



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
COLEGIADO DO CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FABIOLA NAYANA PENAFORT GONÇALVES

COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA E A ATUAÇÃO BRASILEIRA (2005-2016)

MACAPÁ / AP

2020

FABIOLA NAYANA PENAFORT GONÇALVES

Artigo apresentado ao colegiado de Relações Internacionais, da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Orientador: Professor Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa.

Data da defesa: 19 de junho de 2020.

Banca examinadora:

Prof.^a MSc. Brenda Farias da Silva

Prof. MSc. Richard Peixoto Paz

COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA E A ATUAÇÃO BRASILEIRA (2005-2016)

RESUMO

O presente trabalho visa discorrer sobre o Brasil como ator na Cooperação Humanitária Internacional, apresentando um panorama da atuação brasileira nesse gênero da cooperação internacional que assumiu a centralidade nas estratégias da política externa brasileira nos anos 2000; para tal serão considerados seus dados operacionais e financeiros. O artigo se divide em duas partes: a primeira trata de conceitos e fundamentos imprescindíveis para se pensar a cooperação internacional e compreender sua evolução até o modelo atual. A segunda apresenta exclusivamente a experiência brasileira na cooperação humanitária, seus avanços e entraves. Ao término da pesquisa concluiu-se a necessidade da institucionalização da cooperação humanitária brasileira, para que o país cumpra seu compromisso com a defesa dos direitos humanos fundamentais e, consequentemente, uma maior inserção internacional e ganhos para os interesses nacionais.

Palavras-chave: Cooperação internacional. Cooperação humanitária. Brasil.

ABSTRACT

This Scientific paper aims to discuss Brazil as an actor in International Humanitarian Cooperation, presenting an overview of Brazilian activity in this sort of international cooperation, which became central to Brazilian foreign policy strategies in the 2000s; for this purpose, its operational and financial data will be considered. The article is divided into two parts: the first one deals with essential concepts and fundamentals to think about international cooperation and understanding its evolution to the current model. The second part presents exclusively the Brazilian experience in humanitarian cooperation, its advances and obstacles. At the end of the survey, the need to institutionalize Brazilian humanitarian cooperation was concluded, in order that the country fulfills its commitment to the defense of fundamental human rights and, consequently, greater international insertion and gains for national interests.

Keywords: International cooperation. Humanitarian cooperation. Brazil.

INTRODUÇÃO

A disseminação do processo histórico e social da industrialização e da modernidade para todas as sociedades impôs a integração das mesmas a um mundo globalizado, cuja uma das características assumidas para as relações internacionais é difusão e institucionalização da cooperação internacional como prática oficial dos governos. A cooperação internacional, muito mais do que ajuda mútua entre governos e instituições de diferentes países, significa trabalhar junto e a não tomada de decisões e iniciativas de maneira isolada (SATO, 2010). Sánchez (2002) classifica a cooperação internacional em dois padrões, um tradicional e um moderno. No primeiro existe uma relação de dominação. O segundo tem início quando novos atores internacionais começam a reivindicar mudança na forma como se concebia a cooperação.

O pós-Segunda Guerra mundial e a divisão bipolar do mundo durante a Guerra Fria são contextos que teriam provocado o surgimento da noção de cooperação internacional para o desenvolvimento. Para Castro e Silva (2017) a cooperação internacional para o desenvolvimento refere às iniciativas dirigidas para associação entre dois grupos de países, os desenvolvidos e subdesenvolvidos ou em desenvolvimento visando promover progresso econômico e social do segundo grupo de países. Entendimento que a Carta da Organização das Nações Unidas (1945) trás em seu arcabouço quando preconiza que a cooperação internacional alcance a solução de problemas internacionais de condição econômica, social, cultural e humanitária. Para se chegar a tais desígnios são diversos gêneros de cooperação, como a Cooperação Militar, Cooperação Científica, Cooperação Tecnológica, Cooperação Técnica e a Cooperação Humanitária.

O presente trabalho visa dissertar brevemente sobre a cooperação humanitária. Mais especificamente sobre o Brasil como ator nessa seara da cooperação internacional entre os anos de 2005 e 2016, período em que o Brasil se envolveu com mais pujança na cooperação humanitária através da atuação da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à fome (CGFome). Assim, para alcançar tais objetivos, os instrumentos de pesquisa foram a revisão bibliográfica de livros, artigos, dissertações e teses relacionadas ao tema da cooperação internacional; Pesquisa e análise das informações operacionais e financeiras da cooperação humanitária brasileira sistematizadas na esfera dos estudos sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), cuja coordenação e edição fica a cargo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

As metodologias utilizadas foram a revisão bibliográfica e análise de dados. A revisão bibliográfica possibilitou compreender a evolução da cooperação internacional e sua importância para promover o desenvolvimento, com um progresso mais justo e equilibrado no mundo. O método de análise de dados permitiu visualizar como o Brasil age na cooperação humanitária, visto que a mesma pode ser entendida como estratégia de *Soft Power*¹ da Política Externa Brasileira. Assim sendo, o artigo está dividido em duas partes: a primeira versa sobre conceitos e fundamentos relacionados à cooperação internacional que são importantes para o entendimento da cooperação humanitária; a segunda trata especificamente da experiência brasileira na cooperação humanitária.

1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: CONCEITOS E FUNDAMENTOS

1.1 Desenvolvimento

Um conceito importante para se dissertar sobre a Cooperação Internacional, é o de desenvolvimento. Um conceito polissêmico e que gera incontáveis debates, visto que são inúmeras as escolas e autores que discutem sua definição. Para Esteva (2000) o conceito de desenvolvimento empobreceu-se nas mãos de seus primeiros defensores, que o reduziram a concepção de crescimento econômico. Nesse sentido, o desenvolvimento representaria apenas crescimento de renda per capita nas áreas economicamente subdesenvolvidas. Outra crítica ao conceito de desenvolvimento é o seu caráter “ocidentalizado” e de imposição de modelo a se seguir: o modelo dos países desenvolvidos, que serve de instrumento para a manutenção de uma ordem social fincada no modelo de modernidade do ocidente (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

Wolfgang Sachs (2000, p. 11) contextualiza que no pós-Segunda Guerra Mundial e o colapso dos países europeus, o conceito de desenvolvimento foi lançado pelos Estados Unidos que, alicerçados na missão que lhes havia sido conferida por seus fundadores de ser “a luz no cimo do monte”, invocaram todas as nações para que seguissem seus passos. Dessa forma, esse modelo de “desenvolvimento”, nas palavras de Sachs, forneceu o marco de referência fundamental para uma mistura de generosidade, chantagem e opressão, que passou a determinar as relações do Norte para o Sul. Montenegro Gómez (2006, p.29) escreve que:

¹ De acordo com Joseph Nye (2004, p. 10) Soft Power é a capacidade de conseguir o que você deseja através da atração, em vez de coerção ou pagamento. Surge a partir da atratividade da cultura, dos ideais e das políticas de um país.

O desenvolvimento tem servido como estratégia de paz (imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial), para combater o comunismo (por exemplo, ao longo da Guerra Fria), para combater os nacionalismos progressistas (por exemplo, na América Latina, nos anos 1960 e 1970), para aliviar a pobreza que o próprio neoliberalismo provoca, com seus ajustes estruturais etc. Atropelando os Direitos Humanos, a Justiça ou a Democracia, o capitalismo se impõe em muitas ocasiões como falacioso guardião maior do desenvolvimento dos países e dos povos. “Tudo pelo desenvolvimento”, brada, enquanto cerceia democracias incipientes, reduz orçamentos em programas sociais, libera empréstimos para os países pobres, que beneficiam empresas dos países ricos ou bombardeia civis em nome da liberdade.

