

ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE (2007-2010)

Guilherme de Oliveira Schmitz*

João Brígido Bezerra Lima*

Alan Somaio**

1 Introdução

O Brasil vem ampliando de forma crescente seu engajamento internacional com o desenvolvimento de relações no âmbito Sul-Sul e a diversificação de áreas de ação mediante a conjugação de interesses nacionais com o objetivo abrangente da construção de uma ordem internacional mais inclusiva.

Neste contexto inserem-se as ações de assistência humanitária internacional (AHI), cujos principais registros de 2007-2010 serão apresentados neste artigo, bem como serão analisados os esforços de aperfeiçoamento dos processos de coordenação e de implementação realizados pelo governo brasileiro.

O estudo expõe inicialmente o significado do conceito de AHI adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU), seguindo-se a isto um exame das diferentes perspectivas no âmbito do governo brasileiro quanto à sua própria definição de AHI. Depois, apresentam-se a experiência brasileira recente (2007-2010), os processos de formulação e de execução das ações de AHI, os valores destinados no período, caracterizando-se formas de doação e grupos de países beneficiários. Finalmente, o artigo destaca a iniciativa do Brasil de aperfeiçoar os processos de decisão e de implementação das ações de AHI, alinhando-se aos padrões definidos pela Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta em Situação de Desastre.

2 As definições de AHI

A AHI faz parte da ação internacional brasileira já há algum tempo. Inúmeras ações compatíveis com os ideais da AHI foram realizadas ao longo da história do país desde a aprovação da Resolução nº 46/182, da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1991, documento que estabelece diversos conceitos e ações a serem adotados pelos países-membros para evitar, diminuir efeitos e reparar situações de crise humanitária que possam vir a ocorrer.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Deint/Ipea.

Não obstante a prática de ações humanitária, a AHI ainda não possui definição exata. A ideia é abstrata e possibilita uma aplicação prática sob diferentes condições e enfoques. A finalidade será sempre a mesma: o auxílio às populações necessitadas de algum bem ou serviço devido à mudança repentina de suas condições. Entretanto, os meios pelos quais se age e dada a possibilidade da adoção de métodos distintos podem resultar em discordâncias quanto ao entendimento do conceito de assistência humanitária.

Um exemplo dessa possibilidade de divergência conceitual ocorre no âmbito da própria administração pública federal brasileira. O Ministério de Relações Exteriores (MRE) do Brasil adota a perspectiva estatal para explicar o que é AHI e a define como “toda e qualquer ação que contribua, de forma imediata e eficaz, para prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população” (MRE, 2010). Já o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por sua vez, elabora o significado pela perspectiva do indivíduo e define AHI como “a ajuda (logística, material, de recursos humanos ou financeiros, etc.) internacional que visa salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana” (MDS, 2010).

Cumprir registrar que essas duas acepções resultam em diferentes posicionamentos quanto à delimitação das atividades que compõem a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Para o MDS, a AHI não deveria ser classificada como CID, tendo em vista a finalidade de longo prazo dessa última ao objetivar alterar a estrutura socioeconômica dos países recipientes. Já o MRE defende que as ações de AHI devem ser enquadradas no conceito de CID, porque são etapas iniciais na atuação do Brasil para estimular o desenvolvimento das nações (SCHMITZ; BEZERRA LIMA; CAMPOS, 2010).

A despeito dessas discrepâncias internas quanto ao seu entendimento, o debate do tema na arena política internacional também vem moldando o conceito de AHI. Nesse sentido, é relevante registrar que o Brasil argumenta e defende que se incluam as ações das missões de paz entre aquelas preconizadas na Cooperação para o Desenvolvimento e de Assistência Humanitária Sustentada (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007). Nesse sentido, tem-se que as ações do Brasil como líder da missão de paz da ONU no Haiti – as quais utilizam as estruturas brasileiras presentes naquele país não só para a sua estabilização política mas também para estimular o seu desenvolvimento – são maneiras de prestar AHI e de expor a necessidade de revisão do que se define como missão de paz e como ajuda para o desenvolvimento, para, assim, encaixá-las na ideia de AHI que resulte em desenvolvimento e em sustentabilidade.

Ademais, a experiência brasileira no combate à fome colaborou para a consolidação da atuação internacional do país no âmbito da AHI. Vale ressaltar que a provisão de alimentos se apresenta como um dos principais bens quando da ocorrência de desastres naturais, cujos danos materiais e perdas de vidas agravam crônicas vulnerabilidades. Sob esse aspecto, o conhecimento do Brasil, construído no campo da segurança alimentar com o Programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), possibilita ao país não só auxiliar aqueles em situação emergencial,

mas também transferir o seu conhecimento técnico. Assim, ao sair do estado emergencial, o país recipiente poderá melhorar seus próprios índices no combate à fome (MRE, 2009).

