

ALÉM DO HAITI: A QUEM SE DESTINA A COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA BRASILEIRA?

João Antônio dos Santos Lima¹

RESUMO

Desde o início do século XXI, países emergentes têm atuado com maior vigor na cooperação humanitária, campo até então dominado pelos doadores tradicionais do Norte. Apesar da recente participação, a literatura especializada sobre a cooperação humanitária brasileira tem dado maior ênfase à atuação do país no Haiti. Nesse sentido, este trabalho busca, mediante análise exploratória de dados, averiguar o escopo da cooperação humanitária brasileira, no período de 2007 a 2014, para além do Haiti. Empiricamente, o estudo faz uso de um banco de dados que aglomera as informações relacionadas: à forma utilizada pelo governo para prestar a cooperação humanitária; ao destinatário; aos dispêndios relacionados a cada atividade; e ao ano da ação. Do ponto de vista da revisão de literatura, o trabalho analisa o comprometimento do governo federal a partir dos apelos humanitários internacionais, a participação relativa do país com países lusófonos e com os assuntos humanitários na vizinhança, traçando um paralelo com as práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento por outros países emergentes e por países doadores tradicionais.

Palavras-chave: cooperação internacional; cooperação humanitária; avaliação de políticas públicas.

ABSTRACT

Since the beginning of the 21st century, emerging countries have been more active in humanitarian cooperation, a field previously dominated by traditional Northern donors. Despite the recent participation, the specialized literature on Brazilian humanitarian cooperation has given greater emphasis to the country's performance in Haiti. In this sense, this work seeks, through an exploratory analysis of data, to ascertain the scope of Brazilian humanitarian cooperation, in the period 2007-2014, beyond Haiti. Empirically, the study makes use of a database that aggregates information related to the form used by the government to provide humanitarian cooperation; the recipient; the expenditures related to each activity; and the year of action. From the point of view of the literature review, the paper analyzes the commitment of the federal government to international humanitarian appeals, the country's relative participation with Portuguese-speaking countries and humanitarian affairs in the neighborhood, drawing parallels with international cooperation practices for development by other emerging countries and traditional donor countries.

Keywords: international cooperation; humanitarian cooperation; public policies evaluation.

JEL: F35; H84.

1 INTRODUÇÃO

Desde o início do século XXI, a crescente participação dos países do Sul como provedores, e não apenas receptores, da ajuda externa e da cooperação internacional tem impulsionado uma nova onda de pesquisas relacionadas ao papel desses países na arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento. Por exemplo, a literatura produzida por pesquisadores dos países doadores do Norte tem debatido a natureza e a participação dos países do Sul nos fluxos financeiros relacionados à cooperação internacional para o desenvolvimento (Zimmermann e Smith, 2011), as motivações

1. Mestre em Ciência Política pela UFPE. Pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

existentes nos países do Sul para promover a cooperação (Mawdsley, 2012) e os conceitos mais adequados para tratá-los, como doadores não tradicionais (Kragelund, 2010) ou doadores emergentes (Rowlands, 2008; Quadir, 2013).

No âmbito da cooperação humanitária, alguns países assumiram mais comprometerimentos, a nível regional e global, como os países que compõem os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), Coreia do Sul, Arábia Saudita, Turquia e Emirados Árabes Unidos (Binder, Meier e Steets, 2010). Do ponto de vista histórico, além da tradição humanitária da Rússia – desde os tempos de União Soviética –, White (2011) ressalta a crescente participação dos países emergentes, principalmente a partir de 2004, no tsunami ocorrido no oceano Índico, com a disposição de recursos da China, Índia e Rússia. Após o desastre de 2004, White (2011, p. 1-6) destaca a participação da China e da Turquia no terremoto que afetou a Caxemira, em 2005; a assistência chinesa para Myanmar após a passagem do ciclone Nargis, em 2008; o apoio dado por Índia e Rússia no terremoto de Sichuan, na China, em 2008; a liderança brasileira no terremoto que abalou o Haiti, em 2010; e as participações da Turquia, China e Índia na enchente que afetou o Paquistão, em 2010.

No Brasil, a cooperação humanitária é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores, tendo suas atribuições delegadas à extinta Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome, no período 2004-2016, e, recentemente, dividida entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Divisão de Temas Sociais (DTS) (O Globo, 2016). Desde 2010, as informações operacionais e financeiras acerca da cooperação humanitária são sistematizadas no âmbito dos estudos sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), coordenado e editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mediante demanda da Casa Civil da Presidência da República. Dessa maneira, os estudos sobre a Cobradi buscam levantar os gastos realizados e sistematizar políticas, programas, projetos e atividades compartilhadas, transferidas e difundidas pela cooperação brasileira, aglomerando uma série histórica de 2005 a 2013 (Ipea, 2010; 2013; 2016).

Para este trabalho, a cooperação humanitária foi analisada a partir da junção de dois entendimentos, também utilizados pelo governo federal brasileiro, sendo um internacional e outro de caráter nacional. Internacionalmente, o sistema das Nações Unidas destaca como princípios humanitários a assistência às vítimas de desastres naturais e outras emergências; o amplo respeito à soberania, à integridade territorial e à unidade nacional dos Estados afetados por desastres mediante o apelo e o consentimento deles para receber a assistência; e o pleno respeito aos princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade (UN, 1991).

No plano nacional, não há uma definição governamental sobre o que é a cooperação humanitária, mas o Ipea (2016, p. 23) utiliza o entendimento adotado pelo Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), formado para coordenar os esforços brasileiros em matéria de cooperação humanitária, onde entende-se que as ações humanitárias têm como finalidade:

[...] 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. (Brasil, 2006).

No período coberto pelos estudos Cobradi, de 2005 a 2013, o governo federal despendeu, aproximadamente, R\$ 822 milhões com a cooperação humanitária, de um total de R\$ 7,9 bilhões (Ipea, 2016), representando

10,3% dos gastos totais. Nesse período, a participação relativa da cooperação humanitária no total da cooperação variou de 0,31%, em 2005 (Ipea, 2010), a 17,6%, em 2010, principalmente em virtude do comprometimento do país com o terremoto do Haiti (Ipea, 2013). Em termos absolutos, os gastos saltaram de R\$ 1,2 milhões, em 2005, para R\$ 284,2 milhões, em 2010, e, após o pico da cooperação humanitária no Haiti, os dispêndios caíram para R\$ 46,8 milhões, em 2013 (Ipea, 2016, p. 125).

De fato, raramente se aborda a cooperação humanitária brasileira sem mencionar a atuação no Haiti, o que gera com frequência um viés sobre o que o país tem feito para além da ilha caribenha. Em termos financeiros, a aprovação das medidas provisórias nºs 480 e 486 autorizaram a inclusão de R\$ 130 milhões de créditos extraordinários para custear as ações de recuperação e reconstrução do Haiti (Ipea, 2013, p. 70), refletindo os altos valores evidenciados na cooperação humanitária, em 2010, e posicionando o Haiti como o principal beneficiário da cooperação brasileira em 2010, alcançando 47,4% dos dispêndios da Cobradi (*Ibidem*, p. 20).

Em termos operacionais, Hirst (2012) destaca que o contexto de reconhecimento e sucesso da liderança militar brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah) foi substituído pelo cenário de desastre natural e aguda crise humanitária, após o terremoto. Portanto, a difícil delimitação das ações de assistência técnica e de estabilização, na era pré-terremoto, transformou-se em uma sobreposição de tarefas, criando novos empecilhos para o melhor gerenciamento da crise e das atribuições dadas a civis e militares (Hirst, 2012, p. 23-24).

Do ponto de vista político e estratégico, Costa Leite *et al* (2014, p. 38) consideram o Haiti como um laboratório para o engajamento multissetorial do Brasil. Isto porque, elenca-se, a liderança do país na Minustah, o engajamento das tropas brasileiras para além das atividades militares, o suporte do país em projetos de cooperação técnica, as bolsas de estudos para haitianos estudarem no Brasil e o envolvimento de organizações não governamentais brasileiras.

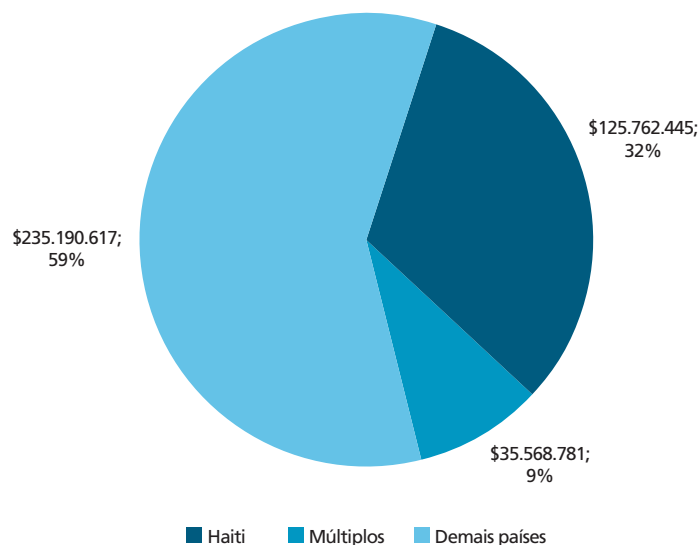
Para o cenário pós-desastre no Haiti, Milani, Baran e Bras (no prelo) destacam o papel das ideias, interesses e instituições do Brasil como provedor da cooperação para o desenvolvimento naquele país. Sobre as ideias, os autores ressaltam o discurso oficial da diplomacia brasileira na cooperação para o desenvolvimento, ao usar conceitos como não condicionalidades, parcerias, similaridades sociais e culturais, legado histórico, compartilhamento de experiências, horizontalidade, respeito à soberania etc. No tocante às instituições, Milani, Baran e Bras (no prelo) resumem a quantidade de instituições atuantes na cooperação internacional brasileira, os esforços da ABC diante de suas limitações institucionais, como ausência de marco legal, insuficiência de recursos financeiros para coordenar todos os projetos de cooperação e falta de mecanismos rigorosos de avaliação de projetos. Por fim, os interesses ressaltam a ênfase do governo brasileiro na cooperação interestatal e horizontal, e, em alguns casos, por meio de organizações da sociedade civil.

