Arnaldo Fernandes (2015), que assegurou que o Brasil tinha uma atuação bastante discreta nas Sessões da Junta Executiva no período de elaboração do NPSNC, inclusive em 2004. A posição discreta do Brasil, no entanto, pode ter decorrido da inexistência de necessidade de posicionamento mais assertivo, já que a proposta defendida pelo Secretariado era francamente favorável aos interesses do Brasil, conforme avaliou a Embaixadora Lazaro em outubro de 2004.

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 prover 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).

É notável a especificação da Embaixadora de que as estratégias configuraram-se como algo ‘oferecido’ e não ‘buscado’ pelo Brasil. Ademais, a comunicação sugere ‘aproveitar’ a oportunidade para elaborar os instrumentos necessários para agir por meio do PMA, isto é, a formatação de elementos da política de ajuda alimentar deveria vir a reboque das possibilidades abertas no PMA, e não o contrário. Isso enfraquece a hipótese de que o Brasil, como doador emergente, estaria buscando modificar o sistema internacional de cooperação para melhor atender à sua política de ajuda internacional. Reforça, por outro lado, a hipótese de que a reforma patrocinada pelo Secretariado criou estímulo para adequação no Brasil.

Porém, se por um lado o Brasil não era uma força promotora de mudança no *modus operandi* do PMA, por outro lado tanto o Secretariado do Programa quanto atores do governo brasileiro se mobilizavam para estreitar relações tendo em vista as oportunidades que seriam abertas com a reforma. São evidências disso a visita de Morris ao Brasil ainda em 2004, onde se reuniu com o Presidente Lula, 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.

O Brasil, por sua vez, aumentava sua projeção internacional com a agenda de combate à fome e à pobreza, o que o tornava um parceiro ainda mais desejado pelo PMA. Por exemplo, 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 (Chirac; Lagos; Lula; Annan, 2004). Na reunião, os presidentes e o Secretário-Geral da ONU, publicaram uma Declaração conjunta intitulada *Action against hunger and poverty*, no qual as partes acordaram a criação de um Grupo Técnico composto por especialistas de Brasil, França e países interessados, que seria encarregado de estudar diferentes propostas relacionadas à possibilidade de majorar o financiamento das ações globais de combate à fome (Chirac; Lagos; Lula; Annan, 2004). No final da Declaração, os presidentes reiteraram seus anseios de que meios inovadores de financiamento das ações globais contra a fome e a pobreza fossem aventados nas Sessões posteriores dos órgãos governativos da FAO, do PMA, do FIDA, assim como no âmbito da Assembleia Geral da ONU (Chirac; Lagos; Lula; Annan, 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 e nutricional. Para a pesquisadora Pilar Brasil (2013) embora a Declaração de Nova York não tenha produzido resultados sólidos, ela confirmou um importante arranjo político simbólico.

4 RETOMADA DAS DOAÇÕES BRASILEIRAS AO PMA

Após a aprovação do NPSNC as relações entre o Brasil e o PMA se aprofundaram. Em 2005, representantes do PMA participaram de um seminário no Rio Grande do Sul organizado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Na oportunidade, a CONAB discorreu sobre as singularidades do PAA brasileiro e os representantes do PMA informaram sobre os processos de licitação de compras de alimentos do órgão, que seria o responsável pela logística nacional. Ainda em 2005, a Diretora Regional Adjunta do PMA,

Gordana Jerger, veio ao Brasil discutir, entre outras questões, a possibilidade de o país passar a doar alimentos ao PMA para atendimento de emergências humanitárias. Na ocasião, o PMA ofereceu sua parceria para transportar as doações brasileiras de alimentos. O Brasil voltou a contribuir efetivamente com o PMA em 2007, doze anos após sua última doação. As contribuições financeiras e em alimentos foram destinadas ao *Country Office* da Bolívia, para auxiliar na catástrofe causada por enchentes. Em 2008, o governo brasileiro enviou – primeiro pela sua Força Aérea, depois pela Marinha –, doações de alimentos e medicamentos a Cuba, Jamaica e Haiti, que haviam sido atingidos por furacões (Fernandes, 2013). No seu retorno ao sistema multilateral de ajuda alimentar, o governo brasileiro cobriu todos os custos associados às suas doações, inclusive de transporte.

