

CRISES HUMANITÁRIAS, COOPERAÇÃO E O PAPEL DO BRASIL



MEDECINS SANS FRONTIERES
MÉDICOS SEM FRONTEIRAS

CRISES HUMANITÁRIAS, COOPERAÇÃO E O PAPEL DO BRASIL



Rio de Janeiro, 2016



Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso não comercial-Vedada a criação de obras derivadas 3.0 Unported.

As informações contidas nos textos desta publicação são de inteira responsabilidade de seus respectivos autores, podendo não corresponder ao ponto de vista de MSF-Brasil.

Médicos Sem Fronteiras – Brasil

Rua do Catete, 84 – Catete

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22220-000 – Brasil

Tel.: (21) 3527-3636

E-mail: comunicacao@rio.msf.org

Site: www.msf.org.br

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Susana de Deus e Renata Reis

ASSISTENTES EDITORIAIS: Amanda Guarino e Yago Almeida

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL: Wilma Ferraz

CAPA E PROJETO GRÁFICO: Roberta Rangé

DIAGRAMAÇÃO: Roberta Rangé

COPIDESQUE E REVISÃO DE TEXTOS: Débora de Castro Barros

FOTOS: Andre Quillien (p. 113); Andrea Vallerani (p. 58); Benno Neeleman (p. 128); Didier Lefevre (p. 134); Gael Turine (capa); Gijs Van Gassen (p. 127); Hospitals of Aleppo (p. 66); Joffrey Monnier (p. 158); Kjell Gunnar Beraas (p. 157); Martina Baccigalupo (p.133); MSF (p. 3); Paolo Pellegrin (contracapa); Pep Bonet (p. 6-7 e 36); Robin Hammond (p. 10); Sayuri Ohkawa (p. 102); Tristan Pfund (p. 114)

Tiragem: 500 exemplares

Impressão: Grafitto

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil. -- Rio de Janeiro : Médicos Sem Fronteiras, 2016.

Vários autores.

Número ISBN: 978-85-93320-00-2

1. Assistência humanitária - Estudo de casos 2. Assistência médica - Estudo de casos 3. Crises - Aspectos sociais 4. Crises humanitárias - Cooperação internacional 5. Médicos Sem Fronteiras (Organização).

16-08841

CDD-361.2681

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Médicos Sem Fronteiras : Crises humanitárias : Cooperação :
Relações internacionais 361.2681

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

É permitida a reprodução total ou parcial dos textos desta publicação,
desde que citados a fonte e os respectivos autores.



SUMÁRIO

7

Apresentação

Susana de Deus

11

O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências

Jonathan Whittall • Renata Reis • Susana de Deus

37

Política externa: instrumento à disposição da liderança internacional do Brasil em direitos humanos e em questões humanitárias

Camila Lissa Asano

59

Desafios e paradoxos da proteção a estruturas e trabalhadores humanitários

Simone Rocha

67

O Brasil como ator humanitário: mapeando sua relevância para o conflito sírio

Adriana Abdenur • Monique Sochaczewski

103

A cooperação humanitária do Brasil: testemunhos e reflexões

Celso Amorim

115

Comentários ao documento de MSF “O que não deve ser feito: como a manipu-

129

lação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências”

Andrés Ramírez

135

Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil: a experiência da CGFome

Milton Rondó Filho

159

A cooperação humanitária atual: como o Brasil pode contribuir?

Cynthia Jones

ENTREVISTAS

170

Sul tenta construir conceitos próprios para a cooperação

Carlos Milani

184

O conceito de resiliência e o esvaziamento do catálogo de direitos

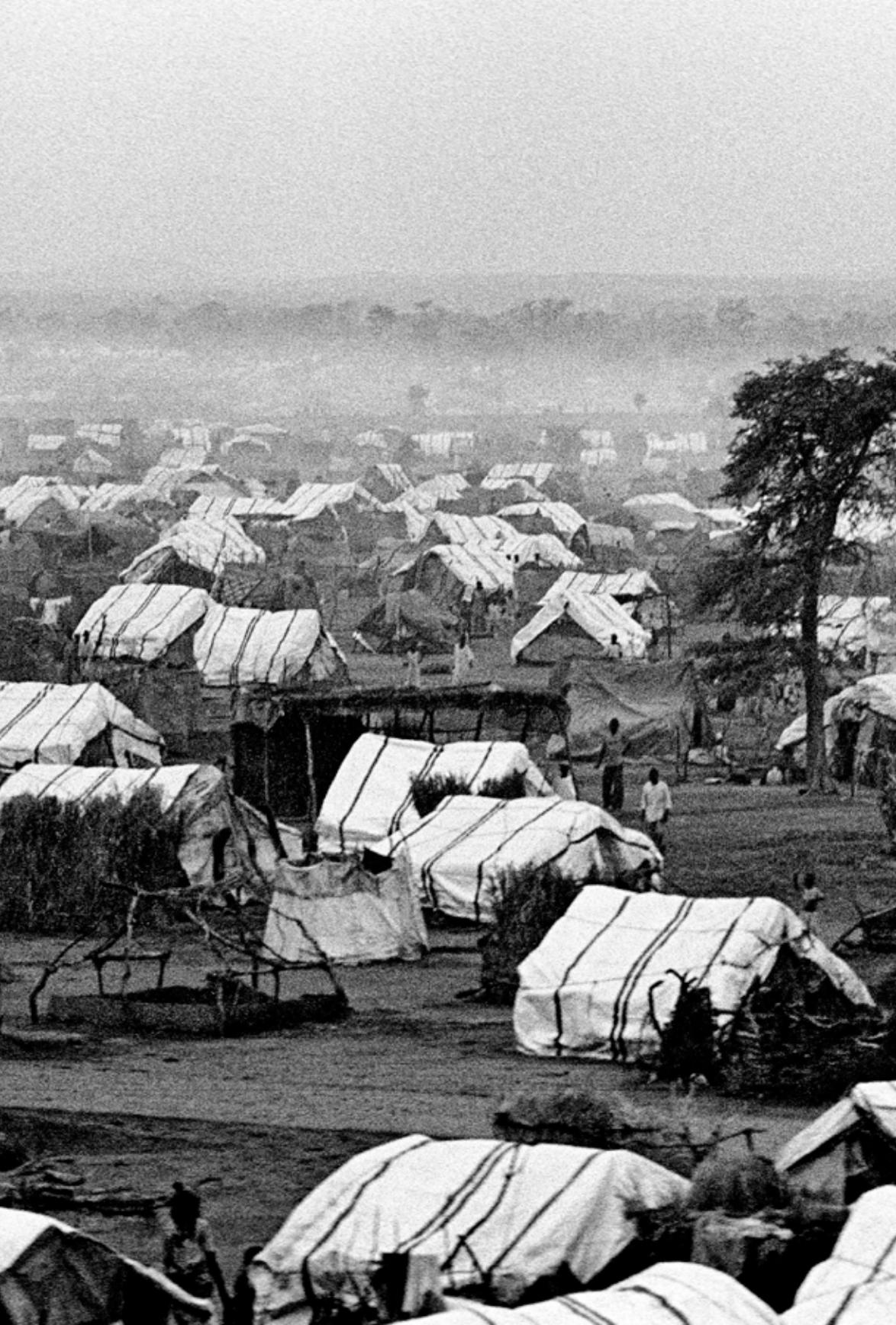
Paulo Esteves

194

Ebola evidenciou fracasso de programas de construção de Estado

Deisy Ventura

Sobre os autores



Apresentação

Susana de Deus

Em um mundo tão conturbado como o nosso, milhões de pessoas enfrentam hoje necessidades vergonhosamente básicas, tendo uma experiência de vida neste planeta que desde o nascimento até a morte é marcada por tragédia e sofrimento.

Quando comparamos a experiência de vida dessas pessoas com a de tantos outros milhões de cidadãos e cidadãs comuns, muitas vezes nos mesmos países ou em países vizinhos, deparamo-nos com um fosso difícil de descrever e impossível de ignorar.

Na história das nações, no entanto, diversas atitudes levaram ao desenho e à implementação de políticas de cooperação voltadas a essas populações, incluindo articulações e acordos entre países ou entre países e organizações da sociedade civil.

Ao longo do século XX, principalmente na segunda metade, cresceram os encontros entre sociedades civis organizadas em meio a crises humanitárias. As relações não eram mais apenas entre Estados, mas entre organizações não governamentais (ONGs), essencialmente europeias, que saíam para ir ao encontro de outros cidadãos, normalmente do Sul, para mitigar sofrimentos em conjunto. Nas casas e nos escritórios de Médicos Sem Fronteiras (MSF), hoje discutem o trabalho e sentam-se à mesa cada vez mais variadas nacionalidades. Se há alguns anos eram basicamente europeus, hoje MSF leva para o Afeganistão sul-africanos, brasileiros, japoneses... Nos países onde muitos trabalhadores de MSF transitam pela ajuda huma-

nitária, eles se deparam com várias outras organizações que, tal como MSF, trabalham em campo com financiamentos de cooperações humanitárias e para o desenvolvimento de várias outras nações.

Os brasileiros e as brasileiras de MSF em campo ainda não encontram a cooperação humanitária por meio de organizações brasileiras, especialmente como parte de uma política de cooperação humanitária vinda do Brasil. Não obstante, no país MSF vem encontrando condições e oportunidades de dialogar com múltiplos atores nacionais e até se envolvendo em alguns debates sobre como poderia ser mais bem estruturada a cooperação brasileira. Temos nos inteirado de várias iniciativas *ad hoc* para apoio a populações em crise, como o apoio financeiro de 25 milhões de reais do Brasil para a resposta ao Ebola.

A experiência da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), extinta em 2016, concentrava a cooperação humanitária no âmbito do Ministério das Relações Exteriores e mesclava resposta a emergências e desenvolvimento. Questionamo-nos sobre o que vai ser o futuro. Devemos esperar uma política robusta, com novo arcabouço legal, processual e profissionais com vistas a uma direção clara?

Nossa experiência no Brasil, em contato com vários representantes do governo e da sociedade civil, na última década, trouxe-nos a esperança de que, com a vontade e as ações que o Brasil vinha demonstrando, de apoio a outros povos, poderia ser para breve que o país construiria uma política de cooperação humanitária sólida, com um orçamento anual, com a capacitação de profissionais alocados para isso e com a sociedade civil organizada como carro-chefe. Articulando com outros povos, identificando necessidades independentemente de interesses político-econômicos e trazendo propostas de ação que seriam atendidas. Esperamos que ainda seja nesta década que o Brasil possa levar ao mundo

uma política de cooperação humanitária criativa, inovadora, pautada pelos princípios humanitários de independência e imparcialidade em que o centro das decisões sejam as necessidades da população. O Brasil, que era até há pouco tempo um país recipiente de ajuda externa, tem hoje uma sociedade civil fortíssima, que adquiriu uma experiência valiosa para trocar com outros povos e a cooperação como princípio de sua política externa. Esses elementos poderão fazer a diferença no mundo, influenciando a forma de se fazer cooperação humanitária, centrada nas pessoas e em suas necessidades imediatas de sobrevivência.

A participação da sociedade civil na construção dessa política é fundamental, e esta publicação pretende ser mais uma semente para outras iniciativas que envolvam a sociedade civil brasileira com os atores estatais nessa questão.

Ao leitor, desejo-lhe entusiasmo na leitura e inspiração para trazer propostas.



O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências

Jonathan Whittall • Renata Reis • Susana de Deus

À medida que doadores emergentes e movimentos da sociedade civil do hemisfério Sul se engajam cada vez mais em assistência humanitária internacional, é importante ressaltar que experiências negativas das abordagens de doadores e organizações não governamentais (ONGs) ocidentais, relativas à prestação de ajuda humanitária, não se repetam. Este artigo pretende fornecer *insights* sobre as implicações negativas de uma ajuda humanitária que esteja totalmente atada aos interesses de política externa de um governo doador. A publicação também levanta questões sobre se as ONGs que buscam facilitar os objetivos de governos doadores são eficazes no fornecimento de ajuda humanitária.

A finalidade deste texto é argumentar a favor de um sistema humanitário em que doadores emergentes protejam a independência dos agentes humanitários e que aqueles envolvidos na prestação direta de assistência rejeitem atuar como extensões de políticas externas governamentais. Isso requer um movimento global de ajuda humanitária da sociedade civil, comprometido com a prestação de assistência, independentemente das considerações políticas de governos doadores.

O que é ajuda humanitária?

O “humanitarismo” pode ser simplesmente definido como agir para salvar vidas e aliviar o sofrimento durante conflitos, turbulências sociais, desastres e exclusão social (Global Humanitarian

Assistance, 2012). A ação humanitária institucional – representada principalmente por grandes ONGs do hemisfério Norte e agências humanitárias das Nações Unidas (ONU) – se distingue por três princípios: imparcialidade, neutralidade e independência. De acordo com os princípios e as boas práticas da ajuda humanitária (Good Humanitarian Donorship – GHD), “neutralidade” pode ser definida como “a prestação de assistência humanitária sem se envolver em hostilidades ou tomar partido em controvérsias de natureza política, religiosa ou ideológica”; “imparcialidade”, como “a prestação de assistência humanitária sem discriminação entre beneficiários e orientada exclusivamente pelas necessidades, com prioridade dada aos casos de sofrimento mais urgentes”; e “independência”, como “a prestação de assistência humanitária com base em políticas formuladas e implementadas independentemente das partes envolvidas no conflito ou partes que tenham um interesse no resultado” (Featherstone, 2012, p. 4). Esses princípios se tornaram um tipo de código moral para agentes humanitários. Entretanto, há também um elemento de desafio inerente ao ato essencial do humanitarismo. Humanitarismo, segundo Bouchet-Saulnier e colaboradores declaram, é “o ato de protesto dos indivíduos contra a ordem estabelecida” (Bouchet-Saulnier et al., 2007, p. xxii).

O Brasil e a cooperação humanitária

O Brasil iniciou sua cooperação na condição de receptor, e não de prestador. Evoluiu, de forma gradual, para um modelo dual, em que o país, sem renunciar completamente à condição de recipiente de cooperação, passou também a se habilitar como prestador de cooperação, em diferentes prismas, entre eles a ajuda humanitária ou cooperação humanitária (que é a terminologia corrente entre diversos atores governamentais e não governamentais brasileiros). Desde os anos 1960, o país tem lugar em programas de cooperação, mas somente a partir dos anos 2000

seu papel se tornou mais significativo do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Como já apontado na literatura, não há nacionalmente um campo estruturado de agentes públicos que se autotransformem de “humanitários” (Ferreira e Schuch, 2010), mas a contribuição de organizações nacionais da sociedade civil, no desenvolvimento de uma cultura de direitos e de solidariedade, é uma marca evidente da construção do *ethos* do Brasil atual.

Nas últimas décadas, especialmente a partir de fim dos anos 1980, o surgimento e o crescimento de organizações não governamentais sem fins lucrativos e a ampliação e o fortalecimento de inúmeros movimentos sociais, na cidade e no campo, rearticularam a sociedade civil brasileira. As pautas dessa sociedade civil ativa e plural foram, e ainda são, múltiplas, destacando-se as agendas democráticas contra a exclusão e as desigualdades sociais, a defesa de direitos e a construção da cidadania, incluindo o acesso ao amplo espectro de direitos econômicos, sociais e culturais, entre eles o direito à saúde. Nesse campo, os movimentos e as organizações brasileiras foram capazes de influenciar a política nacional de modo a, por exemplo, incluir na Constituição o acesso à saúde como um dever do Estado e direito de todos (independentemente de sua nacionalidade e sem contrapartidas) e ser pioneiro em promover acesso universal a terapias antirretrovirais para o tratamento do HIV/Aids, em um momento histórico no qual a ampla difusão desse tipo de terapia ainda era contestada em diversos países e em organizações internacionais multilaterais.

A cooperação humanitária brasileira cresceu em importância na última década, tanto em seu volume real quanto na expectativa internacional de que a presença brasileira seja mais significativa. Alterações no campo da cooperação humanitária são esperadas a partir da recente mudança na chefia do Executivo nacional brasileiro em 2016. No entanto, por ocasião da publicação deste artigo, ainda não é possível precisar os rumos da pasta, pois até

então não se definiu uma nova estrutura. Assim, vamos abordar brevemente como a cooperação estava estruturada até o primeiro semestre de 2016 enquanto existia o departamento chamado CGFome (Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome) no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Por meio do Decreto nº 8.817, a CGFome foi extinta, e ainda não está completamente clara a nova configuração desse tema dentro do Ministério (e/ou em outros órgãos federais).

No período imediatamente anterior a tais mudanças, a ajuda brasileira iniciava-se com o pedido de apoio brasileiro por parte do país afetado ou de organismos internacionais, ou seja, sempre sob demanda. A cooperação humanitária abarcava a solicitação de recursos financeiros, gêneros alimentícios, medicamentos, abrigos, equipes de resgate, entre outros. Embora a cooperação tenha crescido, os dados não se sustentaram em patamares estáveis, tendo caído recentemente. Os dados atualizados de maio de 2015 apontam o Brasil como 14º contribuinte do Programa Mundial de Alimentos (PMA), totalizando US\$ 4,435,398 em 2014, valor que se encontra em declínio desde 2012, quando alcançou o montante de US\$ 82,547,956 (World Food Program, 2015). Embora estatísticas de 2014 ilustrem a consolidação do Brasil como maior doador das operações humanitárias do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) entre os países emergentes, injetando US\$ 1 milhão em 2013, esse montante reflete uma diminuição no apoio financeiro brasileiro às contribuições, que registravam uma média de US\$ 3,5 milhões de 2010 a 2012 (ACNUR, 2014). Tais dados evidenciam o longo caminho que é preciso trilhar, de modo a produzir respostas mais expressivas e condizentes com as necessidades prementes do cenário internacional.

Segundo documentos oficiais, a assistência humanitária prestada pelo Brasil até o primeiro semestre de 2016 baseava-se em duas dimensões: uma emergencial e outra estruturante. Por meio da

vertente emergencial, o Brasil buscava dar sua contribuição à garantia da segurança alimentar, de abrigo e saúde a populações em sofrimento, em especial pelo envio de doações de alimentos, materiais para abrigos provisórios e suprimentos de saúde, sempre após solicitação formal e consentimento do Estado recipiente. A vertente estrutural consistia em ações que buscassem fomentar soluções de longo prazo para o problema da insegurança alimentar, do baixo desenvolvimento social e da parca resiliência a desastres. Buscava-se estimular, ao menos no discurso, as compras locais em países afetados ou vizinhos, bem como o fortalecimento da resiliência de instituições críticas, como escolas e hospitais. Em relação à segurança alimentar e nutricional de populações vulneráveis ou afetadas por calamidades, o Brasil buscava promover internacionalmente programas socioeconômicos nacionais, considerados exitosos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A cooperação “estratégica de dupla tração: estrutural e emergencial” é descrita como a “garantia dos direitos humanos em situações de emergência, gerando desenvolvimento social, econômico e ambientalmente sustentável”. Assim, parece-nos claro que havia uma combinação de conceitos na proposta de cooperação humanitária brasileira, na medida em que inclui um componente clássico humanitário emergencial com objetivos relacionados com a agenda de desenvolvimento.

Os temas humanitários têm aparecido com maior regularidade na agenda de organizações e setores da academia, como também dentro do próprio Estado brasileiro – como exemplo, citamos a recente criação da Frente Parlamentar Mista para Refugiados e Ajuda Humanitária (FPMRAH), que contou em sua criação com mais de 200 assinaturas de deputados e senadores de correntes políticas diferentes, mas em geral os debates travados derivam das discussões sobre a cooperação para o desenvolvimento. Acreditamos que urge aprofundar a compreensão sobre a cooperação humanitária, observando os desafios e as oportu-

nidades que estão colocados para países como o Brasil. Parece claro que há ainda um caminho a ser percorrido no que tange ao fortalecimento institucional e à adaptação (ou inauguração) de marcos legais nacionais para fazer com que o Brasil seja um ator mais ativo e influente no espaço humanitário internacional. Para atingir esse objetivo, é necessário aprofundar a compreensão do que é cooperação humanitária e o papel que o Brasil poderia ter nesse campo.

Contudo, a compreensão de cooperação humanitária não precisa repetir os modelos e as abordagens implementados por um sistema humanitário que surgiu, em grande parte, no hemisfério Norte. O Brasil tem a oportunidade de, a partir da observação dos erros cometidos por grandes doadores do sistema humanitário, adaptar sua abordagem de acordo com suas próprias experiências internas. Questões humanitárias têm sido utilizadas por governos doadores do hemisfério Norte como justificativa para intervenção, e a oferta de ajuda humanitária – por uma variedade de diferentes atores, incluindo militares, setor privado e diversas ONGs – tem sido utilizada como instrumento de objetivos políticos e militares de alguns dos maiores doadores de organizações humanitárias. Grandes ONGs têm se tornado extensões da política externa de governos doadores. Essa cooptação da linguagem do humanitarismo e das organizações que prestam assistência humanitária tem tido um impacto prejudicial na eficácia da assistência humanitária e em sua capacidade de ter acesso a algumas zonas de conflito.

Com base nos 45 anos de experiência de Médicos Sem Fronteiras (MSF) na defesa de uma ação humanitária independente, delinearemos neste artigo as formas pelas quais a manipulação da ajuda humanitária tem, em alguns contextos, reduzido a capacidade de resposta a emergências. Entretanto, é importante examinar, primeiramente, a forma pela qual a linguagem do humanitarismo passou a ser associada às potências ocidentais.

Esse tema deve ser explorado como uma forma de alimentar o debate sobre cooperação humanitária no Brasil. O país pode ser um importante agente de transformação, garantindo que as decisões que regem a estrutura conceitual e operacional de sua política de cooperação humanitária considerem os muitos desafios enfrentados atualmente, de modo a envolver-se melhor com populações em perigo.

Retórica humanitária

“Intervenção humanitária” pode ser definida como “a ameaça ou uso da força de um Estado (ou grupo de Estados) que atravessa as fronteiras de outro Estado com o objetivo de evitar ou dar fim a violações graves e generalizadas dos direitos humanos fundamentais de indivíduos, que não os seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado em cujo território a força é aplicada” (Holzgrefe, 2003, p. 18). A noção de “intervenção humanitária” se tornou, portanto, sinônimo de intervenção militar.

Os exemplos mais comumente dados de intervenção humanitária após a guerra fria são aqueles nos Bálcãs, na Somália e em Serra Leoa (Jamison, 2011), além de Ruanda, considerada uma falha de intervenção humanitária (Dallaire, 2012). A doutrina da responsabilidade de proteger (R2P) é considerada a mais recente evolução da ideia de intervenção humanitária. A noção da R2P foi severamente criticada, sobretudo por sua aplicação seletiva.

A Líbia é um exemplo claro da incorporação de questões humanitárias à retórica de intervenção e de sua articulação como “responsabilidade de proteger”. Embora a noção da R2P tivesse sido usada em resoluções anteriores do Conselho de Segurança (Glanville, 2012), a Resolução no 1.973, no caso da Líbia, marcou a primeira vez em que o Conselho autorizou o uso da força para proteger uma população contra os desejos de um Es-

tado funcional (Bellamy e Williams, 2011, p. 825). A resolução foi aprovada com o apoio implícito – por abstenção ou voto positivo – de todos os membros não permanentes do Conselho de Segurança (Domestici-Met, 2011; Pommier, 2011). Quando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) começou a bombardear a operação de retirada dos militares de Gaddafi (Evans, 2012), muitos daqueles que tinham inicialmente apoiado a resolução se tornaram cautelosos, incluindo membros proeminentes do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que começaram a criticar publicamente a Otan por não respeitar a resolução do Conselho de Segurança e conduzir uma campanha de mudança de regime (Hasan, 2011). As experiências da Líbia e o modo como o mandato R2P foi cumprido influenciarão a futura disposição dos Estados em aceitar a R2P como uma justificativa para intervenção. Em outubro de 2011, a Rússia e a China vetaram uma resolução do Conselho de Segurança sobre a Síria, que fez, novamente, referência explícita à R2P (Domestici-Met, 2011).

O uso da linguagem humanitária para justificar intervenção militar pode fazer com que as organizações que prestam ajuda humanitária sejam consideradas parte de uma estratégia política ou militar. Isso se torna ainda mais complicado pelo fato de que muitas organizações humanitárias recebem fundos dos mesmos governos que realizam intervenções “humanitárias”. Entretanto, o risco vai além de mera associação. Organizações humanitárias permitiram – em uma série de contextos – que suas atividades fizessem parte da política externa de governos doadores ou de estratégias militares.

Humanitarismo como ferramenta

Não é somente a terminologia de humanitarismo que tem sido usada como justificativa para intervenção; o próprio ato de sal-

var vidas e aliviar o sofrimento também tem sido usado como ferramenta militar e política de governos doadores.

A demonstração mais forte desse uso foi no assassinato de Osama Bin Laden. Em 2011, um grupo de SEALs (força de operações especiais no mar, ar e terra) da Marinha dos EUA invadiu uma grande base em Abbottabad, Paquistão, e assassinou Bin Laden. Segundo relatos na mídia, a CIA estava monitorando a casa há algum tempo, porém só recebeu a confirmação de que Bin Laden estava no interior da base por meio de uma campanha de vacinação na qual obteve uma amostra de DNA das crianças na casa (Shah, 2011).

Na época, MSF denunciou o Exército norte-americano por “ocultar-se por trás da saúde”. MSF mencionou que “usar ajuda médica como camuflagem para obter vantagem militar ameaça as vidas de pacientes nos locais mais precários e conflituosos de todo o mundo” (MSF, 2011, *online*).

Entretanto, há outras formas mais estruturais pelas quais a ajuda humanitária tem sido usada como ferramenta de política externa de governos ocidentais. É possível dividir o modo como a ajuda humanitária é usada pelas potências ocidentais nos seguintes temas: a associação da ajuda humanitária ao desenvolvimento e à segurança; a estabilização após o 11 de Setembro; e, finalmente, a negação da ajuda.

A associação da ajuda humanitária ao desenvolvimento e à segurança

A ajuda para o desenvolvimento é uma forma de assistência focada em processos de longo prazo para aliviar a pobreza, ao contrário da resposta humanitária de curto prazo, com o objetivo de salvar vidas. Os trabalhadores da ajuda humanitária frequente-

mente questionam a eficácia de prestar repetidamente o mesmo tipo de assistência e ajuda para a mesma população afetada em crises prolongadas e buscaram unir ajuda humanitária e desenvolvimento – a lógica seria, especialmente em Estados afetados por conflitos, que o desenvolvimento poderia evitar confrontos, uma vez que combate as principais causas econômicas e de governança que geram descontentamento ou contribui para aliviar a pobreza e, portanto, para reduzir o risco de crises humanitárias recorrentes.

Durante a década de 1990, a maior parte da reflexão sobre a necessidade de unir ajuda humanitária e desenvolvimento se concentrou em questões de gestão, com o objetivo de aperfeiçoar a eficácia de ajuda humanitária. Surgiram organizações “multimandatárias” prestando assistência humanitária e de desenvolvimento.

Em 1997, o sistema ONU introduziu o termo “integração”, que posteriormente evoluiu para uma política formal de maximizar o impacto da ONU ao criar coerência entre os diferentes elementos de sua resposta. Resumindo, integração na ONU significa: “planejamento integrado ou estreitamente alinhado; um conjunto de resultados acordados, cronogramas e responsabilidade para a realização de tarefas críticas a fim de consolidar a paz; e mecanismos acordados para monitoramento e avaliação entre agentes da ONU” (Metcalf, Giffen e Elhawary, 2011, p. 1).

Esse tipo de integração tem como propósito alinhar objetivos políticos, militares e de ajuda. Esse processo de integração encontrou ressonância na abordagem de organizações de ajuda que estavam tentando fazer a ponte entre ajuda humanitária e desenvolvimento.

Entretanto, desenvolvimento de longo prazo é um processo profundamente político, com vistas a combater desigualdades

estruturais e pobreza, que no contexto pós-guerra fria veio representar um processo de promoção da democracia liberal para aquelas organizações financiadas por governos do hemisfério Norte. Ajuda humanitária, por outro lado, se refere à capacidade imediata de salvar vidas. Os princípios que guiam a assistência humanitária – imparcialidade, neutralidade e independência – destinam-se a ajudar a preservar a capacidade das organizações humanitárias de trabalhar cruzando fronteiras e linhas de frente de forma independente de interesses governamentais que podem levar atores humanitários a serem vistos como parte de um conflito. Ajuda humanitária e desenvolvimento são, portanto, geralmente incompatíveis.

Para doadores, a integração desses aspectos diferentes da ajuda se tornou cada vez mais importante na era pós-11 de Setembro.

Pós-11 de Setembro e estabilização

Nas arenas da guerra ao terror, a ideia de estabilização ganhou destaque. A Unidade de Estabilização do Departamento para Desenvolvimento Internacional (Department for International Development – DFID, na sigla em inglês) do Reino Unido definiu estabilização como “[...] o processo de estabelecer paz e segurança em países afetados por conflitos e instabilidade... [e]... a promoção de acordos políticos pacíficos para produzir um governo nativo legítimo, que possa servir melhor seu povo” (Barakat et al., 2010, p. S298).

Essa definição demonstra como a estabilização busca tratar as causas subjacentes da violência. Os meios para atingir tais objetivos incluem ajuda humanitária e desenvolvimento.

É com base nessa definição que a estabilização na era pós-11 de Setembro pode ser considerada uma evolução na forma como a

ajuda humanitária é usada por governos doadores. Isso foi facilitado pela existência de organizações multimandatárias e abordagens integradas. Embora os objetivos finais de uma organização de desenvolvimento e militares sejam diferentes, isto é, as organizações têm como objetivo aliviar a pobreza e os militares desejam garantir seus interesses políticos, os meios usados para obter ambos os objetivos se tornaram indistinguíveis. A incorporação da ajuda humanitária nessa combinação significa que ela pode ser considerada parte de um esforço de conflito e, portanto, atacada.