Para fins de ilustração, no período 2007-2014, 32% do orçamento da cooperação humanitária foi destinado às ações no Haiti, o equivalente a US\$ 125,7 milhões (gráfico 1). Enquanto isso, US\$ 235,1 milhões foram destinados para ações humanitárias brasileiras em 103 países, correspondendo a 59% dos recursos. Em outras palavras, os dispêndios com o Haiti representam mais do que a metade do que fora gasto com outros 103 países durante o mesmo período. Além disso, o governo federal destinou US\$ 35,5 milhões, aproximadamente 9% do total, em atividades humanitárias lideradas por organizações internacionais ou ONGs direcionadas para mais de um país.

GRÁFICO 1

Alocação de recursos na cooperação humanitária brasileira (2007-2014)

(Em US\$)



Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

Além da predisposição para colaborar em cenário de operação de paz,² o Brasil também assumiu um papel relevante no cenário da doação de itens de primeira necessidade. Mediante a promoção de políticas sociais de combate à fome e segurança alimentar e nutricional no nível doméstico e da difusão delas no plano internacional (Fraundorfer, 2013), o país obteve notoriedade internacional e capacidade logísticas e financeiras, sendo, por fim, reconhecido pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) como um dos maiores colaboradores e doadores de alimentos em 2012 (Brasil, 2012).

A partir deste breve panorama e das atividades desempenhadas no Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, e, especificamente, no âmbito do Projeto Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, este trabalho sintetiza as informações coletadas, refinadas, tratadas e analisadas sobre a cooperação humanitária brasileira no período 2007-2014, visando à complementariedade de informações disponibilizadas nos três relatórios Cobradi.

De forma mais específica, em função da literatura que ressalta com frequência a presença brasileira no Haiti, seja em relatórios oficiais do governo (Ipea, 2010; 2013; 2016), seja por pesquisadores (Rowlands, 2008; Binder, Meier e Steets, 2010; Binder e Meier, 2011; Costa Leite *et al.*, 2014; Milani, Baran e Bras, no prelo), questiona-se: com a exceção do Haiti, para onde vão as contribuições da cooperação humanitária brasileira e quais os padrões encontrados na alocação de recursos nessa modalidade?

A partir dessa pergunta, este artigo se divide em três seções. A primeira seção apresenta noções gerais sobre a CID, os padrões encontrados nas alocações de recursos por países do Norte e alguns países emergentes e os achados empíricos sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. A seção seguinte descreve os procedimentos tomados na elaboração do banco de dados e alguns entendimentos retirados da revisão de literatura. Por fim, a terceira seção analisa, em

2. De 1957 a 2010, o país já tinha participado de 25 operações de manutenção da paz, com aproximadamente 20 mil militares organizados em contingentes ou na condição de observadores (Ipea, 2010, p. 45).

caráter exploratório, os resultados e o comprometimento assumido pelo Brasil em termos regionais, políticos e financeiros, e as possíveis explicações para as variações evidenciadas nas doações de itens de primeira necessidade e nas contribuições financeiras para fins humanitários.

2 COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: ALTRUÍSMO E INTERESSES

Apesar do discurso em prol do desenvolvimento de capacidades dos países mais pobres, a literatura mostra que há muitos interesses na disposição da ajuda externa ou da CID, tanto por países doadores do Norte quanto pelos países do Sul global.

2.1 Panorama global

Esta seção abordará os entendimentos gerais sobre as razões pelas quais os países cooperam (Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2003; Pankaj, 2005; Lancaster, 2007), os achados empíricos sobre as motivações dos países do Norte para alocar recursos na ajuda externa (Schraeder, Hook e Taylor, 1998; Alesina e Dollar, 2000; Neumayer, 2003; Berthèlemy, 2006) e algumas evidências sobre a cooperação desenvolvida pelos países do Sul (Milani, Suyama e Lopes, 2013; Mello e Souza, 2012), como na África do Sul (Alden e Soko, 2005; Taylor, 2011), na China (Bräutigam, 2011; Zhang, Gu e Chen, 2015) e na Índia (Chaturvedi *et al.*, 2014; Chaturvedi, 2015).

Seguindo o argumento apresentado por Lancaster (2007), a pergunta inicial a ser feita no campo da CID seria: se os Estados são responsáveis pela segurança e bem-estar de seus próprios cidadãos, por que eles forneceriam seus próprios recursos públicos para promover o bem-estar de pessoas de outros países?

Lancaster (2007) sumariza as interpretações dadas por várias correntes teóricas das relações internacionais, no intuito de evidenciar a carência de análises partindo do plano doméstico para explicar a ajuda externa. Na síntese, Lancaster (2007) afirma que os realistas interpretam a ajuda externa como um instrumento usado a serviço dos interesses securitários do país doador. Para as correntes marxistas, os teóricos da dependência, os pós-modernos e os pesquisadores antiglobalização, há um entendimento comum de que a ajuda externa é um mecanismo utilizado por Estados dominantes para controlar e explorar os demais países. A visão liberal interpreta a ajuda como um instrumento para os Estados resolverem seus problemas de interdependência e globalização. Por fim, Lancaster (2007) considera a visão construtivista como a expressão de uma norma, fruto da assistência dada pelos Estados ricos para os pobres.

Outra alternativa é a visão oferecida por Pankaj (2005), ao compreender que as visões pró e contra a ajuda externa podem ser divididas nos níveis micro e macro. No nível micro, entende-se as implicações das políticas e programas da CID nos arranjos locais, regionais e nacionais, tanto para os países doadores, quanto para os receptores. No nível macro, o foco recai sobre as implicações da ajuda externa no plano internacional, como na disposição de poder político e econômico entre os países no sistema internacional.

A partir dos diferentes pontos de vista teóricos e das análises normativas sobre a ajuda externa – e as possíveis consequências sobre as arenas sociais, políticas e econômicas dos países receptores –, Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) defendem que é de fundamental importância analisar o papel dos interesses como determinantes para a alocação dos recursos da

ajuda externa, seja para o doador, seja para o receptor. Apesar do discurso de horizontalidade, pregado na cooperação Sul-Sul, baseada na demanda ou sem interferir em assuntos políticos domésticos, a cooperação ainda se mantém atrelada à política, aos interesses e às estratégias nacionais da política externa do país.

Diante dos pressupostos elencados pelas correntes teóricas – realismo, liberalismo, marxismo e, em alguns casos, humanitarismo –, Schraeder, Hook e Taylor (1998) reforçaram a possibilidade de distinguir como as políticas de ajuda externa de países do Norte (EUA, França, Japão e Suécia) estão ligadas às necessidades humanitárias³ dos países demandantes, com a importância estratégica para o doador, o potencial econômico e comercial, a similaridade cultural e os fatores geográficos.

Para Schraeder, Hook e Taylor (1998), as necessidades humanitárias mostram pouca relação com o repasse de ajuda externa, refutando a hipótese de política externa altruísta. Além disso, a ajuda externa provida durante a Guerra Fria era diretamente afetada pelo posicionamento ideológico do país receptor (capitalista/socialista).

Em outro estudo, Alesina e Dollar (2000) analisaram os padrões de alguns grandes doadores, como Estados Unidos, França e Japão. Nos Estados Unidos, a análise evidenciou o papel político da ajuda externa, pois um terço dela foi direcionada para Egito e Israel, importantes aliados geopolíticos no Oriente Médio. No caso francês, a ajuda externa fornecida pelo país é relativamente comprometida com o bem-estar das ex-colônias do país, evidenciando-se os laços históricos da antiga metrópole, que pode ser ligada pela proximidade linguística, pela estrita relação étnica com a ex-colônia ou com a preferência comercial. No caso japonês, a ajuda externa fornecida pelo país está atrelada ao apoio dos países receptores nas resoluções de interesse do governo japonês votadas no âmbito das Nações Unidas.

Alesina e Dollar (2000) também evidenciaram o nível de importância dado pelos países doadores em relação ao papel da democracia nos receptores, a relação comercial e o histórico colonial. Mesmo com a defesa pública dos valores democráticos e liberais pelos doadores, constata-se que os laços linguísticos semelhantes (principalmente as ex-colônias) são mais propensos a receber a ajuda externa do que países com mais estabilidade política em regimes democráticos. Alesina e Dollar (2000, p. 42-45) ressaltam que um país com passado colonial recebe mais ajuda – mesmo que seja menos democrático – do que um país mais democrático, mas sem passado colonial com o doador.

Outro tema sensível na alocação da ajuda externa por países do Norte é a garantia dos direitos humanos nos países receptores, por vezes atrelada às noções de democracia. Para este tema, Neumayer (2003) afirma que os dados não apresentam significância estatística entre o maior volume de ajuda externa e mais respeito aos direitos humanos. Em outras palavras, a defesa dos direitos humanos em países receptores não influencia na alocação de recursos pelas agências bilaterais. A exceção está na alocação de recursos por organismos multilaterais, que, após o fim da Guerra Fria, passaram a pressionar mais os países a assumirem os valores democráticos.

3. Os autores abordam as necessidades humanitárias em termos de expectativa de vida da população do país receptor da ajuda e em ingestão calórica diária da população, gerando, por sua vez, uma expectativa de maior cooperação com países africanos que sofrem com a baixa expectativa de vida e com baixos níveis de ingestão de calorias diárias, isto é, insegurança alimentar e nutricional (Schraeder, Hook e Taylor, 1998, p. 303).

Entre países do Sul, Milani, Suyama e Lopes (2013, p. 33) ressaltam o comprometimento dos países com suas respectivas regiões, assumindo inclusive o papel de líder regional, como o papel da África do Sul no continente africano, a cooperação indiana nos países vizinhos (Afeganistão, Butão e Nepal), a influência do México no Caribe e com os países da América Central (Costa Rica, El Salvador e Guatemala), a cooperação regional da Turquia no Oriente Médio, na Europa dos Balcãs e na Ásia (Afeganistão, Paquistão, Cazaquistão e Quirguistão). Além do comprometimento com suas regiões, China, Índia e Turquia têm cooperado com maior vigor também no continente africano.