Feita esta importante crítica, e salienta-se, breve contextualização sobre a complexidade da discussão do conceito, Bresser Pereira (1986) entende que o desenvolvimento é um processo social global, onde as estruturas sociais, políticas e econômicas de um país atravessam transformações profundas e contínuas e, por conseguinte, levando a um aumento do padrão de vida da população, o que se leva comumente a considerar o “desenvolvimento econômico” como sinônimo de “desenvolvimento”. O autor destaca não ser possível falar em desenvolvimento onde o econômico, o político e o social não estejam associados: “Na verdade não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorizado, a não ser para fins de exposição didática”. Landau (2008, p.104) diz que o conceito moderno de desenvolvimento é “o crescimento econômico aliado a uma repartição social – tanto quanto possível equânime – dos seus benefícios, e sustentável no tempo e no espaço”. O presente artigo não objetiva finalizar e/ou generalizar o conceito de desenvolvimento, mas, para apresentar o tema da cooperação internacional para o desenvolvimento como um todo, serão levados em consideração os conceitos pensados por Bresser (1986) e Landau (2008).

1.2 – Cooperação Internacional

Robert Keohane define que a cooperação internacional ocorre quando os atores, no caso os Estados, ajustam seu comportamento às preferências reais dos outros atores, por meio de um processo de coordenação de políticas (KEOHANE, 1984) Nesse sentido, nota-se a ausência de uma hierarquia, onde os estados estabelecem, supostamente, uma relação mais igualitária entre eles.

De acordo com Aguado e Oliveira (2015) os motivos para que a cooperação internacional ocorra são basicamente três: política de segurança nacional, razão moral ou humanitária e interesses econômicos. A Organização das Nações Unidas (ONU) é o centro

destinado a harmonizar as ações da Cooperação entre os países, trazendo no primeiro e quarto capítulo da Carta da Organização os objetivos da cooperação internacional²:

Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (CARTA DA ONU. Capítulo 1º, artigo 1º, parágrafo 3º).

A Assembleia-Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a: a) promover a cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e a sua codificação; b) promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (CARTA DA ONU. Capítulo 4º, artigo 13, parágrafo 1º).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a cooperação internacional visa, em sua essência, o desenvolvimento, aqui entendido pela junção dos conceitos apresentados anteriormente. Gómez e Sanahuja (1999) dizem que a cooperação internacional para o desenvolvimento é o conjunto de ações idealizadas e realizadas por atores públicos e privados de diferentes países, que buscam promover um progresso mais justo e equilibrado no mundo, objetivando um planeta mais seguro e pacífico. Carlos Milani (2012) completa que a cooperação internacional corresponde a um conjunto de normas difundidas e prescritas (em alguns casos) por organizações internacionais que buscam uma solução apetecível para as contradições e desigualdades geradas pelo capitalismo.

Cada um dos atores envolvidos, países tradicionais e emergentes (doadores) e países de renda baixa e média (beneficiários ou receptores), têm uma identidade e preferências e agem por objetivos e motivações particulares: política, econômica, ambiental, de segurança nacional, razões humanitárias ou morais³. Para chegar a tais objetivos, são diversos os tipos de cooperação internacional, dentre elas, podemos citar a Cooperação Militar, a Cooperação Científica, a Cooperação Tecnológica, a Cooperação Técnica e a Cooperação Humanitária. Os temas de *low politics*⁴ são por essência os mais favoráveis para a cooperação internacional, por se tratarem de áreas com menos tensão nas negociações do que os temas de *high politics*,

² Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>

³ Carlos Milani destaca que além dos “doadores (tradicionais e novos) e beneficiários situam-se “atores-mediadores”, que desempenham papel relevante na difusão das agendas, na legitimação dos ideários e, menos frequentemente, na organização de protestos e na definição de mecanismos de monitoramento e controle. Agem nesse sentido muitas organizações não governamentais, movimentos sociais, redes de ativismo político, a mídia internacional e alguns centros de pesquisa (2016, p. 211)”.

⁴ *Low politics* refere-se às questões da agenda internacional como comércio e desenvolvimento, educação e outros temas não ligados à segurança e interesses estratégicos dos Estados.

cujo tema principal é a segurança estratégica. Temas de *low politics* viabilizam ganhos, ainda que não na mesma proporção, e oportunidades aos atores envolvidos.

Milani ressalta que as relações entre os dois grupos de países, doares e beneficiários, é uma representação da economia internacional no sistema internacional, com suas assimetrias e hierarquias entre o centro e a periferia, entre o Norte e o Sul (MILANI, 2012). É essa relação que ficou conhecida como Cooperação Norte-Sul, onde o Norte é composto por países desenvolvidos e o Sul por países em desenvolvimento, não correspondendo assim a uma divisão geográfica entre hemisfério Norte e hemisfério Sul, e sim às diferenças sociais, econômicas e políticas existentes entre os países.

O marco histórico para o surgimento da cooperação internacional é fim da Segunda Guerra Mundial e a devastação causada pela mesma. A Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, quando a guerra caminhava para o seu final, procurou estabelecer a ordem econômica para o mundo pós-guerra, visando a cooperação internacional por meio da criação de instituições monetárias, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Mas é o *Plano Marshall*, idealizado pelos Estados Unidos, considerado o maior programa de cooperação internacional lançado até aquele momento.

O Plano Marshall caracterizava-se por ser programa de assistência econômica que visava reconstruir os países do continente europeu assolados pelo conflito. É importante dizer que o plano não se baseava apenas fundamentos caridativos e altruístas, mas também em objetivos de expandir os interesses estadunidenses nas searas políticas e comerciais. A partir do Plano Marshall, entre 1948 e 1952, a Europa experimentou uma rápida recuperação econômica, política e social, o que trouxe o entendimento de que a Cooperação se configurava como um instrumento importante para promover o desenvolvimento (SÁNCHEZ, 2002).

De acordo com Milani (2012) a disputa ideológica entre Estados Unidos e União Soviética foi determinante para o processo de institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento. O então presidente norte americano John F. Kennedy compreendia a assistência aos países do chamado terceiro mundo como um estímulo ao crescimento econômico e, por conseguinte, uma forma de combate à ameaça comunista e promoção da democracia (CORREA, 2012). Portanto, os Estados Unidos deram início aos seus programas de ajuda internacional motivados por suas preocupações provenientes da Guerra Fria (LANCASTER, 2007).

Uma das principais críticas ao modelo de cooperação internacional tradicional é de que seria inoperante e, muitas vezes, uma armadilha que perpetua a miséria e a dependência

de países subdesenvolvidos, onde seus cidadãos não são incentivados a se tornarem empreendedores ou que gerem mecanismos autossuficientes para sair da pobreza. É fato que o aparecimento da cooperação internacional ao desenvolvimento não foi em decorrência de motivações humanitárias ou éticas, e sim, mais uma resposta a uma situação geopolítica da divisão bipolar do cenário internacional (AYLLÓN, 2007).

Sánchez (2002) entende a cooperação internacional por meio de dois padrões, um tradicional e um moderno. O tradicional é, obviamente, o início da cooperação, após a segunda grande guerra, onde os objetivos de métodos de trabalho eram estabelecidos pelo doador, com seus interesses fixados pelo contexto da Guerra Fria. Nesse modelo há uma relação de dominação, com o poder sendo exercido de cima para baixo (verticalmente), ou seja, é uma abordagem exógena, unilateral e parcial. O segundo padrão, o moderno, tem início no fim do século XX, quando novos atores internacionais começam a reivindicar mudança na forma como se concebia a cooperação. No padrão moderno se exige que doadores e destinatários trabalhem juntos para projetar e executar os planos de ações de forma conjunta (horizontalmente), onde se tende a considerar que a cooperação resolverá um problema que afeta o mundo próspero e o mundo pobre. Aqui a relação é endógena, multilateral e global.