A forma como essa fusão das atividades dos atores de ajuda humanitária, de desenvolvimento e militares ocorre na prática está diretamente relacionada com o objetivo unificado de desejar capacitar frequentemente instituições locais para fins de construção de um Estado democrático. Para os militares, uma estabilização bem-sucedida requer a existência de um governo legítimo, conforme articulado na definição do DFID, que possa prestar serviços em busca da estabilidade. Os atores humanitários que realizam ações de desenvolvimento – que em geral objetivam aumentar a capacidade do Estado em cumprir suas responsabilidades – se envolvem inevitavelmente em um processo de construção de Estado.

Essa tendência pode ser mais claramente ilustrada pelo caso do Afeganistão. Dois profissionais de MSF destacaram, em 2010, que muitos grupos de ajuda receberam bem a abordagem integrada no Afeganistão. “Em junho de 2003, mais de 80 organizações – incluindo os principais órgãos de ajuda norte-americanos – pediram à comunidade internacional que expandisse a Força de Assistência de Segurança Internacional da Otan (Isaf) e que fossem fornecidos os recursos necessários, ‘de modo que a democracia possa florescer... [e]... oferecesse melhores perspectivas para a paz e a estabilidade para o povo afegão e o mundo’” (Hofman e Delaunay, 2010, *online*).

Entretanto, uma lógica similar àquela aplicada à prestação de ajuda para fins de reforço da legitimidade do Estado também foi aplicada, por outro lado, à negação da ajuda como forma de reduzir a legitimidade de grupos armados que não apoiam interesses ocidentais.

A negação da ajuda

A negação da ajuda pode ser considerada uma tática para impedir que certos grupos obtenham legitimidade. A criminalização da assistência humanitária para “inimigos” foi mais recentemente formalizada nas legislações antiterror. A negação da assistência por meio da criminalização da ajuda está ligada diretamente ao processo pelo qual a ajuda humanitária é usada para incrementar ou, nesse caso, negar a legitimidade de um Estado ou grupo que serve, ou não, aos interesses de governos doadores.

As legislações antiterror buscam sancionar qualquer forma de apoio a “terroristas designados” (Mackintosh, 2011). Regulações de doadores também existem para evitar que organizações humanitárias tenham contato direto – e, portanto, que negociem – com tais grupos designados. Isso tem implicações sobre a forma como a ajuda é entregue em áreas controladas por tais grupos designados. O braço forte do governo norte-americano e seus aliados europeus buscavam levar assistência humanitária de forma alinhada com seu pensamento antiterror: controlando quem recebia assistência e criminalizando o apoio material fornecido a quem não fosse considerado um aliado no momento, tornando, assim, a assistência a áreas sob seu controle complicada e, portanto, menos baseada na necessidade e mais em quem tem a legitimidade que precisa ser reforçada.

Isso tem implicações para a ajuda humanitária, pois torna os objetivos humanitários subordinados a estipulações políticas a respeito de quem é “terrorista”.

Executada ou não, essa legislação significa que a imparcialidade humanitária ficou sujeita às considerações das potências hegemônicas. Isso atinge o cerne do que realmente significa ajuda humanitária – prestação de assistência com base apenas nas necessidades. A questão, portanto, não é se os atores humanitários serão processados futuramente, mas como a ameaça de processo força os agentes humanitários a atuarem nas áreas desejadas pelos governos doadores, caso eles realmente resolvam atuar. Desse modo, a criminalização da ajuda pode definir os limites do alcance humanitário. MSF é frequentemente capaz de ir além dos limites definidos pela criminalização da ajuda em razão de sua independência de governos doadores. Por exemplo, na Síria, a organização é capaz de trabalhar em um modo mais flexível, ao passo que outras organizações estão confinadas a regras de doadores que desaceleram a resposta a emergências e impedem que a ajuda chegue a certas áreas.

Eficácia no fornecimento da ajuda humanitária

Quais são as implicações dessa vinculação entre ajuda humanitária e potências ocidentais sobre o fornecimento de assistência? Uma das principais implicações dessa relação identificada por MSF está no perigo apresentado aos beneficiários da assistência. “Para afegãos doentes ou feridos, ir a uma clínica operada pela Otan ou receber assistência de grupos afiliados à estratégia de contrainsurgência (Coin) da Otan é arriscar-se à retaliação da oposição, seja de talibãs, seja de outros grupos militantes. Os civis enfrentam os mesmos riscos de forças afegãs e internacionais se recorrerem à oposição para receber assistência. Nesse

ambiente, procurar ajuda significa escolher um lado na guerra. O resultado é tragicamente absurdo: as pessoas desistem de buscar ajuda, pois fazer isso pode colocar suas vidas em risco” (Hofman, 2011, *online*).

Entretanto, além desse impacto potencial claro sobre os beneficiários da assistência, há também implicações sobre a eficácia no fornecimento de ajuda e a capacidade de organizações em acessar áreas de conflito. Como mencionado, a fusão entre ajuda humanitária e desenvolvimento, em um esforço de estabilização e construção de Estado, é frequente e praticamente representada pela existência de uma missão integrada da ONU – com um único oficial da Organização sendo responsável por ajuda humanitária, desenvolvimento, assuntos políticos e construção da paz. Essa abordagem de “coerência” significa que a coordenação e o financiamento – canalizado pela ONU – da ação humanitária ficam sob o mesmo guarda-chuva que considerações políticas e militares. Tiller e Healy apontaram, em uma análise de estudos de caso na Jordânia, República Democrática do Congo (RDC) e Sudão do Sul, que o coordenador da ONU exercia três funções distintas. Esse aspecto frequentemente criava confusão e retardava a resposta a emergências, enquanto para as ONGs muitas vezes era difícil adaptar-se, mudando suas ações de desenvolvimento para programas de emergência (Tiller e Healy, 2014, *online*).

A evolução mais recente das abordagens de coerência e integração tem sido a tentativa de encontrar uma forma de criar um propósito comum entre diferentes atores. Cada vez mais, tem se tornado uma questão de “construir resiliência”. O conceito de “resiliência” como objetivo de ajuda humanitária foi primeiramente articulado fora dos círculos de redução de risco de desastre e sustentabilidade ambiental pelo DFID, do Reino Unido, no lançamento de sua Avaliação de Resposta a Emergências Humanitárias em 2011 (DFID, 2011).

Em uma análise do conceito de resiliência feito por MSF, a seguinte definição tem sido usada para nortear nossa compreensão do tema: “Resiliência de um sistema específico (doméstico, comunidade) inclui a capacidade de prever e preparar-se para um choque ou tensão; a capacidade de absorver e acomodar tensões ou forças destrutivas por meio de resistência ou adaptação; a capacidade de gerenciar, ou manter certas funções básicas e estruturas, durante desastres; a capacidade de recuperar-se ou ‘voltar ao normal’ após um choque ou tensão (em um modo eficiente e após um prazo razoável)” (Whittall et al., 2014, *online*).

Inicialmente, o conceito de resiliência tratava de recuperar-se de choques, “voltar ao normal” e resistir a choques futuros. E, como tal, a noção de resiliência foi apregoada como um conceito que pode fazer a ponte entre ajuda humanitária e ajuda para o desenvolvimento.

Entretanto, a ajuda para o desenvolvimento se tornou cada vez mais uma questão de dar apoio a Estados em sua tarefa de prestar serviços. Como tal, a ajuda para o desenvolvimento pretende construir a capacidade do Estado. Em muitos dos ambientes de conflito nos quais MSF trabalha, o Estado é parte do conflito. Se a ideia for aproximar a ajuda humanitária da ajuda para o desenvolvimento, então isso não é tão diferente da agenda de estabilização no Afeganistão, onde a ajuda humanitária tem sido usada como parte de uma estratégia política e militar de formação de Estado. A pergunta, portanto, passa a ser: a quais atores a construção de resiliência se volta? E quem será excluído? As organizações financiadas pelo Reino Unido procurarão formar a resiliência – e, portanto, reforçar a capacidade de autoridades locais – em um vilarejo controlado pelos talibãs no Afeganistão?

Ajuda humanitária e desenvolvimento estão frequentemente em contradição, pois a primeira entra quando não há mais um sistema a ser desenvolvido ou não há condições para desenvolver

um sistema. Aproximar os dois conceitos sob o rótulo de formação de resiliência é, portanto, problemático. O desenvolvimento trata de sistemas, do longo prazo e do bem maior para todos; a ajuda humanitária trata do indivíduo, do curto prazo e do bem imediato para poucos.

Além disso, o foco na resiliência representa uma mudança entre os atores de provisão de assistência, em um momento de crise financeira, em direção a uma abordagem de “custo-benefício”. Porém, quando a resposta se torna uma mistura de “tudo para todos” – salvar vidas, construir capacidade, reduzir vulnerabilidade e assegurar sustentabilidade –, frequentemente o básico é ignorado e há o risco de que a formação de resiliência se torne uma desculpa para a inação sobre o essencial: salvar vidas e aliviar o sofrimento.

MSF já experimentou essa tensão entre formação de sistemas de saúde de longo prazo e intervenções de saúde eficazes com impacto direto sobre a população. Na RDC, a suspensão de incentivos ao paciente durante surtos de malária é vista como um enfraquecimento da capacidade da comunidade de assumir responsabilidade por sua saúde. Campanhas de vacinação rápidas são mal vistas porque o suporte a estruturas de saúde locais poderia ter o mesmo resultado, mesmo que isso significasse atrasos no controle de epidemias e, geralmente, menos crianças protegidas.

As implicações da abordagem de formação de resiliência podem ser vistas claramente em um contexto como o do Sudão do Sul.

Resiliência por meio da formação do Estado

A partir da assinatura do Acordo de Paz Abrangente (*Comprehensive Peace Agreement*), entre o governo do Sudão e o Movimento

de Liberação dos sudaneses, em 2005, a abordagem em relação ao fornecimento de ajuda no Sudão do Sul progrediu da garantia de dividendos da paz para o desenvolvimento de longo prazo para a criação da base de um Estado independente para, finalmente, em 2011, apoiar o estabelecimento de um novo Estado. Em cada estágio, o fornecimento de ajuda esteve subordinado a objetivos políticos de mais longo prazo que se sobrepuseram à resposta a emergências para crises contínuas.

A ideia de formação de resiliência no Sudão do Sul foi adotada em 2013 como um objetivo de unificação, enquanto o inverso, “fragilidade”, foi usado para delinear a necessidade de maior resiliência (CAP, 2013). A primeira seção do documento do Processo de Apelo Consolidado (CAP – PAC, em português) de 2014 explicitamente inclui ação humanitária como parte que contribui para a estrutura mais ampla do “New Deal Compact” (NDC) do Sudão do Sul; como um componente do esforço para levar o país da fragilidade para a resiliência (CAP, 2013, p. 3). De acordo com o documento CAP, em 2014, a ajuda humanitária contribuiria para o aperfeiçoamento em três metas próximas do NDC: bases econômicas; receita e serviços; e justiça. A melhoria nesses três elementos atingiria o objetivo de NDC de desenvolver resiliência.

Mesmo quando esse documento PAC estava sendo escrito, o Sudão do Sul já estava enfrentando múltiplas emergências – incluindo uma insurgência localizada em Pibor, que resultou no deslocamento da população, e um influxo para o condado de Maban de refugiados vindos do conflito contínuo na área de fronteira disputada do Nilo Azul (Belanger, 2012; Ocha, 2013). Entretanto, a respeito da resposta a emergências, o documento PAC não era ambíguo: “organizações não participantes do PAC como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e MSF continuarão fornecendo a resposta principal em momentos de necessidade” (CAP, 2013, p. 42). É importante observar

que CICV e MSF não foram – e nem são – parte do processo PAC, o que significa que não recebem fundos provenientes dos apelos do PAC. Portanto, enquanto o PAC capta recursos com o argumento de salvar vidas, ele delega o ato efetivo de salvar vidas a organizações que não recebem recursos desses fundos. Isso mostra o quanto o projeto humanitário no Sudão do Sul foi expandido para um projeto de formação de Estado e que se confiou a organizações fora do sistema a função principal de operacionalizar a ajuda humanitária, respondendo às emergências.

No caso do Sudão do Sul, o oligopólio de agentes de ajuda humanitária conceituou sua resposta em termos de formação de resiliência para o propósito final de formação do Estado. Isso foi facilitado por uma arquitetura de ajuda integrada conduzida por doadores que promoveram a criação de uma democracia liberal. O que deu errado no caso do Sudão do Sul foi que essa arquitetura priorizou a formação de um Estado em detrimento da capacidade de resposta a emergências. Assim, a concepção política da ajuda levou a uma falha na resposta a emergências. Estima-se que 3,8 milhões de sul-sudaneses necessitavam de assistência em 2014. Desses, acredita-se que a ajuda chegava a, no máximo, metade deles até o final de 2014 (Maxwell e Santschi, 2014, p. 1).

A eliminação da distinção entre ajuda humanitária e desenvolvimento em contextos de conflito torna a capacidade de responder a emergências dependente da aceitação política de uma agenda de formação de Estado democrático liberal.

Como MSF navegou na esfera da política de ajuda?

Uma das formas principais pelas quais MSF conseguiu manter-se fora das implicações da manipulação da ajuda humanitária foi tomar a decisão de não aceitar recursos de governos doadores na maioria dos ambientes de conflito. A organização investiu

extensamente em captar recursos de indivíduos nos 28 países nos quais tem escritórios. Esses escritórios estendem-se da Europa até os Emirados Árabes Unidos, Hong Kong, África do Sul e Brasil, entre outros. Manter a vasta maioria de seus recursos provenientes de fontes privadas não restritas permite que a organização tome decisões independentemente de interesses de governos doadores.

Independência financeira também significa que MSF é capaz de responder a emergências rapidamente, sem esperar que os governos liberem recursos. Entretanto, tomou também uma decisão firme de manter um foco intenso na resposta a emergências. Esse compromisso em manter a capacidade de resposta a emergências, acoplado à independência financeira, permitiu que a organização evitasse os problemas de abordagens multimandatos que frequentemente reduzem a capacidade de resposta a emergências e tornam as organizações mais propensas a serem manipuladas por interesses dos doadores.

Entretanto, independentemente dessas decisões, MSF, como uma organização não governamental internacional de grande escala, com seus centros de tomada de decisão ainda concentrados na Europa, é frequentemente associada a um sistema humanitário envolvido com potências ocidentais. A organização tomou medidas para se distanciar pública e proativamente da manipulação de ajuda humanitária. Pronunciou-se, por exemplo, contra a referência feita pela Otan às ONGs como sendo parte de seu “Soft Power” no Afeganistão (MSF, 2010). No entanto, a organização precisa fazer ainda mais para internacionalizar sua identidade em um contexto no qual as dinâmicas globais de poder estão em processo de mudança. Possivelmente, não é mais suficiente ser um participante crítico do sistema de ajuda. É necessário para a organização criar links e alianças com uma faixa mais ampla da sociedade civil no Sul, que moldará o futuro da ação humanitária.

Conclusão

O cenário humanitário está mudando: uma maior variedade de doadores está oferecendo recursos às operações humanitárias; novos agentes de ajuda estão se envolvendo em assistência humanitária; e outros agentes de ajuda que existem há muito tempo estão sendo novamente percebidos como agentes importantes no cenário humanitário.

Países como o Brasil podem trabalhar para assegurar que não seja adotada a mesma abordagem de doadores do hemisfério Norte, que amplamente cooptaram a ajuda humanitária institucional para seus objetivos militares e políticos. Assegurar que os agentes humanitários possam atuar de forma independente ajudará a garantir que essas organizações evitem agir com base em interesses políticos ou econômicos.

O Brasil tem o potencial de participar de esforços humanitários internacionais de forma relevante e ambiciosa, e aproveitar a oportunidade de criar uma política que não reproduza modelos que foram criados no hemisfério Norte. Além disso, pode, a partir da profunda experiência que tem na construção de políticas sociais dialogada com o conjunto da sociedade, avançar na direção de uma cooperação humanitária na qual as necessidades das pessoas estejam à frente de interesses econômicos e políticos, construindo uma narrativa diferente e influenciando positivamente outros países. É evidente que os Estados têm a prerrogativa de atuar de acordo com seus próprios interesses; entretanto, os Estados não alinhados têm a oportunidade de ajudar a desvincular a ajuda humanitária dos poderes políticos ocidentais e proteger a oferta de assistência com base na solidariedade à sobrevivência dos mais marginalizados como uma finalidade em si. Isso não será atingido por meio do reforço do controle dos Estados sobre a assistência humanitária por meio da afirmação de soberania, mas sim por sua dissociação das potências hegemônicas e proteção de sua independência de ação.

Referências bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Dados sobre refúgio no Brasil*. [online]. 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 20 maio 2015.

BAKARAT, S.; DEELY, S.; ZYCK, S. A. “A tradition of forgetting”: stabilisation and humanitarian action in historical perspective. *Disasters*, n. 34, p. S297-S319, 2010.

BELANGER, L. *Refugee crisis in South Sudan: Oxfam calls for action*. [online]. Huffington Post, 2012. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/louis-belanger/refugee-crisis-in-southsb_1901623.html>. Acesso em: 20 out. 2014.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D. The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. *International Affairs*, v. 87, n. 4, p. 825-850, 2011.

BOUCHET-SAULNIER, F. et al. *The practical guide to humanitarian law*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2007.

CONSOLIDATED APPEALS PROCESS (CAP). *South Sudan: consolidated appeal 2014-2016*. [online]. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2013. Disponível em: <https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/CAP_2014-2016_South_Sudan.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

DALLAIRE, R. Forward. In: DONINI, A. (Ed.). *The golden fleece: manipulation and independence in humanitarian action*. Virgínia: Kumarian Press, 2012. p. xvii-xviii.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID). *Humanitarian emergency response review*. [online]. 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67579/HERR.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2015.

DOMESTICI-MET, M. J. Protecting in Libya on behalf of the International Community. *Gottingen Journal of International Law*, v. 3, n. 3, p. 861-889, 2011.

EVANS, G. Responsibility while protecting. *Project Syndicate*. [online]. 2012. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting>>. Acesso em: 16 maio 2012.

FEATHERSTONE, A. Afghanistan: a case study: strengthening principled humanitarian response capacities. *Alnap*. [online]. 2012. Disponível em: <<http://www.alnap.org/resource/6337>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

FERREIRA, J.; SCHUCH, P. *Direitos e ajuda humanitária: perspectivas sobre família, gênero e saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

GLANVILLE, L. The responsibility to protect beyond borders. *Human Rights Law Review*, v. 12, n. 1, p. 1-32, 2012.

GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *Defining humanitarian assistance*. [online]. Global Humanitarian Assistance, 2012. Disponível em: <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/dataguides/defining-humanitarian-aid>>. Acesso em: 5 jan. 2015.

HASAN, M. Oh, what a liberal war: Mehdi Hasan explores the case for intervention in Libya. *New Statesman*, n. 5046, p. 20-22, 2011.

HOFMAN, M. Dangerous aid in Afghanistan. *AfPak Channel*. [online]. 2011. Disponível em: <http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/01/12/dangerous_aid_in_afghanistan>. Acesso em: 8 maio 2012.

_____; DELAUNAY, S. Afghanistan: a return to humanitarian action. [online]. MSF USA, 2010. Disponível em: <<http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/specialreport/afghanistan-return-humanitarian-action>>. Acesso em: 1^a out. 2014.

HOLZGREFE, J. The humanitarian intervention debate. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, R. O. (Ed.). *Humanitarian intervention: ethical, legal, and political dilemmas*. Nova York: Cambridge University Press, 2003.

JAMISON, M. Humanitarian intervention since 1990 and “liberal interventionism”. In: SIMMS, B.; TRIM, D. *Humanitarian intervention: a history*. Cambridge University Press, New York, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511921292>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

MACINTOSH, K. Holder v. humanitarian law project: implications for humanitarian action: a view from Médecins Sans Frontières. *Suffolk Transnational Law Review*, n. 3, p. 507, 2011.

MAXWELL, D.; SANTSCHI, M. *From post-conflict recovery and state building to a renewed humanitarian emergency: a brief reflection on South Sudan*. [online]. Secure Livelihoods Research Consortium, 2014. Disponível em: <www.securelivelihoods.org/resources_download.aspx?resourceid=320>. Acesso em: 18 jan. 2015.

MEDECINS SANS FRONTIERES (MSF). *NATO statement endangers patients in Afghanistan*. [online]. 2010. Disponível em: <<http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/press-release/nato-statement-endangers-patients-afghanistan>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. *Hiding behind health*. 2011. Disponível em: <<http://www.msf.org/article/hiding-behind-health>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

METCALFE, V.; GIFFEN, A.; ELHAWARY, S. UN integration and humanitarian space: an independent study commissioned by the

UN Integration Steering Group. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. [online]. 2011. Disponível em: <<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/FINAL%20Integration%20humanitarian%20space%20study%20Dec11.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *2014 Syrian Arab Republic Humanitarian Assistance Response Plan (SHARP)*. [online]. OCHA, 2013. Disponível em: <https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/2014_Syria_SHARP.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

POMMIER, B. The use of force to protect civilians and humanitarian action: the case of Libya and beyond. *International Review of the Red Cross*, v. 93, n. 884, p. 1063-1083, 2011.

SHAH, S. CIA's fake vaccination programme criticised by Médecins Sans Frontières. *Guardian*. [online]. 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/14/cia-fake-vaccination-medecins-frontieres>>. Acesso em: 7 set. 2012.

TILLER, S.; HEALY, S. Where is everyone? Responding to emergencies in the most difficult places. *MSF International*. [online]. 2014. Disponível em: <http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_def-lr_-_july.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

WHITTALL, J.; PHILIPS, M.; HOFMAN, M. Building resilience by deconstructing humanitarian aid. *MSF.org.uk Opinion and Debate*. [online]. 2014. Disponível em: <<http://www.msf.org.uk/article/opinion-and-debate-building-resilience-deconstructing-humanitarian-aid>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

WORLD FOOD PROGRAM. *Contributions of WFP 2014*. [online]. 2015. Disponível em: <<https://www.wfp.org/about/funding/year/2014>>. Acesso em: 21 maio 2015.



Política externa: instrumento à disposição da liderança internacional do Brasil em direitos humanos e em questões humanitárias

Camila Lissa Asano

É comum, tanto na academia quanto no ativismo, erguer uma barreira entre os direitos humanos e o direito humanitário. Esses dois campos são constantemente tratados em separado. A gramática, as fontes no direito internacional e a relação Estado-organizações não governamentais (ONGs) que regem os direitos humanos são vistos como distintos daqueles que pautam a forma como as ações humanitárias são conduzidas. Uma análise crítica, porém, faz-nos questionar se esse abismo realmente existe. Afinal, tanto os direitos humanos quanto o direito humanitário visam à garantia da dignidade do ser humano e são áreas de conhecimento – e atuação – complementares.

Este artigo faz parte de uma publicação que tem como objetivo discutir o papel do Brasil perante crises humanitárias. A partir da experiência de mais de uma década da Conectas Direitos Humanos¹ em monitorar e buscar influenciar a política externa brasileira em direitos humanos, é proposta aqui uma reflexão

¹ As ideias expressas pela autora neste artigo não necessariamente refletem as posições institucionais da Conectas Direitos Humanos. Este artigo foi originalmente escrito em outubro de 2015. Atualizações pontuais foram feitas para sua publicação em 2016, mas seu conteúdo foi mantido e passa a ser uma análise do que vinha sendo a política externa do Brasil em questões tanto de direitos humanos quanto humanitárias sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Não foi incluída uma análise da política externa brasileira sob o comando de Michel Temer e José Serra, dado que este novo governo havia assumido havia pouco tempo quando da conclusão deste artigo e análises ainda seriam prematuras.

sobre paralelos possíveis entre a forma como o Brasil atuava internacionalmente em questões humanitárias e de direitos fundamentais. As discussões trazidas pelo artigo “O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências”, de Médicos Sem Fronteiras (Witthall, Reis e Deus, 2016), são pontos de partida para tal exercício. Na sequência, são apresentadas algumas metas que, no entender da autora, deveriam estar presentes na política externa brasileira em questões humanitárias. Por fim, o artigo termina com um convite tanto às entidades de direitos humanos quanto às organizações humanitárias para que encontrem formas de sinergia que permitam uma parceria profícua, respeitando suas diferentes formas de atuação, mas que potencialize os resultados – constantemente convergentes – que perseguem.

Propostas à política externa brasileira: como reafirmar sua liderança no campo humanitário

a) Preferência à cooperação

Alguns paralelos podem ser traçados entre o modelo de cooperação humanitária propagado pelo Brasil nos últimos anos e sua política externa em direitos humanos. A própria afirmação do governo brasileiro durante a gestão de Lula e Dilma de que pratica cooperação, e não assistência humanitária, já é um indício das similaridades. A cooperação mostra-se como elemento basilar para a chamada ação humanitária estruturante, que recebeu grande atenção do governo brasileiro, explicitada pelo então chanceler Antônio Patriota ao afirmar que:

Aos princípios humanitários internacionalmente reconhecidos de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, o Governo brasileiro tem buscado adicionar o princípio da sustentabilidade: quem ajuda deve contribuir,

de forma estrutural, para a superação dos problemas que levaram à tragédia, sejam esses diques que se rompem, miséria absoluta, ou até mesmo, a escassez de árvores que contenham a água das chuvas, como é o caso do Haiti. (GTI-AHI, 2011)

O acompanhamento sistemático feito pela Conectas da atuação internacional do Brasil em direitos humanos revelou que houve uma preferência pela abordagem pela via do diálogo e da cooperação com regimes que violam direitos humanos no mundo. A prática comum entre potências consolidadas, como Estados Unidos ou países europeus, de “*naming and shaming*”² é duramente criticada pela diplomacia brasileira. Para Celso Amorim, um dos idealizadores da política externa brasileira em direitos humanos praticada na gestão Lula e Dilma, o Brasil defendeu uma abordagem ao tema que “privilegiou a cooperação e a força do exemplo como métodos mais eficazes do que a mera condenação” (Amorim, 2009). A visão do Itamaraty identificada no período precedente à gestão de Michel Temer é de que apontar o dedo e condenar/envergonhar governos por violarem direitos seria no fundo prepotência – já que todos os países enfrentam problemas – e não tem demonstrado eficácia, uma vez que não são observadas melhorias nas condições de vida das pessoas, acabando por isolar ainda mais o regime violador, que, acuado, pode radicalizar-se ainda mais.

Em discurso na abertura da 11ª sessão do Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva expôs em 2009 a visão brasileira que seguiu bastante vigente nos últimos anos:

² Em português, poderia ser traduzido como condenação pela via de nomear e constringer violadores de direitos humanos.

Estou certo de que a maior ênfase na cooperação produzirá resultados tangíveis. Uma agenda positiva é mais eficaz para melhorar as condições de vida da população afetada e prevenir novas e sistêmicas violações de direitos humanos. [...] É fundamental estender a mão a governos nacionais e atraí-los para colaborar com a comunidade internacional de forma aberta e receptiva. Governos acuados tendem ao isolamento e ao radicalismo. Não interessa a ninguém um ambiente que incentiva o rancor e alimenta a intransigência. Este Conselho deve buscar no diálogo, e não na imposição, o caminho para fazer avançar a causa dos direitos humanos. (Silva, 2009)

Exemplo de que essa visão esteve presente foi o discurso da delegação brasileira em Genebra na 28ª sessão do CDH na ONU em março de 2015, que afirmou que “a cooperação técnica em direitos humanos pode desenvolver uma cultura de paz, tolerância e respeito mútuo”.³

Observou-se, portanto, que a lógica da cooperação era preponderante tanto na agenda humanitária quanto na política externa brasileira em direitos humanos.

Não há como negar que críticas à ineficácia da estratégia exclusiva de “*naming and shaming*” têm fundamento, afinal regimes como o norte-coreano são alvo de incessantes condenações e, lamentavelmente, sua população continua sofrendo abusos inaceitáveis, como submissão a campos de trabalho forçado. É pertinente também ver na cooperação uma via para colaborar com outros governos em questões de direitos humanos. No entanto, o que Conectas e outras entidades de direitos humanos têm questionado é que a cooperação não deveria ser uma alternativa

³ Disponível em: <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/28thSession/OralStatements/14_Brazil_ID2_11.pdf>.

excludente ao reconhecimento público por parte do Brasil de que determinado país esteja promovendo sistematicamente violações de direitos humanos. O silêncio diante de graves abusos ou a abstenção em uma votação na ONU de resolução sobre violações cometidas em dado país podem ser vistos como uma “carta branca” brasileira.

A capacidade diplomática do Brasil e seu peso no jogo internacional deveriam dar ao país condições para que possa se posicionar firmemente contra violações de direitos humanos no mundo e ainda tanto desempenhar liderança na interlocução com regimes violadores quanto também oferecer cooperação técnica em áreas sociais nas quais somos referência.⁴

b) *Modelo dual*

Outro paralelo possível entre a política externa brasileira em direitos humanos e a forma como o país vinha atuando na questão humanitária tem relação com a própria ação brasileira diante da cooperação internacional. Segundo Médicos Sem Fronteiras (Witthall, Reis e Deus, 2016):

O Brasil iniciou sua cooperação na condição de receptor e não de prestador. Evoluiu, de forma gradual, para um modelo dual, em que o país, sem renunciar completamente à condição de recipiente da cooperação, passou também a se habilitar como prestador de cooperação, em diferentes prismas, entre eles a ajuda humanitária ou cooperação

⁴ Essa reflexão é mais desenvolvida em outros artigos disponíveis em: <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/camila-asano/o-brasil-tem-habilidade-de-apontar-problemas-mas-est%C3%A1-disposto-promove>> e <<http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/19/1000469-politica-externa-e-direitos-humanos-em-paises-emergentes-reflexoes-a-partir-do-trabalho-de-uma-organizacao-do-sul-global>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

humanitária (que é a terminologia corrente entre diversos atores governamentais e não governamentais).