Especificamente no caso da cooperação promovida pela África do Sul, Grobbelaar (2014) destaca quatro vantagens comparativas do país no cenário do desenvolvimento internacional. Em primeiro lugar, ressalta-se o elo entre as experiências históricas do país com a identidade compartilhada com a região, permitindo-lhe maior engajamento com seus vizinhos em causas internacionais. Em segundo lugar, apesar de lhe faltar experiência para atuar como um “doador”, o país tem compartilhado conhecimentos com outros países africanos em matéria de reconciliação, democracia e promoção da paz em Estados com baixos níveis de governança. Além desses dois temas, destacam-se também as competências com o gerenciamento das finanças públicas e estatísticas em foros regionais e o seu papel como agente impactante em projetos de infraestrutura, fornecendo suporte para temas na área de recursos hídricos, água, transporte, energia e telecomunicações (Gobbelaar, 2014, p. 56).

Em relação ao engajamento da África do Sul na CID, Alden e Soko (2005) são mais críticos quanto às intenções do país no continente africano, ressaltando o apoio às diferentes formas de cooperação regional, a coexistência da cooperação com a participação de empresas multinacionais e paraestatais nos países parceiros e as discussões sobre o seu papel como líder regional, frente à economia nigeriana.

Na Índia, a cooperação para o desenvolvimento se distingue tanto da ajuda externa dos países do Norte quanto da cooperação Sul-Sul dos países emergentes em seis pilares, sendo eles: *i*) inclusivo e sustentável; *ii*) baseado nas experiências desenvolvimentistas da Índia; *iii*) sem condicionalidades; *iv*) baseado na demanda; *v*) baseado em ganhos mútuos; e *vi*) contributivo para o *soft power* indiano (Chaturvedi *et al.*, 2014). Além disso, a cooperação indiana é conduzida a partir de quatro modalidades, sendo elas, a cooperação técnica e econômica indiana, as linhas de crédito, o comércio e o investimento e as concessões de bolsa de estudo (*Ibidem*, p. 12). Em linhas gerais, a cooperação indiana é fortemente direcionada aos países do seu entorno, como Butão, Afeganistão, Maldivas, Nepal, Sri Lanka, Myanmar, Bangladesh e Mongólia e, também, com países da África e da América Latina, em menor proporção (*Ibidem*, p. 36).

A cooperação chinesa diferencia-se da ajuda externa em cinco pontos, sendo: *i*) a incessante contribuição para que os países receptores construam suas próprias capacidades para o desenvolvimento; *ii*) a não imposição de condições políticas; *iii*) a adesão aos princípios de igualdade, benefícios mútuos e desenvolvimento comum; *iv*) a busca pelo melhor, mas de forma realista; e *v*) a manutenção do ritmo e a atenção às reformas e às inovações (Zhang, Gu e Chen, 2015). De acordo com Zhang, Gu e Chen (2015, p. 30), a cooperação chinesa alcançou 161 países e mais de 30 organizações regionais e internacionais. Além disso, aproximadamente 45% da cooperação chinesa foi direcionada para África, seguida por Ásia, com 32%, América Latina e Caribe com 12%, Oceania com 4% e Europa Oriental com 0,3%.

2.2 A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional

No caso da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, a literatura pode ser dividida a partir do ponto de vista governamental, de pesquisadores vinculados ao governo e das análises feitas por membros da sociedade civil, que ora reforçam a ligação da cooperação com a política externa, ora destacam temas ou regiões. Por exemplo, destacam-se as publicações referentes aos Relatórios Cobradi como publicações oficiais do governo federal (Ipea, 2010; 2013; 2016), as análises de burocratas e pesquisadores de instituições públicas (Iglesias Puente, 2010; Abreu, 2013), as visões que associam as estratégias da cooperação Sul-Sul à política externa brasileira (Lima, 2005; Saraiva, 2007; Pecequilo, 2008; Leite, 2011; Milani e Carvalho, 2013), o papel do Brasil na arquitetura da CID (Inoue e Vaz, 2012; Faria e Paradis, 2013; Costa Leite *et al.*, 2014), os estudos que exploram o uso da cooperação brasileira para promover a imagem do país regionalmente (Burgess, 2008; Malamud, 2011) e os estudos sobre a cooperação brasileira voltados para temas específicos como democracia e direitos humanos (Abdenur e Souza Neto, 2013), saúde (Almeida *et al.*, 2010; Milani e Lopes, 2014), agricultura e segurança alimentar e nutricional (Fraundorfer, 2013; Costa Leite, Suyama e Pomeroy, 2013; Milhorange, 2013).

Incumbido de coletar, sistematizar e analisar os gastos e as práticas da cooperação brasileira desde 2010, o Ipea tem tornado transparente e acessível à sociedade civil o que o Brasil tem feito, como tem feito e quanto tem sido gasto na promoção do desenvolvimento internacional, mediante a compreensão da realidade brasileira e sem seguir, necessariamente, as noções de fluxos financeiros, presentes nas declarações do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE).

Em decorrência da natureza da instituição e do comprometimento em melhorar as políticas públicas brasileiras, o processo de coleta, refinamento e análise dos dados tem sido constantemente debatido internamente e junto aos atores governamentais parceiros, mediante discussões sobre novas abordagens, possíveis mudanças nos desenhos de pesquisas e desafios da cooperação brasileira (Schmitz, Lima e Campos, 2010; Schmitz, Lima e Somaio, 2010; Campos, Lima e Gonzalez, 2012; Lima, Campos e Pereira Júnior, 2014; Mello e Souza, 2014). Entre as atuais perspectivas, destacam-se o reenquadramento conceitual dos gastos, a ampliação da análise qualitativa sobre as práticas da cooperação brasileira e as estratégias brasileiras frente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Ipea, 2016).

Quanto à percepção da cooperação brasileira à luz da política externa brasileira, Lima (2005) ressalta duas ideias para analisar o engajamento das potências regionais no campo da cooperação Sul-Sul. Em primeiro lugar, utilizando o conceito de *system-affecting state* de Robert Keohane, Lima (2005, p. 25) ressalta a ação coletiva e o perfil relativamente forte das potências regionais em arenas multilaterais, como forma de minimizar os recursos e as capacidades relativamente limitadas, comparada às das potências. Em segundo lugar, Lima (2005) considera que os países precisam demonstrar credibilidade e estabilidade econômica para atrair a confiança dos mercados internacionais. No âmbito das relações Sul-Sul, países como Brasil, Índia e África do Sul utilizaram o contexto econômico e político internacional favorável para unir esforços tanto em grupo, como no IBAS e ampliando suas atuações bilaterais na cooperação Sul-Sul (Lima, 2005).

Considerando as discussões públicas sobre as preferências do governo Lula em explorar as aproximações com parceiros da América do Sul, da Ásia e da África, em contraponto às relações

especiais com os Estados Unidos, Pecequillo (2008) ressalta que a combinação entre cooperação horizontal e vertical na política externa brasileira é fruto de um equilíbrio existente no plano global-multilateral e hemisférico-bilateral. Em outras palavras, a proximidade com outros países emergentes não simboliza um direcionamento único e exclusivo das relações internacionais do Brasil com os países do Sul, mas de uma atividade concomitante com as políticas e projetos desempenhados junto aos países do Norte.

Com foco para o aspecto regional, Saraiva (2007) considera que o engajamento do Brasil na cooperação Sul-Sul deve ser visto a partir do comprometimento com outras potências regionais aptas a influenciar a agenda internacional em questões pontuais e, também, no engajamento do país com a sua região (América do Sul, especificamente).

Nesse ponto, há discussões sobre a real capacidade do país em se manter como líder regional da América do Sul. Por exemplo, Malamud (2011) elenca alguns obstáculos enfrentados pelo Brasil ao tentar obter apoio dos países da vizinhança, tais como na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, nas negociações comerciais do Mercosul e no apoio regional para lançar candidatos brasileiros a postos em organismos internacionais. Além das dificuldades obtidas para obter apoio no plano internacional, Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 32) também ressaltam outros desafios na América do Sul, principalmente no plano bilateral, como na crise vinculada à empresa Odebrecht no Equador, na nacionalização das instalações da Petrobras na Bolívia e nas renegociações dos termos do Tratado de Itaipu no Paraguai.

Ainda no nível regional, destaca-se também o papel da opinião pública doméstica⁴ sobre o diálogo político com Hugo Chávez na Venezuela e com o governo castrista em Cuba, que ora assume uma opinião conservadora com oposição ao abandono da tradição de não intervenção, ora apoia o envolvimento mais ousado e a construção de uma estratégia regional-global (*Ibidem*, p. 31).

Enquanto isso, Burges (2008) evidencia a política externa brasileira na região sob o conceito de hegemonia consensual, na qual um Estado predominante, mas não dominante, pode assumir a liderança mediante a disseminação explícita de ideias e da noção implícita de coerção. Dessa maneira, a força vem mais da capacidade de o Brasil agregar e avançar na resolução de problemas e na busca de interesses dos países da região do que na criação e na manutenção da ordem (Burges, 2008, p. 74).

Outro ponto que merece destaque é a relação com os países lusófonos, que ora ressalta a facilidade na comunicação, ora se assemelha às preferências dadas pelos países do Norte com suas ex-colônias. Desconsiderando as interpretações liberais, como a otimização do tempo e da gestão ao não encontrar obstáculos na comunicação, ou as neocolonialistas, na replicação dos modelos de colonizador e colonizado, os estudos Cobradi destacam a predisposição do governo brasileiro em cooperar com os países lusófonos da África e da Ásia (Ipea, 2013, p. 21-22; 2016, p. 28).

De acordo com os últimos dados publicados, referentes ao período 2011-2013, quatro dos cinco maiores beneficiários da cooperação técnica brasileira são lusófonos, sendo eles Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné-Bissau. Angola é o 9º maior beneficiário e Cabo Verde o 13º (Ipea, 2016, p. 28).

4. Para um maior acompanhamento sobre o posicionamento da opinião pública e da mídia em matéria de política externa, recomendam-se os Boletins Quadrimestrais do grupo de pesquisa Imprensa, Opinião Pública e Política do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Disponível em: <<https://goo.gl/S5qX6u>>.