3 A experiência brasileira recente (2007-2010)

Nesta parte do estudo as ações da AHI realizadas pelo Brasil no período 2007-2010 são analisadas, discriminando-se em bases anuais os valores nominais dos gastos governamentais realizados.

Ao longo dos últimos cinco anos, aumentou a participação brasileira em ações de AHI. É recorrente na história do país doações com esse intuito. Entretanto, a partir de 2007, iniciativas no âmbito da AHI foram implementadas também como meio de ação coordenada da política externa brasileira.

A comparação direta entre os gastos anuais evidencia um crescimento no período da ordem de 19,9%; constatando-se, também, expressivo crescimento no número de países beneficiados, que passou de 15 para 35 no período em questão. No ano de 2008, provavelmente em decorrência das medidas de contenção adotadas para o enfrentamento da crise econômica mundial, os gastos decresceram em 15,6%. Até agosto de 2010, os gastos anuais do governo brasileiro com AHI totalizam R\$ 30.858.917,19, aplicados em 35 países. Esses registros iniciais sinalizam o avultamento das ações de AHI do Brasil em montante similar aos grandes doadores mundiais.

TABELA 1

Brasil: valores destinados à AHI

(Em R\$ mil)

Ano	Valor (R\$)	Índice (%)
2007	25.735	100,0
2008	21.747	84,4
2009	28.876	111,3
2010	30.859	119,9

Fonte: MRE (2009).

Notas: ¹ Valores nominais aproximados.

² Média anual do dólar em 2009: R\$ 1,99274. Dados organizados pelo autor.

³ Valor até 17 de agosto de 2010.

Quanto à forma da doação, o país tem operado de duas formas: o envio de doação em espécie, mormente de gêneros alimentícios, equipamentos e medicamentos, ou a transferência em moeda para a aquisição desses bens pelas embaixadas brasileiras nos países beneficiários.

No período coberto pelo estudo, prevaleceu a modalidade de transferência monetária para a aquisição dos bens no país a ser beneficiado, o que representa um significativo estímulo aos produtores locais, fortalecendo a economia local debilitada, haja vista que essa modalidade de doação corresponde a mais da metade dos recursos destinados à AHI.

Ademais, existem ganhos na administração de logística com a adoção em moeda, eliminando-se custos, risco e desperdício de tempo e de bens, seja no gerenciamento de estoques, seja no deslocamento de cargas para embarque no território brasileiro, afora os previsíveis problemas no recebimento dessas doações num país quase sempre com crônicas vulnerabilidades agravadas pelo desastre natural.

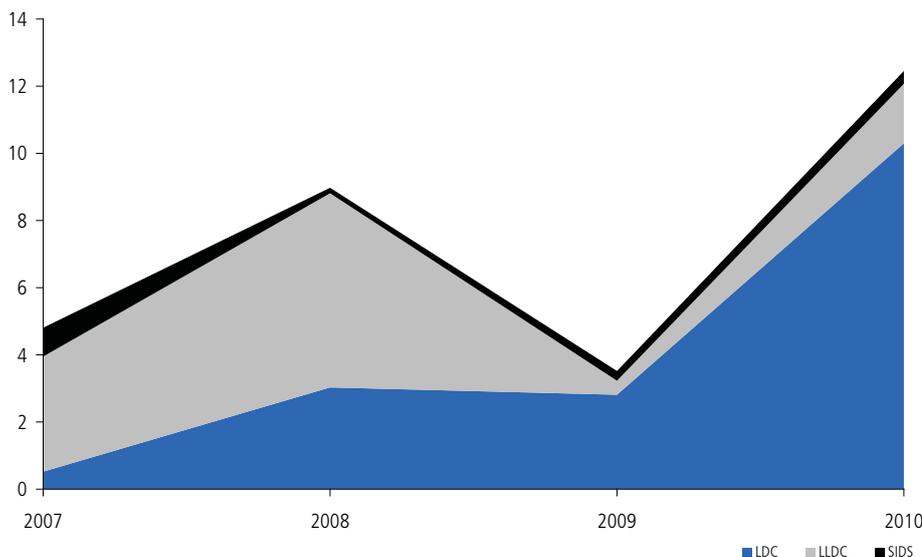
No que concerne ao destino das doações, a realidade socioeconômica do beneficiário ainda não se configura como critério de elegibilidade das doações brasileiras. Como signatário da Declaração do Milênio, na qual foram estabelecidos os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o Brasil comprometeu-se – nos termos da meta 8, Parceria Global para o Desenvolvimento – a visar às necessidades especiais desses grupos de países mediante parcerias globais para o desenvolvimento. No entanto, o montante de recursos encaminhados aos países de menor desenvolvimento relativo (LDC, sigla em inglês), aos países em desenvolvimento mediterrâneos (LLDC, sigla em inglês) e aos Estados insulares em desenvolvimento (SIDS, sigla em inglês) demonstra não existir critério de priorização a países beneficiados, evidenciando o caráter pouco programático das ajudas e o predomínio de prestações espontâneas de demandas de “balcão”.