O autor também classifica dois padrões de motivações para os modelos de cooperação. O primeiro fundamenta-se na caridade, onde não se questionava o motivo das injustiças, sem a tentativa de mudança no *status quo*, visto que este tem um peso grande na responsabilidade pelas desigualdades e pobreza. É uma tentativa de resolver temporariamente um problema histórico sem identificar suas causas desmedidas e genuínas. O segundo modelo fundamenta-se na promoção da justiça, não tem a intenção de abordar o problema apenas de imediato, busca-se a causa, o objetivo é projetar as bases para solucionar problemas de maneira duradoura, ou seja, não é a caridade pela caridade. (SÁNCHEZ, 2002). Podemos concluir que esses entendimentos formam as bases para a concepção de cooperação internacional para o desenvolvimento.

1.2.1 Cooperação Sul-Sul.

Inicialmente atrelada ao Plano Marshall e os conflitos entre Estados Unidos e União Soviética, a cooperação internacional se desenvolveu inserida em contexto estratégico, onde a montagem do sistema de alianças de norte-americanos e soviéticos (Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN e Pacto de Varsóvia) e da salvaguarda de suas zonas de influência no espaço terrestre era prioridade (CERVO, 1994). É nesse contexto que em 1955

aconteceu a Conferência de Bandung, na Indonésia, onde países asiáticos e africanos em processo de descolonização firmaram um posicionamento neutro⁵ na disputa entre Estados Unidos e União Soviética, como forma de manter a soberania recém-conquistada e autodeterminação dos povos (PEREIRA e MEDEIROS, 2015). Bandung representa um marco histórico para o surgimento da cooperação Sul-Sul:

A Conferência caracterizou-se como a primeira internacional de nações não centrais, cujos direitos haviam sido negados pelo colonialismo e imperialismo histórico tanto por parte dos Estados Unidos, Europa e Japão. Apesar das assimetrias econômicas, populacionais, diferenças religiosas e culturais, estas nações rejeitaram o modelo de exploração imposto pelas potências ocidentais para benefícios próprios (BREISSAN E SALLES, 2015, p.14).

De acordo com Wallerstein (1992 apud PEREIRA e MEDEIROS, 2015) a conferência inaugurou uma cultura do sul, pois significou a convergência estratégica de como os países periféricos deveriam atuar coletivamente no cenário global, além do estabelecimento de uma agenda com as prioridades ligadas não apenas ao desenvolvimento econômico, mas, também, ao social. A partir de Bandung, em 1961, aconteceu a Conferência de Belgrado, onde surgiu o Movimento dos Não-Alinhados (MNOAL). Com princípios que foram adotados de Bandung, o MNOAL objetivava estimular uma participação ativa na política internacional por parte de seus membros, alicerçados em princípios, valores e ideais como o desenvolvimento socioeconômico, reestruturação do sistema econômico internacional e cooperação internacional, entre outros. Anos mais tarde, em 1964, a criação da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do G -77⁶ representou a aptidão para que países em desenvolvimento exercessem influência e poder político na ONU. Em 1966 os países latino-americanos foram incluídos a partir da Conferência Trilateral de Havana, que fundou a Organização de Solidariedade dos Povos da África, Ásia e América Latina (OSPAAAL), com a particularidade de denunciar problemas sociais no terceiro mundo e de possuir um caráter normativo de estimular e operacionalizar as lutas por libertação (PEREIRA e MEDEIROS, 2015).

Em 1978, a Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (BAPA), em Buenos Aires, marca o auge da Cooperação Sul-Sul até aquele momento. Um novo conceito de cooperação técnica foi adotado, baseado na horizontalidade, na troca de informações e perícia entre os países em desenvolvimento em importantes áreas

⁵ O posicionamento neutro não significava necessariamente equidistância, os países poderiam posicionar de acordo com a escolha de cada um (PEREIRA e MEDEIROS, 2015).

⁶ O G-77, vinculado a ONU, objetivava propiciar meios para que os países do Sul pudessem promover seus interesses econômicos coletivos e aumentar a capacidade de negociação no âmbito da organização internacional (PEREIRA e MEDEIROS, 2015).

como saúde, educação e agricultura. A adoção do Plano de Ação de Buenos Aires é onde, pela primeira vez, se procura organizar e institucionalizar a Cooperação Sul-Sul no âmbito da ONU (PEREIRA e MEDEIROS, 2015; AYLLÓN, 2014).

O plano estabeleceu um esquema de colaboração entre países menos desenvolvidos, localizados principalmente no sul do planeta. O BAPA também estabeleceu pela primeira vez uma estrutura para este tipo de cooperação e incorporou em sua prática os princípios básicos de relações entre Estados soberanos: respeito pela soberania, não interferência em assuntos internos e igualdade de direitos, entre outros (NAÇÕES UNIDAS, 2019)⁷

Nas décadas seguintes, 1980 e 1990, a cooperação Sul-Sul vive uma desmobilização muito em função do período de transição sistêmica e reordenamento do poder, como destaca Ayllón:

No campo econômico, a reestruturação do sistema capitalista – simbolizada pelo fim do padrão dólar/ouro –, a crise energética e o choque do petróleo abriram caminho para a determinação estadunidense de retomar o controle da hegemonia mundial durante o governo Reagan (AYLLÓN, 2014, p. 67).

A Cooperação Sul-Sul recupera-se, lentamente, na segunda metade da década de 90, devido o crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento mais prósperos, o que acabou fortalecendo suas capacidades internas. Nos anos 2000 a Cooperação Sul-Sul ressurgiu marcando presença nas declarações finais de quase todas as reuniões internacionais sobre o desenvolvimento. (AYLLÓN, 2014). Ao longo da sua história, a Cooperação Sul-Sul também foi alvo de acusações de atuar da mesma maneira que os países desenvolvidos, ou seja, dentro da lógica de ampliação de mercados e de seus interesses estratégicos no âmbito global (PEREIRA e MEDEIROS, 2015). Para Pedroso e Silva (2017, p.502) “a ascensão dos governos neoliberais na periferia intensificou progressivamente a disputa por capitais pela lógica do mercado e minou a agenda construída anteriormente”. Atualmente, em resumo, a Cooperação Sul-Sul diz respeito à cooperação entre países em desenvolvimento no Sul Global, onde Estados, organizações internacionais, acadêmicos, sociedade civil e setor privado colaboram e compartilham habilidade e iniciativas em áreas específicas como, por exemplo, saúde, direitos humanos, desenvolvimento agrícola, urbanização, entre outras (NAÇÕES UNIDAS, 2019)⁸. Na cooperação Sul-Sul, via de regra, as relações são mais igualitárias e solidárias do que na relação Norte-Sul, e é um dos instrumentos utilizados para potências emergentes serem parte das discussões e decisões sobre temas globais (ULLRICH, MARTINS E CARRION, 2013). Bruno Ayllón (2012, p. 239) diz que a cooperação Sul-Sul

⁷ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/o-que-e-cooperacao-sul-sul-e-por-que-ela-importa/>

⁸ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/o-que-e-cooperacao-sul-sul-e-por-que-ela-importa/>

atua em três dimensões inter-relacionadas e com fronteiras difusas, a política, a técnica e a econômica:

A) uma dimensão política que promove a constituição de âmbitos autônomos para a geração de perspectivas e práticas alternativas entre países em desenvolvimento. Esses espaços favorecem a comunicação e o estreitamento das relações bilaterais, propiciando a criação ou a revitalização de coalizões regionais [...]. B) Uma dimensão técnica, considerada como um processo pelo qual dois ou mais países em desenvolvimento adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos, experiências tecnológicas, expertises tecnológicas, que se traduzem em projetos e programas de cooperação. C) Uma dimensão econômica, realizada no âmbito comercial, financeiro e de investimentos entre países em desenvolvimento. Inclui formas de cooperação macroeconômica e se associa a processos de integração regional.