Tratando todas as modalidades, de acordo com os dados de 2010 (Ipea, 2013) o governo brasileiro despendeu R\$ 12,2 milhões no total da cooperação com o Timor-Leste, representando 52,3% dos gastos alocados na cooperação da Ásia e Oriente Médio naquele ano. Na África, os países lusófonos – Cabo Verde (R\$ 15,7 milhões), Guiné-Bissau (R\$ 13,7 milhões), Moçambique (R\$ 8,6 milhões), São Tomé e Príncipe (R\$ 6,7 milhões) e Angola (R\$ 4,6 milhões) – foram os maiores parceiros em 2010, consolidando 69,3% dos gastos do governo federal na região (Ipea, 2013, p. 21-22).

Considerando-se esses gastos levantados, relativos à cooperação técnica e ao total da cooperação brasileira nos anos recentes, indaga-se em qual medida a cooperação humanitária prestada pelo governo federal brasileiro pode mostrar preferências ou maiores comprometimentos com regiões ou com similaridades culturais, apesar dos princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade destacados nas Resoluções nºs 46/182 e 58/114 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

2.3 O Brasil na cooperação humanitária

Para Binder e Meier (2011), apesar do discurso de universalidade, o campo humanitário foi dominado por normas e interesses de governos e organizações do Ocidente até 2004, quando ocorreu o tsunami na costa do oceano Índico. Desde então, os países emergentes têm atuado de diferentes formas – bilateralmente ou em parceria com organismos internacionais – e em diversas linhas, como em cenários pós-desastres naturais ou pós-conflitos civis.

Por exemplo, enquanto os atores tradicionais entendem as ações humanitárias como aquelas para salvar vidas, aliviar o sofrimento e proteger a integridade humana durante e após as emergências, os países emergentes englobam todas as formas de contribuições para auxiliar pessoas necessitadas, incluindo a caridade religiosa, a cooperação para o desenvolvimento e a assistência em desastres (Binder e Meier, 2011, p. 1137). Em grande medida, as noções utilizadas pelos países emergentes se assemelham aos princípios compartilhados na CSS, tais como o respeito à soberania nacional, à propriedade nacional, à independência, à igualdade, à não condicionalidade, à não interferência em assuntos domésticos e ao benefício mútuo (United Nations, 2010, p. 2).

Em relação ao princípio da não interferência e do respeito à soberania nacional, White (2011) ressalta que a alocação de recursos dos países emergentes na cooperação humanitária é visivelmente voltada ao socorro em situações de desastres naturais, em vez de situações relacionadas com conflitos internos, sugerindo que eles são sensíveis a assuntos políticos nacionais como conflitos civis, étnicos ou territoriais.

No caso brasileiro, Binder, Meier e Steets (2010) destacam a emergência do país como potência regional na América Latina, a liderança do país na Conferência dos Doadores para o Haiti no pós-terremoto, a participação ativa do país no Grupo de Apoio a Estratégias Internacionais para Redução de Desastres das Nações Unidas e no Programa Global de Redução e Recuperação Pós-Desastres do Banco Mundial. Além disso, o país tem se destacado na temática da assistência alimentar,⁵ em decorrência da posição do país como um dos maiores produtores e exportadores de produtos agrícolas e da campanha Fome Zero (Binder, Meier e Steets, 2010, p. 12).

5. Para maior detalhamento sobre os enlaçamentos entre a cooperação brasileira para o desenvolvimento e as políticas de segurança alimentar e nutricional, ver Beghin (2014).

Até 2004, quando o governo federal criou a Coordenação-Geral de Ações Internacionais e Combate à Fome (CGFome),⁶ as ações voltadas para a cooperação humanitária eram atendidas em caráter *ad hoc* e com pouca articulação institucional. Para dar suporte às ações humanitárias, a Presidência da República criou o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), com o objetivo de coordenar os esforços brasileiros e formular propostas de projetos de lei, visando a autorização *lato sensu* para as ações empreendidas pelo Brasil (Brasil, 2006).

Entre as atividades do GTI, destacam-se as aprovações das leis referentes à doação de estoques públicos de alimentos. Por exemplo, em 2008, o Poder Executivo foi autorizado a doar para Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica, “para atender às populações afetadas por eventos meteorológicos adversos e de grandes proporções” (Brasil, 2008) e para a Autoridade Nacional Palestina, em “apoio à economia palestina para a reconstrução de Gaza” (Brasil, 2010).

Atualmente, vigora-se a Lei nº 12.429, que autoriza a União a doar, por intermédio do PMA, para Cuba, Bolívia, El Salvador, Guatemala, Haiti e Nicarágua, na América Latina; Etiópia, Níger, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Somália e Zimbábue, na África; Autoridade Nacional Palestina; República Democrática Popular da Coreia; e Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁷, desde que não comprometa o atendimento às populações vitimadas por eventos sionaturais adversos no território nacional (Brasil, 2011).

Em síntese, esta seção reuniu de forma não exaustiva a alocação de recursos e projetos por países do Norte e do Sul na cooperação internacional para o desenvolvimento, as interpretações dadas sobre a atuação brasileira na CID, diferentes posicionamentos sobre o país como líder regional, a participação relativa dos países lusófonos na alocação de recursos pela cooperação brasileira, a institucionalidade conferida à política humanitária mediante a institucionalização de um grupo interministerial e as autorizações concedidas em forma de decreto e lei que possibilitaram as doações nos últimos anos.

3 BASE EMPÍRICA

3.1 Coleta e tratamento dos dados

Com o objetivo de complementar as análises previamente realizadas nos estudos Cobradi (Ipea, 2010; 2013, 2016) sobre a cooperação humanitária, este trabalho avança – a partir de seu próprio desenho de pesquisa – na análise exploratória sobre o destino das contribuições brasileiras e quais os padrões encontrados na alocação de recursos nessa modalidade. Nesse sentido, utiliza-se os dados disponíveis publicamente no endereço eletrônico da CGFome, de 2007 a 2014, acessados em janeiro de 2016.⁸

6. Posteriormente trocado para Coordenação-Geral de Ações Internacionais e Cooperação Humanitária.

7. Art. 3º. Parágrafo Único, “Atendida a demanda dos países previstos na Lei, o Ministério das Relações Exteriores poderá destinar os estoques remanescentes a outros países atingidos por eventos sionaturais adversos ou em situação de insegurança alimentar aguda, observados os limites previstos”.

8. Os dados estavam disponíveis até mês de abril no endereço: <<https://goo.gl/LPZfB3>>. Por razões ainda não obtidas, os dados foram provisoriamente retirados do ar.

Em suma, os dispêndios são divididos entre colaborações financeiras e doações. Em termos didáticos, os dados apresentados em colaborações financeiras se referem às contribuições voluntárias para organismos internacionais e/ou embaixadas brasileiras no exterior com o intuito de apoiar ou financiar ações humanitárias, em órgãos como PMA, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e/ou Organizações Não Governamentais (ONGs).

Para fins deste trabalho, após a organização dos dados, excluímos as 60 contribuições financeiras destinadas ao Haiti – por razões já explicadas anteriormente – e as demais que careciam de dados ou não se enquadravam no estudo, como aquelas sem registros financeiros ou doações de entidades privadas.

Em relação às doações de itens de primeira necessidade, o governo federal doou os seguintes itens: *i*) arroz; *ii*) barracas; *iii*) cesta básica; *iv*) cisternas; *v*) farinha de mandioca; *vi*) feijão; *vii*) kit dormitório (contendo colchão de solteiro, lençóis de solteiro, fronhas, cobertores de solteiro e travesseiros); *viii*) leite em pó; *ix*) medicamentos; *x*) milho; e *xi*) sementes. Na fase de tratamento dos dados, foram excluídas as doações para o Haiti e aquelas sem valores monetários. No total, constata-se a promoção de 573 ações humanitárias brasileira em 103 países.⁹

3.2 A busca por padrões

Mediante a natureza dos dados, dois itens podem ser utilizados para expor a destinação das ações humanitárias brasileiras, sendo: *i*) a soma dos valores doados para cada país, em dólares, no período 2007-2014; e *ii*) o número de doações para cada país, no período 2007-2014.

Como este trabalho é baseado em uma lógica exploratória dos dados, ambos serão utilizados para descrever a distribuição geográfica dos dispêndios e da quantidade de ações coordenadas pelo Brasil.

Diante do exposto, três observações serão particularmente abordadas entre os resultados da análise descritiva dos dados: a maior predisposição na alocação de recursos humanitários com países lusófonos; com os países da América Latina e Caribe; e com os países onde o Brasil se faz presente mediante operações de manutenção da paz.

3.2.1 Língua compartilhada

Do ponto de vista normativo, a língua portuguesa comum entre o Brasil e os demais países lusófonos pode se enquadrar em diversas explicações. Para os liberais, a língua comum poderia ser enquadrada como um elemento facilitador nas transações ou na comunicação. Para os neocolonialistas, a participação brasileira nos países lusófonos só ressaltaria um novo padrão de exploração e de afirmação de poder em uma determinada região.

9. Por ordem alfabética, segue: Afeganistão, África do Sul, Angola, Argélia, Argentina, Armênia, Azerbaijão, Bangladesh, Belize, Benim, Bolívia, Bulgária, Burkina-Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Camboja, Cazaquistão, Chade, Chile, China, Cisjordânia, Colômbia, Coreia do Norte, Costa do Marfim, Costa Rica, Cuba, Dominica, Egito, El Salvador, Equador, Etiópia, Fiji, Filipinas, Gâmbia, Gana, Gaza, Guatemala, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Honduras, Ilhas Salomão, Indonésia, Irã, Iraque, Jamaica, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Madagascar, Malauí, Maldivas, Mali, Maurítânia, México, Moçambique, Mongólia, Myanmar, Namíbia, Nicarágua, Níger, Palestina, Panamá, Paquistão, Paraguai, Peru, Quênia, Quirguistão, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República do Congo, República Dominicana, Ruanda, Saara Ocidental, Samoa, Santa Lúcia, São Tomé e Príncipe, São Vicente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Síria, Somália, Sri Lanka, Suazilândia, Sudão, Suriname, Tailândia, Tajiquistão, Timor-Leste, Togo, Tonga, Tunísia, Turquia, Uganda, Uruguai, Venezuela, Vietnã, Zâmbia e Zimbábue.