Tenho afirmado que o Brasil também desempenhou um duplo papel no tratamento internacional dado aos direitos humanos:

É possível dizer que todo e qualquer país possui um papel duplo neste campo [dos direitos humanos]. Por um lado, os países são “objeto” do sistema internacional dedicado à temática. Isso ocorre quando um país recebe críticas ou recomendações de outros ou de organismos internacionais, como, por exemplo, no caso da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, que recentemente emitiu uma medida provisória para conter as violações no presídio maranhense de Pedrinhas. O segundo papel desempenhado pelos Estados é de “ator global”, que se posiciona sobre distintas questões e negociações internacionais em curso na agenda de direitos humanos, como, por exemplo, a crise humanitária na Síria. (Asano, 2015)

O Brasil vem consolidando, nos últimos anos, seu papel seja de “prestador” de cooperação internacional, seja de “ator global” nas negociações sobre direitos humanos que não necessariamente atinjam diretamente a realidade brasileira. É fundamental que a sociedade brasileira como um todo, incluindo as organizações não governamentais, estejam vigilantes para que a postura adotada seja condizente com as obrigações constitucionais. Vale sempre recordar que o artigo 4º, inciso II, de nossa Constituição Federal determina que as relações internacionais do Brasil devem ser conduzidas visando à prevalência dos direitos humanos.⁵

⁵ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz;

c) *Potencial vetor de mudança do status quo*

Por fim, um terceiro paralelo possível é a comum expectativa de que o Brasil seja um ator que promova mudanças no *status quo*.

Uma das principais mensagens do artigo de MSF é de que países como o Brasil podem ser alternativas à abordagem de doadores do hemisfério Norte, que “cooptaram a ajuda humanitária institucional para seus objetivos militares e políticos” (Witthall, Reis e Deus, 2016). Essa expectativa é embasada no fato de que, ainda segundo MSF, “o Brasil tem a oportunidade de, a partir da observação dos erros cometidos por grandes doadores do sistema humanitário, adaptar sua abordagem de acordo com suas próprias experiências internas”.

De forma similar, tenho discutido que “a política externa brasileira frequentemente questionou o *status quo* internacional caracterizado pela relação desigual entre norte e sul” (Asano, 2013). Isso porque os princípios orientadores de sua atuação externa nos últimos anos, como o não intervencionismo e a solução pacífica dos conflitos, garantiram um distanciamento do Brasil da forma como potências ocidentais costumam lidar com a questão. A forma intervencionista e seletiva preponderante no tratamento dado pelas potências a questões de direitos humanos foi frequentemente criticada pela chancelaria brasileira. Nessa linha, durante discurso em agosto de 2015 por ocasião das comemorações do Dia do Diplomata, a presidente Dilma Rousseff afirmou que, no campo externo, “temos sido intransigentes defensores dos direitos humanos, evitando que sua promoção se faça de

VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

forma seletiva, indevidamente politizada, o que invariavelmente penaliza os países em desenvolvimento e emergentes”.

O Brasil pode – e deve – aproveitar a janela de oportunidade e se firmar como uma liderança global diferenciada tanto na agenda de direitos humanos quanto na humanitária. A seção a seguir apresenta algumas sugestões de como o Brasil poderia, por meio de sua política externa, avançar nesse sentido.

Propostas à política externa brasileira: como reafirmar sua liderança no campo humanitário

Sem a menor pretensão de ser exaustiva, a lista a seguir reúne alguns pontos que devem estar presentes na atuação do Brasil em questões humanitárias.

1) Usar a capacidade negociadora da diplomacia brasileira para garantir acesso à ajuda humanitária em situações nas quais haja restrições. Um bom exemplo é a guerra na Síria, que tem chocado o mundo desde 2011 pela violência generalizada, com cerca de 250 mil mortes de acordo com a ONU,⁶ denúncia de uso de armas químicas, mais de 4 milhões de refugiados e de 6 milhões de deslocados internos segundo o ACNUR, e tantos outros aspectos devastadores. Um ponto que não pode ser esquecido é a dificuldade que diferentes agências e entidades humanitárias têm enfrentado para conseguir levar ajuda às pessoas que vivem na Síria. O acesso irrestrito e seguro da assistência humanitária às vítimas deveria ser uma bandeira constante da diplomacia brasileira. Isso deve se traduzir na defesa firme desse ponto, seja nas negociações nos foros multilaterais

⁶ Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/07/conflito-sirio-fez-quase-250-mil-mortos-segundo-a-onu/#.VfA8mBGqqkq>>. Acesso em: 7 set. 2015.

que lidam com situações de conflito e crises humanitárias, seja em suas relações bilaterais e nos posicionamentos do país em agrupamentos como os BRICS, que reúne Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul. Um exemplo que vale lembrar foi a inclusão de um parágrafo na Declaração Final da Cúpula dos BRICS em março de 2013, realizada em Durban, na África do Sul, que pedia justamente acesso imediato, seguro, completo e sem restrição para as organizações humanitárias na Síria.⁷ Diferentes organizações da sociedade civil no mundo engrossavam o pedido para que os BRICS se manifestassem em Durban nesse sentido.⁸ Uma carta assinada por sete organizações de direitos humanos no Brasil – entre elas a Conectas – foi enviada à época ao ministro Antônio Patriota antes do encontro na África do Sul pedindo que o Brasil liderasse junto aos BRICS a inclusão da questão do acesso à ajuda humanitária no documento final da Cúpula. A inserção desse apelo na declaração do encontro dos presidentes dos BRICS foi importante diante dos entraves que o Conselho de Segurança enfrentava para lidar com a crise síria, inclusive com forte oposição de Rússia e China, membros dos BRICS. Em fevereiro de 2014, o Conselho de Segurança veio enfim a adotar a Resolução nº 2.139, que exigia o acesso

⁷ A Declaração da Cúpula dos BRICS diz “Tendo em vista a deterioração da situação humanitária na Síria, solicitamos que todas as partes permitam e possibilitem o acesso imediato, seguro, completo e sem restrições para as organizações humanitárias atenderem todos aqueles que precisam de ajuda. Pedimos que todas as partes garantam a segurança das equipes humanitárias” (tradução nossa do texto original da declaração).

⁸ Para mais informações sobre ação da sociedade civil, ver *The Washington Post*. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/midia/noticia/conectas-na-midia-washington-post>>; e Notas da Conectas Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/cupula-dos-brics-termina-com-avanco-sobre-a-siria-e-incertezas-sobre-novo-banco>> e <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/hora-de-os-brics-fazerem-a-diferenca>>. Acesso em: 7 set. 2015.

irrestrito e seguro para a assistência humanitária na Síria.⁹ Em complemento a ações negociadoras em espaços coletivos, como foi no caso dos BRICS, o Brasil deveria também fazer uso de sua valiosa capacidade de interlocução com diferentes governos para garantir que textos como o da Resolução nº 2.139 sejam de fato implementados.

2) Promover contribuições humanitárias compatíveis com o fato de ser uma das 10 maiores economias do mundo.

Mesmo em um cenário de retração em seu crescimento, a economia do Brasil ainda figura entre as maiores do mundo. Espera-se que os valores das doações humanitárias do Brasil acompanhem essa grandeza. É preciso que a sociedade brasileira fique vigilante nesse ponto, uma vez que houve episódios em que a atuação brasileira foi tímida. Mais um exemplo que advém da crise síria foi o anúncio, em janeiro de 2014, do valor previsto de contribuição humanitária do Brasil para aliviar o sofrimento das vítimas do conflito. Durante a 2ª Conferência Internacional de Alto Nível para Contribuições Humanitárias à Síria,¹⁰ realizada no Kuwait no dia 15 de janeiro de 2014, o Brasil anunciou que faria naquele ano um aporte no valor de 300 mil dólares. Nessa mesma reunião, o México anunciou um aporte 10 vezes maior que o do Brasil, no valor de 3 milhões de dólares. Aqui são utilizados os compromissos anunciados pelos países durante a Conferência no Kuwait para fins de comparação, uma vez que é extremamente difícil comparar desembolsos efetuados pelos países, dada a dificuldade para obtenção desses valores, o que inclui desafios no cruzamento de dados fornecidos pela ONU e as cifras divulgadas pelos Estados. O caso brasileiro é particularmente mais desafia-

⁹ Em outubro de 2013, o Conselho de Segurança havia emitido um pronunciamento solicitando acesso seguro e irrestrito à ajuda humanitária na Síria; no entanto, um texto com força de resolução ainda não havia sido adotado.

¹⁰ Informação disponível em: <<http://www.unocha.org/syria-humanitarian-pledging-conference>>. Acesso em: 3 set. 2015.

dor, pois o governo ainda não tem base de dados pública contendo os valores empregados na cooperação humanitária. Por outro lado, a contribuição humanitária brasileira ao combate à epidemia do vírus Ebola na África Ocidental no final de 2014, no valor de 25 milhões de reais,¹¹ foi positiva no sentido de mostrar que o país não se furta diante de crises que necessitem de apoio emergencial da comunidade internacional. Espera-se que ações como essas continuem presentes na política externa brasileira.

3) Continuar acolhendo refugiados de crises humanitárias.

O aumento do número de solicitações de refúgio no Brasil nos últimos anos tem ganhado as manchetes dos principais jornais locais. O Brasil tem uma tradição de acolhida a refugiados, e isso inclusive tem dado prestígio internacional ao país. Segundo BBC Brasil, há mais sírios que receberam refúgio no Brasil do que em países como Estados Unidos, Itália e Grécia.¹² Esse protagonis-

¹¹ Essa contribuição se soma a outras doações que governo brasileiro havia feito para o combate à epidemia do Ebola, como apresentado na Nota do Itamaraty. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6153:nota-a-imprensa-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-e-da-saude-contribuicao-brasileira-ao-combate-internacional-ao-virus-do-ebola&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>.

¹² *BBC Brasil*: “Segundo dados do Conare (Comitê Nacional para os Refugiados), órgão ligado ao Ministério da Justiça, 2.077 sírios receberam asilo do governo brasileiro de 2011 até agosto deste ano. Trata-se da nacionalidade com mais refugiados reconhecidos no Brasil, à frente da angolana e da congoleza. O número é superior ao dos Estados Unidos (1.243) e ao de países no sul da Europa que recebem grandes quantidades de imigrantes ilegais – não apenas sírios, mas também de todo o Oriente Médio e da África – que atravessaram o Mediterrâneo em busca de refúgio, como Grécia (1.275), Espanha (1.335), Itália (1.005) e Portugal (15). Os dados da Eurostat, a agência de estatísticas da União Europeia, referem-se ao total de sírios que receberam asilo, e não aos que solicitaram refúgio.” Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_sirios_comparacao_internacional_lgb>. Acesso em: 8 set. 2015.

mo é consequência da adoção de uma resolução do Ministério da Justiça que, em setembro de 2013, criou o chamado visto humanitário aos sírios, que tem permitido que vítimas da guerra possam chegar ao Brasil e aqui solicitar refúgio. Segundo dados do Comitê Nacional para Refugiados (Conare), hoje mais de 2 mil refugiados sírios vivem no Brasil. Em reunião realizada em 2014 na Suíça sobre a guerra na Síria, o então secretário-geral do Itamaraty, Eduardo dos Santos, ao mencionar a política de concessão de vistos, disse: “meu país acredita que os princípios da solidariedade internacional e da divisão de responsabilidades deveriam nos guiar no que se refere aos nacionais sírios que buscam asilo em áreas fora das fronteiras imediatas da Síria”.¹³ Até a conclusão deste artigo, o Ministério da Justiça renovou a resolução e garantiu a continuidade dessa política humanitária.¹⁴ Cabe lembrar que o total no Brasil de 8.863 refugiados de distintas nacionalidades¹⁵ ainda representa um número baixo se comparado com as dimensões territorial e populacional do país. O Brasil deve seguir de forma solidária, abrindo suas portas a vítimas de crises humanitárias de diferentes partes do mundo. Um caso em que o país poderia exercer liderança diante de uma potência consolidada é lembrado por Eric Lewis e Laura Waisbich.¹⁶

¹³ Discurso do então secretário-geral do Itamaraty durante a Conferência em Genebra sobre a Síria em 22 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2375:conferencia-internacional-sobre-a-siria-genebra-ii-montreux-sui-ca-22-de-janeiro-de-2014-intervencao-do-secretario-geral-das-relacoes-exteriores-embaixador-eduardo-dos-santos&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 29 ago. 2015.

¹⁴ Resolução Normativa nº 17 do Conare adotada em 20 de setembro de 2013, com duração de dois anos, prorrogáveis. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

¹⁵ Número divulgado em documento fornecido pela Assessoria de Imprensa do Conare em agosto de 2015.

¹⁶ Artigo publicado na *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <<http://www1>.

Segundo eles, o Brasil deve “ser parte da pressão global para resolver uma das mais trágicas e persistentes crises humanitárias em nosso continente: a contínua existência da prisão de Guantánamo”. Sem dúvida, o fechamento desse abusivo centro de detenção cabe aos Estados Unidos, mas, da mesma forma que fez o Uruguai, o Brasil poderia ajudar a acelerar esse processo ao acolher homens que nunca foram sequer indiciados ou julgados e que foram liberados a deixar a prisão por um comitê composto por diversas agências americanas, como a CIA. Atualmente, cerca de 50 homens já se encontram nessa situação, mas muitos são nacionais de países que se encontram em situações de conflito e, portanto, não podem ser enviados para lá. Assim, continuam ilegalmente presos até que um país solidário ofereça acolhida.

4) Promover uma exportação de armas responsável que não alimente violações aos direitos humanos e ao direito humanitário. O papel do Brasil no bilionário comércio internacional de armas tem crescido e merece atenção. O país já é o quarto maior exportador de armas leves no mundo, segundo a Small Arms Survey. Um passo urgente é a ratificação, por parte do Brasil, do Tratado de Comércio de Armas (TCA ou ATT, por sua sigla em inglês). A adoção pela ONU do TCA foi um marco histórico em 2013 ao criar a primeira regulação global sobre compra, venda e transferência de armas convencionais entre os países. Uma das grandes conquistas do tratado é que ele proíbe que Estados transfiram armamentos e munições para governos que possam usá-los para cometer crimes de atrocidade e contra a humanidade, como é o caso do genocídio. Proíbe também a exportação para países que estejam sob embargo multilateral de armas. O TCA prevê, ainda, que o país exportador avalie o risco de que a transferência de armas alimente graves violações de direitos humanos e, caso exista o temor, não avance com o

folha.uol.com.br/mundo/2015/06/1648736-por-que-o-brasil-deve-ajudar-a-fechar-guantanamo.shtml>. Acesso em: 1º set. 2015.

envio do carregamento. O Brasil assinou o TCA em junho de 2013, mas o Executivo Federal encaminhou o texto do acordo para ratificação no Congresso Nacional apenas em novembro de 2014.¹⁷ A expectativa é de que o Legislativo brasileiro ratifique com urgência o tratado, que já conta com quase 90 adesões, inclusive de grandes produtores de armas, como Alemanha, Reino Unido e França.

5) Atuar de forma responsável e protetiva dos direitos humanos em foros multilaterais dedicados ao tema. Órgãos como o CDH da ONU deveriam ser parte integrante do sistema de prevenção a atrocidades e emergências humanitárias. Afinal, muitas das crises humanitárias de hoje ocorrem em locais onde existem, há anos, denúncias de graves e sistemáticas violações dos direitos humanos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos e/ou culturais. As várias resoluções e mecanismos de supervisão que o CDH tem devem atuar com vistas à proteção das vítimas de violações, e isso depende da atuação responsável dos Estados que compõem o órgão. O Brasil é candidato ao Conselho e compartilha dessa responsabilidade. Embora tenha liderado iniciativas importantes ali, como a adoção de uma resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero, e também puxado a criação de uma relatoria especial sobre direito à privacidade, há posturas da diplomacia brasileira que vinham sendo adotadas e que não condizem com a obrigação constitucional de dar prevalência aos direitos humanos nas ações internacionais do país. A abstenção do Brasil diante da resolução sobre direitos humanos no Irã votada em março de 2015 nesse Conselho faz parte do rol de posturas ambíguas. A Nobel da Paz iraniana Shi-

¹⁷ Tramitação da ratificação no Congresso pode ser acompanhada em: <http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2FproposicoesWeb%2Ffichadetramitacao%3FidProposicao%3D738321&sa=D&sntz=1&usq=AFQjCNHp29jH56VzOSYeP-VSR_gzsMOLbQQ>. Acesso em: 8 set. 2015.

rin Ebadi manifestou seu desapontamento dizendo que “somente avanços mensuráveis na situação dos direitos humanos no Irã teriam justificado a mudança de voto do Brasil, e isso é algo que Teerã até agora vem mostrando que não se dispõe a fazer”.¹⁸

6) Democratizar a condução da política externa brasileira.

A aproximação da política externa dos princípios que regem as demais políticas públicas de transparência, prestação de contas e participação social é um passo fundamental na consolidação da democracia brasileira. A quantidade de informação disponível sobre as ações internacionais do Brasil em direitos humanos e em cooperação humanitária está muito aquém do ideal, e esse é um ponto no qual o governo deveria empenhar mais esforços. Em 2012, a democracia brasileira ganhou um importante reforço com entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI – Lei nº 12.527), que cria a obrigação de entes públicos promoverem a transparência ativa – quando disponibilizam proativamente informações – e a transparência passiva – que determina quais informações devem ser fornecidas aos cidadãos a partir de seus requerimentos. A cultura da opacidade que disciplinou por anos a diplomacia brasileira tem sido um obstáculo na implementação da LAI pelo Itamaraty em diferentes aspectos. A Conectas Direitos Humanos tem feito uso da LAI e, em diferentes casos, tem percorrido um trajeto penoso de recursos atrás de recursos para conseguir informações sobre atuação internacional do Brasil em questões de direitos humanos, mas nem sempre obtendo a totalidade das informações solicitadas. Um caso ilustrativo é apresentado a seguir e pode ser de interesse de pesquisadores e ativistas que se preocupam com a forma como recursos públicos brasileiros são utilizados em projetos de cooperação internacional com outros países:

¹⁸ Artigo de opinião publicado na *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/04/1621009-shirin-ebadi-dilma-rousseff-e-o-recuo-no-ira.shtml>>. Acesso em: 8 set. 2015.

Estudo de Caso – Pedido pela via da LAI da Conectas Direitos Humanos sobre o Fundo IBAS¹⁹

Em maio de 2013, Conectas pediu acesso a informações sobre o Fundo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) para o Alívio da Fome e da Pobreza. Criado em 2004, o Fundo é resultado da parceria dos três países no âmbito do Fórum IBAS. Apesar de haver uma lista de projetos finalizados e de projetos em andamento no *site* do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Conectas fez um pedido de informações específicas, ligadas especialmente aos processos de análise financeira e às ferramentas de avaliação de impacto do Fundo.

No dia 22 de maio, o governo respondeu à Conectas. Afirmou que parte do pedido de acesso à informação era “desproporcional ou desarrazoado” e encaminhou o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2011 sobre o Fundo – documento que já estava disponível ao público e que não contém as informações solicitadas. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) também enviou à organização artigos de jornais estrangeiros publicados em países beneficiários do Fundo (como o artigo publicado no jornal *Nô Pintcha*, da Guiné Bissau, em 2011). Essas matérias descrevem alguns dos projetos implementados com auxílio do IBAS.

Visto que as informações recebidas não correspondiam àquelas solicitadas, Conectas entrou com recurso junto ao Itamaraty. O documento questiona a suposta falta de razoabilidade do pedido inicial, que solicitava informações básicas de gestão de apenas 16 projetos. Em 10 de junho de 2013, o Ministério negou o recurso interposto, alegando que as informações solicitadas eram da Junta Diretora do Fundo IBAS e do ECSS e, portanto, de custódia de outro órgão. Alegou ainda que, sendo um Fundo

¹⁹ Informações retiradas de: <<http://conectas.org/pt/acoes/justica/lei-de-acesso-a-informacao/42-pedido-lai-sobre-fundo-ibas>>. Acesso em: 30 ago. 2015. Nessa página estão os *links* para os recursos enviados pela Conectas e as respostas enviadas pelo Itamaraty, Controladoria Geral da União e Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

tripartite, a divulgação de informações não pode ser feita, pois o Brasil teria a obrigação legal de não expor dados sigilosos de terceiros países ou organismos internacionais.

Conectas recorreu novamente, em 20 de junho, lembrando que a Junta é composta pelos Representantes Permanentes dos três países (Índia, Brasil e África do Sul) em Nova Iorque. Assim, tem um representante brasileiro (a Missão Permanente do Brasil junto à ONU em Nova Iorque) que é parte integrante do MRE. Contestou que as informações possam ser consideradas sigilosas, dada sua natureza, a saber, relatórios sobre alocação de recursos públicos. E que, se acaso fossem, o Ministério deveria fornecer os fundamentos e a prova de que essa informação havia sido classificada anteriormente. Em 25 de junho, Conectas recebeu comunicação assinada pela terceira instância dentro do MRE, nesse caso o chanceler, reafirmando que não seriam concedidas informações sem anuência prévia dos demais países e que, ainda que os governos dos três países-membros do IBAS manifestassem concordância, os documentos encontravam-se em posse do PNUD e o Ministério estaria isento pela LAI de fazer levantamentos adicionais de informações e tabulação de dados acerca de informações que não estão sob sua custódia.

Não satisfeita, Conectas então enviou recurso à Controladoria Geral da União (CGU), em julho de 2013, alegando que o envio de informações que não as solicitadas equivalia a negar informação. Ponderou, ainda, que o câmbio nas argumentações fornecidas pelo MRE demonstrava o claro intuito de negar informação. A resposta da CGU veio apenas em dezembro de 2013. A decisão do ouvidor-geral da CGU foi de acatar os argumentos do governo, apesar de ter sido acompanhada de um parecer técnico (elaborado por um técnico da própria Controladoria) de 15 páginas, cujo conteúdo era totalmente favorável à liberação da informação solicitada.

Como último recurso administrativo, Conectas apelou à Comissão Mista (CMRI) no dia 23 de dezembro. Argumentou-se que: 1) o governo brasileiro possui essas informações, pois faz parte junto com o PNUD da Junta Diretora do Fundo. Se porventura

esse não for o caso, é o MRE e não o cidadão brasileiro que tem a obrigação de requisitá-las junto ao PNUD; e 2) o MRE tem se valido de sucessivas negativas, evocando um sigilo sem amparo legal. Validar essa interpretação significa criar um precedente indesejável no atual contexto de expansão de atividades de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento no âmbito das relações internacionais do país. Em 21 de janeiro de 2014, Conectas recebeu a decisão final da Comissão, que optou por acatar o desprovisionamento, com base nos argumentos do ouvidor-geral da CGU.

Em 16 de maio de 2014, dia que marca um ano de pleno funcionamento da LAI no país, Conectas protocolou mandado de segurança perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) contra decisão denegatória de acesso. O remédio constitucional contava com pedido liminar, que foi indeferido pela ministra relatora do caso. O mandado de segurança permanece em andamento no STJ.

Fonte: Conectas

Considerações finais

Médicos Sem Fronteiras, uma das mais importantes organizações humanitárias do mundo, ao refletir nessa publicação sobre seus passos futuros, aponta ser necessário que se criem “*links* e alianças com uma faixa mais ampla da sociedade civil, que moldará o futuro da ação humanitária”.

As breves reflexões propostas neste artigo sobre os paralelos entre a política externa brasileira em direitos humanos e a cooperação humanitária promovida pelo país mostram que há um fértil campo de troca de experiências entre organizações da sociedade civil que trabalham no monitoramento de ambas as áreas. E mais, as entidades de direitos humanos poderiam atuar de forma ainda mais colaborativa com organizações humanitárias no que diz respeito à cobrança para que a política externa brasileira vise sempre à proteção e à promoção dos direitos fundamentais das pessoas.

Referências bibliográficas

AMORIM, C. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Revista Política Externa*, v. 18, n. 2, set./out./nov. 2009. Disponível em: <<http://politicaexterna.com.br/revistas/vol-18-no-2/>>.

ASANO, C. L. Não é (só) a economia, chanceler. *Carta Capital*, 15 de jan. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/nao-e-so-a-economia-chanceler-5164.html>>.

_____. O Brasil tem a habilidade de apontar problemas, mas está disposto a promover mudanças?. *Open Global Rights*, 2013. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/camila-asano/o-brasil-tem-habilidade-de-apontar-problemas-mas-est%C3%A1-disposto-promove>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome). *Brasil cooperação humanitária internacional: balanço 2006-2010*. Relatório. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B07OJy2Ag-CEwZmZxMkZVREtkX0U/edit>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Ministério da Saúde. *Nota à imprensa conjunta dos Ministérios das Relações Exteriores e da Saúde: contribuição brasileira ao combate internacional ao vírus do Ebola*. Brasília, 3 dez. 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6153:nota-a-imprensa-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-e-da-saude-contribuicao-brasileira-ao-combate-internacional-ao-virus-do-ebola&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>.

COSTA, C.; BARRUCHO, L. G. Brasil acolhe mais sírios que países na rota europeia de refugiados. *BBC Brasil*, São Paulo/Londres, 9 set. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_sirios_comparacao_internacional_lgb>.

EBADI, S. Dilma Rousseff e o recuo no Irã. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 26 abr. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/04/1621009-shirin-ebadi-dilma-rousseff-e-o-recuo-no-ira.shtml>>.

GTI-AHI. *Cooperação humanitária internacional*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011.

LEWIS, E.; WAISBICH, L. T. Por que o Brasil deve ajudar a fechar Guantánamo. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 28 jun. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/06/1648736-por-que-o-brasil-deve-ajudar-a-fechar-guantanamo.shtml>>.

NADER, L.; WAISBICH, L. T. The long march towards the democratization of Brazilian foreign policy. In: LINDERT, T. van; TROOST, L. van (Ed.). *Shifting power and human rights diplomacy*. Netherlands: Amnesty International, nov. 2014. Disponível em: <https://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/rising_power_brazil.pdf>.

ROUSSEFF, D. *Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da cerimônia de formatura da turma Paulo Kol (2013-2015) do Instituto Rio Branco*. Brasília, 12 ago. 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10758:discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasio-da-cerimonia-de-formatura-da-turma-paulo-kol-2013-2015-do-instituto-rio-branco-brasilia-12-de-agosto-de-2015&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR>.

SANTOS, E. dos. *Intervenção do secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Eduardo dos Santos, na Conferência Internacional sobre a Síria*. Montreux, 22 jan. 2014. Discurso proferido por ocasião da Conferência Internacional sobre a Síria (Genebra II), em Montreux, Suíça. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2375:conferencia-internacional-sobre-a-siria-genebra-ii-montreux-suica-22-de-janeiro-de-2014-intervencao-do-secre>.

tario-geral-das-relacoes-exteriores-embaixador-eduardo-dos-santos&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>.

SILVA, L. I. L. da. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão do Conselho de Direitos Humanos*. Genebra, 15 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/1o-semester/15-06-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-sessao-do-conselho-de-direitos-humanos/view>>.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Annual report*. Genebra: [s.n.], mar. 2015. Discurso da Delegação Brasileira durante 28ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra. Disponível em: <https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/28thSession/OralStatements/14_Brazil_ID2_11.pdf>.

VIEIRA, M. L. I. *Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Mauro Vieira, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2 jan. 2015. Discurso proferido por ocasião da cerimônia de posse como ministro de Estado das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6398:discurso-de-sua-excelencia-o-senhor-embaixador-mauro-luiz-iecker-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores&catid=194:discursos&Itemid=454&lang=pt-BR>.

WHITTALL, J.; REIS, R.; DEUS, S. de. *O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências*. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.



Desafios e paradoxos da proteção a estruturas e trabalhadores humanitários

Simone Rocha

O dia 3 de outubro de 2015 marcou, de forma definitiva, a história de Médicos Sem Fronteiras (MSF) e da ajuda humanitária internacional. Naquela noite, o hospital de traumatologia de MSF em Kunduz, no norte do Afeganistão, foi destruído em consequência de mais de uma hora de bombardeios pela força aérea americana. Durante o ataque, 42 civis, entre médicos, enfermeiros, pacientes e acompanhantes, padeceram no local. Algumas das vítimas da unidade de cuidados intensivos morreram queimadas em seus leitos, enquanto outras não resistiram às tentativas dos médicos de salvá-las durante o bombardeio. Civis foram assassinados a tiros ao tentar deixar o prédio do hospital, claramente identificado em seu teto e cujas coordenadas de GPS haviam sido transmitidas, poucos dias antes do ataque, às forças americanas e afegãs. O hospital de MSF em Kunduz era a única estrutura médica com serviços de traumatologia do norte do Afeganistão e servia a cerca de 1 milhão de afegãos.

A visibilidade internacional desse caso e o clamor público de MSF pelo estabelecimento de uma investigação independente não foram suficientes, no entanto, para frear ataques a estruturas médicas da organização e de outros agentes humanitários pelo mundo. Algumas semanas após o ataque à estrutura de Kunduz, o hospital de MSF em Haydan, no Iêmen, foi bombardeado pela coalizão liderada pela Arábia Saudita, deixando 200 mil pessoas sem acesso a cuidados de saúde. Até o final de 2015, MSF contabilizava 106 bombardeios aéreos a 75 hospitais e estruturas de saúde da organização ou por ela apoiados na Síria, no Iêmen,

na Ucrânia, no Afeganistão e no Sudão. Segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, entre 2013 e 2015 estruturas e trabalhadores humanitários foram alvo de 2.400 ofensivas em 11 países.¹ Cada vez que uma estrutura de saúde é fechada em meio a um conflito, dezenas ou centenas de milhares de pessoas, incluindo mulheres e crianças, são desprovidas de assistência vital, que vai de partos a cirurgias de guerra, passando pela prevenção ou tratamento de doenças endêmicas.

A epidemia de ofensivas contra a missão médica levou o Conselho de Segurança a aprovar, com unanimidade, em maio de 2016, a Resolução nº 2.286, condenando ataques contra estruturas, pessoal e veículos sanitários em situações de conflito armado.² O texto demanda ainda a observância das Convenções de Genebra e de seus protocolos adicionais, bem como o fim da impunidade aos responsáveis por essas violações ao direito internacional humanitário. Esse válido esforço normativo das Nações Unidas não responde, no entanto, a uma pergunta fundamental: como esperar que a comunidade internacional considere tais pleitos quando quatro dos cinco membros permanentes do Conselho têm envolvimento com as coalizões responsáveis pelos ataques? Seja a coalizão Síria apoiada pelos russos, seja aquela capitaneada pela *Organização do Tratado do Atlântico Norte* (Otan), no Afeganistão, ou ainda a coalizão liderada pela Arábia Saudita, no Iêmen, as violações ao direito internacional humanitário mencionadas no texto da resolução têm ocorrido por autoria ou com a cumplicidade de seus principais autores.