Uma das características da política internacional do Brasil é justamente a cooperação Sul-Sul, com ações e programas voltados para América Latina, Caribe, África e Ásia (AGUADO E OLIVEIRA 2015). Com isso, a cooperação humanitária brasileira é executada prioritariamente no contexto da Cooperação Sul-Sul.

1.3 Cooperação humanitária

O sistema das Nações Unidas, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2016), diz que o entendimento sobre a cooperação humanitária está apoiado nos cenários de desastres, emergências ou fragilidade institucional, onde a cooperação humanitária busca proteger, promover e garantir direitos humanos fundamentais e universais sob os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade. É importante ressaltar que um fundamento básico para que a cooperação humanitária ocorra é que o país afetado dê o consentimento para tal. A razão pela qual se “apela” para a comunidade internacional, é quando os Estados entendem que sua capacidade de proteger, promover e prover os direitos humanos fundamentais e universais em situações adversas de causas diversas encontra-se debilitada. Embora não seja o foco deste artigo, cabe mencionar que, inúmeras são as críticas que o uso da cooperação humanitária por parte de alguns países doadores, especialmente os Estados Unidos, assume um caráter intervencionista na soberania do país receptor.

De acordo com o IPEA (2010) a cooperação humanitária engloba solicitação de recursos financeiros, gêneros alimentícios, medicamentos, abrigos, equipes de resgate, entre outros. Em sua essência a cooperação humanitária visa o alívio instantâneo da situação de flagelo e, em longo prazo, a superação das condicionantes de vulnerabilidade dos países e suas populações. O Brasil alicerça sua cooperação humanitária em uma proposta de parceria

horizontal e sustentável em três pilares: social, econômica e ambiental. A seguir trataremos de algumas práticas e dados do Brasil nessa seara de cooperação.

2. COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA E A ATUAÇÃO BRASILEIRA (2005-2016)

No Brasil, a cooperação internacional encontra fundamento no Artigo 4º da Constituição Federal, que rege os princípios das relações internacionais do país, entre eles, a cooperação entre povos que visa o progresso da humanidade. A esfera da Cooperação humanitária brasileira é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores, tendo suas atribuições delegadas à Agência Brasileira de Cooperação (ABC):

À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do País para o exterior e do exterior para o País, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral.” (BRASIL, 2019)⁹

Desde 2016, a ABC coordena as respostas emergenciais de caráter humanitário do Brasil por meio de um leque de ações como doação de alimentos, medicamentos e outros itens de necessidade visando atender países e populações em estado de desastre socioambiental, calamidade pública, conflito armado, insegurança alimentar e nutricional, além de outras situações de emergência e/ou vulnerabilidade, como grave ameaça à vida, à saúde e direitos humanos ou humanitários (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, *on line*)¹⁰.

O Ministério das Relações Exteriores, por meio da ABC, coordena o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional, instância que coordena as ações de cooperação humanitárias internacional empreendidas pelo Brasil. Ao Grupo de Trabalho compete:

- I - coordenar as ações de cooperação humanitária internacional empreendidas pelo Brasil;
- II - propor iniciativas para ampliar a capacidade e a eficácia das ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil; e
- III - formular propostas de atos normativos para viabilizar ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil. (BRASIL, 2019)¹¹

As informações operacionais e financeiras da cooperação humanitária brasileira são sistematizadas na esfera dos estudos sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), com coordenação e edição do Instituto de Pesquisa Econômica

⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D10021.htm

¹⁰ Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoHumanitaria>

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9860.htm

Aplicada (IPEA), através de demanda na Casa Civil da Presidência da República (LIMA, 2017).

Inicialmente o papel do Brasil na cooperação, de acordo com Whittall, Reis e Deus (2016), era na condição de receptor, e não de prestador. De forma gradual chegou ao modelo dual onde é recipiente e prestador de diversos tipos de cooperação, entre eles a cooperação humanitária. É durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) que a cooperação humanitária brasileira cresceu em volume e ganhou centralidade nas estratégias da política externa brasileira, por conseguinte, dando destaque ao país no cenário internacional. Sendo coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores, entre 2004 e 2016, ficava a cargo da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à fome (CGFome) o desenvolvimento das atividades.

O foco emergencial e as ações estruturais caracterizam a política humanitária brasileira. As ações emergenciais abrangem contribuições em dinheiro ou espécie em parcerias com as organizações internacionais. As ações estruturais visam empoderar os indivíduos e comunidades para suplantar as fragilidades socioeconômicas crônicas e asseverar a segurança alimentar duradoura. As políticas sociais brasileiras como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que visa promover o desenvolvimento da produção agrícola local, pois estimula aquisições locais, e o Programa de Alimentação Escolar (PNAE), que oferta merenda escolar como garantia de nutrição apropriada e frequência às aulas, foram as inspirações para tal enfoque para a política humanitária brasileira. A atuação concomitante desses dois programas consentiu ao governo brasileiro um sistema estruturado que garante mercado ao pequeno produtor e, simultaneamente, oferece segurança alimentar aos alunos da rede pública de ensino (UNICEF, 2014).

A CGFome teve um papel importante nesse processo de aumento do destaque na cooperação humanitária brasileira no cenário internacional, parte considerável da atuação brasileira foi articulada a partir dela e atuava como interface internacional do Programa Fome Zero. Atuante em todo o globo, dados da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária/ABC, mostram o número de ações empreendidas pela CGFome nos três últimos anos de sua existência, a Coordenação-Geral foi extinta em 2016 pelo Itamaraty¹². A América Latina e a África foram as regiões que mais concentraram as ações por parte da CGFome, 43 e 40 ações, respectivamente. Uma diferença substancial em comparação ao continente asiático e ao oriente médio.

¹² A coordenação geral foi extinta na gestão do Presidente Michel Temer como parte da reforma administrativa do Itamaraty e redistribuição de competências dentro do Ministério das Relações Exteriores.

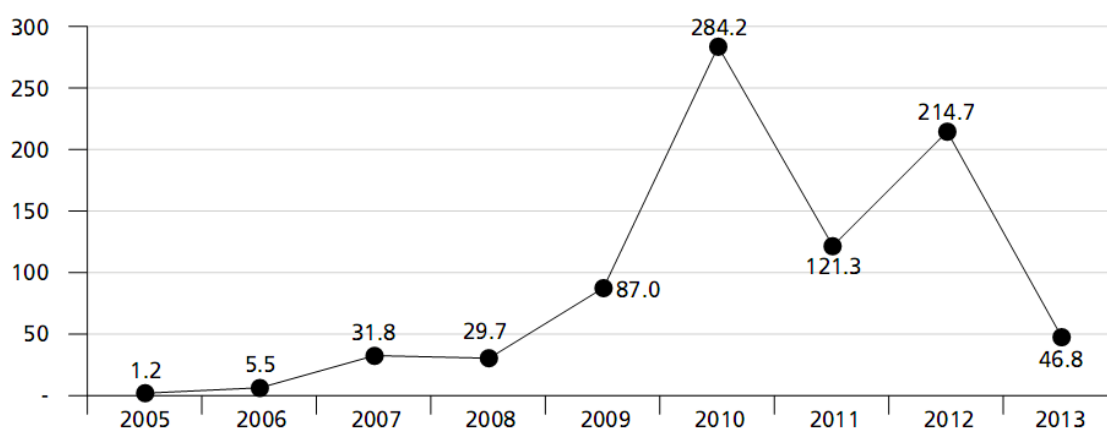
TABELA 01**Atuação da CGFome/CGCH por região (2014-2016)**

| Região | Número de ações |
|----------------|-----------------|
| América Latina | 43 |
| África | 40 |
| Oriente Médio | 4 |
| Ásia | 4 |
| Múltiplas | 19 |
| Outras | 1 |
| Total | 111 |

Fonte: CGCH/ABC.