Em 2009, no entanto, limitações orçamentárias levaram o país a realizar sua primeira contribuição sob o arranjo *twinning* e, a partir daquele ano, esse se tornou o principal instrumento viabilizador das doações brasileiras ao PMA. A primeira operação foi financiada com contribuições da Espanha e do Emerging Donors Matching Fund (EDMF) (Canuto 2013; IALCSH, 2017). Em 2011, a Lei 12.429 especificou que o frete e demais custos associados à doação de alimentos dos estoques públicos nacionais deveriam ser providenciados pelo PMA, ou ressarcidos através da monetização de parte da doação. Essa normativa reforçou a necessidade de utilização das ferramentas de suporte ao cumprimento da FCR: o *twinning* e a monetização.

O *twinning* permitiu ao Brasil ser o 10º maior doador governamental do órgão em 2011. O Annual Performance Report de 2011, apresentado na Sessão Anual da Junta Executiva de 2012, mencionou a alavancada brasileira:

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).

Em 2012 o Brasil aumentou seu destaque ao figurar entre os cinco maiores doadores governamentais.

Tabela 1 - Doações de Alimentos do Brasil por meio do PMA 2008 - 2015¹² (dados em toneladas)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0	25.000	0	83.922,08	206.432,55	18.432,76	12100	6.955,10

Fonte: CGFome. Elaboração própria¹³

4.1 LIMITAÇÕES BRASILEIRAS E A PREVALÊNCIA DO MODELO DO PMA

Como demonstra a Tabela 1 acima, até agosto de 2015 mais de 350 mil toneladas de alimentos foram doadas pelo Brasil por meio da cooperação trilateral com o PMA e outros atores. Essa seção abordará duas limitações brasileiras que, na discussão sobre cooperação e cooptação, apontam para a cessão de uma preferência nacional em prol da adoção do padrão tradicional do PMA. As limitações se referem ao custeio da logística internacional e à capacidade organizativa dos produtores da agricultura familiar. Os dois aspectos podem ser considerados debilidades que impediram uma inserção internacional mais autônoma e, de certo modo, demonstraram que o Brasil não teve poder suficiente para se sustentar como um líder efetivo do combate global à fome, apesar de ter tido papel bastante relevante na promoção desta agenda.

Primeiro, a logística. De acordo com as informações apresentadas pela CGFome (2015) o valor total dos alimentos doados pelo Brasil

¹² Até o mês de Agosto.

¹³ 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, após o golpe parlamentar que levou Michel Temer à Presidência e políticos do PSDB, principal rival do PT, à chancelaria do Ministério das Relações Exteriores. 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.

correspondeu a aproximadamente USD 177 milhões. Para viabilizar essas doações, mais de USD 180 milhões foram empregados por outros membros do PMA, por fundos multilaterais e, de forma diminuta, pelo setor privado. O Brasil custeou aproximadamente USD 3 milhões em frete nesse período. Note-se que o custo dos serviços de transporte coberto por parceiros superou o valor específico dos alimentos doados. O alto gasto com frete, aliás, dá algum suporte às críticas às doações vinculadas (Clapp, 2012). Por outro lado, demonstra também as limitações que doadores emergentes e o PMA precisam enfrentar para distribuir os alimentos que, naquele estágio, eram capazes de dispor.

Segundo os dados da CGFome (2015) os principais parceiros das doações brasileiras através do PMA foram a Espanha, a Austrália e os Estados Unidos. Os fundos multilaterais e agências do Sistema ONU também tiveram um papel importante na canalização das contribuições brasileiras. No período de 2008-2015 o *Central Emergency Fund Response* (CERF) da *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UNOCHA) e a *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees* (UNRWA) figuraram entre importantes contribuintes dessa categoria. Outros países contribuíram, ainda que de forma menos expressiva, para transporte das doações do Brasil. Entre esses estão Luxemburgo, Nova Zelândia, Alemanha, Noruega, Suíça, Guatemala, São Tomé e Príncipe e Andorra. Ainda segundo as informações da CGFome, no ano de 2011 e 2012, doadores privados também ajudaram a cobrir os custos de frete das doações do Brasil da (CGFome, 2015).