¹ *Briefing* de Peter Mauer, presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em sessão do Conselho de Segurança que discutiu e aprovou a Resolução nº 2.286, em 3 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2016/sc12347.doc.htm>>.

² Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2016/sc12347.doc.htm>>.

Houve um tempo, não muito distante, em que as agências humanitárias identificavam significativos riscos de segurança em grupos armados cuja falta de estrutura e regras de engajamento resultava em emboscadas, sequestros e até mesmo assassinatos deliberados de seus trabalhadores. Basta que relembremos o temor causado pelo Revolutionary United Front, da Serra Leoa, e suas táticas de mutilação de civis; o Lord Resistance Army, de Uganda; os grupos separatistas da Chechênia; os líderes clânicos e o Al-Shabaab, da Somália; e os talibãs. A lista é longa, assim como eram amplas as negociações para ter acesso aos civis sob o domínio desses e de outros tantos grupos em situação de conflitos armados, ao longo de várias décadas. Mas, ao fim e ao cabo, na maior parte do tempo MSF era capaz de trabalhar ao lado das populações controladas por exércitos estabelecidos, por rebeldes ou por insurgentes, com razoável garantia da segurança de suas equipes e pacientes. Até recentemente, hospitais e centros de saúde ainda gozavam de certo respeito, e podíamos considerá-los seguros em meio às guerras.

Como passamos, pois, à situação atual, em que Estados fortes, “iluminados” e alicerçados em regimes democráticos se permitem passar por cima de preceitos normativos amplamente reconhecidos e validados, como a proteção de civis, de ex-combatentes e de pessoal humanitário, para torná-los vítimas fatais de conflitos armados? O que leva as maiores e mais bem equipadas forças armadas do planeta a tratarem civis, trabalhadores humanitários e estruturas sanitárias da mesma forma abusiva e potencialmente criminosa que os grupos que dizem combater? Onde e quando ficou decidido que as Convenções de Genebra e seus protocolos adicionais deixaram de vigorar e que crimes de guerra como bombardeio de estruturas sanitárias e assassinato de pessoal médico poderão doravante ser classificados como erros táticos ou danos colaterais? Os ataques a hospitais de MSF no Afeganistão, Iêmen e Síria são o cume de uma tendência vigente nas últimas décadas de desrespeito e cooptação da ajuda

humanitária internacional, submetendo-a a interesses políticos e militares, por países e lideranças que conhecem perfeitamente a letra do direito internacional humanitário e as consequências de seu desrespeito para as populações civis e vulneráveis.

Durante os anos 1990, a ajuda humanitária internacional ocupou um espaço tão inusitado quanto desproporcionado na agenda multilateral dos Estados. Ao longo da década, inúmeras crises humanitárias causadas por conflitos ou repressão política foram consideradas, pelo Conselho de Segurança da ONU, como ameaças à paz e à segurança internacional. Ficava justificado, dessa forma, o uso unilateral ou multilateral da força e de “todos os meios necessários” contra um Estado-membro. E, assim, diversas intervenções ditas humanitárias e amparadas pelo Capítulo VII da Carta foram levadas a cabo em nome da criação de corredores humanitários, da garantia de distribuição de assistência ou, ainda, em nome do estancamento de graves violações de direitos humanos ou do direito internacional humanitário.

Da intervenção liderada pelos americanos na Somália, em 1992, à “guerra humanitária” da Otan contra as forças sérvias no Kosovo, em 1999, por diversas vezes o esforço humanitário preencheu o vácuo deixado pela inação ou pela incapacidade política internacional de negociar e pactuar soluções duradouras para certos conflitos. De alibi para a vergonhosa paralisia internacional em face do genocídio em Ruanda à integração na retórica militar quando das invasões do Afeganistão e do Iraque, a ajuda humanitária internacional passou a ser utilizada como carta de visita e declaração de boas intenções por parte de alguns Estados, em especial os de tradição intervencionista. A tendência de cooptação da ajuda humanitária pelas agendas política e militar, que se consolidou de forma inequívoca no pós-11 de setembro de 2001, contribuiu de forma significativa para o agravamento que vivemos hoje do maior paradoxo da ajuda humanitária

internacional em meio à guerra: o der ser mais desrespeitada precisamente onde é mais necessária.

Desde o início da ocupação do Afeganistão por forças americanas e de sua coalizão, ao final de 2001, a ajuda humanitária internacional foi tratada como uma ferramenta a mais na conquista de *hearts and minds*, como instrumento de proteção das tropas e como moeda de troca para obtenção de informações de inteligência. Visando a demonstrar a boa intenção dos invasores, aviões B-52s lançavam explosivos e parcelas diárias de alimentos. Alternativamente, como parte das “operações psicológicas”, panfletos eram lançados sobre vastos trechos de território do país, condicionando a continuidade da assistência à transmissão de informações de inteligência, em clara deturpação, por parte das tropas norte-americanas, dos objetivos e da missão daqueles que, como MSF, tentavam levar ajuda humanitária neutra ao povo afegão.³ Em terra, a doutrina de cooperação civil-militar (Cimic) praticada por americanos e pela Otan não refletia a especificidade da ajuda humanitária e seus princípios basilares de neutralidade, independência e imparcialidade. Ao contrário, “projetos de impacto rápido”, ou outros tipos de provisão de assistência por membros civis e militares das forças armadas, precediam, complementavam ou disfarçavam missões que, na verdade, se destinavam à obtenção de informações de inteligência. A assistência oferecida por esses meios, além de parcial, não era baseada em avaliações profissionais e não oferecia, por consequência, respostas apropriadas às necessidades das populações.

As organizações não governamentais (ONGs), desde sempre as maiores implementadoras de assistência humanitária no Afeganistão, eram vistas pelo governo norte-americano como “for-

³ Disponível em: <<http://www.afghanistannewscenter.com/news/2004/may/may72004.html>>.

ças multiplicadoras” de seu esforço de guerra contra o terror.⁴ Em função disso, ONGs internacionais operando no país foram pressionadas a fazer parte da coalizão que pretendia controlar o que faziam, onde e para quem. Não é de se estranhar, portanto, que, dois anos mais tarde, durante o planejamento da invasão norte-americana ao Iraque, o Pentágono unilateralmente decidiu que toda a assistência ao povo iraquiano e todo o financiamento do governo americano para esse fim deveria passar inicialmente por seu crivo. Uma vez iniciada a invasão, as organizações americanas que se viram compelidas a se submeter a tal abuso tiveram seus financiamentos atrasados e suas ações comprometidas. Quanto à permissão para entrar e circular em território iraquiano, a realidade mostrou que o descontrole e a desordem que rapidamente se instauraram no país não impediram a livre entrada de humanitários, bem como a saída de patrimônio histórico secular, e o contrabando de outros artefatos civis e militares.

Estados podem envolver-se em provisão de assistência, inclusive fazendo uso de meios e logística militar de forma subsidiária à atuação civil. O problema não é a oferta de assistência *per se*, mas que isso seja feito de forma seletiva, *ad hoc*, parcial e insustentável, com bases em interesses outros que as necessidades das populações. Esse modo de atuar contrasta de forma gritante com os princípios norteadores da ajuda humanitária internacional e com os padrões técnicos e profissionais desenvolvidos e aplicados por experientes agências de ajuda humanitária ao longo de mais de um século. No Afeganistão e no Iraque, a comunidade humanitária testemunhou um desprezo sem precedentes por seus princípios e seu *modus operandi*. Esse comportamento irresponsável levou a uma deterioração concreta da percepção local sobre os trabalhadores humanitários e suas intenções, a uma

⁴ Powell, Colin L. *Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non-governmental Organizations*. Out. 2001. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/sept11/powell_brief31.asp>.

pioira das condições de segurança e a um aumento do número de ataques contra esses trabalhadores nos anos subsequentes, nesses e em outros países, como Paquistão, Iêmen e Somália, que passaram a figurar na lista de localidades onde se trava a guerra contra o terror.⁵

Trabalhadores humanitários, como os de MSF, têm perfeita noção dos perigos inerentes a algumas situações em que se engajam. O risco de permanecer em zonas inseguras, como Afeganistão, Iraque, Síria e Iêmen, é permanentemente medido em face das necessidades das populações. O que torna possíveis a presença e a atuação em situações de extremo risco são a gestão cotidiana e incansável da segurança por parte das equipes, o diálogo com as partes em conflito e a transparência sobre suas ações, seus locais de atuação e suas movimentações em meio à guerra. Além disso, é o trabalho baseado nos princípios humanitários operacionais de independência, imparcialidade e neutralidade que permite a outorga da garantia de segurança pelas partes em conflito. Nada disso, no entanto, parece ter sido útil ou suficiente para impedir o bombardeio, pela artilharia aérea americana, do hospital de MSF em Kunduz, em outubro, ou os sucessivos episódios de destruição de estruturas sanitárias em outros conflitos por parte de outros países-membros das Nações Unidas. Ao atravessar a barreira da proteção das estruturas sanitárias, esses países estão contribuindo de forma significativa para a erosão do que ainda resta como espaço neutro e de garantia de direto à vida e a cuidados médicos de civis em meio a conflitos armados. Enquanto prevalecer a impunidade para esses crimes de guerra, resoluções do Conselho de Segurança sobre a matéria serão pouco mais que letra morta e figurativa, e humanitários e civis continuarão sofrendo pela redução crescente de seu espaço de atuação e sobrevivência.

⁵ Para dados sobre incidentes de segurança envolvendo trabalhadores humanitários, ver: <<https://aidworkersecurity.org/>>.



O Brasil como ator humanitário: mapeando sua relevância para o conflito sírio

Adriana Erthal Abdenur¹ • Monique Sochaczewski²

Resumo: Este artigo mapeia a atuação humanitária do Brasil desde a virada do milênio e sua relevância para um caso concreto: o conflito na Síria. Identificamos três principais áreas de atuação: participação em debates normativos e em tentativa de mediação por meio do Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul); doações financeiras e de alimentos e materiais emergenciais; e concessão de vistos humanitários a indivíduos afetados pela crise na Síria que buscam refúgio no Brasil. Além disso, a cooperação para o desenvolvimento com outros países da região, sobretudo os que vêm recebendo fluxos substantivos de refugiados, contribui para o *peacebuilding* no entorno da Síria. No entanto, o papel do Brasil como ator humanitário está fortemente sujeito a oscilações econômicas e reorientações políticas, e o engajamento da sociedade civil brasileira em assuntos e iniciativas humanitárias ainda é incipiente, o que também contribui para a institucionalização ainda relativamente baixa da ajuda humanitária brasileira.

Palavras-chave: Brasil, Síria, ajuda humanitária, cooperação, conflito, guerra.

¹ A pesquisadora agradece ao Programa de Bolsa em Produtividade em Pesquisa do CNPq o apoio ao projeto. *E-mail:* adriana@igarape.org.br.

² *E-mail:* moniquesgoldfeld@gmail.com.

1. Introdução³

Grandes transformações na natureza e na geografia dos conflitos armados, assim como mudanças estruturais no próprio campo da ajuda humanitária, vêm provocando novas indagações acerca do papel das ditas potências emergentes nessa área. Ao mesmo tempo que esses países defendem o respeito pela soberania dos Estados e contestam o intervencionismo militar promovido pelas grandes potências no pós-Guerra Fria, inclusive em nome do humanitarismo, eles também tratam de ampliar seu papel na área humanitária. Qual a relevância normativa e operacional desses países em relação às grandes crises humanitárias de hoje? Analisando documentos oficiais do governo brasileiro e da Organização das Nações Unidas (ONU), materiais midiáticos e entrevistas conduzidas no Brasil e no Líbano entre julho e agosto de 2016,⁴ mapeamos o papel do Brasil na ajuda humanitária e sua relevância no caso específico do conflito na Síria. Para tal, examinamos tanto os posicionamentos oficiais que o Brasil vem assumindo em relação à guerra civil quanto as contribuições concretas no país e em seu entorno.

O estudo identifica três principais áreas de atuação do Brasil em relação ao conflito sírio: participação em debates normativos, sobretudo no âmbito das Nações Unidas (ONU); tentativa de mediação por meio do Fórum de Diálogo (IBAS);

³ As autoras agradecem a João Antônio Lima os comentários e sugestões.

⁴ No Líbano, entrevistas semiestruturadas foram conduzidas junto à embaixada brasileira em Beirute e no consulado brasileiro junto à Síria, que ainda funcionava a partir de Beirute. Também foram entrevistados representantes de organizações que buscam facilitar o acesso humanitário na Síria, trabalhando a partir do Líbano, e representantes da Unifil em sua sede em Naqoura, no sul do país. No Brasil, entrevistas foram feitas com refugiados sírios e diplomatas lotados em Brasília.

doações financeiras e de materiais emergenciais; e concessão de vistos humanitários para indivíduos afetados pela crise na Síria. Além disso, o Brasil coopera com outros países da região, inclusive os que vêm recebendo fluxos substantivos de refugiados sírios, contribuindo em alguns pontos para a estabilidade da região.

No entanto, o papel do país também se depara com algumas limitações, estando sujeito a fortes oscilações por causa da conjuntura econômica e política no plano doméstico. Além disso, o engajamento ainda incipiente por parte da sociedade civil brasileira em iniciativas humanitárias e a baixa institucionalização da ajuda humanitária oficial do Brasil limitam o alcance dos esforços, inclusive no caso da Síria.

O texto está estruturado da seguinte forma. A primeira parte trata do papel das potências emergentes na ajuda humanitária, resumindo também as principais características institucionais e discursivas da atuação humanitária do Brasil. Em seguida, analisamos a relevância desse engajamento no caso da Síria, não apenas em termos dos posicionamentos oficiais do governo brasileiro perante a guerra, mas também das iniciativas concretas implementadas desde a eclosão do conflito, em 2012. A conclusão se debruça sobre algumas das repercussões do caso do Brasil para o estudo das potências emergentes na ajuda humanitária e aponta três direções para futuras pesquisas.

2. As potências emergentes e ajuda humanitária

2.1. Potências emergentes como atores humanitários

A ajuda humanitária engloba um leque bastante diversificado de atores, com destaque para governos doadores, organizações não governamentais (ONGs) (inclusive algumas privadas) e re-

partições da ONU.⁵ A grande maioria das ONGs humanitárias tradicionais, como Médicos Sem Fronteiras (MSF) e Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), originou-se em países ocidentais e tem como inspiração as tradições judaico-cristãs, embora hoje em dia elas se apresentem como organizações seculares e universalistas (Forsythe, 2005). Muitas estão estruturadas em rede, com sedes em países de renda alta, mas contando também com escritórios ou filiais em outras regiões. Além disso, há cada vez mais atores estatais e não estatais de outras partes do mundo atuando na ajuda humanitária, e nem sempre os princípios e as práticas convergem (Weiss, 2013). Por outro lado, a história do campo humanitário está marcada por visões bastante diferentes, inclusive entre atores do dito “Norte Global” (Foley, 2010). Por exemplo, a criação de MSF foi em parte resultado de divergências em torno da postura de silêncio assumida por funcionários da Cruz Vermelha francesa que trabalhavam sob os auspícios do CICV durante a guerra do Biafra (1967-1970) (Brauman, 2012; Fox, 2014). No entanto, as diferenças históricas não impedem que as organizações colaborem em diversos contextos.

O aumento da complexidade na ecologia de atores humanitários – e a conseqüente proliferação de normas e princípios humanitários – coincide com grandes controvérsias acerca do conceito do humanitarismo em contextos de conflito armado. Mais especificamente, a linguagem do humanitarismo vem sendo instrumentalizada para justificar algumas intervenções coercitivas (sem o consentimento das partes), que são implementadas de forma altamente seletiva e motivadas em grande parte pelos interesses geopolíticos e geoeconômicos das grandes potências. No âmbito da ONU, desde a década de 2000 o debate gira em torno do princípio de responsabilidade de proteger (R2P, na sigla em

⁵ Ver mapa dos principais atores no campo da ajuda humanitária: Global Humanitarian Assistance (s.d.).

inglês), que serve como o principal arcabouço normativo para intervenções em países considerados instáveis pela comunidade internacional (Walling, 2013). No caso da Líbia, tanto a Rússia quanto a China, que são membros do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), e outros países que ocupavam assentos não permanentes se abstiveram na votação sobre a resolução de intervenção e mais adiante se tornaram críticos da abordagem, que não produziu a estabilidade esperada. Alguns países trataram de amenizar o R2P. Por exemplo, em 2011 o Brasil propôs o conceito de responsabilidade ao proteger (RwP, na sigla em inglês), mas a ideia acabou perdendo fôlego em debates sobre operações de paz (Tourinho; Stuenkel; Brockheimer, 2016, p. 134-150).

Tais controvérsias, e a politização da linguagem humanitária, levaram algumas organizações a tentar resgatar os princípios da independência, da neutralidade e da imparcialidade – distanciando-se de ações que pudessem ser interpretadas como a imposição externa de mudanças de regime. As potências emergentes (aqui definidas como países com considerável influência regional e que almejam tornarem-se potências globais, mas que ainda dispõem de recursos relativamente escassos para tal) são relevantes para essa questão, porque, individualmente ou por meio de coalizões como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), suas lideranças vêm questionando as normas em torno do uso da força, inclusive quando a justificativa é colocada em termos de crise humanitária.

Ao mesmo tempo que criticam certas normas vistas como impostas pelo “Norte”, algumas potências emergentes tratam de intensificar sua atuação humanitária, embora de formas bastante distintas. A partir de 2011, por exemplo, a Turquia ampliou sua presença na Somália, construindo hospitais em zonas de conflito e mantendo equipes no campo, apesar da elevada instabilidade (Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, 2016). A Turquia também intensificou sua ajuda humanitária a refugiados e

ao longo da fronteira com a Síria, geralmente em colaboração com ONGs locais (Binder, 2014). A Índia oferece ajuda em casos de desastre natural, inclusive no Paquistão (Global Humanitarian Assistance, 2012), e cooperação técnica a países africanos sobre como incorporar refugiados (Price, 2005). A China, sob a presidência de Xi Jinping, parece mais disposta a aceitar normas internacionais e a participar de esforços humanitários multilaterais. Até 2016, a China havia doado cerca de USD\$ 106 milhões para a Síria e países vizinhos para lidar com a crise (Xinhuanet, 2016). Tais exemplos demonstram que, atuando por dentro ou por fora dos mecanismos tradicionais, como a ONU, as potências emergentes vêm ampliando e diversificando seus esforços humanitários.

Tal como a expansão da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e os aumentos das contribuições de tropas e policiais para operações de paz da ONU e União Africana, essas iniciativas humanitárias também elevaram as expectativas que os atores ocidentais e as organizações internacionais mantêm em relação às potências emergentes. Em diversas ocasiões, é cobrado desses países um engajamento humanitário (financeiro, institucional e/ou político) ainda mais expressivo, de forma autônoma ou em colaboração com atores tradicionais.⁶

2.2. O Brasil como ator humanitário

Nos anos 2000, sobretudo durante os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o Brasil se tornou um ator mais relevante no campo humanitário. Em 2004, foi constituída a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à

⁶ Ver, por exemplo, Ozerdem (2014). “*In a conflict-riven world it’s increasingly important to find out ways in which the strengths of the rising powers can be harnessed to work either independently or with the more traditional powers.*”

Fome (CGFome), divisão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) responsável por coordenar a ajuda humanitária que o Brasil oferece a outros países (um total de 95 países na América Latina, Caribe, África e Ásia [MRE, 2015a]). Desde o início, a divisão já trazia no nome o tema do combate à fome, tema que constava entre as principais bandeiras do governo petista, projetando o programa Fome Zero para a arena internacional. A partir da criação da CGFome, a assistência humanitária brasileira passou a ser promovida por meio de um discurso oficial que ressalta os princípios da solidariedade, humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, em conformidade com as Resoluções nº 46/182 e nº 58/114 da Assembleia Geral das Nações Unidas e com o artigo 4º da Constituição Federal, que cita os direitos humanos e a cooperação entre os princípios que devem reger a política externa brasileira.

Longe de se limitar ao entorno regional do país, a ajuda humanitária brasileira é mobilizada também em outras partes do mundo, inclusive no Chifre da África e no Oriente Médio. No âmbito do MRE, essa ajuda se dá por dois canais. O primeiro, de caráter mais emergencial, engloba doações de alimentos e outros materiais de necessidade básica, assim como contribuições financeiras que advêm do orçamento do Ministério (desde 2007). A transferência de recursos é feita por meio da arquitetura humanitária da ONU, sobretudo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Alto Comissariado nas Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). Grande parte das contribuições financeiras e das doações é dedicada a moradia, alimentação e serviços básicos oferecidos a indivíduos, famílias e comunidades afetadas por crises como conflitos armados e desastres naturais. Um exemplo seria a parceria entre a CGFome e o PMA, cujo projeto “PAA Africa – Purchase from Africans for Africa” promovia compras locais para a alimentação escolar em países do continente africano.

Em contraste, parte do engajamento brasileiro no PMA era caracterizada pelo MRE como parte da “cooperação humanitária estruturante”, que seria direcionada ao desenvolvimento socioeconômico a longo prazo. O conceito seria aplicado a iniciativas ditas “pós-emergenciais” e apresentadas como propostas “para que os países e suas populações tornem-se capazes de superar suas vulnerabilidades no longo prazo” (MRE, 2015b). No entanto, essa diferenciação permanece essencialmente no plano conceitual; em 2016, quando da extinção da CGFome, nenhuma iniciativa estruturante estava sob implementação.

Em tese, alguns desses projetos seriam conjuntamente concebidos e executados com a participação de entidades da sociedade civil, dos governos e da ONU; no entanto, em 2016, no contexto de turbulência política no Brasil, a iniciativa entre a CGFome e o PMA foi suspensa. A falta de continuidade (Portal Brasil, 2012) demonstra que, além da imprevisibilidade de recursos dedicados – as contribuições têm oscilado de forma considerável, alcançando R\$ 284 milhões em 2012 (Matuski, 2013) –, a ajuda humanitária brasileira enfrenta uma série de desafios institucionais e políticos. Além da relativa escassez de profissionais brasileiros especializados e experientes na área, falta ainda um arcabouço jurídico que estabeleça um orçamento dedicado, o que permitiria maior continuidade mesmo em tempos de crise econômica no âmbito doméstico.

Além dessas contribuições, o Brasil ampliou sua relevância no campo humanitário, participando mais ativamente de reuniões regionais e globais, tanto no que diz respeito à prevenção e resposta a desastres socionaturais quanto em termos de discussões sobre conflitos armados. Por meio de interlocução com organizações tais como a União de Nações Sul-americanas (Unasul), o Mercado Comum do Sul (Mercosul; por exemplo: Mercosul, 2016) e diversas repartições da ONU, o Brasil vem participando de algumas das principais discussões sobre

como a ajuda humanitária deve ser financiada, organizada e implementada.

Há outras iniciativas do governo brasileiro que não são categorizadas formalmente como ajuda humanitária, mas que são relevantes. Por exemplo, por meio de sua participação em missões de paz da ONU, o Brasil às vezes contribui para esforços humanitários. Após o terremoto no Haiti, em 2010, tropas da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah) – sob comando brasileiro – participaram de ações de resgate, assistência humanitária e reconstrução no país, em alguns casos em colaboração com a ONG carioca Viva Rio, que já mantinha presença em Porto Príncipe (Ministério da Defesa, 2015b). Da mesma forma, em 2016, a corveta brasileira *Almirante Barroso*, que fazia parte da força-tarefa marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Finul) (*Unifil*, do inglês: United Nations Interim Force in Lebanon), na costa do Líbano, ajudou no resgate em alto-mar de 220 refugiados que tentavam atravessar o Mediterrâneo em uma embarcação precária (Ministério da Defesa, 2015a). Além disso, conforme analisamos mais adiante, o Brasil recebe refugiados de países passando por crises humanitárias.

Cabem aqui três observações. A primeira é que o binômio ajuda emergencial–cooperação estruturante não deixa claro quais as diferenças entre a cooperação humanitária estruturante, que até recentemente era coordenada pela CGFome, e a cooperação técnica para o desenvolvimento, que é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e com a qual a CGFome pouco dialogava. Ao tentar vincular ações de caráter emergencial a iniciativas “estruturantes”, a ideia de *cooperação* humanitária não distingue claramente entre as demandas prioritárias que surgem em contextos de crise aguda, em que a preocupação primordial é com os níveis mais básicos de sobrevivência, bem-estar e dignidade da população diretamente afetada por uma crise e, por

outro lado, contextos relativamente estáveis, em que atividades de consolidação da paz (que demandam parcerias e não são sempre propícias à neutralidade e à imparcialidade) poderiam ter um efeito mais duradouro sobre o desenvolvimento socioeconômico e/ou institucional.

Em segundo lugar, com exceção de alguns debates pontuais, o envolvimento da sociedade civil no Brasil na prática da assistência humanitária ainda é incipiente. Algumas grandes organizações humanitárias, como MSF e CICV, mantêm presença no Brasil, colaborando com algumas instituições nacionais, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) (Fiocruz, 2015; Médicos Sem Fronteiras, 2014a). Além disso, dezenas de profissionais e voluntários brasileiros trabalham tanto em seus escritórios quanto em campo no exterior, inclusive em áreas de conflito, como na República Democrática do Congo (RDC) (Médicos Sem Fronteiras, 2014b). Quanto às entidades da sociedade civil brasileira, o engajamento permanece esporádico. Fora o exemplo já citado da Viva Rio no Haiti, algumas ONGs, como a Conectas (com sede em São Paulo), tratam de monitorar assuntos de direitos humanos pertinentes ao campo humanitário, inclusive o padrão de votação brasileiro junto a órgãos da ONU. Por exemplo, em fevereiro de 2014, a Conectas juntou-se a outras 17 organizações (nenhuma delas brasileira) para emitir nota em apoio a uma resolução do Conselho de Segurança que demandava o acesso humanitário desimpedido no conflito sírio (Conectas, 2014). No entanto, em geral a pauta humanitária só começou a ser tratada de forma sistemática pela sociedade civil brasileira muito recentemente, e o tema raramente consta nos debates públicos sobre política externa brasileira – o que reflete a percepção de que a ajuda humanitária é protagonizada por atores de fora da região.

Em terceiro lugar, a assistência humanitária brasileira é por vezes contestada. Se, por um lado, o papel humanitário do Brasil

recebe elogios por contribuir de forma concreta para os esforços internacionais (Charleaux, 2016), por outro essa atuação é por vezes também alvo de críticas, por exemplo por parte de quem defende que as doações humanitárias ocorrem às custas de despesas que poderiam ser canalizadas no plano doméstico. Ao mesmo tempo, por causa das expectativas geradas pelo discurso da cooperação Sul-Sul, no plano internacional alguns atores argumentam que as contribuições brasileiras deveriam ser mais expressivas, sobretudo para um país de grande porte e que, como potência emergente, pleiteia transformar-se em ator global (Barba, 2014).

Tais divergências, embora não sejam específicas ao Brasil, ajudam a explicar o “arco” da atuação humanitária brasileira a partir de 2003, passando por uma fase de intensificação e, em seguida, retração e reestruturação implementadas no contexto da crise econômica e política que culmina, em 2016, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e certas mudanças na política externa brasileira anunciadas pelo governo Michel Temer.

3. O conflito sírio

3.1. A ajuda humanitária e o conflito sírio

Não caberia tentar aqui uma explicação exaustiva das raízes e dinâmicas do conflito sírio. Mesmo assim, é importante ressaltar alguns pontos-chave. Em primeiro lugar, desde a eclosão do conflito, em 2011 – ainda no contexto da efervescência sociopolítica da chamada Primavera Árabe –, a guerra civil na Síria tornou-se bem mais complexa. Além do governo do presidente Bashar Al-Assad, que respondeu a manifestantes e, mais adiante, a grupos rebeldes (inclusive o autodenominado Estado Islâmico, vulgo Daesh) com o uso da força, múltiplos atores regionais e globais se inseriram no conflito. Em setem-

bro de 2015, a Rússia passou a intervir diretamente em apoio ao regime. Os alinhamentos políticos e as disputas territoriais entre tais atores constituem um emaranhado de parcerias e rivalidades que contribui para o acirramento da violência, inclusive crimes de guerra, como ataques a hospitais e clínicas. Ao mesmo tempo, potências regionais, como a Arábia Saudita e o Irã, assim como o Hezbollah, formam alianças e tratam de avançar seus interesses geopolíticos. Propostas de ações multilaterais por meio da ONU são bloqueadas no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sobretudo pela Rússia e pela China; mas a paralisia deve-se a muito mais do que o poder de veto, uma vez que quatro dos cinco membros permanentes estão diretamente envolvidos no conflito e fornecem armas a diversos grupos.

Ao mesmo tempo, os esforços de negociação de paz ainda não produziram resultados expressivos; embora um cessar-fogo parcial tenha sido negociado entre os Estados Unidos e a Rússia no início de 2016, com uma segunda tentativa em setembro de 2016, a violência continua, prolongando a emergência humanitária dentro e fora do país. Algumas cidades se encontram sob estado de sítio e/ou sofrendo fortes bombardeios (sobretudo Aleppo), e as negociações em torno do acesso humanitário não têm produzido grandes mudanças.

Como resultado, o conflito na Síria hoje representa uma das maiores crises humanitárias do mundo contemporâneo, por exemplo em termos de números de mortos e pessoas deslocadas. Em cinco anos, a violência já matou aproximadamente 470.000 pessoas.⁷ Cerca de 4,8 milhões de sírios se tornaram refugiados e outros 6,6 milhões se encontram internamente deslocados (UNHCR, s.d.). Ao mesmo tempo, o *deficit* no financiamento para a ajuda humanitária no caso da Síria se agrava: embora a

⁷ Syrian Centre for Policy Research. Disponível em: <scpr-syria.org/en/>.

demanda seja atualmente na ordem de US\$ 4,54 bilhões, até novembro de 2016 apenas US\$ 2,54 bilhões havia sido arrecadado, deixando uma lacuna de US\$ 1,99 bilhões (UNHCR, 2016).