Elaboração: Ipea.

Foi a partir da CGFome que foi aprovada no Congresso Nacional a doação de 55 milhões de dólares para o Haiti, acometido por um terremoto que devastou o país mais pobre das Américas em 2010 (VALENÇA E AFFONSO, 2019). Dados da evolução das despesas do governo brasileiro com a cooperação humanitária entre 2005 e 2013, mostram um crescimento entre 2005 e 2010 e uma grande variação, entre os anos de 2010 e 2013, com o pico em 2010 quando a soma chegou aos 284,2 milhões, sendo, aproximadamente, R\$ 130 milhões do montante destinados para custear as ações brasileiras no Haiti (IPEA, 2016).

GRÁFICO 01**Gastos do governo federal com cooperação humanitária (2005-2013)**
(Em R\$ milhões)

Fontes: CGFome / MRE, Aisa, SVS, Ipea (2010; 2013)

Elaboração: IPEA.

Gallo et al (2019) destaca que foi a partir do Haiti que o Brasil, como estratégia de Política Externa, levou para o país dois de seus programas sociais mais bem sucedidos à época: o de combate a fome e de transferência de renda, Programa Fome Zero e o Bolsa Família, respectivamente. O Programa Fome Zero atuava em quatro eixos, “acesso aos

alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social (ZORZI E FINGER, 2011, p.41)”. Assim, as propostas do Brasil para a erradicação da fome tiveram uma ótima repercussão internacional, o que influenciou diretamente nas diretrizes da Cooperação Internacional brasileira:

Dessa forma, segurança alimentar e nutricional, direito à alimentação, agricultura familiar foram temas da política nacional utilizados na CI, presentes direta ou indiretamente em seis projetos no Haiti e passam a ser o ponto focal da cooperação como tentativa de otimizá-la (CORREA, 2012, p.41)

Esse dispositivo de pacificação do Haiti serviu como modelo para outros Estados, o que concedeu ao Brasil grau de destaque na cooperação humanitária. De acordo com Ministério das Relações Exteriores¹³, a CGFome visava a promoção da cooperação humanitária internacional e a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional, com suas ações divididas em dois tipos: financeiras e doações de itens de primeira necessidade. As doações financeiras saíam do orçamento do Ministério das Relações Exteriores e eram caracterizadas pela transferência de recursos por meio de Organizações Internacionais, como, por exemplo, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Alimentos e medicamentos representavam as doações de itens de primeira necessidade.

Por conta da CGFome, países como Níger, Senegal, Malawi, Etiópia e Moçambique desenvolveram, com base no PAA do Brasil, seus respectivos programas de Aquisição de Alimentos, o PAA África, o que trouxe benefícios para comunidades, agricultores e crianças, com as ações aplicadas em escolas (CARTA CAPITAL, 2016)¹⁴.

As diretrizes da CGFome demonstram o papel fundamental que exercia para o desempenho do Brasil enquanto ator humanitário no cenário internacional. Prova disso, é o relatório *Food Aid Flows* 2012, divulgado em 2013, onde o Brasil encontrava-se entre os cinco maiores doadores de alimentos do Programa Mundial de Alimentos (PMA), ligado à Organização das Nações Unidas. O Brasil, ao lado de atores importantes como Estados Unidos, China, Japão e Canadá, representaram 70% da ajuda alimentar fornecida através do programa. Ainda de acordo com o relatório em dados momentos o Brasil chegou a superar a ajuda alimentar proveniente do Canadá (OLIVEIRA, 2016).

¹³ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/13229-historico-da-cooperacao-humanitaria-brasileira>

¹⁴ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/menos-cooperacao-menos-protagonismo-e-o-novo-papel-do-brasil-no-mundo/>

Com o equivalente a US\$ 52,4 milhões, o ano de 2012 marca o momento em que as contribuições atingiram o seu pico, sendo a parte significativa a doação de alimentos através do PMA. Nesse sentido, Oliveira (2016) destaca duas hipóteses para as ações do Brasil, especialmente na doação de alimentos ser tão significativa mesmo que, internamente, sofra com enorme desigualdade social e com parte da população em situação de extrema pobreza. A primeira seria um aspecto subjetivo do ex-presidente Lula Da Silva que direcionou o país a buscar uma maior autonomia no cenário internacional por meio do combate à fome e pobreza. A segunda consiste na indispensável busca de apoio na votação de grandes organismos multilaterais e, em razão disso, estabelecer relações cordiais com países. Assim, a cooperação humanitária por parte do Brasil pode ser entendida como estratégia de *Soft Power* da Política Externa Brasileira. Para o ex Coordenador-geral da CGFome, Ministro Milton Rondó Filho (2016), o Brasil como segundo maior exportador de produtos agrícolas não poderia deixar de contribuir com alimentos para reduzir a fome ao redor do mundo. A doação de alimentos por parte do Brasil entre os anos de 2014 a 2016 mostra os países beneficiados pela cooperação humanitária brasileira, com destaque para a Palestina como o estado que mais recebeu doações, sobretudo para as regiões da Cisjordânia e de Gaza.

TABELA 02

Doação internacional de alimentos: Conab/MRE (2014-2016)
(Em kg)

| País beneficiário | Arroz | Feijão | Total de alimentos |
|---------------------------|-------------------|------------------|--------------------|
| Cisjordânia – UNRWA | 451.000 | - | 451.500 |
| Gaza – UNRWA | 13.071.000 | - | 13.071.000 |
| Jordânia – UNRWA | 731.000 | - | 731.000 |
| Libano | 795.500 | - | 795.500 |
| Nicarágua | 600.000 | - | 600.000 |
| Síria | 2.451.000 | - | 2.451.000 |
| Argélia | 450.000 | 594.980 | 1.044.980 |
| Cuba | 2.393.306 | 1.187.236 | 3.580.542 |
| Guatemala | 1.000.000 | 2.993.725 | 3.993.725 |
| Guiné | 901.700 | - | 901.700 |
| Libéria | 901.700 | - | 901.700 |
| Malawi | - | 404.475 | 404.475 |
| República Centro-Africana | 249.533 | - | 249.533 |
| Serra Leoa | 901.700 | - | 901.700 |
| Total | 24.446.439 | 5.180.416 | 29.626.855 |

Fonte: Conab.
Elaboração: IPEA

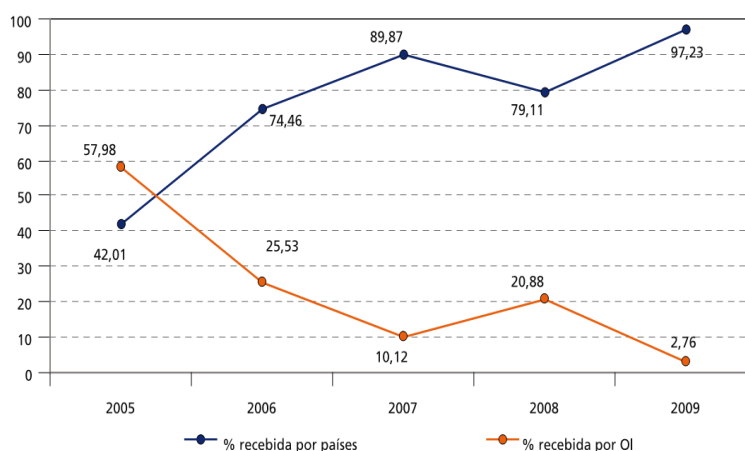
Milton Rondó Filho (2016) salienta que o governo brasileiro pôs em pauta a discussão sobre uma estratégia nacional para a cooperação humanitária. Inicialmente esse

debate se deu dentro do Grupo de Trabalho Interministerial para Assistência Humanitária (GTI-AHI). A partir das discussões realizadas foram reformulados e redefinidos conceitos como, por exemplo, o conceito de Cooperação Sul-Sul passou a ser denominado de “horizontal”, “desastres naturais” passou a ser denominado de “desastres socioambientais”, a nova nomenclatura inclui guerras, conflitos civis internos e desastres ambientais (enchentes, secas, inundações, deslizamentos de terra, tornados, furacões, etc.). Rondó Filho (2016) aponta que a maior contribuição do Brasil para a cooperação humanitária é associar a emergência às ações estruturantes, únicas capazes de evitar a repetição de desastres. Por essa razão o conceito evoluiu de “ajuda humanitária” passando por “assistência humanitária” até chegar à “cooperação humanitária”, que cristaliza uma colaboração mais justa, igualitária e horizontal, ao menos em tese, entre os atores internacionais. Assim, o Brasil passou a rejeitar a ideia de “doador” para “parceiro”. A expressão “ajuda humanitária” é considerada pejorativa, pois se subentende uma relação desigual entre o país recipiente e o país prestador. (VALENÇA E AFFONSO, 2019).