Até agosto de 2010, o desembolso referente à AHI do Brasil para países de menor desenvolvimento relativo, em valores nominais, alcançou o valor de R\$ 10.297.305,00, quase 20 vezes o valor desembolsado em 2007. Se incluirmos as ajudas para LLCs, o montante atingirá R\$ 12.074.441,70. Se contarmos as ajudas a SIDs, este valor irá para R\$ 12.454.204,99, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Destino da AHI entre 2007 e 2010

(Em R\$ milhões)



Fonte: MRE (2009).

Notas: ¹ Valores aproximados.² Média anual do dólar em 2009: R\$ 1,99274. Dados organizados pelos autores.

Lista LDC – (África) Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, República Centro-Africana, Chade, Comores, República Democrática do Congo, Djibuti, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Togo, Tanzânia, Uganda, Zâmbia; (Ásia) Afeganistão, Bangladesh, Butão, Camboja, Timor Leste, Laos, Maldivas, Mianmar, Nepal, Iêmen; (América) Haiti; (Oceania) Kiribati, Samoa, Ilhas Salomão, Tuvalu, Vanuatu.

Lista LLDC – (África) Botsuana, Burkina Faso, Burundi, República Centro-Africana, Chade, Etiópia, Lesoto, Malawi, Mali, Níger, Ruanda, Suazilândia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue; (Ásia) Afeganistão, Butão, Cazaquistão, República Quirguiz, Laos, Mongólia, Nepal, Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão; (Europa) Armênia, Azerbaijão, Moldávia, Antiga República Iugoslava da Macedônia (FYROM); (América) Bolívia, Paraguai.

Lista SIDS – (África) Cabo Verde, Comores, Guiné-Bissau, Ilhas Maurício, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Tonga; (Ásia) Barein, Maldivas, Cingapura, Timor Leste; (América) Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, República Dominicana, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago; (Oceania) Fiji, Ilhas Marshall, Kiribati, Estados Federados da Micronésia, Nauru, Palau, Papua Nova Guiné, Ilhas Salomão, Tuvalu, Vanuatu.

4 Medidas para o aperfeiçoamento da coordenação dos processos de trabalho da ajuda humanitária do Brasil

Reduzir a burocracia necessária para realizar as iniciativas de AHI e aumentar a eficácia das ações são desafios que permanecem na agenda brasileira e da comunidade internacional, ao lado do esforço permanente de assegurar a prevalência dos princípios de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência.

Em 1998, como parte da reforma organizada pelo secretário-geral da ONU, coube ao Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, sigla em inglês) a coordenação de todas as ações de ajuda humanitária no âmbito da ONU. É dever do OCHA estabelecer o contato com todas as agências financiadoras de AHI, assim como com os fundos das Nações Unidas que aportam recursos para fins humanitários. É por meio do OCHA que os Estados buscam ajuda em caso de desastres naturais. Embora haja uma coordenação para assuntos humanitários, ainda persistem diversas críticas ao modo como a ONU conduz a AHI, sendo o excesso de burocracia o maior dos problemas.

No caso brasileiro, no ano de 2006, o presidente da República, mediante decreto de junho, criou o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI) composto por 15 representantes,¹ competindo ao MRE a articulação de esforços internos e com países e organismos especializados das Nações Unidas, visando a assegurar celeridade na realização das ações humanitárias brasileiras.

Ao GTI foi atribuída a competência de coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional e de formular propostas de projetos de lei que visem autorização *lato sensu* para ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil.

A criação desse colegiado explicita a importância atribuída pelo governo brasileiro ao aprimoramento da coordenação dos órgãos responsáveis pela AHI, nos termos da Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre² e se constitui no reconhecimento explícito da necessidade de se instituir, na legislação vigente, autorização para que o Poder Executivo possa, de forma permanente, empreender ações humanitárias com a finalidade de proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários.

1. Compõem o GTI-AHI um representante titular, com seu respectivo suplente, da Casa Civil da Presidência da República, do MRE, do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério da Saúde, do Ministério da Integração Nacional, do MDS, da Secretaria-Geral da Presidência da República, do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério das Comunicações e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

2. Referência sobre como agir em casos de desastres e crises humanitárias elaborada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) e por Organizações não Governamentais (ONGs). Os documentos fazem parte do chamado *Sphere Project* que é encontrado na página <http://www.sphereproject.org>.