Constatada na literatura sobre a ajuda externa dos países do Norte, a língua comum e a história colonial são consideradas fatores importantes, como na semelhança social e cultural do país doador (Schraeder, Hook e Taylor, 1998), na relação próxima da ex-metrópole com a ex-colônia (Alesina e Dollar, 2000) ou na relevância da composição étnica dos ex-moradores da colônia dentro do país doador (Berthèlemy, 2006).

Apesar do Brasil não ter sido um país colonizador, a iniciativa da CPLP busca o aprofundamento das relações entre países lusófonos, provados na disposição de recursos pela Cobradi em 2010 (Ipea, 2013) e na cooperação exercida com Guiné-Bissau, mesmo diante de um cenário de instabilidade política e das críticas da comunidade internacional (Abdenur e Souza Neto, 2013). Os países lusófonos da análise são: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

3.2.2 Preferência regional

Outro aspecto destacado pela literatura é a alocação de recursos da cooperação entre os países vizinhos. Por exemplo, Berthèlemy (2006) destaca a relação existente na cooperação do Japão com outros países asiáticos e entre os Estados Unidos e os países da América Latina. A observação também se estende aos países do Sul, como na atuação da China na cooperação Sul-Sul com países vizinhos; a Índia com Afeganistão, Butão e Nepal; o México com os países da América Central e Caribe; a Turquia com países da Ásia e dos Balcãs; e a África do Sul no continente africano (Milani, Suyama e Lopes, 2013).

Para o caso brasileiro, pressupõe-se o maior engajamento com a América Latina e Caribe, em virtude da motivação do país em proteger os interesses regionais como estabilidade, segurança e prosperidade (Rowlands, 2008) e a alocação de 68,1% dos gastos com a cooperação em 2010 (Ipea, 2013, p. 18), apesar das discussões sobre o reconhecimento do país como líder regional (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010; Malamud, 2011). Além disso, a Constituição Federal reforça o comprometimento do país na busca pela “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Brasil, 1988, s/n). Há 25 países listados na população que se encontram na América Latina e Caribe, sendo eles: Argentina, Belize, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Uruguai e Venezuela.

3.2.3 Outras questões relevantes na cooperação humanitária brasileira

O terceiro ponto remonta à participação do Brasil em operações de manutenção da paz. A exclusão do Haiti, como legítimo caso atípico (*outlier*) da população, é resultado da liderança do Brasil na Minustah, isto é, em uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas. Por essa razão, indaga-se em que medida a participação de tropas civis ou militares do Brasil *in loco* nos países pode influenciar no maior número de ações humanitárias brasileiras. A razão pode partir tanto do lado brasileiro, ao gerar maior sensibilidade da diplomacia brasileira com os casos críticos, quanto pelo lado do receptor, ao solicitar o apoio brasileiro diante da presença do país *in loco*. Para o período em estudo, destaca-se a participação de civis e/ou militares brasileiros em 17 operações de manutenção da paz em 16 países (quadro 1).

QUADRO 1

Lista de participações brasileiras por missão e país

Países	Nome da missão
Chipre	Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (Unficyp)
Costa do Marfim	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (Unoci)
Etiópia e Eritreia	Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (Unmee)
Haiti	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (Minustah)
Kosovo	Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (Unmik)
Líbano	Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil)
Libéria	Missão das Nações Unidas na Libéria (Unmil)
Nepal	Missão das Nações Unidas no Nepal (Unmin)
República Centro-Africana e Chade	Missão das Nações Unidas para a República Centro-Africana e o Chad (Minucart)
República Democrática do Congo	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco)
Saara Ocidental	Missão das Nações Unidas para o referendo no Saara Ocidental (Minurso)
Sudão	Missão das Nações Unidas no Sudão (Unmis)
Sudão e Sudão do Sul	Força de Segurança Provisória das Nações Unidas para Abyei (Unisfa)
Sudão do Sul	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (Unmiss)
Timor-Leste	Missão de Paz no Timor-Leste (Unmit) Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor-Leste (Unmiset) Gabinete das Nações Unidas em Timor-Leste (Unotil)

Fonte: Ipea (2010; 2013; 2016).

De forma complementar à análise, ressalta-se a participação relativa do Brasil nos apelos humanitários, isto é, em quanto e em quais apelos humanitários registrados pelo Escritório das Nações Unidas Coordenação de Assuntos Humanitários (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) o país se faz presente. Dessa maneira, torna-se possível analisar em que proporção o Brasil responde aos apelos em cada um dos três grupos estudados ao longo dos anos.

4 RESULTADOS

Com o objetivo de responder adequadamente à pergunta de pesquisa, esta seção será dividida em três subseções. Na primeira, analisam-se os dados referentes às contribuições rotuladas como “Múltiplos”, isto é, destinadas a mais de um país ou dedicadas à manutenção das atividades do ator receptor, que, por conseguinte, impede que seja tratada a partir de questões geográficas ou linguísticas. Em seguida, apresentam-se os dados por países, sendo possível abordar os achados empíricos na literatura sobre CID em países do Norte, nos países emergentes e no Brasil. Por fim, abordam-se com maior profundidade alguns casos relevantes na cooperação humanitária brasileira.

4.1 Cooperação humanitária brasileira para múltiplos atores: iniciativas e campanhas de atores internacionais

No período 2007-2014, o Brasil despendeu US\$ 35,5 milhões com ações humanitárias rotuladas como “Múltiplos” (tabela 1), sendo uma doação de medicamentos no valor de US\$ 13,7 mil, destinada aos três países mais afetados pela epidemia de vírus Ebola (Libéria, Serra Leoa e Guiné), por meio da Organização Mundial de Saúde (OMS) e as demais, via contribuições financeiras a organismos internacionais e ONGs.

Ainda sob o rótulo de doações para múltiplos atores, destacam-se as contribuições de US\$ 16,5 milhões para a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e de US\$ 4,8 milhões para a Organização Mundial de Saúde (OMS) (tabela 1). Entre os dispêndios para a FAO, listam-se aquelas de apoio e manutenção às atividades do órgão; o suporte ao Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos; a contribuição voluntária para o Plano Imediato de Ação da FAO; os repasses com vistas à promoção da segurança alimentar e nutricional e da recuperação agrícola; o apoio à participação de membros da sociedade civil em eventos regionais e globais sobre segurança alimentar e nutricional; o suporte à Agência Caribenha de Gestão de Emergência e Desastres; o apoio à Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025; e a implementação do programa *Purchase from Africans for Africa* (PAA Africa). No caso da OMS, além do registro na forma de doação, previamente comentado, o governo brasileiro também atuou mediante a contribuição financeira, com o mesmo propósito, de assistir humanitariamente a OMS no combate à epidemia do vírus Ebola. Ainda em relação à epidemia, registram-se também as contribuições para a ACNUR, ao Fundo Fiduciário de Resposta ao Ebola das Nações Unidas e ao PMA.

TABELA 1

Ações humanitárias brasileiras para múltiplos atores (2007-2014)

(Em US\$)

Atores	Montante (em US\$)
Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)	16.459.303
Organização Mundial de Saúde (OMS)	4.812.958
Fundo Central de Resposta de Emergência das Nações Unidas (CERF)	3.400.000
Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	3.183.946
Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução de Desastres (UNISDR)	2.580.467
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	1.740.444
Ministério da Defesa	1.219.470
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	997.156
Fundo Fiduciário de Resposta ao Ebola das Nações Unidas	602.845
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)	100.000
Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	100.000
Programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV)	90.000
Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA)	85.000
Outros	65.000
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	60.000
Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)	45.200
Representações Diplomáticas Brasileiras no Exterior	25.991
Fundação Sérgio Vieira de Mello	1.000
Total	35.568.781

Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

Além dos atores já tratados, o Brasil também contribuiu com projetos de segurança alimentar a refugiados na região dos Grandes Lagos Africanos (Botsuana, Moçambique, Namíbia, Zâmbia e Zimbábue) e em outros projetos de apoio e proteção a refugiados do Afeganistão, Sudão e Sudão do Sul, via ACNUR; com a Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP; com o Programa de Formação, visando a prevenção de calamidade e recuperação pós-desastres socionaturais mediante apoio à Organização Internacional do Trabalho (OIT); no estabelecimento do Centro de Excelência para a Redução do Risco de Desastre (CERRD) e no apoio a atividades de resiliência no Haiti, em El Salvador, na Palestina e no Sudão, via a Estratégia Internacional das

Nações Unidas para Redução de Desastres (UNISDR); e mediante o acionamento de Representações Diplomáticas no Exterior e no custeio de transporte de itens de primeira necessidade.

4.2 Cooperação humanitária brasileira por país

Além dos gastos rotulados como “Múltiplos”, o governo federal brasileiro despendeu US\$ 235,1 milhões com 103 países, mediante a coordenação de 502 ações humanitárias (tabela 2). Nesse cenário, Guiné foi o país que menos recebeu recursos brasileiros (US\$ 5.673), enquanto Cuba foi o país que mais recebeu recursos, em um total de US\$ 29,7 milhões (tabela 2). Em número de ações, 25 países receberam apenas uma doação brasileira, enquanto que a Somália recebeu o maior número, 25 no total.

TABELA 2

Estatística descritiva da cooperação humanitária brasileira (2007-2014)

	Soma	Média	Mínimo	Máximo
Dispêndios (US\$)	235.190.617	2.283.404	5.673	29.792.418
Número de ações	502	5	1	25

Fonte: CGFome.