Entre os anos de 2005 e 2009 observou-se uma tendência quanto à forma de execução da cooperação humanitária, no que diz respeito aos canais de distribuição. No período, predominou a preferência do país em oferecer a colaboração de maneira direta aos países acometidos por desastres socioambientais, do que o encaminhamento por meio de organizações internacionais, em 2009 a porcentagem dispensada diretamente aos países chegou a 97,23%, como se percebe pelo gráfico 02:

GRÁFICO 02

Porcentagem destinada a países e a organizações internacionais entre 2005 e 2009.

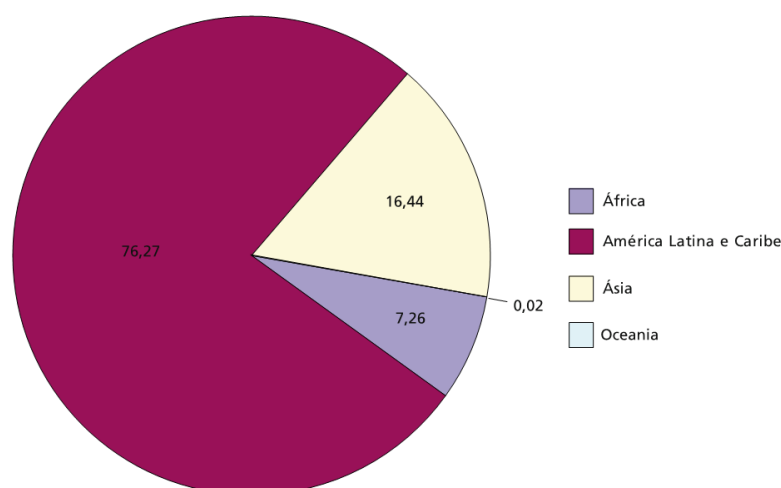


Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
Elaboração: IPEA

Celso Amorim (2016) destaca que o Brasil chegou a ocupar o primeiro posto entre os países em desenvolvimento como contribuinte em crises humanitárias. O país se fez presente na África, América Latina, Caribe e nos países asiáticos acometidos por tsunamis. Amorim afirma que, foi no governo de Lula que o Brasil aumentou de maneira exponencial suas contribuições, financeiras ou em espécies, para aliviar os efeitos das crises provocadas, não só no Haiti, a atuação humanitária do país mais conhecida entre a população brasileira, mas atuando, também, no Conflito da Faixa de Gaza e na Guerra da Síria. Na distribuição geográfica da assistência humanitária do Brasil entre 2005 e 2009, a América Latina e Caribe aparecem como os maiores receptores, com mais de 76% da distribuição, seguido da Ásia, África e Oceania, como mostra o gráfico abaixo:

GRÁFICO 03

Distribuição da Assistência Humanitária Brasileira (AHI) por região / 2005-2009
(Em %)



Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
Elaboração: IPEA

No detalhamento da forma de utilização do recurso dispensado à assistência humanitária internacional, destaca-se o desembolso com doações de bens alimentícios e medicamentos, correspondendo a 65,67% do total, além de repasses às embaixadas brasileiras para compra no mercado local, custos com passagens e diárias, utilização de materiais e equipamentos, com a hora técnica de profissionais do Brasil e custos administrativos agregados à assistência humanitária internacional, como expõe a tabela 03 (IPEA, 2010).

TABELA 03

Detalhamento dos recursos - Assistência humanitária internacional / 2005-2009

| Detalhamento | R\$ | % |
|-----------------------------------|----------------|--------|
| Doações em espécie (suprimentos) | 101.986.334,34 | 65,67 |
| Cooperação financeira | 33.191.446,55 | 21,37 |
| Custos administrativos associados | 11.482.157,12 | 7,39 |
| Horas técnicas | 79.430,63 | 0,05 |
| Materiais/equipamentos | 8.534.520,11 | 5,50 |
| Passagens e diárias | 28.216,11 | 0,02 |
| Total | 155.302.104,86 | 100,00 |

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.
Elaboração: IPEA

De acordo com o levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, Cuba, Haiti, Palestina e Honduras são os destinos de quase 64% do montante destinado para a AHI pelo Brasil no período:

TABELA 04

Maiores receptores da AHI do Brasil / 2005-2009

| Receptores | R\$ | % |
|-----------------------------|---------------|-------|
| Nicarágua | 2.047.781,37 | 1,32 |
| Equador | 2.154.393,43 | 1,39 |
| Peru | 2.219.346,84 | 1,43 |
| Argentina | 2.849.023,02 | 1,83 |
| Jamaica | 3.928.526,00 | 2,53 |
| Guiné Bissau | 5.409.910,10 | 3,48 |
| Bolívia | 6.122.786,66 | 3,94 |
| Paraguai | 6.258.347,56 | 4,03 |
| Organizações internacionais | 13.938.107,92 | 8,97 |
| Honduras | 15.646.603,87 | 10,07 |
| Território palestino | 19.943.464,16 | 12,84 |
| Haiti | 29.840.307,15 | 19,21 |
| Cuba | 33.523.648,54 | 21,59 |
| Demais países | 11.419.858,24 | 7,35 |

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.
Elaboração: IPEA

No quis diz respeito a uma das maiores crises humanitárias do mundo contemporâneo, a Guerra da Síria, o Brasil apresentou iniciativas voltadas ao país e seu entorno. Abdenur e Sochaczewski (2016), apresentam dados da CGFome que mostram que, entre 2012 e 2015, o montante doado pelo Brasil à Síria e aos países do entorno (Jordânia, Líbano, Iraque, Egito e Turquia) foi de US\$ 1.236.679,44. Tais iniciativas constavam na apresentação institucional da CGFome (ABDENUR E SOCHACZEWSKI, 2016, p. 87):

[...] entre as diversas iniciativas, destaca-se o apoio à Síria, no âmbito da estratégia para evitar a “geração perdida” no país, com o objetivo de ampliar o acesso à educação para crianças deslocadas e em situação de vulnerabilidade, especialmente aquelas que vivem em áreas de acesso limitado à educação formal, onde a infraestrutura escolar foi destruída ou seriamente danificada.

A ação citada em específico trata-se da “*no lost generation*”, voltada para a educação das crianças sírias refugiadas nos países que mais receberam especificamente refugiados sírios.

Abdenur e Schaczewski (2016, p. 88) destacam ainda que, de forma mais ampla, desde 2012, o Brasil faz doações financeiras ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Além de doações de medicamentos e insumos básicos de saúde através da Organização Mundial de Saúde (OMS). Em 2015, por exemplo, por meio da OMS, o governo brasileiro enviou para o governo libanês os “kits calamidades” para atender especificamente os refugiados sírios naquele país. No entanto, as doações do Brasil à Síria e países vizinhos realizadas entre 2012 e 2014 foram as mais baixas entre os países que formavam as dez maiores economias do mundo, o que compromete o protagonismo que o Brasil buscava alcançar no cenário internacional (BBC, 2014)¹⁵.