O fluxo de refugiados que entram ou tentam entrar na Europa pelo Mediterrâneo ganhou alta visibilidade na mídia ocidental e tornou-se alvo de debates políticos acirrados em muitos desses países. Entretanto, os principais receptores de refugiados sírios são países fronteiriços ou geograficamente próximos à Síria: a Turquia, o Líbano, a Jordânia, o Iraque e o Egito. Para além da questão dos deslocados e refugiados, o conflito tem provocado a destruição de infraestrutura e a inviabilização de serviços básicos em grande parte da Síria. Bombardeios a hospitais vêm causando enormes perdas humanas e materiais e dificultam o atendimento nas áreas diretamente afetadas pelo conflito.

Além da ONU, trabalham nos esforços humanitários na Síria e em seu entorno organizações internacionais e não governamentais de dentro e fora da região (como o Crescente Vermelho Sírio-Árabe e os Capacetes Brancos da Síria), assim como Estados doadores (alguns deles, ironicamente, também provedores de armas a alguns dos grupos armados). O Escritório da ONU para Coordenação de Assuntos Humanitários funciona como o principal coordenador de esforços humanitários na Síria, ao passo que, nos países da vizinhança que recebem refugiados, o principal órgão coordenador da ONU é o ACNUR, encarregado de proteger e apoiar refugiados sírios em repatriação voluntária, integração local ou reassentamento em terceiros países. Além dos obstáculos decorrentes da politização e da polarização da ajuda humanitária na Síria (Whittall, 2014), a comunidade humanitária enfrenta um amplo leque de desafios ao tentar alcançar a população sob ataque, ao passo que as tentativas de resolução do conflito têm produzido poucos avanços.

3.2. Laços Brasil-Síria

Quando a Primavera Árabe começou, o Brasil vinha aprofundando sua cooperação com países do Oriente Médio, por meio de iniciativas bilaterais em área como comércio e investimentos, cooperação técnica e, em alguns casos, cooperação em defesa. Além disso, lançou esforços multilaterais, com destaque para a Cúpula Brasil-Países Árabes (Aspa), cuja reunião inaugural foi realizada em Brasília em 2005 (MRE, s.d.). No entanto, os laços entre o Brasil e a região são de longa data – além da migração do Império Otomano ao final do século XIX e início do século XX, empresas brasileiras, sobretudo empreiteiras, investiram em alguns países do Oriente Médio ainda durante a Guerra Fria.

Na área da segurança internacional, o Brasil contribuiu para operações de paz na região desde a criação da ONU.⁸ No novo milênio, os esforços de aproximação e engajamento em questões de segurança fazem parte de uma tentativa mais ampla, sobretudo durante o governo Lula, de aprofundar a cooperação Sul-Sul. No CSNU, assim como na Assembleia Geral, o Brasil se posicionou sobre as principais questões de segurança na região e participou de tentativas de mediação de conflitos. Foi o único país latino-americano a participar da Conferência de Anápolis, realizada em novembro de 2007, sobre o conflito entre Palestina e Israel (Casarões; Vigevani, 2014). A diplomacia brasileira também se engajava em outros temas da segurança fora do âmbito da ONU, por exemplo na tentativa de mediar as tensões entre os Estados Unidos e o Irã em torno do programa nuclear iraniano, tendo como principal marco a chamada Declaração de Teerã, de 2010 (Amorim, 2015; Parsi, 2012).

⁸ O Batalhão Suez, que integrou a I Força Emergencial das Nações Unidas (Fenu) com o envio de 20 contingentes, atuou na fronteira entre Israel e Egito de 1957 a 1967.

No caso da Síria, mais especificamente, há laços históricos, demográficos, políticos e econômicos. As relações bilaterais datam da criação da Síria como entidade política moderna, ainda sob mandato francês, em 1920. Um consulado honorário brasileiro existiu em Damasco entre 1922 e 1924 (Pinto et al., 2013, p. 403). Após um longo período sem grandes avanços, houve um ensaio de aproximação na década de 1970, quando o chanceler Azeredo da Silveira ajudou a organizar uma série de visitas ministeriais. O presidente Lula foi o primeiro chefe de Estado brasileiro a fazer visita oficial à Síria, em dezembro de 2003 (seu chanceler também visitou Damasco em seis outras ocasiões). A visita de Lula foi retribuída por Assad em julho de 2010, em sua primeira viagem transatlântica em 10 anos de poder (Casarões, 2012).

A aproximação política surtiu algum efeito sobre as trocas comerciais. As exportações brasileiras para a Síria, que em 2005 somavam US\$ 166,1 milhões e se resumiam a açúcar, têxteis e peças automotivas, passaram a US\$ 547,4 milhões em 2010 (com o eclodir da guerra, tais intercâmbios diminuíram consideravelmente, com as exportações caindo para US\$ 112,4 em 2014) (MRE, 2015c). O comércio bilateral também se diversificou, passando a incluir exportações brasileiras de café, carne, produtos avícolas, ferro e aço (Pinto et al., 2013, p. 405). As importações, que eram de petróleo e nafta, passaram a incluir frutas e temperos sírios. Na área dos investimentos, o principal resultado dessa busca de cooperação foi a construção de uma usina de açúcar pela empresa brasileira Crystalserv, de Ribeirão Preto, em Homs, criada para abastecer os mercados de Síria, Líbano e Jordânia (Anba, 2004).

A cooperação cultural, educacional e científica começou a se adensar a partir de 2005, quando, por ocasião da I Cúpula América do Sul Países Árabes, foi criada a Biblioteca América do Sul-Países Árabes (Bibliaspa), com a Síria desempenhando um

papel relevante na fase inicial (Pinto et al., 2013). Em sua sede em São Paulo, a organização passou a oferecer cursos de língua árabe e a realizar eventos culturais. A Bibliaspa também coordenou e correalizou a exposição “Islã”, que circulou por diversas instituições brasileiras, trazendo pela primeira vez ao Brasil peças dos mais importantes museus da Síria, como o Museu Nacional de Damasco, o Palácio de Azem (Museu das Tradições Populares) e o Museu da Cidade de Aleppo (Instituto da Cultura Árabe, 2010).

A partir de 2006, foram realizados diversos encontros entre executivos da área de educação. Na Universidade de Damasco, o Centro de Ensino da Língua Portuguesa passou a oferecer o idioma, com um experiente professor brasileiro lecionando. No âmbito científico, a cooperação na área médica se deu em certa medida de maneira inusitada, uma vez que não teria partido de interesses governamentais diretos, e sim da diáspora levantina no Brasil. Quando Assad esteve em São Paulo, em 2010, visitou o Hospital Sírio-Libanês e ali se inteirou de projeto voltado para o aperfeiçoamento de médicos árabes em áreas como cirurgia plástica, ortopedia e cardiologia. Alguns meses depois, foi assinado um convênio com o Ministério da Saúde da Síria e, segundo o hospital, seis médicos árabes foram treinados em suas dependências (Montenegro, 2010).

Em 2012, com a intensificação da guerra, cerca de 3 mil cidadãos brasileiros permaneciam na Síria, e algumas centenas foram evacuados com o apoio do MRE. Os diplomatas da embaixada brasileira em Damasco deslocaram-se para Beirute e de lá continuaram a trabalhar na prestação de serviços a brasileiros que permanecem em solo sírio, tanto a partir da capital libanesa quanto durante visitas a Damasco e a outras partes da Síria. O consulado brasileiro em Damasco permaneceu aberto durante todo o conflito, embora sem diplomatas residentes, e em julho de 2016

voltou a prestar serviços consulares, tais como a concessão de passaportes e vistos.⁹

3.3. Posicionamentos do governo brasileiro acerca do conflito sírio

A chamada Primavera Árabe chegou à Síria em março de 2011, poucas semanas após Dilma Rousseff ter assumido a Presidência. A princípio, o governo Rousseff propunha ressaltar o papel dos direitos humanos na política externa brasileira (Casarões, 2012). Em agosto de 2011, houve um ensaio de articulação por meio do Fórum IBAS no sentido de buscar uma solução pacífica para o conflito sírio, quando o número de mortes chegava à casa das 2 mil vítimas e a violência se alastrava por diversas cidades do país.¹⁰ Àquela altura, a ONU, os Estados Unidos, a União Europeia e a Liga Árabe aumentavam o tom das críticas ao governo de Assad pelos ataques a civis e pelas violações aos direitos humanos (Reuters, 2011). Os três países do IBAS eram justamente membros não permanentes do CSNU, no qual – assumindo uma postura crítica em relação à intervenção na Líbia, que havia sido justificada pelo princípio de R2P – assumiram posturas críticas à ideia de intervenção militar na Síria.

Além do embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, subsecretário-geral para África e Oriente Médio, a delegação era composta pelo embaixador Dilip Sinha, secretário adjunto para Organizações Internacionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Índia, e pelo embaixador Ebrahim Ebrahim, vice-ministro das Relações Exteriores e Cooperação da África do Sul. O IBAS expressou grave preocupação com a situação da Síria e com a violência de todos os lados, lamentando pela crise

⁹ Entrevistas com diplomatas brasileiros realizadas em Beirute, jul. 2016.

¹⁰ *O Estado de S. Paulo*, p. 13, 9 ago. 2011.

humanitária e pedindo pelo fim imediato de toda a violência, respeitando os direitos humanos e o direito internacional.¹¹ Quebrando o protocolo, pois a delegação seria oficialmente recebida pelo ministro dos Negócios Estrangeiros e Expatriados, Walid Al-Moualem, Assad se encontrou pessoalmente com os diplomatas em Damasco, garantindo ao grupo que faria da Síria um país “livre, pluralístico e uma democracia multipartidária” (Chade, 2011).

Assad também reconheceu que suas forças de segurança haviam cometido “excessos” no início do conflito e afirmou que “esforços estariam a caminho para prevenir sua recorrência” (IBSA, 2011). Já no âmbito do CSNU, foi divulgada uma declaração, apoiada pelos três países, condenando a ampla violação dos direitos humanos e o uso da força contra civis por parte de autoridades sírias. Essa declaração pedia também o fim imediato de toda a violência, clamava para que todos os lados se contivessem e declarava que a ONU se comprometia com a soberania, a independência e a integridade territorial da Síria. Finalmente, o texto condenava o uso, pelas autoridades sírias, de armas pesadas, inclusive em bombardeios indiscriminados, e pedia que Assad se abstivesse de utilizar armas químicas – alusão, sobretudo, a um ataque químico, cometido no final de agosto de 2013 nos arredores de Damasco, que deixou centenas de mortos.¹²

Em agosto de 2011, o Conselho de Direitos Humanos da ONU criou uma Comissão Internacional de Inquérito sobre a República Árabe da Síria. Foi atribuída ao Conselho a responsabilidade de investigar as alegadas violações aos direitos humanos no país desde o início das revoltas, assim como a tarefa de apresentar relatórios ao Conselho. Em setembro, o secretário-geral Kofi An-

¹¹ Global Policy Forum (2011). Ver também: Riediger (2013).

¹² No entanto, há relatos de que armas químicas também foram usadas por outros atores no conflito.

nan designou o cientista social brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro para liderar as investigações sobre abusos de direitos humanos cometidos por Assad, cargo que mantém desde então. Pinheiro teria sido escolhido pela ONU para a posição em parte porque a instituição acreditava que ter um brasileiro na liderança do processo ajudaria a convencer o governo sírio a abrir as portas para a entidade.¹³ Mesmo prometendo inquérito independente e não politizado, e tendo claro apoio do governo brasileiro,¹⁴ a equipe de Pinheiro encontrou dificuldades de acesso à Síria. Desde então, a Comissão atua sobretudo coletando depoimentos de refugiados em países fronteiriços ou, até onde possível, de vítimas em território sírio por meio de Skype e outros métodos remotos. A equipe documenta as violações para que algum dia provas possam ser apresentadas em eventual julgamento, por exemplo pela elaboração de uma lista de responsáveis pelos massacres.

Um ano depois, com o número de vítimas já nas dezenas de milhares (Khera, 2012), o Brasil apoiou resolução, inicialmente proposta pela Arábia Saudita e aprovada na Assembleia Geral, que clamava por uma transição política na Síria, condenando o regime de Assad e criticando o CSNU por “não agir” de forma a deter a violência. O país defendia que todas as partes envolvidas no conflito cumprissem o plano de mediação proposto por Kofi Annan, com o cessar da violência, a cooperação com a comissão de inquérito do Conselho de Direitos Humanos e a viabilização da prestação de assistência humanitária no país (O Globo, 2012). Porém, o texto era não vinculante e encontrou, além dos 133 votos a favor (sobretudo de potências ocidentais e países árabes), 12 contra e 31 abstenções.¹⁵

¹³ *O Estado de S. Paulo*, p. 12, 13 set. 2011.

¹⁴ *O Estado de S. Paulo*, p. 14, 25 mar. 2012.

¹⁵ Votaram contra: Rússia, China, Irã, Belarus, Mianmar, Zimbábue, Coreia

A essa altura, a coalizão BRICS já havia emitido nota sobre o conflito na Síria. Por exemplo, às margens da sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2013, o agrupamento afirmou ter “profunda preocupação” quanto à violência e à deterioração da situação humanitária na Síria. Os cinco países clamaram por um cessar-fogo de todas as partes, assim como pelo fim da violência e das violações aos direitos humanos e à lei humanitária. Apoiavam ainda no texto a resolução pacífica do conflito – reiterando não verem solução militar para a questão – e defendiam a ideia de um acordo para eliminação de armas químicas sírias. Concluíam clamando por uma conferência internacional para lidar com a situação síria e dando todo apoio aos esforços do representante da ONU e Liga Árabe, Lakhdar Brahimi, por uma solução política para a crise.¹⁶ No entanto, em alguns círculos, principalmente em centros de pesquisa norte-americanos e europeus, o BRICS gerou preocupações ao defender o princípio de respeito à soberania nacional; o Instituto Clingendael, da Holanda, chegou a afirmar que a coalizão passava a representar um “desafio de segurança” (Clingendael, 2015).

No final de janeiro de 2014, realizou-se em Genebra uma Conferência Internacional sobre a Síria, cuja meta era levar adiante o acordo de 2012, que determinava um governo de transição. O então chanceler brasileiro, Luiz Alberto Figueiredo, teve vetada sua ida à Conferência por Dilma, que preferiu tê-lo a seu lado no Fórum Econômico de Davos; em seu lugar foi o secretário-geral Eduardo dos Santos. O discurso oficial do Itamaraty passou a ser mais de apoiar o projeto e legitimar os esforços internacionais do que de

do Norte, Cuba, Nicarágua, Venezuela e Bolívia. Equador se absteve nessa ocasião. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,assembleia-geral-da-onu-aprova-resolucao-contra-a-siria,910654>>.

¹⁶ Na estimativa do Syrian Observatory for Human Rights. Disponível em: <<http://www.syriaahr.com/en/>>.

buscar algum protagonismo no processo. Essa mudança no peso político dado ao evento pelo governo brasileiro, mesmo com insistência do chanceler russo Serguei Lavrov para que lá estivesse junto aos BRICS, foi fortemente criticada por ONGs como a Conectas e a Human Rights Watch (HWR) por refletir “desinteresse” pela reunião.¹⁷

3.4. Ações humanitárias do Brasil e o conflito na Síria

O engajamento do Brasil no Oriente Médio, inclusive no que diz respeito ao conflito na Síria, se dá em um contexto de gradual ampliação da relevância brasileira em questões de segurança da região. Não é de surpreender, então, que – apesar de o discurso sobre a ajuda humanitária brasileira ser *demand-driven* – o MRE ressaltava as iniciativas voltadas para a Síria e seu entorno. Por exemplo, em meados de 2016, a apresentação institucional na página de internet da CGFome afirmava que:

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

O trecho se refere à iniciativa “No Lost Generation”, lançada em 2014 por uma série de parceiros com o apoio da ONU e voltada para a educação de crianças sírias refugiadas nos cinco países que mais recebem tais refugiados (Turquia, Líbano, Jordânia, Iraque e Egito).¹⁸

¹⁷ *O Estado de S. Paulo*, p. 8, 22 jan. 2014.

¹⁸ *No Lost Generation*. Disponível em: <<http://nolostgeneration.org/about>>.

De forma mais ampla, desde 2012 o Brasil faz doações financeiras diretas a parceiros internacionais (como o ACNUR e o Unicef) e doações de medicamentos e insumos básicos de saúde por meio da Organização Mundial de Saúde (OMS). Destaca-se, nesta última categoria, o envio, em 2015, de alguns materiais emergenciais (os ditos “*kits calamidade*”) para o governo libanês, expressamente para o atendimento a refugiados sírios.¹⁹

Percebe-se, portanto, que as doações brasileiras contemplam não apenas ações implementadas na Síria por meio da ONU, mas também, tanto no plano bi quanto no plano multilateral, em países vizinhos, onde se encontra boa parte dos cidadãos sírios refugiados. O total de contribuições financeiras do Brasil registradas entre 2012 e 2015 para a Síria e países do entorno (Jordânia, Líbano, Iraque, Egito e Turquia) foi de US\$ 1.236.679,44 (CGFome, s.d.). Em 2016, já no contexto de turbulência política no Brasil, o governo anunciou novas contribuições.

Em fevereiro, o então ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, participou da Conferência Internacional de Apoio à Síria e Região, realizada em Londres, evento que contou com representantes de 80 países e organizações internacionais. O principal objetivo da conferência era o de angariar recursos emergenciais para a população síria, tanto no próprio país quanto para os refugiados acolhidos por outros países na região. O Brasil expressou solidariedade para com “o povo sírio e com os países do entorno” (MRE, 2016) assim como a disposição de doar alimentos à Síria e a países vizinhos, além de ampliar as contribuições financeiras ao ACNUR. Em seu discurso, o chanceler anunciou doação de US\$ 1,3 milhão para o ACNUR e a compra de US\$ 1,85 milhão em alimentos, mesmo em fase de ajuste fiscal e orçamentário, pelo fato de o país ver a ajuda humanitária “como uma

¹⁹ Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome). Doação de medicamentos.

necessidade de que não deveria temer”. As doações seriam fornecidas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), vinculada ao Ministério da Agricultura. De acordo com fontes do MRE, até setembro de 2016 a doação ainda não havia sido feita por falta de recursos para custear o transporte.²⁰

Com o conflito já em seu quinto ano, o Brasil continuou denunciando a guerra, classificando-a como “uma das piores tragédias humanitárias deste século” (MRE, 2015d). Em outubro de 2015, durante coletiva de imprensa, a presidente Dilma Rousseff criticou a intervenção militar da Rússia na Síria e frisou ser contra qualquer tipo de diálogo com o Daesh (Colon, 2015).

Além das contribuições financeiras e alimentares, o Brasil tem buscado participar das discussões normativas acerca da ajuda humanitária. Em 2016, por exemplo, diplomatas brasileiros fizeram parte da elaboração da agenda da cúpula de Istambul. Ao longo das negociações em torno da agenda do evento, o Brasil – assim como a Argentina – defendeu a ideia de integrar três agendas gerenciadas pela ONU, até então elaboradas de forma isolada: a gestão de riscos, a agenda humanitária e as metas de desenvolvimento sustentável. Durante a cúpula na Turquia, a delegação brasileira promoveu uma visão de atuação humanitária mais abrangente, “que envolva tanto ações nas questões relacionadas com o desenvolvimento quanto na atenção a situações emergenciais”. Ao final do evento, aderiu aos cinco compromissos centrais propostos pelo secretário-geral²¹ e assumiu outros 47 engajamentos práticos, inclusive a renovação da disposição de continuar a receber refugiados sírios e de outras nacionalidades

²⁰ Entrevista com diplomata brasileiro, Brasília, jul. 2016.

²¹ (1) Prevenir e pôr fim a conflitos; (2) Respeitar regras de guerra; (3) Não deixar ninguém para trás; (4) Trabalhar de diferentes formas para eliminar carências; e (5) Investir na humanidade (World Humanitarian Summit, 2016).

impactadas pela guerra na Síria pelo menos até o final de setembro de 2017.²²

Finalmente, o Brasil contribui de diversas formas para a questão dos refugiados sírios, tanto multilateralmente quanto por meio de canais bilaterais, sobretudo no entorno da Síria. As contribuições financeiras e de alimentos que faz pela ONU ajudam a assegurar o bem-estar dessa população nos países que mais recebem refugiados. As planilhas da extinta CGFome demonstram que as contribuições brasileiras pela ONU são frequentemente direcionadas a campos de refugiados e populações refugiadas de diversas nacionalidades, inclusive a Síria (ver, por exemplo, CGFome, 2011).

O Brasil também recebe refugiados da crise síria. Até 2016, as embaixadas brasileiras haviam emitido mais de 8 mil vistos humanitários para cidadãos sírios, permitindo que viajassem legalmente para o país, onde solicitam refúgio (BBC, 2016). Em abril de 2016, 2.298 sírios se encontravam nessa situação. A grande maioria se concentra em São Paulo e no Rio de Janeiro. Apesar da política relativamente aberta, na prática os refugiados ainda se deparam com vários desafios legais e de integração, sobretudo dada a conjuntura de crise econômica. Desde 2013, o Brasil, por meio de parceria com o ACNUR, busca simplificar os processos para concessão de vistos (não apenas para nacionais sírios, mas também para outras pessoas afetadas pelo conflito

²² Os 47 compromissos “incluem, por exemplo, fortalecimento da observância do direito internacional humanitário, empoderamento das mulheres em situações de conflito, defesa do instituto do refúgio e do princípio do não retorno, estratégias de gestão de risco de desastres socioambientais e reforço das capacidades locais, nacionais e regionais para que as populações afetadas possam superar situações de vulnerabilidade de maneira sustentada”. CGFome. 25 maio 2016. Disponível em: <<http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/noticias/170-o-brasil-na-cupula-humanitaria-mundial>>.

na Síria). Nesse sentido, há troca de informação e *expertise* com Jordânia, Líbano e Turquia (Gruijl, 2015).

Quem de fato acolhe os refugiados e oferece assistência social, jurídica e psicológica – em parceria com o ACNUR e o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) – são organizações da sociedade civil, em grande medida ligadas à Igreja Católica, como é o caso das Caritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e São Paulo. O Adus – Instituto de Reintegração do Refugiado –, o projeto “Abraço Cultural” (da Plataforma Atados) e o Migraflex são algumas das instituições e projetos que vêm buscando gerar atenção em torno da questão e/ou criar condições para que os refugiados se insiram com sucesso na sociedade brasileira. Para alguns observadores, a existência no Brasil de uma comunidade árabe ou de ascendência árabe de cerca de 10 milhões de pessoas justificaria uma política mais aberta.

Os posicionamentos do Brasil em relação à recepção de refugiados têm oscilado. Em março de 2016, com cerca de 15 dias no cargo de ministro da Justiça, Eugênio Aragão propôs um projeto de acolhimento a refugiados. Aragão chegou a conversar com a embaixada alemã em Brasília e com uma delegação da União Europeia, mencionando a ideia de receber 100 mil refugiados ao longo de 20 anos (Douglas, 2016). Em troca, a integração dos refugiados seria financiada por ajuda internacional. A vantagem brasileira seria a de já ter a “maior comunidade sírio-libanesa da diáspora”. Aragão chegou a aventar também a criação de um instituto nacional de assistência ao refugiado.²³ No entanto, acabou ficando apenas três meses no cargo (de março a maio), sendo então substituído por Alexandre de Moraes, que, por sua vez, suspendeu o projeto. A postura aparentemente mais restritiva por parte do governo Temer parece estar relacionada com uma possível securitização da questão, com o tema da recepção de es-

trangeiros sendo cada vez mais associado, tanto no discurso oficial quanto nas mídias, à “segurança das fronteiras” (Fellet, 2016).

4. Conclusão

Assim como outras potências emergentes, o Brasil vem tentando aumentar sua atuação e influência no campo humanitário. A institucionalização parcial dessa ajuda, sobretudo dentro da arquitetura do MRE, e a alocação de recursos para emergências em diversas regiões do mundo ilustram a disposição do Brasil em participar dessas ações, tanto no plano bilateral quando por meio de canais multilaterais. No caso do conflito na Síria e da crise humanitária decorrente da guerra, apesar da distância geográfica separando o Brasil e o Oriente Médio, a assistência humanitária brasileira passou a incorporar um amplo leque de iniciativas que variam desde as contribuições financeiras para órgãos da ONU, doações de alimentos e medicamentos, participação em debates normativos, tentativa de mediação pelo Fórum IBAS e recepção de refugiados pela concessão de vistos humanitários.

No entanto, a base institucional governamental para essa atuação ainda é recente e relativamente frágil, no sentido de que faltam: um arcabouço legal robusto que regulamente a ajuda humanitária brasileira; uma massa crítica de especialistas brasileiros experientes e especializados na área; e mecanismos institucionais que possam maximizar o aprendizado institucional. Fora da arquitetura do Estado, em que a extinção da CGFome indica um grau de enfraquecimento da capacidade de memória institucional para a ajuda humanitária dentro do MRE, falta também um engajamento mais robusto por parte da sociedade civil brasileira para além do acolhimento de refugiados.

Tanto os avanços da ação humanitária brasileira ao longo da última década quanto suas limitações ficam evidentes nas iniciativas

que o Brasil vem implementando em torno da crise síria. Ao mesmo tempo que dedica recursos buscando aliviar os problemas provocados pela crise humanitária, sobretudo nos países do Oriente Médio que recebem grandes fluxos de refugiados, e que a diplomacia brasileira se empenha em participar mais ativamente de alguns dos principais debates humanitários, a atuação do Brasil permanece sujeita a oscilações econômicas e reorientações políticas. Mesmo no que diz respeito aos refugiados, o discurso oficial que busca promover o Brasil como um país de “braços abertos” não corresponde plenamente à realidade, visto que – apesar da concessão de vistos humanitários para indivíduos afetados pelo conflito sírios – o país ainda carece de instrumentos jurídicos dedicados e de instituições governamentais especializadas no acolhimento, na inclusão e mesmo no aproveitamento do conhecimento e das habilidades dos refugiados. Muitos deles são formados e têm ampla experiência em profissões de que o Brasil carece, como engenharia e tecnologia da informação.

Considerando de forma mais abrangente a relevância das potências emergentes para o campo humanitário e levando em conta que as abordagens desses países são heterogêneas, o mapeamento aqui apresentado indica que esses atores recorrem a um amplo leque de canais de atuação, que variam desde iniciativas uni e bilaterais até estratégias multilaterais, seja por meio de instituições bem-estabelecidas, como a ONU, seja por meio de coalizões informais, como o IBAS. Até que ponto outros agrupamentos, como o BRICS, são relevantes como atores coletivos (e não apenas seus países-membros) ainda não está claro. No caso da Síria, sobretudo a partir do início da intervenção russa em apoio ao regime Assad, Moscou parece estar influenciando o discurso oficial da coalizão em torno do conflito, de modo a defini-lo como uma questão predominantemente ligada ao terrorismo, o que tende a diminuir a ênfase na dimensão humanitária da crise (Abdenur, 2016, p. 109-133).

A pesquisa sobre a atuação humanitária do Brasil e outras potências emergentes merece ser aprofundada, inclusive em relação a conflitos específicos. Em primeiro lugar, é necessário investigar e comparar essa atuação no contexto de crises específicas, dentro e fora do Oriente Médio. Em segundo lugar, futuras pesquisas devem debruçar-se sobre o papel que entidades da sociedade civil das potências emergentes desempenham na ajuda humanitária. E, finalmente, estudos sobre as normas e práticas da atuação humanitária do Brasil e de outras ditas potências emergentes poderiam ajudar a esclarecer de que forma, e até que ponto, tais países divergem das abordagens dos atores ditos “tradicionais”, identificando não apenas as diferenças, mas também as convergências e possíveis áreas de maior convergência e colaboração.

Referências bibliográficas

ABDENUR, Adriana E. Rising powers and international security: the BRICS and the Syrian conflict. *Rising Powers Quarterly*, n. 1, p. 109-133, 2016.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ÁRABE (Anba). *Refina de açúcar sírio-brasileira começa a ser construída*. 13 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/noticia/7416490/industria/refinaria-de-acucar-sirio-brasileira-comeca-a-ser-construida/?indice=2170>>.

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

BARBA, Mariana Della. *Brasil é criticado por ajuda financeira “baixa” à Síria*. BBC Brasil, 12 fev. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140211_ajuda_brasil_siria_mdb>.

BBC. *Why don't Syrian refugees stay in Turkey?*. 15 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/magazine-36808038>>.

BINDER, Andrea. The shape and sustainability of Turkey's booming humanitarian assistance. *International Development Policy*, n. 5.2, 2014. Disponível em: <<https://poldev.revues.org/1741>>.

BRAUMAN, Rony. *Médecins Sans Frontières and the ICRC: matters of principle*. 2012. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2013/irrc-888-brauman.pdf>>.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. Construindo pontes? O Brasil diante da Primavera Árabe. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 64, n. 4, out./dez. 2012.

_____; VIGEVANI, Tulio. O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor da paz?. *História*, n. 33, p. 2, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742014000200150>.

COORDENAÇÃO-GERAL DE COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA E COMBATE À FOME (CGFOME). *Colaborações financeiras 2011*. 2011. Disponível em: <<http://paa-africa.org/wp-content/uploads/2014/04/2011-PARA-O-SITE-Compilado-CGFOME-Colaborações-financeiras.pdf>>.

_____. *Doações crise humanitária na Síria*. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/cgfome/sets/72157656678236184/>>.

CHADE, Jamil. Assad diz a diplomatas que está comprometido com reforma política. *Estadão*, 10 ago. 2011. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,assad-diz-a-diplomatas-que-esta-comprometido-com-reforma-politica,756719>>. Charleaux, João Paulo. *Nexo: por que um país em crise doa dinheiro para a Síria*. 2016. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/noticia/41545-nexo-por-que-um-pais-em-crise-doa-dinheiro-para-a-siria>>.