Esses dados demonstram a dificuldade que potências emergentes, como Brasil, podem ter para cumprir a norma da FCR sem o apoio de ferramentas como o *twinning*. Por isso, alegando restrições orçamentárias, o Congresso brasileiro aprovou lei proibindo gastos com o transporte internacional da ajuda alimentar. Não fosse a cooperação triangular, possivelmente mais de 350 mil toneladas de alimentos brasileiros não teriam sido distribuídas em operações humanitárias que atenderam milhares de pessoas entre 2008 e 2015, período de graves instabilidades mundo afora.

Porém, para acessar o instrumento *twinning* do PMA, o Brasil teve de ceder em sua preferência de política pública de ajuda alimentar internacional. Esta cessão reflete a segunda limitação.

A ideia original do governo brasileiro, segundo informaram Milton Rondó, da CGFome, e Claudio Dalla Costa, da CONAB, era mobilizar alimentos produzidos pela agricultura familiar brasileira para doar a populações flageladas estrangeiras¹⁴. Neste arranjo, duas populações de países em desenvolvimento estariam sendo auxiliadas: os estrangeiros, que receberiam os alimentos, e os brasileiros da agricultura familiar, que teriam no governo um comprador para seus produtos, garantindo-lhes mercado e incentivando a produção. Por conseguinte, isso geraria renda a essas pessoas que estariam entre as mais pobres do Brasil e, por isso, entre as mais vulneráveis em termos de segurança alimentar e nutricional. Assim, o plano seria a materialização de um tipo de cooperação Sul-Sul, em que duas populações teriam ganhos legítimos devido à sua condição de países não desenvolvidos.

Contudo, a incapacidade do governo brasileiro de financiar a logística internacional inviabilizou o este projeto. Diante da necessidade de se buscar alternativas para mover os alimentos no exterior, a solução encontrada foi a cooperação triangular com o PMA. Inicialmente, como demonstrado acima, o PMA foi atraído pela ideia de se conectar programas de apoio à agricultura familiar no Brasil às suas operações humanitárias globais. Inclusive, esse arranjo gerava apelo político para buscar parceiros dispostos a custear essas operações. Porém, os padrões operacionais de logística do PMA acabaram por inviabilizar também este plano. Conforme Dalla Costa (2016) e Rondó (2016) explicaram, havia dois entraves fundamentais que resumiremos a seguir. Primeiro, a produção da agricultura familiar não atingia a quantidade e a uniformidade exigidas pelo PMA. Segundo, os agricultores familiares, por serem numerosos, mais dispersos geograficamente e com dificuldades de organização, não conseguiam arcar com os custos de embalagem dos alimentos com o

¹⁴ Entrevistas concedidas a Thiago Lima, realizadas com Claudio Dalla Costa, da CONAB, e com Milton Rondó, da CGFome, em Brasília, DATAS.

padrão do PMA, tampouco custear o transporte dos alimentos até o porto onde o Programa assumiria a logística.