Nesse sentido, após atingir seu pico em 2012, nos anos seguintes o apoio humanitário do Brasil ao redor do mundo caiu drasticamente. Dados extraídos por Cynthia Jones (2016) do Relatório de Assistência Humanitária Global de 2015, o Brasil é um doador humanitário relativamente pequeno, classificando-se em 34º no ranking de doadores internacionais em termos de volume e 53º em termos de assistência humanitária internacional em proporção ao produto interno bruto (PIB).

No entanto, para o ex-chanceler Celso Amorim, com essas experiências citadas o Brasil aprendeu a atuar de maneira operacional em situações de emergência. Com destaque para a atuação brasileira no Haiti:

“Quando a fúria da natureza se abateu sobre o Haiti, com um terremoto que tirou a vida de mais de 100 mil pessoas e deixou quase 1 milhão de desabrigados (...) O Brasil agiu com rapidez, tanto no que diz respeito à disponibilização de recursos financeiros quanto no desdobramento de tropas (inclusive hospital de campanha da Aeronáutica), para atender às tarefas de salvamento, auxílio emergencial e reconstrução (CELSO AMORIM, 2016, p. 109).”

O Brasil passou a participar de maneira mais ativa de reuniões gerais e globais não só de prevenção e respostas a desastres socionaturais, mas também em debates a cerca de conflitos armados (ABDENUR E SOCHACZEWSKI, 2016). Para Cynthia Jones (2016), a

¹⁵ Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140211_ajuda_brasil_siria_mdb

vantagem comparativa do Brasil está em compartilhar suas experiências em combate à fome, promoção da segurança alimentar e nutricional. Além de, por meio das ações de Cooperação Sul-Sul, construir um sistema integrado de proteção social. Carlos Milani (2016) destaca que para se construir uma política pública voltada para a cooperação é necessária a criação de *constituencies*, orçamentos, marcos regulatórios, uma carreira no serviço público voltada para a cooperação. O autor diz que não existe a institucionalização de uma política de “cooperação humanitária estruturante”, a extinção da CGFome em 2016 comprova isso. Abdenur e Sochaczewski (2016) corroboram a ideia de Milani, acrescentando que, “(...) o papel do Brasil como ator humanitário está fortemente sujeito a oscilações econômicas e reorientações políticas e o engajamento da sociedade civil brasileira em assuntos e iniciativas humanitárias ainda é incipiente” (ABDENUR E SOCHACZEWSKI 2016, 67).

Dessa forma, o país não firmou uma política de assistência humanitária com marcos legais e institucionais. Para Cynthia Jones (2016), enquanto existiu, a CGFome favoreceu uma abordagem estrutural que viu a intervenção humanitária como um espaço para construir soluções sustentáveis e de longo prazo que preveniriam a ocorrência e o prolongamento de crises. De acordo com Milani, trabalhar com cooperação humanitária requer especialização:

(...) nem a CGFome, nem a Agência Brasileira de Cooperação [voltada para os programas de cooperação técnica], nem o Itamaraty, nem a Presidência da República foram capazes ou tiveram o desejo político de construir uma verdadeira política pública de cooperação que poderia abraçar o viés de cooperação para o desenvolvimento mais de longo prazo, estruturante, e o viés mais de curto prazo, mais emergencial” (MILANI, 2016, p. 161 -162)

Não se pode deixar de mencionar que, por vezes, as ajudas humanitárias são contestadas no plano interno, visto que, questiona-se a aplicação desses recursos no âmbito doméstico em benefício da população brasileira. No entanto, Abdenur e Sochaczewski (2016), argumentam que:

“por causa das expectativas geradas pelo discurso da cooperação Sul-Sul, no plano internacional alguns atores argumentam que as contribuições brasileiras deveriam ser mais expressivas, sobretudo para um país de grande porte e que, como potência emergente, pleiteia transformar-se em ator global (BARBA, 2014 *apud* ABDENUR E SOCHACZEWSKI, 2016, p. 76-77).

Outro ponto merece destaque: o país passa a estabelecer um bom relacionamento com os países que recebem a ajuda brasileira, o que pode promover cooperação em outras áreas futuramente. Valença e Affonso (2019) apontam que a cooperação humanitária pode ser redirecionada para além das questões de solidariedade, exemplificam que com as ações do Brasil em busca de um comércio mais inclusivo, “(...) principalmente para os produtos nacionais, e a pressão pela redução de subsídios agrícolas por parte dos governos europeus

por meio de coalizões, como o G-20 comercial (VALENÇA E AFFONSO, 2019, p.208)”, trouxeram retornos concretos para os interesses nacionais. De acordo com Oliveira (2016) no âmbito econômico, a cooperação humanitária pode ser vista, por exemplo, como uma maneira de abertura comercial dos países do continente africano, pois estes oferecem um mercado potencialmente bem-sucedido para os produtos brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além de a redução de desigualdades no sistema internacional, a cooperação humanitária brasileira visava à construção de princípios que consentissem que sua participação internacional se mantivesse, ainda que sem condições para torna-se uma potência mundial. É a partir dos anos 2000, que a chamada “autonomia pela diversificação”, termo cunhado por Tullo Vigevani e Gabriel Cepulani (2007) para explicar a diversificação de parceiros do Brasil por meio das alianças Sul-Sul e de parceiros não tradicionais, é utilizada como estratégia para buscar protagonismo internacional, pois se entendia que assim as assimetrias nas relações externas seriam reduzidas e aumentaria a capacidade de negociação do país. A busca por essa diversificação que levou o Brasil a buscar autonomia e prestígio no cenário internacional e a cooperação humanitária foi justamente um dos instrumentos usados pela política externa brasileira para alcançar tais objetivos (VALENÇA E AFFONSO, 2019). Adotada com estratégia de Soft Power pelo governo brasileiro, muito em função dessa maior ênfase na Cooperação Sul-Sul adotada nos governos Lula e como ferramenta de inserção internacional, a cooperação humanitária almejava também aproximação com os países em desenvolvimento em troca de apoio nas votações de organismos multilaterais (OLIVEIRA, 2016).

Por meio dos dados levantados e sistematizados por órgãos oficiais, o artigo pôde cumprir seu objetivo de mostrar um panorama da experiência brasileira na cooperação humanitária, através de informações operacionais e financeiras das ações brasileiras nesse âmbito. Foram constatados avanços e entraves. Evidenciou-se que as políticas sociais do âmbito interno foram fundamentais para o caráter estruturante da cooperação humanitária brasileira dentro do período estudado. Em linhas gerais, o trabalho expôs alguns comportamentos do Brasil no campo humanitário. Durante existência da CGFome podemos observar que a Coordenação-Geral concentrou sua atuação principalmente na América Latina,

no Caribe e na África, com ações de dois tipos, as financeiras e doações de itens de primeira necessidade. Como interface do Programa Fome Zero, a CGFome conduziu o programa de combate a fome do Brasil a uma ótima repercussão internacional, levando outros países a elaborarem programas de segurança alimentar similares ao modelo brasileiro. Mais recentemente, zonas de conflito, como a Faixa de Gaza e Síria (além dos países no seu entorno) e a região da Palestina também mereceram a atenção por parte da cooperação humanitária brasileira. Outra evidência constatada foi a preferência do Brasil, em dado momento, em direcionar a execução da cooperação humanitária diretamente aos países beneficiados e do que por intermédio de organismos internacionais.