CLINGENDAEL, The BRICS as a security challenge in multilateral forums. *Report*. 2015. Disponível em: <https://www.clingendael.nl/pub/2015/the_brics_as_an_eu_security_challenge/1_the_brics_as_a_security_challenge_in_multilateral_forums/>.

COLON, Leandro. Dilma critica intervenção russa na Síria e rejeita diálogo com EI. *Folha de S.Paulo*, 19 out. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/10/1695628-dilma-critica-intervencao-russa-na-siria-e-rejeita-dialogo-com-ei.shtml>>.

CONNECTAS. *Acesso humanitário na Síria*. 26 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/14973-acesso-humanitario-na-siria>>.

DOUGLAS, Bruce. New Brazilian government suspends plans to welcome Syrian refugees. *DW*, 26 de jun. 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/new-brazilian-government-suspends-plans-to-welcome-syrian-refugees/a-19353345>>.

FELLET, João. *Governo Temer suspende negociação com Europa para receber refugiados sírios*. *BBC Brasil*, 17 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36556393>>.

FOLEY, Conor. *The thin blue line: how humanitarianism went to war*. Londres: Verso, 2010.

FORSYTHE, David. *The humanitarians*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

FOX, Renée. *Doctors Without Borders: humanitarian quests, impossible dreams of Médecins Sans Frontières*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). *Acordo de cooperação formalizará parceria entre Fiocruz e Médicos Sem Fronteiras*. 2015. Disponível

em: <<http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=423&sid=13>>.

GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *India: country briefing*. 2012. Disponível em: <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2012/01/India-country-briefing1.pdf>>.

_____. *Who's who in humanitarian response?*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/tools/guides/humanitarian-aid-network/>>.

GLOBAL POLICY FORUM. *IBSA coalition an emerging player in global diplomacy*. 10 ago. 2011. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/security-council/index-of-countries-on-the-security-council-agenda/lebanon/50569-ibsa-coalition-an-emerging-player-in-global-diplomacy.html?itemid=id#870>>.

GRUIJL, Karin de. *Brazil and UNHCR strengthen partnership to help refugees fleeing the Syria conflict*. 7 out. 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/10/5615130c6/brazil-unhcr-strengthen-partnership-help-refugees-fleeing-syria-conflict.html>>.

IBSA. *IBSA delegation calls on president Assad to discuss situation*. 11 ago. 2011. Disponível em: <http://ibsa.nic.in/president_assad.htm>.

INSTITUTO DA CULTURA ÁRABE. *CCBB Rio de Janeiro abre a exposição "Islã" em outubro*. 30 set. 2010. Disponível em: <<http://www.icarabe.org/noticias/ccbb-rio-de-janeiro-abre-a-exposicao-islã-em-outubro>>. 18093967>.

MATUSKI, Edgard. *Gastos do Brasil para ajudar outros países somam R\$ 1,6 bilhão em 2010*. UOL, 2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2013/08/01/gastos-do-brasil-com-cooperacao-internacional-somam-r-16-bilhao-em-2010.htm>>.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS (MSF). *Ebola: médicos e enfermeiros brasileiros participam de treinamento*. 5 set. 2014a. Disponível em: <<http://www.msf.org.br/noticias/ebola-medicos-e-enfermeiros-brasileiros-participam-de-treinamento>>.

_____. *Médica brasileira na Rep. Democrática do Congo*. 2014b. Disponível em: <<http://www.msf.org.br/videos/medica-brasileira-na-rep-democratica-do-congo>>.

MERCOSUL. *Realizou-se diálogo Unasul-Mercosul sobre direitos humanos dos migrantes e cooperação humanitária*. 20 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7863/3/innova.front/realizou-se-dialogo-unasul-mercosul-sobre-direitos-humanos-dos-migrantes-e-cooperacao-humanitaria>>.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Navio brasileiro resgata 220 refugiados no mar Mediterrâneo*. 4 set. 2015a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/16776-navio-brasileiro-resgata-220-refugiados-no-mar-mediterraneo>>.

_____. *Terremoto no Haiti: como os militares brasileiros apoiaram a reconstrução do país*. 12 jan. 2015b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/14716-terremoto-no-haiti-como-os-militares-brasileiros-apoiaram-a-reconstrucao-do-pais>>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *A cooperação humanitária horizontal brasileira*. 18 ago. 2015a. Disponível em: <<http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/noticias/119-a-cooperacao-humanitaria-horizontal-brasileira>>.

_____. *Conferência internacional de apoio à Síria e região – Londres, 4 de fevereiro de 2016*. 3 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13089-conferencia-internacional-de-apoio-a-siria-e-regiao-londres-4-de-fevereiro-de-2016>>.

_____. *Cooperação humanitária brasileira*. 2015b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/cooperacao/11937-cooperacao-humanitaria-brasileira>>.

_____. *Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa)*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3675-cupula-america-do-sul-paises-arabes-asma>>.

_____. Divisão de Inteligência Comercial. *Síria: comércio exterior*. Set. 2015c. Disponível em: <<http://www.investexportbrasil.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDSiria.pdf>>.

_____. *Quatro anos de conflito na Síria*. Blog do Itamaraty, 19 mar. 2015d. Disponível em: <<http://blog.itamaraty.gov.br/52-oriente-medio/116-quatro-anos-de-conflito-na-siria>>.

MONTENEGRO, Carolina. *Hospital do Coração e Sírio-Libanês ampliam parcerias com países árabes*. Portal Arabesq, 24 set. 2010. Disponível em: <<http://www.arabesq.com.br/Principal/Comunidade/CommunityArticle/tabid/68/ArticleID/2196/Default.aspx>>.

O GLOBO. *Assembleia Geral da ONU aprova resolução que pede transição na Síria*. 3 ago. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/revolta-arabe/noticia/2012/08/assembleia-geral-da-onu-aprova-resolucao-que-pede-transicao-na-siria.html>>.

OZERDEM, Alpasian. Harnessing rising powers for leading role in humanitarian and peace keeping operations. *The Conversation*, 25 ago. 2014. Disponível em: <<http://theconversation.com/harnessing-rising-powers-for-leading-role-in-humanitarian-and-peace-keeping-operations-30625>>.

PARSI, Trita. *A single role of the Dice: Obama's diplomacy with Iran*. New Haven: Yale University Press, 2012.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha et al. Para el estudio de las relaciones entre Siria y América Latina. In: DELMONTE, Luis Mesa (Org.). *Las relaciones exteriores de Siria. México: el Colegio de México*, 2013. p. 403.

PORTAL BRASIL. *Brasil é um dos maiores doadores de alimentos do mundo*. 20 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/08/brasil-e-um-dos-maiores-doadores-de-alimentos-do-mundo>>.

PRICE, Gareth. Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid: India's official aid programme. *ODI Humanitarian Policy Group Background Paper*, set. 2005. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/416.pdf>>.

REPUBLIC OF TURKEY MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Relations between Turkey and Somalia*. 2016. Disponível em: <<http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-somalia.en.mfa>>.

REUTERS. *Arab League expresses "growing concern" about Syria*. 7 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-syria-league-idUSTRE7761H720110807>>.

RIEDIGER, Bruna Figueiredo. A posição brasileira frente ao conflito na Síria. *Revista Conjuntura Austral*, v. 4, n. 20, out./nov. 2013.

TOURINHO, Marcos; STUENKEL, Oliver; BROCKHEIMER, Sarah. Responsibility while protecting: reforming R2P implementation. *Global Society*, v. 30, n. 1, p. 134-150, 2016.

UNHCR. *Syria emergency*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>>.

_____. *Syria regional refugee response: inter-agency information sharing portal*. 2016. Disponível em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=1.63804463.1292648223.1465860647>.

WALLING, Carrie Booth. *All Necessary measures: The United Nations and humanitarian intervention*. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2013.

WEISS, Thomas G. *Humanitarian business*. Londres: Polity, 2013.

WHITTALL, Jonathan. *The “new humanitarian landscape” – case study: MSF interaction with non-traditional and emerging aid actors in Syria 2013-14*. Médecins Sans Frontières, jul. 2014. Disponível em: <http://www.msf.org.uk/sites/uk/files/humanitarian_aid_landscape_-_syria.pdf>.

WORLD HUMANITARIAN SUMMIT. *About the World Humanitarian Summit*. 2016. Disponível em: <<https://www.worldhumanitariansummit.org/learn>>.

XINHUANET. *China to deliver committed humanitarian aid to Syria soon: diplomat*. Xinhua, 31 mar. 2016. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2016-03/31/c_135238036.htm>.



A cooperação humanitária do Brasil: testemunhos e reflexões

Celso Amorim

Até o final do século passado, o conceito de assistência ou, mais propriamente, de cooperação humanitária esteve praticamente ausente da diplomacia brasileira. Isso não quer dizer que não tenham ocorrido situações em que alguma ajuda de caráter emergencial tenha sido prestada, sobretudo em relação a países do nosso continente. Mas é preciso um grande esforço de memória ou uma pesquisa aprofundada nos arquivos para encontrar um ou outro episódio em que a ajuda ou cooperação tenha sido significativa. Um Hércules da Força Aérea Brasileira (FAB) aqui, medicamentos e cobertores ali, no caso de terremotos e enchentes, e, por vezes, algum apoio financeiro, que raramente (se é que alguma vez) terá alcançado a soma de 100 mil dólares.

Por motivos bastante compreensíveis, o Brasil, conforme apontado pelos estudiosos, era antes um país receptor do que um país prestador de cooperação humanitária. Como Representante Permanente em Genebra (e também na sede da Organização das Nações Unidas [ONU], em Nova Iorque), na década de 1990 e no início da década seguinte, manteve contatos esparsos com organizações como a Cruz Vermelha Internacional ou o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), em geral mais para me informar ou, no caso da primeira, também para atender à prolongada crise da entidade no Brasil.

Em situações específicas, as análises de organizações humanitárias, todas feitas com grande isenção e equilíbrio, foram muito úteis para a compreensão de situações concretas, como a crise

humanitária decorrente das sanções econômicas ao Iraque, da qual tive que me ocupar como presidente do Conselho de Segurança, em janeiro de 1999, e como coordenador de três *panels* sobre o tema, nos meses que se seguiram. Nessa época, nosso compatriota Sérgio Vieira de Mello era o secretário de Assuntos Humanitários das Nações Unidas, e muito aprendi com ele. Também ajudei a organizar com Sérgio e com a alta-comissária para Refugiados, Sadako Ogata, sessões do Conselho sobre questões humanitárias. Mas, afora esse envolvimento com aspectos multilaterais, as ações do Brasil foram limitadas e pontuais. Já no final da minha segunda gestão como embaixador em Genebra, recebi uma secretária do Ministério da Justiça do Brasil, que foi visitar o ACNUR para tratar dos refugiados (sobretudo econômicos) em nosso país. Era um sinal de interesse totalmente novo para mim das autoridades brasileiras, fora do Itamaraty, em temas dessa natureza.

No entanto, na última década, o Brasil passou a ser um contribuinte de alguma importância em crises humanitárias, chegando a ocupar, em certo momento, o primeiro posto entre os países em desenvolvimento. Passamos a marcar presença em situações diversas, na África, na América Latina e no Caribe, e até mesmo em lugares mais distantes, como nos países asiáticos afetados pelo *tsunami*. Recentemente, houve certo recuo, mas há motivos para crer que isso se deve a fatores conjunturais (econômicos e políticos) que não reverterão a tendência de longo prazo.

Sem desconhecer a distinção – e até mesmo a “oposição”, conforme depreendo de certas leituras – entre os conceitos de ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento, no caso do Brasil, a passagem para uma atitude mais proativa em questões humanitárias ocorreu paralelamente a uma evolução, no mesmo sentido, da cooperação para o desenvolvimento, talvez com uma pequena defasagem no tempo. Bastaria lembrar o histórico da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional

(Subin) – agência de cooperação localizada inicialmente no Ministério do Planejamento e depois transferida para o Itamaraty, quando passou a chamar-se ABC – para constatar que, também no campo da cooperação para o desenvolvimento, o Brasil passou de receptor líquido a “doador” (termo tradicional e pouco adequado, que utilizo aqui como mero atalho verbal).

Nas duas últimas décadas do século XX, transformações importantes fizeram com que a percepção que o país fazia de si mesmo mudasse substancialmente. Nos anos 1980, a redemocratização reforçou a autoestima dos brasileiros e, no plano internacional, permitiu maior desenvoltura de nossa diplomacia, com reflexos em questões como a participação do Brasil em foros globais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, e maior proatividade em organizações voltadas para os direitos humanos. A estabilização econômica, na década seguinte, aumentou ainda mais a autoconfiança do país, libertando-o do estigma de nação mal administrada, incapaz de conter o efeito desmoralizante que nos perseguia desde sempre.

Apesar disso, o Brasil continuava a ser uma nação essencialmente retraída em seu relacionamento externo – excetuadas algumas iniciativas em favor do desenvolvimento na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) e no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade [Gatt]). Não é à toa que um intelectual mexicano (que mais tarde viria a ser ministro do Exterior de seu país) escreveu um artigo em jornal internacional de grande prestígio e cujo título muito me impressionou na época (eu era então chanceler de Itamar Franco): “Brazil punches below its weight” (uma metáfora emprestada à luta de boxe, que poderia ser traduzida livremente como significando que o Brasil estava jogando em uma liga inferior à que deveria pertencer). Isso era verdade para a política externa em geral e, naturalmente, para nossa atitude passiva em relação ao tema humanitário.

É somente no início do novo milênio que o combate à desigualdade, herança de um passado escravagista, agravada por concepções econômicas e políticas que a legitimavam (“é preciso fazer com que o bolo cresça antes de reparti-lo”), ganharia prioridade. Formou-se, então, se não em toda a sociedade, em boa parte dela, uma “cultura de solidariedade”, que não deixaria de ter repercussão em nossa atitude diante de situações de privação (estruturais ou de emergência) em outros países. Uma renovada ênfase na cooperação se manifestaria inicialmente em posturas políticas (maior aproximação com países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina, no Caribe e na África, programas de cooperação técnica, alguns dos quais envolveram outros países do Sul, como os integrantes do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul [IBAS] etc.). Até mesmo nos foros comerciais, normalmente marcados por uma postura quase cínica da defesa de interesses próprios e egoístas, o Brasil, sem abandonar objetivos essenciais do país, modulou suas posições, “abrindo mão” de certas reivindicações maximalistas (em acesso a mercados agrícolas, por exemplo) para acomodar as necessidades de nações mais pobres.

Em geral, essa atitude de maior abertura e compreensão (cheguei a usar o termo “generosidade”) com os interesses dos mais fracos tinha uma indiscutível motivação política. Mas não era uma motivação inspirada por interesses estreitos e, sim, baseada em uma visão do mundo que buscava afirmar conceitos como “solidariedade” e cooperação entre iguais (ou aproximadamente iguais), multipolaridade, no lugar da lógica exclusivamente voltada para o mercado e da dependência histórica em relação aos países mais ricos. Até que ponto esses conceitos procuravam abrir espaço para o Brasil como uma nação emergente é uma questão aberta ao debate. Como ministro do Exterior – frequentemente acossado por uma mídia e uma elite críticas de ações das quais não resultassem benefícios concretos e imediatos –, fui levado a enfatizar, várias vezes, que o exercício da so-

lidariedade não era puro altruísmo, mas uma forma de atender também a nosso interesse de longo prazo. Isso não me impediu de cunhar uma expressão que imaginava ser nova, a de “não indiferença”, para explicar, por exemplo, nossa presença (não só militar, mas em inúmeros projetos de cooperação) no Haiti. Mais tarde, um pesquisador apontou a preexistência do conceito na União Africana, o que, aliás, fortaleceu minha convicção de que temos muito a aprender com a cultura de grande parte de nossos ancestrais.

No campo da cooperação técnica ou para o desenvolvimento, um exemplo dessa atitude foi a ajuda que procuramos prestar, por meio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), aos países que formam o grupo conhecido como “Cotton Four”, quatro nações africanas muito pobres (Chade, Benin, Mali e Burkina Faso) e cuja renda depende, em grande medida, da exportação de algodão, dificultada pelos subsídios concedidos aos produtores dos países ricos por seus governos. O mesmo espírito nos levou a cooperar ativamente com Moçambique no estabelecimento de uma fábrica de medicamentos. Nesses casos, além do impulso sincero de ajudar nações mais pobres, esteve presente também nossa convicção de que formar alianças com outros países menos desenvolvidos fortaleceria nossas próprias reivindicações nas negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em ambos, havia um elemento estruturante, de valor preventivo, que poderia inclusive evitar a fome e a doença (inclusive a Aids).

Mas cabe a pergunta: o que isso tem a ver com a cooperação humanitária, que é essencialmente voltada para o curto prazo e deve – em princípio – ser destituída de motivações políticas? É que, em nosso caso, os impulsos para os dois tipos de cooperação (para o desenvolvimento e humanitária) fizeram parte de uma mesma consciência de que o Brasil tinha, por assim dizer, que “sair da casca” e assumir suas responsabilidades no plano

internacional. Ou, em um sentido positivo, *punch according with its weight*. E é difícil, quando falamos de Estados, diferentemente de organizações da sociedade civil, como Médicos Sem Fronteiras (MSF), imaginar alguma ação que seja totalmente despida de motivos políticos. Deixando de lado, por um momento, os conflitos armados (em que as noções de neutralidade, imparcialidade e independência são muito importantes para as ações humanitárias), em face de desastres naturais, como explicar que se tenha feito esforço maior em relação a um país do que em direção a outro? Por que o Haiti e não o Nepal? Impossível negar que motivações de ordem histórica e cultural e razões geopolíticas explicam as escolhas. Esse é um limite à “despolitização” da cooperação humanitária da parte dos Estados que não pode ser ignorado, sob pena de incorrerem em formulações hipócritas do tipo “ajuda desinteressada” ou “o fardo do homem branco” (ou, mais modernamente, “*doing nothing is not an option*”), inspiradoras de tantos atos imperialistas.

A ajuda ou cooperação humanitária ganhou *status* no governo do presidente Lula. O diretor da Coordenação-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), ministro Milton Rondó, um dos autores desta coletânea, certamente discorrerá sobre os esforços feitos para instituir e consolidar uma estrutura no Ministério das Relações Exteriores e dotá-la de recursos (ainda modestos), com muito mais competência e conhecimento do que eu poderia fazer. Mas, como ministro, sinto-me autorizado a afirmar que, durante os oito anos daquele governo, o Brasil multiplicou suas contribuições (financeiras ou em espécie) para mitigar os efeitos de crises como as provocadas pelo terremoto no Haiti ou o conflito em Gaza. Mas mais do que isso, o país aprendeu a atuar operacionalmente em situações de emergência.

O resgate de 3 mil brasileiros (inclusive seus familiares) que se refugiaram na Turquia e na Síria não pode ser equiparado a uma

ação humanitária, no sentido corrente dos termos no plano internacional, pelo simples fato de que os beneficiários da operação eram compatriotas nossos. Mas isso não diminui nem o ineditismo da ação nem o aprendizado prático que ela propiciou. Sobre o primeiro aspecto, recordo a frase que me foi dita por uma senhora de cerca de 60 anos que encontrei entre os refugiados na cidade turca de Adana: “É a terceira vez que tenho que fugir de uma guerra, mas é a primeira em que tenho o apoio do governo brasileiro.” Quanto à dimensão prática – que, por sua vez, envolve decisões políticas –, eu e meus colegas do Itamaraty tivemos que superar obstáculos inesperados, como a dificuldade em obter combustível em condições acessíveis de nossa empresa estatal (em contraste com a oferta de um “preço humanitário” de uma companhia estrangeira). Tampouco foi simples obter a anuência do comando respectivo para que nossos aviões fossem buscar brasileiros em Damasco, considerada “área de risco”, ou, já no dia seguinte ao cessar-fogo, levar medicamentos e alimentos a Beirute, com o chanceler brasileiro dentro do Hércules C130 de nossa Força Aérea. Em um caso como em outro, a falta de uma “cultura humanitária” ameaçou prejudicar seriamente a operação.

Quando a fúria da natureza se abateu sobre o Haiti, com um terremoto que tirou a vida de mais de 100 mil pessoas e deixou quase 1 milhão de desabrigados, deu-se o inverso. O Brasil agiu com rapidez, tanto no que diz respeito à disponibilização de recursos financeiros quanto no desdobramento de tropas (inclusive hospital de campanha da Aeronáutica), para atender às tarefas de salvamento, auxílio emergencial e reconstrução. Havíamos subido um degrau no aprendizado de como conduzir operações humanitárias, com tudo o que elas implicam, desde agilidade orçamentária (o Brasil contribuiu com US\$ 40 milhões para o fundo constituído na Organização dos Estados Americanos [OEA] e foi um dos primeiros, se não o primeiro, a integralizar seu compromisso) até as complexas tarefas de comando e controle em

uma situação de total caos, em que, ademais, o Brasil não era o único ator.

O Haiti ilustra igualmente a dificuldade em separar totalmente a cooperação humanitária daquela voltada para o desenvolvimento. Muitos projetos que já vinham sendo realizados foram úteis na retomada da normalidade (relativa). Mais do que qualquer outro fator, a presença militar brasileira na Minustah¹ (18 militares brasileiros morreram no terremoto) contribuiu decisivamente para a efetividade de nossa ação, conforme pude comprovar pessoalmente na visita que fiz a Porto Príncipe uma semana depois da catástrofe.

Não quero com isso negar a relevância da nota de cautela sobre a instrumentalização política das ações humanitárias, cujos exemplos extremos, no Afeganistão e na Líbia, são mencionados em outro artigo. Pelo contrário, ao recusar-se a dar qualquer legitimação às intervenções armadas em nome da “responsabilidade de proteger”, MSF nos obriga a uma reflexão necessária e profunda sobre o emprego da força em crises humanitárias. Há, em primeiro lugar, uma questão de “legalidade” de ações armadas sem autorização do Conselho de Segurança (Kosovo) ou de abuso dessa autorização, quando o objetivo da missão deixa de ser a proteção de civis e passa a ser a mudança de regime (Líbia). A diplomacia brasileira desenvolveu, nos últimos anos, o interessante e inventivo conceito de “responsabilidade ao proteger”, que pode pôr algum freio ao furor intervencionista das duas últimas décadas. Mas será necessário algo mais do que um conceito imaginoso para impedir que objetivos políticos e visões simplistas sobre o “lado certo da história” voltem a produzir tragédias maiores do que aquelas que alegadamente se busca evitar.

¹ Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (sigla derivada do francês: *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*).

Já fora de qualquer função de governo, fui surpreendido com o convite do secretário-geral da ONU para integrar uma comissão de alto nível sobre respostas a crises globais de saúde, na esteira da trágica explosão do Ebola em três países muito pobres da África Ocidental, dois deles que haviam emergido recentemente de conflitos armados. É cedo para tirar conclusões sobre as causas imediatas e estruturais do trágico episódio (não controlado de todo ainda, contrariamente à impressão deixada pela perda de espaço no noticiário), tarefa a que a comissão certamente se dedicará. Um dos aspectos que, desde logo, chamam a atenção é o papel fundamental de organizações como MSF não só no atendimento direto às populações, mas em sua capacidade de dar o sinal de alerta (infelizmente não respondido com a rapidez necessária nesse caso) para a comunidade internacional (instituições multilaterais, países e outras entidades). Em situações como a do Ebola, a independência dessas organizações é fator fundamental. Seria quase ocioso, em uma publicação como esta, lembrar a coragem física e moral de MSF na luta contra a enfermidade, da qual muitos dos colaboradores da organização não escaparam com vida. Mas há outras questões embutidas nessa crise, que envolvem, a meu ver, a discussão conceitual em torno da ação humanitária. Uma delas tem a ver com a motivação política. É conhecido o fato de que os três países desenvolvidos que se envolveram mais diretamente (com alguma demora) em operações de emergência foram os Estados Unidos, o Reino Unido e a França. Não por coincidência, cada um deles priorizou a nação africana com a qual tinha laços históricos (coloniais ou de outro tipo), respectivamente Libéria, Serra Leoa e Guiné. Bom, mau? Provavelmente inevitável. O essencial para o futuro é assegurar que isso ocorra de modo coordenado com os governos locais e com as instituições multilaterais. Mas apagar de todo a motivação política parece uma utopia, que o mundo ainda está longe de atingir.

Deixo de lado o debate, no caso do Ebola, sobre a prioridade a medidas estruturantes (fortalecimento dos sistemas de saúde) e emergenciais. Mas é evidente a dificuldade de estabelecer uma linha divisória nítida entre elas, embora eu concorde que cada ator ou cada “tipo” de ator deva especializar-se no papel que pode desempenhar melhor. Mas, como brasileiro e antigo titular de duas pastas que estão intrinsecamente vinculadas às questões humanitárias, não posso deixar de expressar minha preocupação com a necessidade de prestarmos uma ajuda muito maior do que a que oferecemos, caso essa doença fugidia e fatal venha a atingir a Guiné-Bissau, país com o qual temos vínculos históricos, culturais e políticos de grande importância, membro como nós da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Não creio que, caso essa hipótese ocorra – a qual infelizmente não pode ser descartada, dada a incidência de casos na outra Guiné (Conakry) próximos da fronteira –, o Brasil possa limitar-se a uma contribuição em dinheiro ou em espécie. Teremos que ser muito mais ativos, participando diretamente de eventuais operações que – Deus permita! – esperemos que não sejam necessárias. Seria importante nos capacitarmos desde já e buscarmos uma ação concertada com o governo de Bissau e organizações internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS). Certamente, haveria aí também um papel para MSF. E, mais uma vez, nos defrontamos com as várias dialéticas a que aludi antes: entre o interesse político e a ação puramente humanitária; entre a emergência e a prevenção; entre o espírito de solidariedade e as preocupações com nossa própria saúde pública. Para além desses dilemas conceituais, o importante é estar preparado para agir, sem delongas burocráticas e de forma respeitosa da soberania do país ao qual se presta cooperação. As notícias positivas sobre vacinas e a própria experiência recente poderão, esperamos, impedir o alastramento da tragédia a um dos países mais pobres do mundo. Mas, se o pior ocorrer, o povo brasileiro e o mundo não entenderão uma atitude meramente reativa e de pouco engajamento por parte do Brasil.





Comentário ao documento de MSF “O que não deve ser feito: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências”

Andrés Ramírez

O mundo globalizado contemporâneo, caracterizado pela exacerbção de conflitos com impacto humanitário devastador, coincide com o surgimento de países emergentes que têm cada vez mais se posicionando, ainda que timidamente, como atores globais. Independentemente de tais países serem parte ou não dos conflitos, a verdade é que, como atores globais emergentes, eles estão começando a entender a importância de fazer parte do clube de doadores. Algumas organizações não governamentais (ONGs) internacionais de trajetória reconhecida no setor humanitário perceberam tal fenômeno e o interpretaram como uma janela de oportunidades para que algumas práticas de doadores tradicionais, qualificadas de “negativas”, possam ser superadas, se não pelos mesmos doadores tradicionais, por novos atores, como o Brasil, que estão aparecendo no cenário internacional, a fim de que eles contribuam para a formulação de uma resposta mais eficaz a esse drama humano que parece não ter fim. É nesse marco que se insere o documento de Médicos Sem Fronteiras (MSF) que comento em nome próprio, mas com base na perspectiva de uma agência como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que também sofre com as vicissitudes características do recebimento de doações voluntárias, que, por se tratar de uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU), geralmente conta com um pool relativamente mais diversificado, estável e previsível de doadores em comparação com as ONGs. Ainda assim, nos últimos anos essa situação parece ter sido afetada por uma reversão das tendências dos doadores tradicionais, por redistribuírem a ajuda em

detrimento da ONU. Muitos doadores tradicionais costumam argumentar que essas tendências derivam de uma melhor prestação de contas e uma maior eficiência de algumas ONGs experientes. Ironicamente, o documento em referência tacitamente questiona, ao menos em parte, tal justificativa, entendendo que no fundo há um tipo de manipulação da ajuda humanitária de ao menos um grupo dos doadores tradicionais, o que, em vez de contribuir para a eficácia da resposta das crescentes emergências, na verdade a prejudica.

Isso reflete que a tendência crescente dos doadores de aumento da canalização de recursos para as ONGs não é nem desinteressada nem fortuita, e, aparentemente, ao menos em parte, ela poderia se apoiar na convicção de que esses doadores poderiam considerar as ONGs mais prováveis de sofrer influências por suas condições e interesses políticos. Essa é, justamente, a maior preocupação expressada no documento de MSF, e é em resposta a esse crescente risco que nos são apresentadas algumas medidas efetivas utilizadas para neutralizar os possíveis aspectos negativos dessa situação.

A ajuda humanitária

O documento começa esboçando os fundamentos da ajuda humanitária, compreendida como uma ajuda baseada em um código de três princípios básicos: neutralidade, imparcialidade e independência. Esses princípios, recorda o documento de MSF, constituem uma espécie de código de ética para os agentes humanitários. O cerne do assunto está no comprometimento com tais princípios. O documento discute as frequentes limitações dos doadores como uma das “más” práticas que contribuem para a violação desses princípios, o que, conforme se argumenta, não se deve entender como uma mera falta de respeito a um código ético, mas principalmente como uma prática que mina a

eficácia das próprias operações humanitárias. Ou seja, MSF vê não como uma questão unicamente de “princípios”, mas como um recurso que pode comprometer o trabalho humanitário, que, em vez de salvar, poderia colocar em risco a vida das pessoas. Decorre do exposto que o respeito aos princípios humanitários, a rigor, representa um código de ética que não pode ser limitado aos “atores humanitários” como tais, mas deve ser respeitado por todos aqueles que de algum modo fazem parte do processo que culmina na ação humanitária. Isto é, a mensagem é que os princípios humanitários deveriam ser respeitados também pelos próprios doadores. Não é necessariamente o que acontece. Para muitos doadores, esses princípios são passíveis de ser aplicados apenas pelos agentes humanitários, por mais que em tempos recentes tenham defendido e até mesmo confeccionado toda uma doutrina de intervenção humanitária, sobre a qual falaremos depois. A pergunta, portanto, é: é possível separar completamente o humanitário do político?