Além das competências do MRE, a coordenação das ações do GTI se efetiva pelas representações brasileiras no exterior que recebem, inicialmente, os pedidos de ajuda encaminhados ao governo brasileiro. É também por meio dessas representações que os recursos – financeiros ou materiais – são distribuídos. As assessorias internacionais dos demais ministérios articulam as ações dentro da estrutura administrativa e com empresas públicas, fundações e autarquias, bem como a iniciativa privada. A análise de cada caso e de cada necessidade específica mobiliza diferentes áreas e recursos nacionais, sejam públicos, privados ou mistos.

A despeito da atribuição feita mediante o decreto presidencial, o GTI-AHI ainda carece de suporte legal para o exercício da coordenação e para tornar mais eficazes suas iniciativas. Nesse sentido, com vistas a estruturar as ações de AHI, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 737/2007,³ que dispõe sobre a permissão de uso e doação de bens móveis, inclusive daqueles integrantes dos órgãos e entidades da administração pública federal e regula a articulação de convênios com outros entes federativos.

Ainda como parte do esforço do governo visando a assegurar celeridade na realização das ações humanitárias brasileiras, cabe registrar o estabelecimento, no ano 2009, de um armazém humanitário na Base Área do Galeão,⁴ Rio de Janeiro, que recepciona as ajudas a serem transportadas pela Força Aérea Brasileira (FAB). O armazém conta com 14 toneladas de alimentos de alto valor calórico, prontos para o consumo imediato de populações em situação de emergência (MRE, 2009).

5 Considerações finais

A presença brasileira nas ações de AHI tem oscilado entre uma atuação coordenada pelos desígnios da ONU e a construção de um perfil próprio no desempenho de suas responsabilidades. O Brasil, cuja inserção regional sempre esteve acompanhada pela marca da diferenciação, já se lançou como ator protagônico na AHI.

O crescimento do envio de doações a países em situação de calamidade pública demonstra a posição brasileira de firmar-se como referência para o desenvolvimento internacional e de aumentar sua contribuição para o alívio de situações emergenciais nos países mais pobres. Para tanto, observam-se esforços envidados em estruturar um arcabouço legal interno e articular medidas políticas de forma a tornar o encaminhamento das AHIs mais ágil e eficiente. Quanto ao âmbito internacional, o Brasil vem tentando alterar o *modus operandi* e as definições quanto à atuação de missões de paz e de missões de assistência humanitária.

Atualmente, tramita no Congresso Nacional projeto de lei que pretende sanar a lacuna legislativa existente sobre ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil. A oportunidade e a conveniência de lei reguladora implicam: *i*) a permissão de uso e doação de bens móveis, inclusive alimentos do estoque público do governo federal; *ii*) a regulação

3. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/452126.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2010.

4. A Base Aérea localizada no aeroporto do Galeão é o ponto de onde parte a maioria dos aviões militares brasileiros.

da especificação das doações em espécies e suas despesas decorrentes em conta da dotação orçamentária consignadas anualmente; e *iii*) a autorização à União no sentido de firmar convênios, ajustes ou acordos com os demais entes federativos, fundações privadas ou públicas, bem como com ONGs, organismos internacionais ou outros países. Dessa forma, o Executivo, que tem utilizado de Medida Provisória para o envio de AHI, o que muitas vezes dificulta a rápida resposta exigida em casos urgentes, terá um arcabouço legal específico para a questão, e serão sanados os problemas quanto à rapidez no envio da ajuda.

As ações brasileiras nas diversas frentes, regional, multilateral e bilateral, têm como resultado a melhoria da AHI e a consolidação do Brasil como referência em questões de ajuda humanitária. Em consequência, o país pode contribuir para o desenvolvimento internacional autossustentado, mostrando o êxito obtido com as iniciativas-piloto que unem cooperação para o desenvolvimento e AHI.

REFERÊNCIAS

MDS. **A Assistência Humanitária Internacional do ponto de vista do MDS**. Gabinete do Ministro, Assessoria Internacional. Disponível em: <<http://www.assistenciahumanitaria.mre.gov.br/documentos/A%20Assistencia%20Humanitaria%20Internacional%20do%20ponto%20de%20vista%20do%20MDS2.pdf/view>>. Acesso em: 1º set. 2010.

MRE. Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. **Relatório de Assistência Humanitária 2006-2009**. Brasília, 2009.

_____. **Assistência Humanitária**. Ação contra a fome e assistência humanitária. Apresenta descrição sobre Assistência Humanitária Internacional. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistencia-humanitaria/assistencia-humanitaria>>. Acessado em: 1º set. 2010.

SCHMITZ, G. O.; BEZERRA LIMA, J. B.; CAMPOS, R. P. de. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo brasileiro. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, p. 35-45, Ipea, 2010.

SEITENFUS, R. A. S.; ZANELLA, C. K.; MARQUES, P. M. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 15, Funag, 2007.