Todavia, gastos financeiros do Brasil com a Cooperação Humanitária entre os anos de 2005 e 2009 mostraram uma tendência de crescimento e uma forte variação entre 2010 e 2013. Após atingir seu ápice em 2012 o apoio humanitário brasileiro passou a cair drasticamente, o que nos permite concluir que a cooperação humanitária como estratégia de Política Externa passa por um processo de esfacelamento, sobretudo com a extinção, em 2016, da CGFome, indicando a condição de enfraquecimento da institucionalização da cooperação humanitária brasileira. O prestígio alcançado pelo programa Fome Zero, que colocou o tema de combate à fome na agenda da política internacional, com o Brasil assumindo uma posição de referência para o compartilhamento de experiências em segurança alimentar e nutricional, no entanto, não foi o suficiente para que a CGFome não sucumbisse ao contexto político e econômico do país.

Abdenur e Sochaczewski (2016) destacam que a base institucional governamental para a atuação no campo humanitário é recente e um tanto frágil, pois carecem de arcabouço legal que traga regulação para a ajuda humanitária do país; profissionais experientes e especializados na área; e mecanismos institucionais que possam maximizar o aprendizado institucional.

Cynthia Jones (2016) diz que o país precisa encontrar meios para aumentar seu orçamento humanitário para apoiar outros países, com o entendimento de que os países emergentes podem e devem desenvolver uma política humanitária não intervencionista e pacífica. Ademais, países que doam mais, têm mais relevância e poder de negociação no cenário internacional. Em sua fala no XXXIII Fórum Econômico Mundial, em janeiro de 2003 em Davos, o então Presidente Lula discursou que “[...] a preservação dos interesses nacionais não é incompatível com a cooperação e a solidariedade (BRASIL, 2007, p.18)”. A cooperação humanitária mostrou-se um instrumento eficiente e eficaz nesse sentido. Seguindo

esta linha de raciocínio é crucial que o Brasil contribua de maneira significativa e institucionalizada para que o país assuma sua responsabilidade diante da garantia dos direitos humanos fundamentais e universais não só no âmbito interno como, também, no externo. Como consequência levando-o a uma permanente inserção e prestígio no cenário internacional, com possibilidades de ganhos reais para os interesses nacionais de um país em desenvolvimento como o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, Adriana. SOCHACZEWSKI, Monique. O Brasil como ator humanitário: mapeando sua relevância para o conflito sírio. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. -- Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.

AGUADO, Juventino, de Castro. OLIVEIRA, Katia Ribeiro de. **Cooperação Internacional ou Intervenção Humanitária**: desafios da política internacional brasileira. Anais do congresso brasileiro de processo coletivo e cidadania, n. 3, p. 365-371, out. 2015.

AMORIM, Celso. A cooperação humanitária do Brasil: testemunhos e reflexões. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. -- Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.

AYLLÓN, Bruno. La Cooperación Internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. Carta Internacional. Outubro, 2007.

_____. TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS, POTÊNCIAS EMERGENTES E COOPERAÇÃO SUL-SUL: desafios para a cooperação europeia. CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 233-249, Maio/Ago. 2012.

_____. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS) *in* **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Organizador: André de Mello e Souza. – [Brasília]: Ipea, 2014.

BRASIL. **Repertório de Política Externa: posições do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BRESSAN, Regiane Nitsch. SALLES, Marcus Maurer. 60 anos após Bandung: Novas visões a partir do Sul. **Anuario de Integración 11** | Año 2015.

CASTRO, Brenda Thainá Cardoso; DA SILVA, Alberto Teixeira. A cooperação internacional para o desenvolvimento da Amazônia: a experiência do Programa ARPA. **Novos Cadernos NAEA**. V. 20 n. 2, p. 149-164. Maio-Agosto, 2017.

CERVO, A. L. (1994) Socializando O Desenvolvimento: Uma Historia da Cooperação Técnica Internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília., v. 37, n. 1, p. 37-63.

CORREA, Paulo Gustavo. Desenvolvimento e Cooperação Internacional: um olhar sobre os projetos do Brasil e Estados Unidos na MINUSTAH. **Boletim Meridiano**. 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 36 a 43]

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59-83

FILHO, Milton Rondó. Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil: a experiência da CGFome. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. -- Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.

GALLO, Rodrigo. SILVA, Anny Rafaela Santos. SANTOS, Luana Carolina dos. OLIVEIRA, Lucas Mariano de. PAES, Michelle Vieira Moreira. BUNK, Vanessa Cluk. **A Missão de Paz da ONU no Haiti e a Agenda de Segurança Humana: Contribuições para um Debate Acerca da Política Externa Brasileira**. Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional (CADN) 2019 Ministério da Defesa – Escola Naval 26 a 30 de agosto de 2019.

GÓMEZ GALÁN, Manuel; SANAHUJA, José Antonio. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo :Una aproximación a sus actores e instrumentos**. Madrid, Cideal, 1999.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2005 - 2009** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA: ABC, 2018. 315 p: 2005-2009. Agência Brasileira de Cooperação. - Brasília: IPEA: ABC, 2010. 78 p.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA : ABC, 2016.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014 - 2016** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA: ABC, 2018. 315 p.

JONES, Cynthia. A cooperação humanitária atual: como o Brasil pode contribuir? **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. -- Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.

LANCASTER, C. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LANDAU, Georges D. “O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento”, in **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v.6, nº 12, jan 2008, p.103-16.

LIMA, João Antônio dos Santos. **Além do Haiti: a quem se destina a cooperação humanitária brasileira?** Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 23 | Maio/Ago. 2017

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.** Princeton University Press, 1984.

MILANI, Carlos R. S. **Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul.** CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, Maio/Ago. 2012.

_____. Sul tenta construir conceitos próprios para a cooperação. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil.** -- Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural.** Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia - Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2006.

Nye, Joseph. **Soft Power: The Means to Success in World Politics.** 1ª ed. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, Erbenia Lourenço de. A ajuda alimentar humanitária do Brasil: como um país semiperiférico se destaca em meio a atores centrais? **NEARI EM REVISTA / VOL.2, N.2,** 2016.

PEDROSO, Gustavo Erler. SILVA, Mauri da. **A COOPERAÇÃO CHINESA PARA O DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIAS VERDES FRENTE AO “NOVO NORMAL”.** **BJIR,** Marília, v. 6, n. 3, p. 491-521, set./dez. 2017.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. MEDEIROS, Klei. **O PRELÚDIO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978).** I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Porto Alegre | Set. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e Crise no Brasil. 1930-1967.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968, 1a. Edição.

SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder.** Petrópolis: Vozes, 2000

SÁNCHEZ, E.R. **Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema.** Burgos, España: Amycos, 2002.

SATO, Eiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde.** Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.46-57, mar., 2010.

ULLRICH, Danielle Regina; MARTINS, Bibiana Volkmer; CARRION, Rosinha Machado. A Cooperação Sul-Sul como Estratégia de Política Externa Brasileira: análise dos governos Lula e Dilma. **XXXVII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro/RJ – 7 a 11 de setembro de 2013.

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). **Governo do Brasil e o UNICEF uma parceria global pela cooperação humanitária**. Junho de 2014. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/2086/file/Governo_do_Brasil_e_o_UNICEF_uma_parceria_global_pela_cooperacao_humanitaria.pdf. Acesso em: 18/11/19

VALENÇA, Marcelo Mello. AFFONSO, Luiza Bizzo. O papel da Cooperação Humanitária na Política Externa Brasileira como estratégia de Soft Power (2003-2016). Austral: **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v.8, n.15, Jan./Jun. 2019.

VIGEVANI, Tullo. CEPULANI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **CONTEXTO INTERNACIONAL**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

WHITTALL, Jonathan. REIS Renata. DEUS, Susana de. O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. -- Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.

ZORZI, Felipe Bortoncello. FINGER, Marina de Oliveira. **A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização**. Fronteira. Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 41 - 57, 1o sem. 2011.