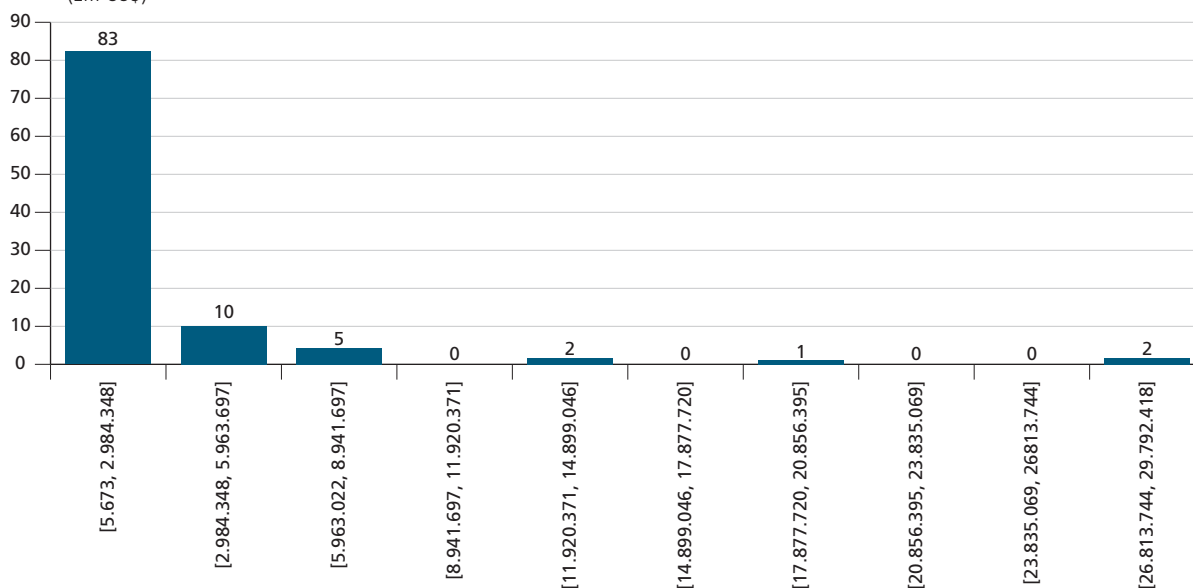
Elaboração do autor.

Para auxiliar no entendimento, a distribuição foi dividida em dez grupos, cada qual separado por um intervalo de US\$ 2.978.675 (gráfico 2). Observa-se que 83 casos, dos 103, situam-se no primeiro décimo da distribuição, 10 casos no segundo décimo e os outros 10 se dispersam entre o terceiro e o último décimo da distribuição.

GRÁFICO 2

Histograma de frequência de países, segundo os dispêndios (2007-2014)

(Em US\$)



Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

TABELA 3

Os maiores receptores da cooperação humanitária brasileira (2007-2014)¹

Países	Valor (em US\$)	Participação nos gastos	Ações
Cuba	29.792.418	12,7%	12
Somália	27.397.477	11,6%	25
Palestina	20.675.812	8,8%	15
Etiópia	13.369.995	5,7%	15
Honduras	12.570.289	5,3%	12
Coréia do Norte	8.331.776	3,5%	4
Níger	7.934.923	3,4%	12
Guatemala	7.532.384	3,2%	15
Senegal	6.675.073	2,8%	12
Zimbábue	5.972.249	2,5%	8
Demais países	94.938.222	40,4%	372
Total entre países	235.190.617	100,0%	502

Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Exceto o Haiti e os gastos rotulados "Múltiplos".

Entre os dez maiores receptores da cooperação humanitária, em termos de ações conduzidas, a lista é ligeiramente alterada, sendo composta por Somália (25), Moçambique (21), Nicarágua (21), Bolívia (20), El Salvador (19), Palestina (15), Etiópia (15), Guatemala (15), Cuba (12) e Honduras (12). Em outras palavras, o número de países da América Latina entre os dez maiores receptores sobe para seis e surge um país lusófono, Moçambique.

A utilização da quantidade de ações por país auxilia na interpretação da cooperação humanitária, considerando a possibilidade de dividir os dispêndios a partir dos recursos do Brasil e das necessidades do doador. Por exemplo, o fenômeno *La Niña* causou inundações e devastações na Bolívia, no fim de 2007, e implicou cinco atuações brasileiras naquele país, sendo duas doações de medicamentos, uma doação de alimentos em cestas básicas e duas contribuições financeiras mediante apoio do Ministério da Defesa. Dessa maneira, ressalta-se que a cooperação humanitária brasileira não é tratada apenas de forma simbólica, mas, de fato, observando as necessidades do país atingido pela tragédia e a melhor disposição de recursos, a partir da disponibilidade no Brasil e das necessidades do parceiro.

Apesar das diferenças no *ranking* de maiores receptores da cooperação humanitária brasileira a partir dos gastos ou do número de ações, observa-se que, ao separar por regiões, os dados são semelhantes. A África recebeu 46,1% dos recursos brasileiros sob a nomenclatura da cooperação humanitária; seguidos pela América Latina e Caribe, com 30,2%; o Oriente Médio, com 14,1%; a Ásia e Oceania, com 9,5%; e a Europa, com uma única doação para a Bulgária, com participação marginal no total (tabela 4).

TABELA 4

Gastos e ações da cooperação humanitária brasileira por regiões (2007-2014)

Regiões	Valor (em US\$)	Participação nos gastos	Ações por região	Participação nas ações
África	108.467.398	46,1%	214	42,6%
América Latina e Caribe	71.131.476	30,2%	178	35,5%
Oriente Médio	33.097.600	14,1%	44	8,8%
Ásia e Oceania	22.444.143	9,5%	65	12,9%
Europa	50.000	0,0%	1	0,2%
Total	235.190.617	100,0%	502	100,0%

Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

Destaca-se que apenas 11,6% dos gastos com a cooperação humanitária brasileira são alocados em países onde o Brasil se faz presente em operações de manutenção da paz (tabela 5). Além disso, ressalta-se que, dos 16 países onde o Brasil atua em operações – incluindo-se o Haiti –, em cinco deles o país não contribui em ações humanitárias, sendo eles: Chipre, Eritreia, Kosovo, Nepal e Sudão do Sul. Nota-se também que o Timor-Leste, país lusófono, é apenas o oitavo em orçamento, entre os países onde o Brasil se faz presente em operações. Entretanto, é o segundo em número de ações, com dez, atrás apenas da Etiópia.

TABELA 5

Gastos e ações da cooperação humanitária brasileira onde se faz presentes nacionais em operações de manutenção da paz (2007-2014)

Operações de Manutenção da Paz	Valor (em US\$)	Participação nos gastos	Ações
1. Com participação Brasileira	27.337.348,33	11,6%	52
1.1. Etiópia	13.369.994,79	5,7%	15
1.2. República Democrática do Congo	4.712.690,44	2,0%	7
1.3. Sudão	4.064.002,37	1,7%	5
1.4. Chade	2.229.945,33	0,9%	2
1.5. Líbano	1.418.271,06	0,6%	5
1.6. República Centro-Africana	640.954,88	0,3%	3
1.7. Timor-Leste	440.452,21	0,2%	10
1.8. Costa do Marfim	333.945,88	0,1%	3
1.9. Saara Ocidental	120.000,00	0,1%	1
1.10. Libéria	7.091,37	0,0%	1
2. Sem participação brasileira	207.853.268,34	88,4%	450
Total	235.190.616,67	100,0%	502

Fonte: Ipea (2010; 2013; 2016); CGFome.

Elaboração do autor.

Considerando-se a baixa tendência apresentada pela cooperação humanitária em termos absolutos, tanto em volume financeiro, quanto em número de ações, o segundo passo deste trabalho consiste em buscar evidências a partir da participação relativa do país na cooperação humanitária. Em outras palavras, indaga-se em que proporção o país responde aos apelos das categorias apresentadas anteriormente, sendo elas: a língua compartilhada; a região; e a participação em operações de manutenção da paz.

No período 2007-2014, os 103 países receptores da cooperação humanitária brasileira registraram 151 apelos humanitários formais junto ao OCHA¹⁰ (Tabela 6). Entretanto, há um paradoxo na cooperação humanitária brasileira, pois o país não atendeu a todos os apelos formalizados no OCHA, mas, ao mesmo tempo, atuou em 502 ações humanitárias.

Por exemplo, geograficamente, entre os 151 apelos registrados no período 2007-2014, onze foram de países da América Latina e Caribe, representando 7,3% do total. Entretanto, o governo brasileiro se comprometeu com 178 ações na região, representando 35,5% das ações brasileiras. Isto significa que o país cooperou 16x mais do que o registrado pelos apelos. Apenas um apelo humanitário, registrado por Honduras em 2008, não foi atendido pelo governo brasileiro em toda a região no período 2007-2014. Em compensação, o país se mostra particularmente sensível nas outras ocasiões, como nas sete ações que atenderam chamado da Nicarágua, em 2007; cinco na Bolívia, em 2008; cinco em El Salvador, em 2009; sete na Guatemala, em 2010; e em 2011, quatro em El Salvador e quatro na Nicarágua. De fato, o Brasil só não atuou na cooperação humanitária em seis países da América Latina e Caribe, sendo Bahamas, Barbados, Granada, São Cristóvão e Névis e Trinidad e Tobago, no Caribe, e Suriname, na América do Sul.

TABELA 6

Comparação entre o número de ações humanitárias brasileiras e o número de apelos humanitários internacionais (2007-2014)

Grupos	Subgrupos	Número de ações brasileiras	Percentual nas ações brasileiras	Número de apelos humanitários	Percentual nos apelos humanitários
Regiões	África	214	42,6%	96	63,6%
	América Latina e Caribe	178	35,5%	11	7,3%
	Ásia e Oceania	65	12,9%	28	18,5%
	Europa	1	0,2%	0	0,0%
	Oriente Médio	44	8,8%	16	10,6%
Língua	Não portuguesa	447	89,0%	149	98,7%
	Portuguesa	55	11,0%	2	1,3%
Operações de Manutenção da Paz	Sem participação brasileira	450	89,6%	110	72,8%
	Com participação brasileira	52	10,4%	41	27,2%
TOTAL	-	502	100,0%	151	100,0%

Fonte: Ipea (2010; 2013; 2016); CGFome; OCHA.

Elaboração do autor.

10. O OCHA disponibiliza, por meio do endereço eletrônico do *Financial Tracking Service*, a lista com os apelos humanitários, organizados por ano, por tipo de apelo e país ou grupo de países. Ver: <<https://goo.gl/mqjkr6>>. Para fins deste estudo, contabilizamos apenas os apelos humanitários dos países receptores da cooperação humanitária brasileira. Doze atores fizeram apelos humanitários e não foram utilizados nesse trabalho, sendo tanto para países quanto para regiões. Segue-se a lista dos apelos que ficaram de fora: África Ocidental, Djibuti, Geórgia, Grandes Lagos, Lesoto, Nigéria, Sahe, Senegal, Sudão do Sul, Sul da África, Ucrânia, Yêmen.