Esses padrões técnicos não foram flexibilizados pelo PMA e não identificamos, nesta pesquisa, qualquer negociação nesse sentido entre o governo brasileiro e o Programa. O fato é que se os pequenos agricultores familiares tinham dificuldades para atender àqueles requisitos, o agronegócio brasileiro não encontrava ali grandes entraves (Dalla Costa, 2016). Na época, o agronegócio possuía interesse em participar das compras governamentais para ajuda alimentar, pois os estoques nacionais de grãos estavam elevados, havia excesso de oferta e os preços estavam baixos, principalmente para o arroz – que acabou se tornando a commodity mais doada pelo Brasil. Assim, foi mobilizando os excedentes do agronegócio em detrimento da produção da agricultura familiar que o Brasil se tornou um dos maiores doadores mundiais (Lima, 2018). Executada desse modo, a inserção brasileira no sistema internacional de ajuda alimentar foi meteórica, mas efêmera. Quando diminuíram os excedentes de alimentos e o preço das commodities básicas se recuperou, dissipou-se o interesse do agronegócio em vender para o governo. Paralelamente, o menor carisma da diplomacia do governo Dilma, a instabilidade nacional a partir de 2013 e o golpe parlamentar que se seguiu em 2016 evaporaram o *soft power* da política externa brasileira e, com isso, a capacidade de atrair parceiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afinal, a relação entre o Brasil e o PMA foi uma relação de cooperação ou cooptação? Ficou claro que Brasil e PMA desenvolveram uma relação de cooperação a partir de interesses próprios que, como se viu, eram em grande parte complementares. Em texto clássico, Keohane (1984) argumentou que a cooperação implica também algum conflito entre as partes para que a ação possa efetivamente ser conduzida de maneira conjunta, ‘cooperada’. Do contrário, existiria uma plena harmonia de interesses que não demandaria ajuste algum e a ação individual produziria o resultado de conjunto esperado, sem a necessidade de se combinar qualquer coisa

entre as partes. No caso em tela, a cooperação envolveu algum conflito de interesses e o Brasil abriu mão de sua principal preferência política: a de realizar a ajuda alimentar com alimentos da agricultura familiar.

Em parte, as próprias limitações brasileiras acabaram por fazer prevalecer o modelo tradicional de ajuda alimentar do PMA, isto é, aquele proveniente de grandes estoques de excedentes normalmente produzidos por agriculturas de maior escala. A literatura sobre a ajuda alimentar internacional demonstrou que, em grande medida, esse tipo de doação pode ter função de dumping, já que tais estoques são mais disponibilizados quando há excedentes com dificuldades de comercialização – isto é, baixa demanda e/ou preços baixos (Friedmann, 1982; Portillo, 1987). Ademais, esse tipo de fonte não é o adequado para planejamento estratégico de longo-prazo, pois o mercado agroalimentar é reconhecidamente volátil. Nisso, também, se baseia a crítica ao modelo de ‘ajuda alimentar vinculada’ (Clapp, 2012).

A limitação orçamentária e a falta de capacidade logística internacional foram demonstrações empíricas da debilidade de poder do país para promover sua inserção internacional com autonomia. A ajuda alimentar não foi executada da maneira inicialmente pretendida pelo Brasil, que teve de ceder às preferências do PMA para sustentar a cooperação. Por outro lado, a oscilação aguda dos aportes brasileiros não se coaduna com planos estratégicos de médio ou longo-prazo do PMA, o que significa que a instituição teve sucesso limitado em cooptar o potencial agroalimentar brasileiro. De todo modo, montantes consideráveis de ajuda alimentar humanitária foram distribuídos – e não se deve menosprezar o alívio que a cooperação entre Brasil, PMA e parceiros levou a diferentes populações. Aprimorar essas relações e desenvolver mecanismos que promovam políticas de ajuda alimentar sustentáveis e de longo-prazo continuam desafios para o Brasil e para o PMA. O Centro de Excelência contra a Fome, abordado por Dri e Silva nesta coletânea, parece ser um exemplo de parceria duradoura.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Felipe L. R. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)*. 2013. 252 f. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- BARRETT, Christopher B.; MAXWELL, Daniel G. *Food aid after fifty years: recasting its role*. Nova Iorque: Routledge, 2005.
- BRASIL, Pilar Figueiredo. *O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003 - 2010)*. 2013. 143 f. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. *Brazilian technical cooperation for development: Drivers, mechanics, and future prospects*. London: Overseas Development Institute, 2010.
- CANUTO, Patrícia. *Emerging Donors and Food Assistance: Challenges and Opportunities for the partnership between Brazil and the World Food Programme*. Tese (Doutorado) - Centro Interuniversitario di Ricerca Per lo Sviluppo sostenibile, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 2013.
- CHIRAC, Jacques; LAGOS, Ricardo; LULA, Luiz Inácio Lula da Silva; ANNAN, Kofi. *Joint Declaration: Action against hunger and poverty*. Genebra, 30 jan. 2004. Disponível em: http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches_and_documents/2004/fi005622.html. Acesso em: 11 jan. 2018.
- CLAPP, Jennifer. *Hunger in the balance: The new politics of international food aid*. Nova Iorque: Cornell University Press, 2012.
- CLAY, Edward; RILEY. *The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?* Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2005. Disponível em: www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3043.pdf. Acesso em: jun. 2014.
- CLAY, Edward; STOKKE, Olav (org.). *Food Aid an Human Security*. Londres: Frank Cass, 2000.
- COSTA, Mitzi Gurgel Valente da. *A ajuda alimentar como instrumento de política externa: subsídios para uma linha de ação diplomática*. Tese (Doutorado) - Instituto Rio Branco, Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2000.
- FERNANDES, Arnaldo de Baena. *A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA)*. Tese (Doutorado) - Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, LVIII Curso de Altos Estudos, Brasília, 2013.
- FRIEDMANN, Harriet. The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order. *American Journal of Sociology*, v. 88, p. 248-286, 1982.