A cooperação humanitária brasileira

Destaca-se no documento que a cooperação humanitária brasileira teve um crescimento significativo durante a última década. Esse crescimento, geralmente a pedido dos países beneficiados, tem a vantagem de ter melhorado a imagem do país não só por sua vontade política de canalizar recursos àqueles que precisam por razões, sobretudo, humanitárias, mas também por se caracterizar como um suporte que procura fomentar a produção local de modo a contribuir para a economia nativa, por meio do apoio a produtores e comerciantes locais. Entretanto, o que é mais importante destacar no documento de MSF é a importância de que doadores emergentes como o Brasil podem se tornar um modelo alternativo que supere práticas “incorretas” de muitos doadores tradicionais do hemisfério Norte. Nesse sentido, o documento enfatiza que as questões humanitárias são utilizadas

como justificativa para a intervenção e a assistência humanitária, o que levou muitas ONGs, na prática e inadvertidamente, a se tornarem uma espécie de extensão da política externa de alguns doadores tradicionais. O mais preocupante é que tal política exterior muitas vezes é intervencionista e até mesmo belicista. Como resultado, a eficácia do trabalho dessas organizações se vê prejudicada. Por isso, MSF considera que o Brasil poderia ser um importante “agente de transformação”, tomando decisões que governariam a estrutura conceitual e operacional de sua política de cooperação humanitária de uma maneira mais sensível às populações em risco, de modo que tais decisões não principiemos de um uso meramente instrumentalista das ONGs. Na realidade, não se trata de pensar que a cooperação humanitária brasileira seja alheia à sua política externa, mas, como no caso de qualquer outro doador, é preciso compreender que a cooperação humanitária é parte constitutiva de uma política humanitária do país, que, por sua vez, é um componente de sua política externa. A questão não é acreditar que há países cuja cooperação humanitária é subtraída de sua política externa, mas entender que é possível que alguns países emergentes possam desenvolver uma política humanitária coerente com uma política não intervencionista, pacífica e culturalmente sensível. Isso pressupõe uma política de respeito aos países beneficiários, a sua soberania e práticas culturais, sempre com o entendimento de que não seja violadora de direitos humanos.

Retórica humanitária

Segundo o entendimento de MSF, a noção de “intervenção humanitária” se converteu em um sinônimo de intervenção militar e da doutrina da “responsabilidade de proteger” (R2P), advinda do genocídio de 1994 em Ruanda, sob a forma mais evoluída de tal conceito, como se pode constatar por meio da aplicação seletiva da doutrina. MSF se preocupa com tal situa-

ção, na medida em que ela afeta diretamente as ONGs humanitárias, que acabam por fazer um trabalho que se insere na estratégia militar dos doadores. É evidente que o que foi dito compromete os princípios da ação humanitária e, embora o texto não demonstre explicitamente, contém uma implicação importante no que se refere à segurança dos trabalhadores humanitários nessas organizações, especialmente quando operam em países em conflito, e ainda quando as intervenções não ocorrem sob a liderança das Nações Unidas, no âmbito de uma operação de manutenção de paz. Exemplos claros nesse sentido, não mencionados no texto, incluem a operação das Nações Unidas no contexto do ataque ao Iraque, iniciada em 20 de março de 2003 por Estados Unidos e Inglaterra, e o bombardeio e a ocupação armada da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) no Afeganistão, a partir de novembro de 2001, em decorrência do atentado das torres gêmeas. Claramente, o trabalho humanitário de agências das Nações Unidas torna-se complicado sob essas circunstâncias. Não se trata apenas da inserção *de facto*, dentro de uma estratégia militar dos doadores, especialmente no caso de doadores diretamente parte da coalisão de forças de ocupação, mas sim de como o trabalho das organizações humanitárias, sejam ONGs ou das Nações Unidas, é percebido *na prática pela população local*, incluindo os grupos de resistência diante dos invasores. Essa percepção não pode, de modo algum, ser subestimada pelos atores humanitários. Qualquer subestimação das percepções locais, no melhor dos casos, pode levar a uma desconfiança da população local e, no pior, a ataques violentos contra trabalhadores humanitários, o que não seria um cenário improvável. Aqui não me refiro apenas a ataques perpetrados por grupos terroristas e/ou mercenários, cuja natureza violenta é consubstancial, mas sim a setores da população civil suscetíveis de radicalizar-se diante dos frequentes danos colaterais que muitas vezes causam a morte de civis, incorridos pelos ocupantes que frequentemente são percebidos como aliados ou financiadores

dos atores humanitários. Por outro lado, o texto destaca o caso concreto da invocação da retórica da intervenção humanitária R2P, estruturada sob a Resolução nº 1.973 do Conselho de Segurança sobre o caso da Líbia, cujo objetivo explícito formal era garantir a proteção dos cidadãos, mas que, na opinião de vários membros do Conselho de Segurança que haviam apoiado a resolução, acabou sendo uma “cortina de fumaça” para derrubar o regime de Gadaffi.

Essa experiência, amplamente criticada, levou o Brasil a formular uma proposta alternativa à R2P, que destaca a importância da responsabilidade ao proteger. Além disso, a forma como a resolução foi aplicada foi a base para o veto da China e da Rússia, membros dos BRICS (o grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), à resolução do Conselho de Segurança sobre a Síria em outubro de 2011, que se fundamentava na doutrina da R2P.

A associação da assistência humanitária à assistência para o desenvolvimento

O texto de MSF também coloca em evidência o dilema existente entre as características da assistência humanitária e aquelas próprias da assistência para o desenvolvimento; a última, destinada ao combate da pobreza a longo prazo, e a primeira, a salvar vidas a curto prazo. Entretanto, especialmente a partir da década de 1990, avançou-se na tentativa de unir os dois tipos de assistência. Em 1997, a ONU já havia introduzido a ideia da integração para abordar ambos os aspectos da assistência. Durante a reforma executada sob a Secretaria Geral de Kofi Annan, foram criados, na sede do sistema ONU, os Comitês Executivos de Ação Humanitária, de Paz e Segurança e de Manutenção da Paz. Não foi coincidência. Foi uma resposta, na conjuntura definida pela fase embrionária do pós-guerra fria,

ao grande desafio que haviam significado as terríveis crises dos Grandes Lagos na África e nos Bálcãs diante do colapso da antiga Iugoslávia. Como expõe MSF, a integração buscava alinhar objetivos políticos, militares e de assistência humanitária. No entanto, na opinião dos autores, o desenvolvimento, por ser uma dinâmica de longo prazo, expressa um processo profundamente político, com vistas a combater a desigualdade estrutural e a pobreza, que, no contexto do pós-guerra fria, supunha um processo de promoção da democracia liberal ocidental, diferente da assistência humanitária, que se destinava a salvar vidas humanas e que exigia o respeito aos princípios de imparcialidade, neutralidade e independência. As ONGs atuantes no âmbito humanitário com esse enfoque global, como indica o ensaio de MSF, se viram presas a uma situação que as colocava em um dilema de exceder suas fronteiras humanitárias e serem percebidas como apoiando uma das partes do conflito. Para os autores, desenvolvimento e assistência humanitária são, geralmente, incompatíveis, de maneira que a união de ambos os tipos de assistência é vista como uma contradição. Aqui, eu gostaria de comentar que a associação da assistência humanitária à de desenvolvimento não encerra, necessariamente, a associação de dois aspectos contraditórios. Na verdade, muitas vezes são dois lados da mesma moeda.

Para o ACNUR, a abordagem segundo a qual se devem contemplar elementos que levem os refugiados a atingir autossustentabilidade desde a fase inicial da resposta a uma emergência é o caminho mais estratégico, visto que se orienta para a ruptura precoce com uma visão assistencialista que acabaria reproduzindo e perpetuando uma espécie de síndrome de dependência. Por outro lado, como o texto argumenta, a assistência humanitária, na prática, muitas vezes ignora os princípios humanitários. O que, no entanto, é questionável não é tanto a assistência para o desenvolvimento *per se*, mas o *modelo* de desenvolvimento específico que essa assistência apoia e fortalece. O documento, na

verdade, não impõe obstáculos ao referir-se a esse modelo de desenvolvimento como aquele que surge no contexto do pós-guerra fria e que, de acordo com sua perspectiva, pressupõe um processo de promoção da “democracia liberal ocidental”. Podemos concordar que, efetivamente, esse modelo de desenvolvimento pode ocasionar, ou pretende ocasionar, a imposição da “democracia liberal ocidental”, porém é claro que é assim, porque esse é o modelo de desenvolvimento que esses doadores tradicionais têm para si mesmos e que, em razão disso, desejam exportar e estabelecer pela via da assistência, à sua imagem e semelhança, nos países receptores. No entanto, não é o único modelo possível de ser aplicado. Daqui, infere-se que é um erro considerar necessária a incompatibilidade entre “assistência humanitária” e “assistência para o desenvolvimento”, o que poderia conduzir as organizações humanitárias a um beco sem saída, embora seja claro que os doadores não renunciarão e nem poderiam renunciar à “assistência para o desenvolvimento”, ou até a serem estigmatizadas por eles como “assistencialistas” ou “inimigas do desenvolvimento”. Em vez disso, as agências humanitárias têm de levantar a bandeira dos princípios humanitários para o desenvolvimento de sua ação humanitária e reivindicar o fomento de uma política de desenvolvimento que respeite os valores nacionais, que seja inclusiva, autossustentável, com perspectiva de gênero, de respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente.

Pós-11 de Setembro e estabilização

O texto refere-se à definição da “Unidade de Estabilização do Departamento para o Desenvolvimento Internacional” do Reino Unido que surge depois do atentado de 11 de Setembro e que entende a estabilização como um mecanismo que pretende lidar com as causas subjacentes da assistência humanitária e da assistência para o desenvolvimento. A mistura dessas assistên-

cias por meio de organizações com mandatos múltiplos, incluindo a dimensão humanitária, significa, segundo o documento de MSF, que ela pode ser considerada parte de um esforço global suscetível de ser atacado. Para o ACNUR e outras organizações humanitárias que trabalham apoiando determinadas categorias de pessoas, incluindo refugiados e outras pessoas de interesse, o pós-11 de Setembro representa um divisor de águas. Políticas mais restritivas foram estabelecidas em vários países do hemisfério Norte, especialmente nos Estados Unidos, com o estabelecimento do Departamento de Segurança Nacional (DHS, na sigla em inglês) em 2002, preparando o terreno para a estigmatização de algumas nacionalidades, com a justificativa de que poderiam ser terroristas. Esse elemento não pode ser deixado de lado nas considerações relacionadas com o pós-11 de Setembro. Isso também se relaciona, de algum modo, com o tema da negação de ajuda. Como diz o texto, as legislações antiterrorismo buscam sancionar qualquer forma de “terroristas designados”. Essas regulações também têm o objetivo de impedir que “organizações humanitárias tenham contato direto” e, portanto, negociem com tais “grupos designados”. O documento conclui que essa legislação significa que a imparcialidade humanitária fica sujeita às considerações das potências hegemônicas, e que a criminalização da ajuda pode definir os limites do alcance humanitário. Cita-se o exemplo da Síria, em que MSF tem conseguido trabalhar de modo mais flexível, diferentemente de outras organizações sujeitas às regras impostas por doadores. O estigma de terroristas, sem dúvida, tem impedido o ACNUR de dialogar com grupos com os quais anteriormente dialogava sem problemas, como é o caso das Farc na Colômbia e do Talibã no Afeganistão, para mencionar apenas alguns exemplos. Um caso interessante foram as negociações bem-sucedidas encabeçadas por Sérgio Vieira de Melo, funcionário do ACNUR na época, com o tão temido Khmer Vermelho, para garantir a repatriação de nacionais do Camboja em 1991. Essas designações são, muitas vezes, absolutamente arbitrárias e mutáveis conforme conjunturas

e caprichos das potências que as estabelecem, o que coloca as organizações humanitárias sob um vai e vem que as faz perder a credibilidade diante das populações com as quais trabalham.

Eficácia da ajuda humanitária

Além da discussão sobre “a associação entre a assistência humanitária e a assistência para o desenvolvimento”, a que me referi anteriormente, é interessante destacar a crítica do documento à existência de Missões Integradas da ONU, o que conduz ao desenvolvimento da ação humanitária sob a égide de considerações políticas e militares, citando como exemplos a Jordânia, o Sudão do Sul e a República Democrática do Congo (RDC). Quanto à assinatura do Acordo de Paz Global para o Sudão do Sul (APC), destaca-se que cada etapa da ajuda humanitária estava subordinada aos objetivos políticos de longo prazo. Contudo, conforme se argumenta no documento, MSF e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) foram reconhecidos pelo próprio APC como os principais provedores de ajuda humanitária, apesar de não terem aderido ao mencionado acordo. Ressalta-se, assim, o sucesso da ação humanitária de MSF, não só por ter realizado seu trabalho fora do APC, mas porque isso implicava que não receberia recursos do acordo, o que lhe permitiu trabalhar com autonomia financeira. Esse último aspecto se destaca como elemento fundamental para garantir que MSF pudesse se manter além da manipulação da ajuda humanitária. A estratégia para alcançar esse objetivo consistiu na captação de recursos de indivíduos nos 28 países em que MSF tem escritório. Por ter a maior parte de seu financiamento advinda do setor privado, a organização avançou significativamente ao matar dois coelhos com uma cajadada só: a) manter-se fora da manipulação humanitária e b) responder às emergências mais rapidamente, sem ter de esperar a liberação de recursos. Essa estratégia permite, ademais, manter-se

fora da abordagem própria dos “multimandatos”, que, em sua opinião, reduzem a capacidade de resposta às emergências. No entanto, é evidente que MSF ainda continua associada a centros de decisão focados na Europa e a um sistema humanitário próprio de potências do Ocidente. Nesse sentido, embora tenha tentado demarcar posições por meio de declarações públicas, percebe-se que isso foi insuficiente e que é preciso avançar na formação de alianças mais amplas em face da sociedade civil. Ou seja, um passo importante no reconhecimento de que essa é uma luta conjunta de seus semelhantes, que sofrem com situações parecidas em assuntos organizacionais e as pressões e os constrangimentos de um mundo cada vez mais globalizado, mas ainda sujeito ao *diktat* das mesmas potências hegemônicas. O ACNUR, como parte do sistema ONU, não pode escapar das “missões integradas”, o que constitui uma faca de dois gumes. Há vários exemplos. Cito o do Afeganistão, que é delicado sobretudo por causa da operação integrada da United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Unama), cujo mandato, que acaba de ser renovado em março deste ano, se deu em um contexto de ocupação da Otan. A partir de agosto de 2003, a Otan assumiu o controle da Isaf (Força de Segurança Internacional sob o mandato da ONU). O mandato da Unama abarca assuntos políticos, processos eleitorais, direitos humanos, questões de paz e reconciliação etc.; o ACNUR, junto com as demais agências do sistema, faz parte, como em todas as operações, da Equipe do País e da Equipe Sênior de Gerenciamento de Segurança. A proibição tácita de estabelecer um contato pontual com o Talibã por razões operacionais limitou ostensivamente as operações do ACNUR. Muitas vezes foi necessário recorrer a mecanismos de controle remotos por meio de ONGs locais, por razões de segurança. Enquanto a agência dialoga livremente com uma das partes envolvidas no conflito, a fim de informá-las sobre os planos para repatriação de refugiados e de outras operações de relocação de civis, o que é essencial em termos de segurança, o mesmo não ocorre com

o Talibã, o que tem claramente afetado a eficácia da operação humanitária e de proteção.

Conclusão

Ao reconhecer que a dinâmica atual está criando um ambiente favorável ao surgimento de novos atores no âmbito da cooperação humanitária internacional, o texto de MSF conclui que países como o Brasil têm todo o potencial para se estabelecer como um doador alternativo, respeitando os atores humanitários e capazes de se afirmarem no contexto internacional como independentes dos poderes hegemônicos. Adicionaria, como exemplo, o posicionamento claramente humanitário e independente do país ante a questionada doutrina da R2P, quando formulou a proposta alternativa da “responsabilidade ao proteger”, a qual transmitiu uma mensagem forte e clara que enfatizou a necessidade de entender que uma intervenção humanitária de maneira nenhuma pode causar mais sofrimento humano do que já existe, em meio à trágica dinâmica dos conflitos cada vez mais frequentes. É evidente que os primeiros passos são os mais difíceis, e esse potencial do Brasil, como doador emergente, bem destacado no texto de MSF, necessariamente tem de se submeter a uma etapa de adequação administrativa, de consolidação, de fortalecimento institucional, e pelo estabelecimento de procedimentos mais ágeis e previsíveis, que não sejam sujeitos a instabilidades partidárias e conjunturas políticas. O Brasil mostrou o tamanho, a vontade e a vocação humanitária. Sem dúvida, tais qualidades serão determinantes para que esse potencial se converta, mais cedo ou mais tarde, em uma realidade. No caso das agências como o ACNUR, a estratégia para fortalecer sua capacidade de captação de recursos voluntários passa pela consolidação de uma plataforma de doadores mais diversa, incluindo doadores emergentes como o Brasil, ao mesmo tempo que avança no desenvolvimento de uma política mais efetiva e moderna de coleta de fundos privados.





Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil: a experiência da CGFome

Ministro Milton Rondó Filho

A cooperação humanitária brasileira inicia-se, de forma organizada, em 2006. Naquele ano, a invasão aérea de Israel ao sul do Líbano, região de onde provêm muitos brasileiros, trouxe desafios inusitados. Milhares de cidadãos brasileiros tiveram de ser evacuados em prazo exíguo e sob condições as mais difíceis: bancos sem numerário, preços de transporte terrestres cada vez mais elevados, risco de bombardeio das estradas que conduziam às fronteiras.

A evacuação consistiu em operação de grande envergadura, requerendo estratégia e tática precisas: desde a não retirada do embaixador em Tel-Aviv, para negociar o salvo-conduto dos ônibus que deveriam transportar os cidadãos brasileiros, até a entrada no Líbano de numerário que pudesse saldar os custos dos referidos ônibus, uma vez que os bancos já não dispunham de moeda corrente.

O Itamaraty deu-se conta de que não dispunha – sequer de longe – dos meios para enfrentar emergência daquelas proporções. Os governos anteriores praticamente nada haviam organizado no que tange à cooperação humanitária internacional.

Essa constatação coincidiu, felizmente, com a arquitetura da unidade que fora criada para ser a interface internacional da estratégia Fome Zero no Itamaraty, a Coordenação-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome). Ao encar-

regar-se das relações internacionais daquela estratégia, a CGFome passou a tratar de temas emergenciais e dos organismos por eles responsáveis, como o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), entre outros. No âmbito internacional, a colaboração em temas emergenciais transformou-se na cooperação humanitária, assimilando a estratégia de dupla tração do Fome Zero – estruturante e emergencial.

O então secretário-geral, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, imediatamente propôs ao ex-ministro de Estado, Celso Amorim, a criação de rubrica humanitária que pudesse cobrir os custos relativos às operações humanitárias. Pela primeira vez na história do Ministério das Relações Exteriores (MRE) previam-se meios financeiros para a cooperação humanitária.

O início foi modesto, mas permitiu que se abrisse toda uma nova agenda no Itamaraty, Ministério pouco afeito a trabalhar com a pobreza e cuja agenda nesse sentido talvez remonte à questão do Acre, negociada com sucesso pelo barão do Rio Branco.

Nesse sentido, os próprios diplomatas encarregados do assunto no Itamaraty tiveram de ser treinados, inclusive em temas administrativos suscitados pela cooperação humanitária. Com efeito, procedimentos tiveram de ser estabelecidos para as contribuições humanitárias aos organismos internacionais, que passaram a concentrar aproximadamente 95% das doações brasileiras a operações de cooperação humanitária internacional.

A partir de 2006, os recursos alocados à cooperação humanitária internacional foram crescendo anualmente, de forma exponencial, até 2010, ano do terremoto no Haiti, quando foi aprovada pelo Congresso Nacional a doação de 55 milhões de dólares para o apoio às vítimas do terremoto e a geração de resiliência no Haiti.

Ao lado disso, o Brasil iniciou doações internacionais de alimentos. O segundo maior exportador de produtos agrícolas não poderia deixar de contribuir com alimentos que pudessem minorar a fome em um mundo onde 842 milhões de pessoas ainda padecem desse flagelo.

Dessa forma, sem nenhum registro relevante de contribuições ao PMA até 2006, o Brasil passaria a ser o sétimo maior contribuinte em 2012, superado apenas pelos países mais ricos do planeta. Os volumes doados estão na casa de centenas de milhares de toneladas, principalmente de arroz, feijão e milho.

Coerentemente, o governo brasileiro iniciou processo de discussão da estratégia nacional para a cooperação humanitária. Para isso, iniciou-se debate interno, principalmente no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial para Assistência Humanitária (GTI-AHI), criado por decreto presidencial, integrado por 15 ministérios e também por representantes da sociedade civil.

Nesse contexto, foram reformados e redefinidos conceitos como:

- 1) “cooperação Sul-Sul”, que passamos a denominar “horizontal”, pois a outra expressão carecia de substância, na medida em que a questão não é de pertença a um ou a outro hemisfério, mas da forma como a cooperação ocorre, que pode ser “horizontal” ou “dialógica”, no dizer de Paulo Freire, mesmo entre países de níveis de desenvolvimento diversos e geograficamente antípodas;
- 2) “desastres naturais”, que passamos a denominar “desastres socioambientais”, incluindo guerras, conflitos civis internos e desastres ambientais, como enchentes, secas, inundações, deslizamentos de terra, tornados, furacões, entre outros;

- 3) o conceito de “critério para salvação de vidas”, adotado pelos organismos internacionais, tornou-se muito restrito e, por essa razão, insustentável, uma vez que não considerava a importância de manter os meios de vida dos atingidos. Sem levar isso em consideração, a alocação de recursos econômicos seria ineficaz, por ser insustentável ao longo do tempo, não gerando resiliência e não reduzindo o risco de desastres futuros;
- 4) com efeito, provavelmente a maior contribuição brasileira para a cooperação humanitária reside em associar a emergência às ações estruturantes, as únicas capazes de evitar a repetição de desastres;
- 5) por essa razão, o governo brasileiro evoluiu do conceito de “ajuda humanitária” para “assistência humanitária” e, finalmente, para “cooperação humanitária”, que melhor indica a desejada colaboração horizontal entre os atores internacionais;
- 6) ao lado disso, o governo brasileiro rejeitou a denominação “doador” (*donor*), preferindo ser considerado “parceiro” (*partner*);
- 7) todos esses fatores deixaram claro que também a cooperação humanitária deve estar sob o marco da sustentabilidade estabelecido pela Rio-92 e pela Rio+20, social, econômica e ambiental, a fim de que as crises não se tornem mais “prolongadas” (*protracted*).





A cooperação humanitária atual: como o Brasil pode contribuir?

Cynthia Jones

Contexto global

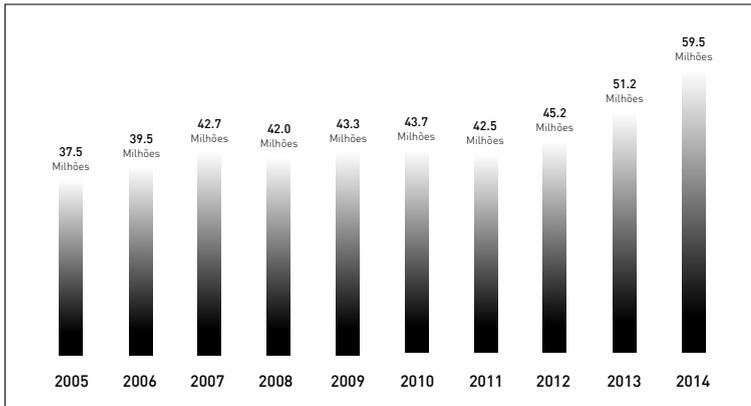
Antes de examinar o papel do Brasil em crises humanitárias e na cooperação humanitária, é importante abordar o atual contexto da situação humanitária, o World Humanitarian Summit (WHS) de 2016,¹ que vai remodelar a resposta mundial a crises humanitárias e também a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que deve acontecer em breve. Este é um importante momento de reflexão para todos os Estados-membros do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e para todas as nações preocupadas com a superação da fome, da pobreza e da desigualdade. O Brasil tem muito a oferecer, mas está aquém de seu papel como uma das 10 maiores economias do mundo.

A situação humanitária é alarmante. Existem mais refugiados e pessoas deslocadas no mundo do que em qualquer outro momento da história. Em seu relatório anual, a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR)² afirma que o número de pessoas deslocadas à força ao final de 2014 era de 59,5 milhões, comparados aos 51,2 milhões de um ano antes e aos 37,5 milhões de uma década atrás (Figura 1). O aumento representa o maior

¹ World Humanitarian Summit Website.

² UNHCR Global trends: forced displacement in 2014. Report. Disponível em: <http://www.unhcr.org/2014trends/#_ga=1.21581496.2083257403.1441136976>.

salto já visto em um ano. O relatório afirma ainda que a situação deve se agravar. A crise na Síria tem sido um grande colaborador.



ACNUR, Relatório de Tendências Globais, 2014.

Figura 1. O número de pessoas deslocadas pela guerra atingiu níveis escalonados assombrosos (em milhões).

Globalmente, um em cada 122 seres humanos está refugiado, deslocado internamente ou em busca de asilo. Se essa fosse a população de um país, este seria o 24º maior país do mundo. Essas populações têm insegurança alimentar, são vulneráveis, perderam seus meios de subsistência e seus recursos são limitados ou inexistentes. Os dados não levam em conta o crescente número de migrantes econômicos. Globalmente, havia 232 milhões de migrantes internacionais em 2013. Entre 1990 e 2013, o número de migrantes internacionais aumentou mais de 77 milhões ou mais de 50% – e continua crescendo. Grande parte deles se encontra fora do alcance do aparato de ajuda humanitária, mas contribui para aumentar a demanda de um sistema que já está sofrendo para se manter em operação.

Em 2013, desastres naturais tiveram novamente um impacto devastador em comunidades.³ Mundialmente, 330 desastres naturais relatados causaram a morte de mais de 21.610 pessoas, fizeram 960,5 milhões de vítimas e causaram US\$ 118,6 bilhões em prejuízos. Um total de 108 países foi atingido por esses desastres. Nos últimos anos, o número de desastres naturais e de suas vítimas tem diminuído quando comparado às médias anuais entre 2003 e 2012. Nesse período, a estatística média anual era de 388 desastres, 106.654 pessoas mortas, 216 milhões afetados e US\$ 156,7 milhões em danos. Apesar da diminuição, as pessoas mais pobres são afetadas desproporcionalmente, necessitando de assistência humanitária para sobreviver nos primeiros meses após os desastres e conseguir se organizar para a recuperação. Adicionalmente, permanece o constante risco de um novo grande desastre, como o *tsunami* na Ásia, o ciclone Nargis em Myanmar e o terremoto no Haiti.

Quem vai prover a necessária assistência humanitária para responder à demanda cada vez maior? Comida, água, abrigo, condições de saúde e sanitárias para esses indivíduos vulneráveis que foram desenraizados por conflitos ou desastres? Quem vai financiar? Qual a melhor forma de fazer essa assistência chegar a quem precisa? E qual é o papel das economias emergentes como os BRICS (bloco composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)? Enquanto as abordagens estruturais de longo prazo são essenciais, como a construção de resiliência de populações vulneráveis e a criação de sistemas nacionais de proteção social, ações desse tipo não são capazes de responder às necessidades de emergências de grandes proporções, que anulam a capacidade de resposta dos governos nacionais.

³ Guha-Sapir, D.; Hoyois, P.; Below, R. *Annual disaster statistical review 2013: the numbers and trends*. Bruxelas: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (Cred). Disponível em: <cred.be/sites/default/files/ADSR_2013.pdf>.

Em 2013, vários doadores-chave endossaram os Princípios e Boas Práticas de Doação Humanitária,⁴ incluindo Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Japão, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Reino Unido, Suécia e Suíça. Mesmo com o mundo olhando para o WHS, esses princípios ainda são válidos, estabelecem as metas e balizam a definição do que é a ação humanitária de qualidade.

1) Os objetivos da ação humanitária são salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana durante e após crises provocadas pelo ser humano ou por desastres naturais, assim como prevenir e fortalecer a capacidade de resposta no caso de ocorrência de tais situações.

2) A ação humanitária deve ser guiada pelos seguintes princípios: humanidade, ou seja, a centralidade de salvar vidas humanas e aliviar o sofrimento onde quer que seja; imparcialidade, ou seja, a implementação de medidas somente na base da necessidade, sem discriminação de populações afetadas; neutralidade, ou seja, a ação humanitária não pode favorecer nenhum lado de conflito armado ou outro tipo de disputa; e independência, que significa a autonomia dos objetivos humanitários dos políticos, econômicos, militares e quaisquer outros objetivos a respeito da área na qual a ação humanitária é implementada.

3) A ação humanitária inclui a proteção de civis e daqueles que não mais participam das hostilidades, a provisão de comida, água e condições sanitárias, abrigo, serviços de saúde e outros itens de assistência, empreendidos para o benefício de pessoas afetadas e para facilitar o retorno a suas vidas e subsistência.

⁴ Good Humanitarian Donorship. *23 principles and good practice of Humanitarian Donorship*, 2003. Disponível em: <<https://www.worldhumanitarian-summit.org/node/434472>>.