Em relação ao continente africano, o país registra 214 ações, a maior entre todas as regiões, o que implicaria maior comprometimento do país com causas humanitárias dos países africanos. Contudo, o país só atendeu a 31 apelos contabilizados pelo OCHA, dos 96 registrados na região. Em outras palavras, há poucos elementos que esclareçam a coexistência de elevado número de ações coordenadas pelo governo brasileiro em prol da cooperação humanitária no continente africano, mas com pequena taxa de resposta aos apelos da região. Entre possíveis causas, podemos elencar uma seletividade brasileira em torno de temas, como segurança alimentar e nutricional, doação de alimentos ou contribuições em prol dos refugiados, colocando-se de lado possíveis chamados para situações de conflitos civis internos.

Essa seletividade é sustentada por diversos atores. Por exemplo, White (2011) ressalta que vários países emergentes estão mais sujeitos a cooperarem em causas humanitárias como resultados de desastres naturais do que por cenários pós-conflitos, onde, geralmente, o tema da soberania é mais sensível, pois afeta princípios como não interferência em assuntos domésticos e respeito à soberania nacional do país receptor. A inclinação do país com temas como segurança alimentar e doação de alimentos também é reforçada pela literatura (Binder, Meier e Steets, 2010), tanto mediante contribuições financeiras para a FAO e PMA quanto pelas doações de alimentos (Ipea, 2016).

No tocante à língua compartilhada, apenas dois apelos foram registrados pelo OCHA, ambos em 2007, sendo um do Timor-Leste e o outro de Moçambique – que não foi atendido pelo governo brasileiro. Apesar disso, o Brasil mobilizou-se em 55 ações humanitárias para os países lusófonos. Dessa forma, observa-se que, apesar do número representar pouco diante das 502 ações brasileiras, ele ganha notoriedade ao se comparar com a proporção de apelos humanitários oficiais registrados pelo órgão especializado das Nações Unidas.

Por fim, 41 apelos humanitários foram registrados em países onde o Brasil atua em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, representando 27%. Apesar disso, apenas 10% das ações brasileiras foram registradas nesses mesmos países. Assim, novamente não há complementariedade humanitária – seja com contribuições financeiras, seja com doações de alimentos – em função da atividade civil ou militar do Brasil no país.

4.3 Top 10 da cooperação humanitária brasileira

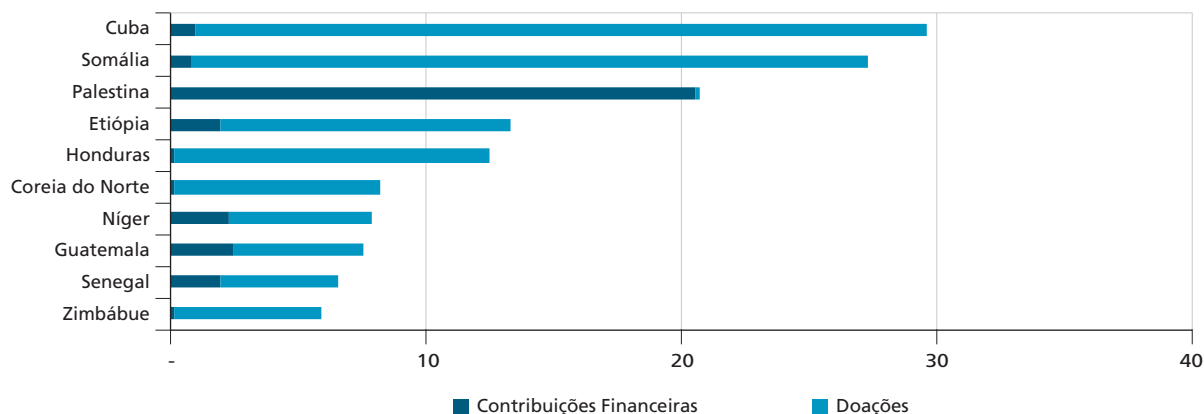
Como ressaltado anteriormente, os dez maiores receptores da cooperação humanitária brasileira são responsáveis por 59,6% dos dispêndios – considerando os gastos entre países. Diante da participação relativa e da heterogeneidade entre eles, essa seção detalhará as razões apresentadas pelo governo brasileiro na alocação desses recursos.

O fator que merece mais destaque é a preponderância das doações de itens de primeira necessidade como o meio mais usado pelo governo brasileiro para prestar a cooperação humanitária, com exceção do território palestino (figura 3). Em Cuba, o maior receptor da cooperação humanitária brasileira no período em estudo, as doações em 2008 e 2009 foram direcionadas em decorrência da emergência instaurada com a passagem dos furacões Fay, Gustav, Hannah e Ike, em 2008. Após a passagem do furacão Sandy, em outubro de 2012, o governo brasileiro enviou 25 mil toneladas de arroz e 80.010 comprimidos de cloridato de doxicilina.

FIGURA 3

Alocação de recursos na cooperação humanitária brasileira entre os dez maiores receptores, por tipo (2007-2014)

(Em US\$)



Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

No caso da Somália, todas as doações foram realizadas entre 2011 e 2012, para amenizar uma das maiores crises de segurança alimentar e nutricional no século XXI. Aproximadamente, 258 mil somalis morreram de fome entre outubro de 2010 e abril de 2012, o que representa 4,6% da população do país (Correio Brasileiro, 2013). Para as Nações Unidas, a insegurança alimentar que afligiu o Chifre da África foi resultado da seca e dos conflitos na região, levando a organização a declarar a situação em “epidemia de fome” (Nações Unidas, 2011). O Brasil contribuiu mediante a doação de 8,7 mil toneladas de arroz, 13,4 mil toneladas de feijão e 43,2 mil toneladas de milho, totalizando US\$ 26,6 milhões em doações de alimentos em 2011 e 2012. A insegurança alimentar no Chifre da África também atingiu a Etiópia, o quarto maior receptor da cooperação humanitária brasileira, mediante a doação de meia tonelada de feijão em 2011 e de 23 mil toneladas de arroz entre 2012 e 2013.

O terceiro maior receptor da cooperação humanitária brasileira é a Palestina e, nesse caso, merece um destaque maior. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores,¹¹ a cooperação humanitária é uma vertente importante do relacionamento bilateral do Brasil com a Palestina, inclusive mediante o comprometimento em doar US\$ 10 milhões para atividades humanitárias, em 2007, na Palestina e mais US\$ 10 milhões para a reconstrução de Gaza, em 2009.

Durante o período, as contribuições financeiras foram realizadas principalmente em parceria com a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), para o ensino de capoeira com jovens moradores de assentamentos palestinos com a ONG britânica Bidna Capoeira (BBC, 2013), para a garantia da segurança alimentar e nutricional em escolas e para o financiamento de projetos de reconstrução de Gaza; com o PMA para cobrir os custos associados às doações de alimentos no país; e com o Programa Global de Redução e Recuperação de Desastres do Banco Mundial, para desenvolver projetos de resiliência a desastres socioambientais.

De acordo com o Ipea (2016, p. 130), as contribuições destinadas à UNRWA foram formalizadas na Conferência Internacional do Cairo, em apoio à economia da Palestina para a Reconstrução de Gaza e de autorização dada ao Poder Executivo. Além disso, as doações brasileiras também contribuíram para a construção de um centro médico na cidade palestina de Dura, no sul da Cisjordânia (Terra, 2013).

11. Página “Estado da Palestina”, disponível em: <<https://goo.gl/ADRctw>>. Acesso em: 15 out. 2016.

A presença brasileira na região deve ser analisada também por meio da cooperação com Gaza e Cisjordânia. Em Gaza, o Brasil doou US\$ 5,2 milhões, entre medicamentos e arroz, enquanto que, na Cisjordânia, as doações de arroz totalizaram US\$ 345 mil¹².

Honduras, Coreia do Norte, Níger, Guatemala, Senegal e Zimbábue receberam doações de alimentos, em conformidade com a Lei nº 12.429/2011, diante de cenários de insegurança alimentar e nutricional, com destaque para a passagem dos furacões Gustav, Ike e Hannah – os mesmos que também atingiram Cuba – em Honduras e em decorrência da Depressão Tropical XIII-E na Guatemala.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo apresentar um panorama da cooperação humanitária brasileira para além do Haiti, que, conforme mostra a literatura especializada, é a grande vitrine das ações do país nessa modalidade. Desenhado a partir de uma lógica de análise exploratória, o trabalho ressaltou os padrões encontrados na alocação de recursos da ajuda externa por doadores do Norte, apresentou os ensaios relativos à participação do país no âmbito da CID – e em alguns casos, mais especificamente na CSS –, a compreensão dada à crescente participação dos países emergentes em temas relativos à cooperação humanitária e os arranjos institucionais criados no Brasil para a sua execução.

Em linhas gerais, este trabalho evidenciou quatro pontos relacionados à alocação de recursos do governo brasileiro com a cooperação humanitária. Em primeiro lugar, o país tem se empenhado nos últimos anos à doação de alimentos para fins humanitários, graças aos avanços institucionais, mediante aprovação de leis e decretos. Dessa maneira, o país tornou-se apto a moldar a agenda humanitária internacional, ao reavaliar estratégias de segurança alimentar e nutricional, ora pensando no curto prazo, ora na construção de estruturas no médio e longo prazo, como na promoção do PAA Africa.

Em segundo lugar, o Brasil faz grande uso do sistema multilateral humanitário, explorando as iniciativas e o fortalecimento de organizações estratégicas, como a FAO e o PMA na segurança alimentar e nutricional; o CERF, o OCHA e a UNISDR para coordenação de atividades humanitárias e redução de desastres; e o ACNUR e a UNRWA para apoiar causas de refugiados pelo mundo. Até mesmo a doação de alimentos é marcada, em lei, pelo intermédio do PMA.