- INICIATIVA AMERICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE 2025 – IALCSH. *La Iniciativa ALCSH*. 2017. Disponível em: <http://www.ialcsh.org/en/the-initiative/>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- KEOHANE, Robert. *After hegemony: cooperation and discord in the international political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- LIMA, Thiago; DIAS, Atos. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 1, n. 1, 2016.
- MANNING, Richard. Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Cooperation? *Development policy review*, v. 24, n. 4, p. 371-385, 2006.
- MILANI, Carlos S. R. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Cadernos CRH*, v. 25, p. 211-231, maio/ago. 2012.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *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.
- PORTILLO, Luis. *Alimentos para la Paz? La “Ayuda” de Estados Unidos*. Madrid: Iepala Editorial, 1987.
- QUADIR, Fahimul. Rising Donors and the New Narrative of ‘South–South’ Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, v. 34, n. 2, p. 321–338, 2013.
- SAUER, Sérgio; MESZÁROS, George. The political economy of land struggle in Brazil under Workers’ Party governments. *Journal of Agrarian Change*, n. 17, p. 397-414, 2017.
- SMITH, Kerry. Non-DAC donors and humanitarian aid: shifting structures, changing trends. *Briefing Paper Governments*, July 2011.
- WALZ, Julie; RAMACHANDRAM, Vijaya. Brave new world: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance. *Center for Global Development Working Paper*, n. 273, 2011
- WHITE, Stacey. *Emerging Donors, Emerging Powers: teasing out developing patterns*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, February 2011.
- WOODS, Ngairé. 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: 11 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *Annual Report of the Executive Director: 2002*. 2003a. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio 2003. Disponível em: <http://executiveboard.wfp.org/>. Acesso em: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *Decisions and Recommendations of the Annual Session of the Executive Board, 2003*. 2003b. Sessão Anual da Junta Executiva. Roma, maio 2003. Disponível em: <http://executiveboard.wfp.org/>. Acesso em: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base: a paper for informal consultations*. 2004a. Roma, maio/jul. 2004. Documento fornecido pelo Setor de *Libray Information* do PMA.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *New partnerships to meet rising needs: expanding the WFP donor base*. 2004b. Roma, out. 2004. Disponível em: <http://executiveboard.wfp.org/>. Acesso em: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *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: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *Summary of the Work of the Third Regular Session of the Executive Board, 2003*. 2003d. Terceira Sessão da Junta Executiva. Roma, out.2003. Disponível em: <http://executiveboard.wfp.org/>. Acesso em: 08 dez. 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME FOOD AID SYSTEM (WFP FAIS). *Food Aid Information System*. 2015. Disponível em: <http://www.wfp.org/fais/>. Acesso em: 13 jul. 2015.

ZIEGLER, Jean. *Destruição em massa: geopolítica da fome*. São Paulo: Cortez, 2013.