Em terceiro lugar, ao contrário do que se apresenta na ajuda externa de países do Norte, a cooperação humanitária brasileira não privilegia países lusófonos, nem países do seu entorno geográfico, a América Latina e Caribe. Em termos absolutos, o país colabora mais com a África do que com o seu entorno e apenas 11% dos dispêndios com a cooperação humanitária são alocados nos países lusófonos. O maior comprometimento do Brasil com esses dois grupos de países – da América Latina e Caribe e os lusófonos – só demonstra uma maior inclinação quando vistos sob a ótica dos apelos humanitários, ao constatar que o país contribui com maior número de casos do que apelos nesses dois grupos.

Por último, o discurso de humanidade, neutralidade e imparcialidade destacado pelas Nações Unidas é problematizado no caso brasileiro. Como visto, apesar do uso de organizações internacionais e de alocar aproximadamente 10% dos recursos sob o rótulo “Múltiplos”, dez países concentram quase 60% dos dispêndios brasileiros na cooperação humanitária. Alguns casos, marcados por furacões, tempestades, epidemia de fome, são diretamente caracterizados como respostas diretas aos apelos

12. Para uma análise mais detalhada sobre a cooperação Sul-Sul e a onda de reconhecimento da Palestina como Estado soberano por países da América do Sul, ver Abdenur (2015).

e ainda se enquadram nos princípios humanitários. No entanto, a cooperação humanitária com a Palestina – como também com Gaza e Cisjordânia – demonstra uma estratégia política e uma relação mais duradoura, reforçada pelo comprometimento com dois temas relevantes da agenda humanitária brasileira e internacional: refugiados e segurança alimentar.

O fôlego do governo brasileiro em influenciar a agenda humanitária internacional ainda é nebuloso, considerando o recente encerramento das atividades da CGFome – realocadas para a Agência Brasileira de Cooperação e a Divisão de Temas Sociais, ambas do Ministério das Relações Exteriores (O Globo, 2016) e a falta de perspectiva no curto e médio prazo sobre o lugar da segurança alimentar e nutricional na nova agenda de governo.

Por fim, mas não menos importante, este trabalho foi desenhado para complementar os esforços dos estudos Cobradi, na difusão de conhecimento sobre a cooperação humanitária brasileira e do papel do Brasil na CID, contribuindo para o adensamento do debate qualitativo e quantitativo da cooperação brasileira para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A. **As relações América Latina-Palestina sob a ótica da cooperação Sul-Sul**. Buenos Aires: Clacso, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/eKH5uD>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. South-South cooperation and democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau. **Africa Review**, v. 5, n. 2, p.104-117, 2013.
- ABREU, F. J. M. A evolução da cooperação técnica internacional no Brasil. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, p. 3-16, jul./dez. 2013.
- ALDEN, C.; SOKO, M. South Africa's economic relations with Africa: hegemony and its discontents. **Journal of Modern African Studies**, v. 43, n. 3, p. 367-392, 2005.
- ALESINA, A.; DOLLAR, D. Who gives foreign aid to whom and why? **Journal of Economic Growth**, v. 5, n. 1, p. 33-63, Mar. 2000.
- ALMEIDA, C. *et al.* A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-35, mar. 2010.
- BBC BRASIL. **ONG oferece capoeira para crianças refugiadas palestinas**. 22 jun. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/PEsJqk>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- BEGHIN, N. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios – onde estamos e para onde vamos?** Brasília: Inesc, ago. 2014.
- BERTHÉLEMY, J.-C. Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? **Review of Development Economics**, v. 10, n. 2, p. 172-194, 2006.
- BINDER, A.; MEIER, C.. Opportunity knocks: why non-Western donors enter humanitarianism and how to make the best of it. **International Review of the Red Cross**, v. 93, n. 884, Dec. 2011.
- BINDER, A.; MEIER, C.; STEETS, J. **Humanitarian Assistance: Truly Universal? A mapping study of Non-Western Donors**. Berlin: GPPi, 2010. (Research Paper n. 12).
- BRASIL . **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988.
- _____. Decreto de 21 de junho de 2006. Cria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. Brasília: Congresso Nacional, 2006.

_____. Lei nº 11.881, de 23 de dezembro de 2008. Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos à República de Cuba, à República do Haiti, à República de Honduras e à Jamaica. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

_____. Lei nº 12.292, de 20 de julho de 2010. Autoriza o Poder Executivo a realizar doação para a reconstrução de Gaza. Brasília: Congresso Nacional, 2010.

_____. Lei nº 12.429, de 20 de junho de 2011. Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

_____. Brasil é um dos maiores doadores de alimentos do mundo. **Portal Brasil**, 20 ago. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/Pki6ax>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRÄUTIGAM, D. Aid 'with chinese characteristics': Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. **Journal of International Development**, v. 23, p. 752-764, 2011.

BURGES, S. W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.

CAMPOS, R. P.; LIMA, J. B. B.; GONZALEZ, M. J. F. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 3, n. 11, p. 7-19, 2012.

CHATURVEDI, Sachin. **The Logic of Sharing: Indian Approach to South-South Cooperation**. New Delhi: Cambridge University Press, 2015.

CHATURVEDI, S. *et al.* **Indian Development Cooperation: The State of the Debate**. Sussex: Institute of Development Studies, Sept. 2014. (Evidence Report n. 95).

CORREIO BRAZILIENSE. **Crise de fome na Somália provoca 258 mil mortes entre 2010 e 2012**. 2 maio 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/Re1ohP>>. Acesso em: 15 out. 2016.

COSTA LEITE, I.; SUYAMA, B.; POMEROY, M. **Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development**. Helsinki: Unu-Wider, Mar. 2013. (Working Paper n. 2013/022).

COSTA LEITE, I. *et al.* **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate**. Sussex: Institute of Development Studies, May 2014. (Evidence Report n. 59).

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P. **AID Understanding International Development Cooperation**. London; New York: Zed Books, 2003.

FARIA, C. A. P.; PARADIS, C. G. Humanism and Solidarity in Brazilian Foreign Policy Under Lula (2003-2010): Theory and Practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 8-36, 2013.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo – a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, p. 97-122, jul./dez. 2013.

GROBBELAAR, N. **Rising Powers in International Development: the State of the Debate in South Africa**. Sussex: Institute of Development Studies, Aug. 2014. (Evidence Report n. 91).

HIRST, M. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1687).

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, volume especial, p. 22-41, 2010.

IGLESIAS PUENTE, C. A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: Editora Funag, 2010.

INOUE, C. Y. A.; VAZ, A. C. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 507-534, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010**. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013**. Brasília: Ipea; ABC, 2016.

KRAGELUND, P. **The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa**. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2010. (Issue Paper n. 11).

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

LEITE, P. S. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/842-Brasil_e_a_Cooperacao_Sul-Sul_em_tres_momentos_de_Politica_Externa_O.pdf>.

LEVIN, J.; FOX, J. A.; FORDE, D. R. **Estatística para ciências humanas**. 11. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LIMA, J. B. B.; CAMPOS, R. P.; PEREIRA JÚNIOR, J. R.. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: elementos para reflexão e prospecção de uma política pública em formação. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. **Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MAWDSLEY, E. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 37, n. 2, p. 256-272, 2012.

MELLO E SOUZA, A. (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014.

_____. A Cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 9, p. 89-99, jan./mar. 2012.

MILANI, C. R. S.; BARAN, K.; BRAS, H. Brazil's Development Cooperation in Haiti since 2010: actors, interests and outcomes. *In*: GILBERT, R.; SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, G. **Five years after earthquake in Haiti: lessons from South-South Cooperation (the cases of Brazil, Chile and Mexico)**. No prelo.

MILANI, C. R. S.; CARVALHO, T. C. O. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 1, p. 11-35, jan./jun. 2013.

MILANI, C. R. S.; LOPES, R. N. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. **Carta Internacional**, v. 1, n. 1, p. 59-78, jan./jun. 2014.

MILANI, C. R. S.; SUYAMA, B.; LOPES, L. L. **Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?** São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

- NAÇÕES UNIDAS. **Quando uma crise de segurança alimentar se transforma em epidemia de fome.** 22 jul. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/p88nWy>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- NEUMAYER, E. Is Respect for Human Rights Rewarded? An Analysis of Total Bilateral and Multilateral Aid Flows. **Human Rights Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 510-527, 2003.
- O GLOBO. **Itamaraty extingue departamento de combate à fome.** 13 set. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZSRMVW>>. Acesso em: 20 set. 2016.
- PANKAJ, A. K. Revisiting Foreign Aid Theories. **International Studies**, v. 42, n. 2, p. 103-121, 2005.
- PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.
- QUADIR, F. Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? **Third World Quarterly**, v. 2, n. 34, p. 321-338, 2013.
- ROWLANDS, D. **Emerging Donors in International Development Assistance: a synthesis report.** Ottawa: International Development Research Centre, 2008.
- SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.
- SCHMITZ, G. O.; LIMA, J. B. B.; CAMPOS, R. P. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 35-45, jul./set. 2010.
- SCHMITZ, G. O.; LIMA, J. B. B.; SOMAIO, A. Assistência Humanitária Internacional: uma análise da experiência brasileira recente (2007-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 4, p. 53-59, out./dez. 2010.
- SCHRAEDER, P. J.; HOOK, S. W.; TAYLOR, B. Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows. **World Politics**, v. 50, n. 2, p. 294-323, Jan. 1998.
- TAYLOR, I. South African 'Imperialism' in a Region Lacking Regionalism: a critique. **Third World Quarterly**, v. 32, n. 7, p. 1233-1253, 2011.
- TERRA. **Palestinos inauguram centro médico construído com doação do Brasil.** 4 maio 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/ozniN8>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- UNITED NATIONS. **Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation.** Geneva: UN, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/iFTgNC>> Acesso em: 18 ago. 2016.
- _____. **Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations.** Geneva: UN, 1991. Disponível em: <<https://goo.gl/KEWj2Q>>. Acesso em: 5 out. 2016.
- WHITE, S. **Emerging Powers, Emerging Donors: teasing out developing patterns.** Washington: Center for Strategic & International Studies, 2011.
- ZHANG, Y.; GU, J.; CHEN, Y. **China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate.** Sussex: Institute of Development Studies, Feb. 2015. (Evidence Report n. 116).
- ZIMMERMANN, F.; SMITH, K. More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation. **Journal of International Development**, v. 23, n. 5, p. 722-738, 2011.