- 4) Respeitar e promover a implementação da lei internacional humanitária, leis de refugiados e direitos humanos.
- 5) Reafirmar a responsabilidade dos Estados nacionais sobre as vítimas de emergências humanitárias em seus territórios, mas ao mesmo tempo empenhar esforços para assegurar financiamento flexível e oportuno, baseado na obrigação coletiva de empenho para responder às necessidades humanitárias.
- 6) Alocar financiamento humanitário em proporção às necessidades e baseado em avaliação de necessidades.
- 7) Demandar que organizações humanitárias garantam o máximo possível a participação adequada dos beneficiários no desenho, implementação, monitoramento e avaliação da resposta humanitária.
- 8) Fortalecer a capacidade de países e comunidades locais afetados de prevenir, se preparar para, atenuar e responder a crises humanitárias, com o objetivo de certificar que os governos e as comunidades locais sejam mais capazes de cumprir suas responsabilidades e se coordenar efetivamente com parceiros humanitários.
- 9) Prestar assistência humanitária de forma a apoiar a recuperação e o desenvolvimento a longo prazo, com esforços destinados a dar apoio, quando apropriado, à manutenção e ao retorno aos meios de subsistência sustentáveis e à transição da ajuda humanitária para atividades de recuperação e desenvolvimento.
- 10) Apoiar e promover o papel central e único das Nações Unidas em fornecer liderança e coordenação da ação humanitária internacional, o papel especial do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, além do vital papel das Nações Unidas, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, bem

como de organizações não governamentais na implementação da ação humanitária.

O número de pessoas afetadas por crises humanitárias mais que dobrou com relação à década passada, e espera-se que continue a crescer.⁵ Hoje, mais pessoas são afetadas por conflitos e desastres, com mais frequência e por mais tempo do que nas décadas passadas. A ação humanitária deve continuar evoluindo a fim de acompanhar o mundo em constante transformação e atender às necessidades de milhões de pessoas agora e nos próximos anos. A capacidade nacional não é suficiente para responder a crises e desastres de larga escala.

Como exemplo da crescente demanda sobre o sistema humanitário, o fundo voluntário do Programa Mundial de Alimentos (PMA), a maior organização humanitária do mundo, teve um ano recorde em 2014.⁶ Um total de US\$ 5,38 bilhões de contribuições recebidas, o maior número na história da organização, e 27% maior que as do ano 2013. Esse valor reflete o número extraordinário de grandes emergências a que o PMA reagiu. Em 2014, o PMA atingiu 80 milhões de pessoas recebendo assistência alimentar em 82 países. As crianças são o foco prioritário do apoio do Programa, representando 64% do total de beneficiários.

O PMA prestou assistência a mais de 42 milhões de pessoas em emergências e respondeu a seis emergências de nível 3. Essa designação, o mais alto nível na escala de emergências, indica à comunidade internacional que a ajuda é desesperada e urgentemente necessária e, ao PMA, que requer mobilização global e

⁵ WFP. *The 2013 annual performance report*. Disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp265227.pdf>>.

⁶ Idem.

resposta coletiva para dar apoio à resposta local. As emergências de nível 3 são (Figura 2):

- *República Centro-Africana*: o PMA ajudou mais de 1 milhão de pessoas forçadas a deixar seus lares em razão de abalos na ordem pública;
- *Iraque*: a disputa por um vasto território em 2014 desencadeou um deslocamento interno generalizado e necessidades humanitárias esmagadoras. Como resposta, o PMA deu assistência alimentar a 2,2 milhões de pessoas;
- *Filipinas*: o PMA forneceu a mais de 2 milhões de pessoas alimentos e dinheiro após o supertufão Haiyan, que atingiu o arquipélago em 2013 e se apresentou como um desafio de logística, demandando mobilização maciça de recursos;
- *Sudão do Sul*: o conflito arrastou milhões de pessoas para a insegurança alimentar no país mais novo do mundo. Mesmo antes dele, o PMA já prestava assistência a mais de 2 milhões de pessoas;
- *Síria*: a emergência na região da Síria continua sendo a maior e mais complexa operação do PMA. Este forneceu alimentos para 4,9 milhões de pessoas na Síria e auxiliou mais de 1 milhão de refugiados em países vizinhos;
- *África Ocidental*: A epidemia de Ebola de 2014 foi a maior da história, afetando países da África Ocidental – Guiné, Libéria e Serra Leoa. Como resposta, o PMA forneceu alimentos criticamente necessários para mais de 2 milhões de pessoas, experiência logística para agências humanitárias e construção de centros de tratamento nos três países.

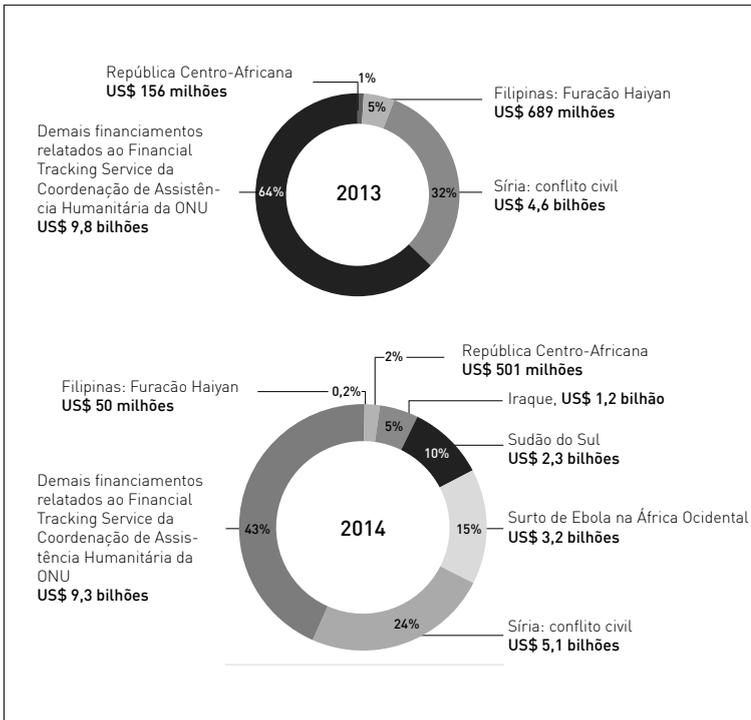


Figura 2. Financiamento ao PMA de emergências L3 mais Ebola e demais financiamentos relacionados ao FTS (2013-2014).

A declaração de uma emergência de nível 3 é parte de uma estratégia maior de agências humanitárias para que a resposta seja mais previsível, responsável e com custo eficiente.⁷ É um novo processo, que, inevitavelmente, levanta questões não somente sobre o impacto das declarações de nível 3, mas sobre as mudanças que essas declarações esperam provocar, notadamente na coordenação de mecanismos e na prestação de contas para as populações afetadas.

⁷ Idem.

World Humanitarian Summit 2016⁸

A última discussão global sobre ação humanitária aconteceu há mais de 25 anos. Desde então, o panorama humanitário sofreu significativas transformações. Houve mudanças econômicas e demográficas, como a urbanização, e enorme avanço tecnológico. Ao mesmo tempo, a humanidade tem enfrentado novos desafios causados por tendências globais, como mudanças climáticas e o rápido crescimento da população. Nos dois anos anteriores ao WHS, estão sendo realizadas consultas para reunir perspectivas, prioridades e recomendações de todos os atores envolvidos sobre o que pode ser feito para que a ação humanitária esteja adequada ao futuro. O objetivo é construir um sistema humanitário mais inclusivo e diverso a partir do compartilhamento de melhores práticas e da busca de novos caminhos para a resiliência e de meios inovadores para tornar a ação humanitária mais efetiva. O processo culminará com uma cúpula global em 2016 e vai remodelar o sistema de prevenção e resposta humanitária.

Alguns dos pontos-chave do debate para o WHS:

1) *Redução da vulnerabilidade e gestão de riscos*: como a ajuda humanitária pode ser mais efetiva em apoiar países e comunidades a construir resiliência aos novos tipos de emergências, inclusive aquelas recorrentes e previsíveis, mas também incertezas futuras;

2) *Eficácia humanitária*: a necessidade crescente e o contexto em transformação das emergências representam uma maior pressão para que a eficácia seja aprimorada. A preparação para o WHS está buscando maneiras de fazer isso a partir da colaboração de todos os atores envolvidos. Os debates sobre a eficácia humanitária devem responder à questão sobre como satisfazer às neces-

sidades humanitárias de todos os indivíduos de forma oportuna, apropriada e sustentável;

3) *Transformação por meio da inovação*: a inovação introduz novas ideias e métodos de formas incomuns e flexíveis. Ou seja, a inovação é um guarda-chuva para esforços concertados em responder a novos desafios e contexto mutável, em melhorar programas existentes ou integrar avanços de outros setores, como os tecnológicos. O tema tem por fim trazer um maior compromisso e novo impulso para o investimento em modelos propostos para inovação humanitária efetiva, que possibilite pesquisar, desenvolver e aumentar a escala de modelos novos ou aperfeiçoados, que promovam avanços na superação de desafios humanitários;

4) *Atendimento às necessidades de pessoas em conflitos*: a escala, a intensidade e a duração de conflitos armados, incluindo os deslocamentos massivos de pessoas, continuam a criar uma imensa demanda por ajuda humanitária. As discussões sobre esse tema devem identificar estratégias e métodos mais eficientes para fornecer assistência e proteção às pessoas afetadas por conflitos, mesmo nas áreas em que ocorrem combates.

Situações de conflito prolongado e violência criam cada vez maiores números de refugiados e pessoas internamente deslocadas. Assim como um aumento geral dos números, há também uma notável mudança na geografia do deslocamento. O maior número de pessoas deslocadas não está mais somente na África, mas também no Oriente Médio. Os conflitos na Síria e no Iraque têm alimentado essa tendência. No ano passado, milhões de refugiados sírios continuaram cruzando fronteiras para Líbano, Turquia, Jordânia, Iraque e Egito em busca de segurança e proteção.

Financiamento humanitário e de resposta a desastres

Como nunca antes, o foco das discussões está no financiamento para responder a crises e diminuir a vulnerabilidade e os riscos. Isso se dá por dois motivos: o urgente desafio de atender às crescentes necessidades humanitárias com recursos limitados e a oportunidade única de encontrar soluções decorrente de um conjunto de processos globais em curso em 2015 e 2016.⁹

O Relatório Global de Assistência Humanitária (GHA)¹⁰ de 2015 fornece evidências para o entendimento sobre o aumento da demanda e para servir de insumos nos processos globais em andamento. O desafio da crescente demanda por ajuda humanitária é causado tanto pelo aumento da quantidade de pessoas afetadas por crises quanto pela expansão do escopo do que é a ação humanitária e para que ela serve. Em outras palavras, ao mesmo tempo que precisamos alcançar o enorme contingente de pessoas afetadas por crises, como na Síria, no Iraque, no Sudão do Sul e na África Ocidental, os recursos são necessários para responder a um leque maior de necessidades – de redução de riscos de desastres a resposta e recuperação prolongada.

Apesar dos níveis recordes de assistência internacional humanitária, os recursos disponíveis não são suficientes para todas as demandas. O problema de escassez persiste. Está claro que atender às necessidades das pessoas depende de muitos outros fatores que não monetários – incluindo acesso e capacidade apropriada –, mas uma resposta baseada em necessidades não acontece sem a quantidade apropriada de fundos. As soluções para esse dilema se encontram tanto no próprio financiamento humanitário quanto além dele.

⁹ Global Humanitarian Assistance Report 2015.

¹⁰ Idem.

É por isso que os processos globais de 2015 e 2016 têm tanta importância.¹¹ Quanto ao financiamento humanitário, há a necessidade de melhorar a suficiência e a eficiência – suficiência alcançada com o aumento de recursos de doadores diversificados, e eficiência alcançada por meios mais inteligentes de obtê-los. Além da assistência humanitária, há a necessidade de entender e mobilizar melhor outros recursos, tanto privados quanto públicos – como recursos domésticos, de desenvolvimento, clima e segurança –, para erradicar a pobreza, reduzir a vulnerabilidade e construir resiliência. Afinal, as pessoas só precisam da assistência internacional humanitária quando os outros recursos disponíveis se provam inadequados. Quando há provisões adequadas, um choque não se torna uma crise humanitária e a crise não se torna crônica.

Tem havido muitos apelos para que a assistência internacional humanitária volte a concentrar sua atenção no que se caracteriza como sua “missão crítica”. Para isso, outros atores, incluindo provedores de desenvolvimento e de recursos domésticos e privados, devem assumir a tarefa de atender a necessidades básicas e contínuas, além de, em alguns casos, responder a crises. O conflito na Síria, o tufão Haiyan e o surto do vírus Ebola destacaram a necessidade de, em caso de emergência, fornecer respostas que combinem diferentes tipos de recursos, de acordo com a natureza da crise, com as capacidades disponíveis e com o contexto. Foram tipos diferentes de crises (conflito, desastre natural e epidemia) em contextos políticos, econômicos e geográficos muito distintos que indicaram os papéis que os governos nacionais, o setor privado, a assistência ao desenvolvimento e as diferentes configurações de doadores humanitários podem desempenhar.

Nenhuma crise se apresenta exatamente como outra e, por isso, a mescla de recursos sempre vai precisar variar para atender

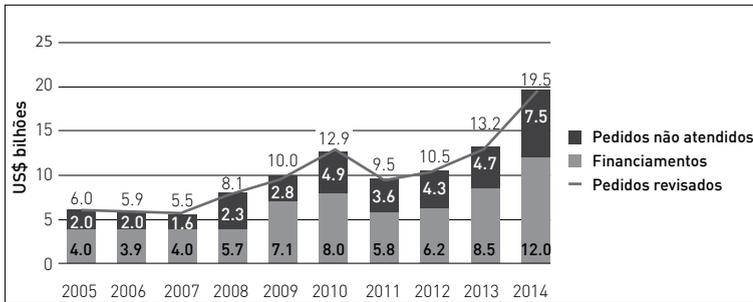
¹¹ Idem.

efetivamente às necessidades.¹² Ao longo deste texto, criamos comparações e distinções entre cenários de conflito e desastre natural, entre nível de renda e capacidade de lidar com crises e entre a fase e duração da resposta humanitária. Fundamentalmente, independentemente do contexto, os indivíduos devem ter os recursos necessários para se preparar, suportar e se tornar resilientes a crises – ninguém deve ser deixado para trás.

Considerando que 93% das pessoas que vivem em condições de extrema pobreza (com menos de 1,25 dólar por dia) vivem também em países politicamente frágeis, ambientalmente vulneráveis ou ambos, a necessidade de enfrentar a pobreza, a vulnerabilidade, o risco e as crises em conjunto é clara. As necessidades das pessoas afetadas por crises são multidimensionais e, assim, o teste coletivo de efetividade para todos os atores deveria ser o mesmo: impacto nas necessidades interconectadas das populações afetadas. Os resultados dos processos globais de 2015 e 2016 e sua implementação têm o potencial de reunir comunidades em situações distintas de desenvolvimento, de risco de desastre e de clima em torno dessa visão e mobilizar meios de financiamento.

Embora todos os processos globais em andamento se refiram aos aspectos de risco e resiliência em algum grau, e apesar de algumas relações terem sido estabelecidas, eles têm variados graus de relevância de financiamento e coerência uns com os outros. Por exemplo, a Conferência Mundial sobre Redução de Riscos em Desastres coloca alvos para a redução de riscos em desastres, mas sem um plano de financiamento. O WHS não vai produzir acordos intergovernamentais, mas provavelmente vai provocar algumas iniciativas de financiamento humanitário (Figura 3). O que todos esses processos, no entanto, têm em comum é a necessidade de termos dados oportunos, abrangentes e transparentes

A cooperação humanitária atual

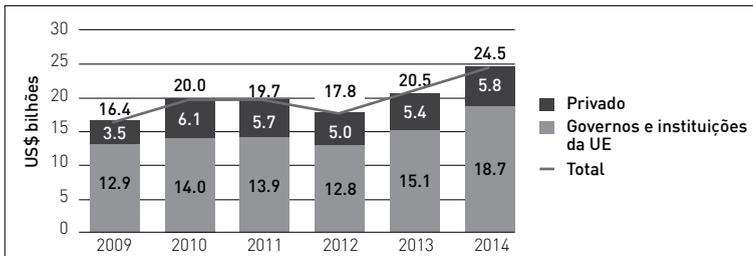


Fonte: Iniciativas de desenvolvimento baseadas no Serviço de Monitoramento Financeiro (Financial Tracking Service) da Coordenação de Assistência Humanitária da ONU e dados da ACNUR.

Notas: Dados de 2012 incluem o Plano de Resposta Regional à Síria (RRP) 2012, monitorado pela ACNUR. Apelos coordenados pela ONU abrangem planos de resposta estratégica (SRP) e os contidos, assim como os não contemplados, pelo Processo de Apelos Consolidado (PAC). Dados de 2014 incluem o Plano de Resposta ao surto de Ebola. Financiamentos ao Plano de Ebola em 2014 são calculados utilizando decisões tomadas até, e incluindo, 31 de dezembro de 2014. Os dados de 2014 também incluem os pedidos de Ebola. Os dados se encontram em preços correntes.

Figura 3. Financiamento e pedidos não atendidos, apelos coordenados pela ONU (2005-2014).

sobre quem necessita do quê, assim como sobre quais recursos estão ou poderiam estar disponíveis para atender às necessidades (Figura 4).



Fonte: Iniciativas de desenvolvimento baseadas na OCDE, Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (ONU), Serviço de Monitoramento Financeiro (Financial Tracking Service) da Coordenação de Assistência Humanitária da ONU, Fundo Central de Respostas a Emergências (Cerf), World Economic Outlook do Fundo Monetário Internacional, Board de Executivos para Gerenciamento de dados da ONU e da plataforma de contribuições privadas do Global Humanitarian Assistance.

Notas: Dados de 2014 são estimativas preliminares. Totais de alguns anos podem divergir dos divulgados em relatórios do Global Humanitarian Assistance por causa da atualização de dados e de nova metodologia. Dados privados se encontram em preços correntes.

Figura 4. Resposta humanitária internacional (2009-2014).

Com a crescente lacuna entre as necessidades humanitárias globais e o financiamento, é importante examinar quais países têm fornecido os meios para a resposta humanitária. Apesar de os Estados Unidos serem o maior doador em termos absolutos, os países nórdicos são os mais generosos em relação à sua renda *per capita* (Figura 5). Considerando seus tamanhos e potenciais, os BRICS e outros países de renda média estão ficando para trás. O Brasil está à frente quando comparado à América Latina. Mas está claro que, para que o sistema humanitário seja capaz de responder efetivamente, deve haver um maior compromisso por parte desses países. Então, quais são os desafios e as barreiras enfrentados por esses países para ingressar de vez no multilateralismo e nas doações humanitárias? Falta de confiança, de entendimento ou de crença no atual sistema humanitário? O momento de transição de receptor para doador de ajuda e, portanto, a falta de legislação e institucionalização que possibilitem a cooperação humanitária? Certamente, é uma combinação de múltiplos fatores.

Os Estados Unidos podem ter doado a maior quantia de dinheiro para causas humanitárias em 2010, mas quando se levam em consideração o tamanho e a riqueza de cada país, a Suécia desponta como a mais generosa do mundo.

Todos os países que doaram mais de US\$ 25 milhões em 2010, em ordem da quantia doada e codificado pela cor de acordo com o nível de generosidade:

LEGENDA

QUANTIA DOADA EM 2010

ESCALA DE GENEROSIDADE

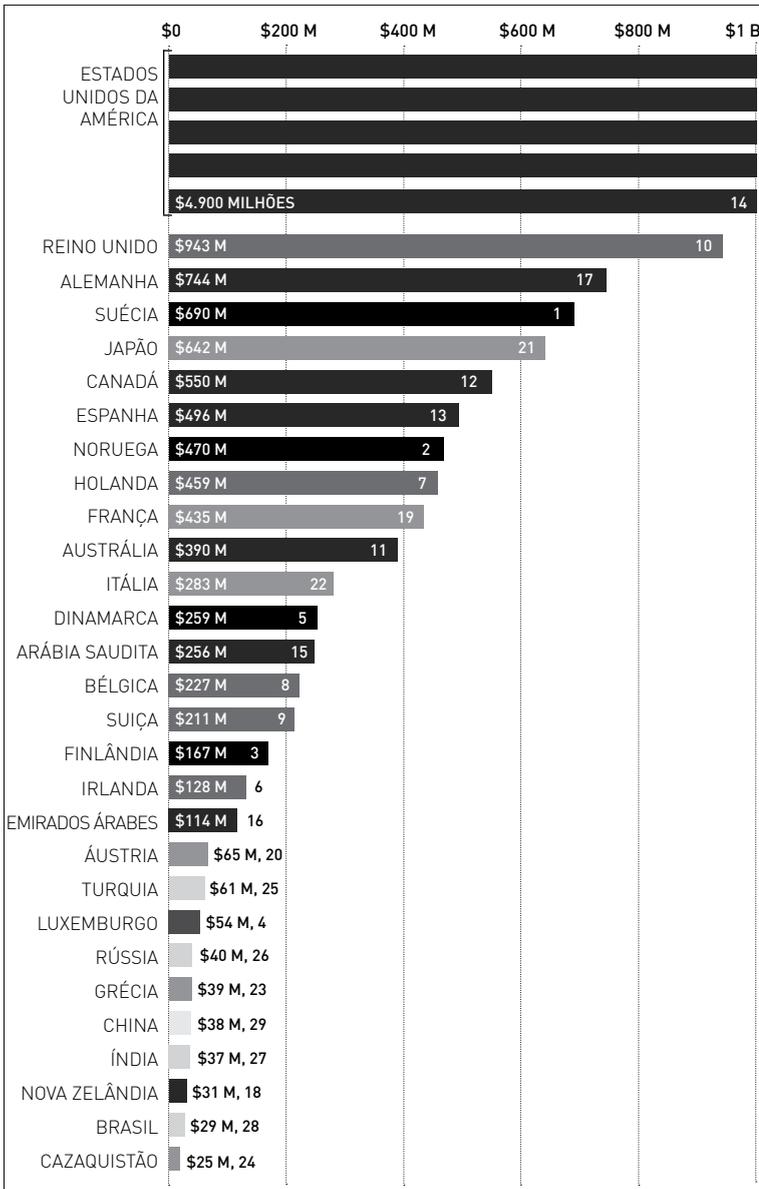


Mais Generoso

(Baseado na renda per capita e na população de cada Estado)

Menos Generoso

A cooperação humanitária atual



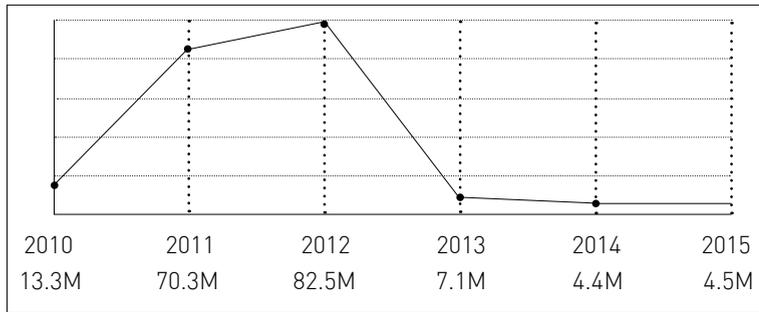
Fonte: Relatório do Global Humanitarian Assistance, 2012.

Figura 5. Os países mais generosos do mundo.

Contexto brasileiro

De acordo com o Relatório de Assistência Humanitária Global de 2015,¹³ o Brasil é um doador humanitário relativamente pequeno, classificando-se em 34^o em termos de volume e 53^o em termos de assistência internacional humanitária em proporção ao produto interno bruto (PIB). A assistência humanitária do Brasil foi de US\$ 124 milhões durante o período de 2005 a 2014. Foram US\$ 14,9 milhões em contribuições em 2014, quase seis vezes o valor do ano 2005 (US\$ 2,6 milhões).

As contribuições tiveram um pico em 2012, com o equivalente a US\$ 52,4 milhões, dos quais parte significativa foi encaminhada ao PMA em forma de doação de alimentos (Figura 6). No entanto, a doação de alimentos não foi acompanhada de financiamento adicional para transportar, monitorar e distribuir a comida à população afetada. Esses custos foram cobertos por recursos advindos de parcerias com outros doadores internacionais que tinham interesse em apoiar o papel do Brasil em assistência humanitária. Esses esforços buscavam encorajar o país a passar para o próximo estágio, ou seja, a começar a fazer doações integrais, que incluíssem os alimentos e os custos de transporte e distribuição associados. Essa transição ainda não ocorreu, e, apesar de o Brasil continuar trabalhando para fornecer alimentos, não conseguiu convencer sua liderança da necessidade de prover financiamento para os custos associados. Por consequência, o apoio de outros doadores para cobrir os custos deixados em aberto pelo Brasil está encolhendo. Depois de se classificar no *top* 10 de doadores do PMA em 2012, o apoio do Brasil diminuiu drasticamente em razão da falta de financiamento de custos associados.



Fonte: Base de dados do PMA.

Figura 6. Contribuições brasileiras ao PMA entre 2010 e 2015 (em milhões de dólares).

O Brasil também enviou fundos por meio de fundos conjuntos – como o multilateral Fundo Central de Financiamento Emergencial (Cerf). O Cerf, das Nações Unidas, é uma das maneiras mais rápidas e eficientes de apoiar a resposta humanitária para pessoas afetadas por desastres naturais e conflitos armados. O Fundo recebe contribuições voluntárias durante todo o ano para assegurar fundos imediatos para a ação humanitária em qualquer lugar do mundo. Esse mecanismo separa fundos para uso imediato no caso de emergências, em situações de deterioração rápida e em crises prolongadas que não conseguem angariar os recursos necessários. Entre 2006 e 2015, o Brasil doou um total de US\$ 3,4 milhões para o Cerf e está próximo do final da lista de países dos BRICS contribuintes. A Rússia doou US\$ 10 milhões, a Índia e a China, US\$ 5,5 milhões cada, e a África do Sul, 3,4 milhões. O Reino Unido doou US\$ 809 milhões durante o mesmo período, um grande contraste, considerando que o Reino Unido e o Brasil têm PIBs semelhantes.

Apesar de ser um doador de recursos financeiros de pouco peso no cenário internacional, o Brasil tem importância estratégica. Por fazer parte do pequeno grupo de países que foram tanto doadores quanto receptores de ajuda durante a década passada, é membro do Grupo de Boa Doação Humanitária e uma das mais

influentes economias dos BRICS. O país é um dos membros fundadores do novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS. Tem sido um contribuidor de longa data de operações de paz da ONU. Em 2010, investimentos brasileiros em operações de paz atingiram o pico de US\$ 328 milhões (36% do total de recursos de cooperação para o desenvolvimento vindos do Brasil). Um ator-chave na fase de desenvolvimento durante as discussões sobre a agenda pós-2015, o Brasil é visto como um exemplo positivo por reduzir a taxa nacional de pobreza extrema em quase $\frac{3}{4}$, resultado muito além das metas previstas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para 2015. A experiência brasileira serviu de inspiração ao secretário-geral das Nações Unidas para o lançamento do Desafio Fome Zero, que moldou a Meta de Desenvolvimento Sustentável 2, que trata da fome.

Meta 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

1. Até 2030, acabar com a fome e assegurar a todas as pessoas, particularmente os pobres e pessoas vivendo em situações de vulnerabilidade, inclusive crianças, o acesso à comida segura, nutritiva e suficiente durante todo o ano.
2. Até 2030, acabar com todas as formas de malnutrição, incluindo atingir até 2025 as metas acordadas internacionalmente de redução da incidência de baixo peso e baixa estatura entre crianças com menos de 5 anos de idade, além de atender às necessidades nutricionais de garotas adolescentes, gestantes e lactantes e idosos.
3. Até 2030, dobrar a produtividade da agricultura e a renda de produtores de alimentos em pequena escala, particularmente mulheres, indígenas, agricultores e pecuaristas familiares e pescadores, incluindo acesso igualitário e seguro à terra e a outros recursos produtivos, a conhecimentos, serviços financeiros, mercados e oportunidades para agregação de valor à produção e empregabilidade não rural.

4. Até 2030, assegurar sistemas de produção sustentável de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produção e a produtividade, ajudem a manter o ecossistema, fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, clima extremo, secas, enchentes e outros desastres, e que progressivamente melhorem a qualidade do solo e da terra.
5. Até 2020, manter a diversidade genética das sementes e plantas cultivadas, animais domésticos e de agricultura e suas espécies selvagens correlatas, incluindo bancos de sementes em níveis nacionais, regionais e internacionais bem administrados, e assegurar o acesso e a divisão igualitária dos benefícios da utilização de recursos genéticos e conhecimento tradicional, conforme os acordos internacionais.

Outros países em desenvolvimento têm expressado interesse em aprender com essa experiência. O Brasil é um líder na área de cooperação Sul-Sul, que promove a solidariedade entre países em desenvolvimento, a não interferência em assuntos domésticos, a igualdade nos relacionamentos com outros países em desenvolvimento e a cooperação baseada em demanda. A assistência humanitária representou 17% da assistência brasileira para o desenvolvimento em 2010 (última data com dados oficiais) e é administrada pela Coordenação Geral para Ações Humanitárias contra a Fome (CGFome). A CGFome coordena o Grupo de Trabalho em Assistência Humanitária Internacional, que supervisiona pedidos de assistência humanitária por países afetados. O Brasil não estabeleceu uma política formal de assistência humanitária e tampouco marcos legais e institucionais. Na prática, a CGFome favorece uma “abordagem estrutural” que vê a intervenção humanitária como uma oportunidade para construir soluções sustentáveis e de longo prazo que prevenirão a recorrência e o prolongamento de crises.

Como o Brasil pode contribuir?

A vantagem comparativa do Brasil é claramente a possibilidade de compartilhar experiências no combate à fome, na promoção de segurança alimentar e nutricional e na construção de sistemas integrados de proteção social por meio de ações de cooperação Sul-Sul. A parceira com organizações da ONU, como o PMA, que criou o Centro de Excelência contra a Fome, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que criou o Centro Rio+, tem ampliado o compartilhamento das experiências brasileiras. Há uma grande demanda de outras nações do Sul, que procuram modelos, propostas e lições que ajudem a melhorar seus sistemas nacionais de segurança alimentar e proteção social. O trabalho e o esforço do Brasil vão gerar frutos a longo prazo, porém o país ainda precisa oferecer apoio às necessidades humanitárias emergenciais, como os grandes deslocamentos de populações que sofrem com a falta de acesso a alimentação e a serviços básicos de proteção social. O Brasil precisa encontrar maneiras de aumentar seu orçamento humanitário para apoiar outros países.

O primeiro passo que o Brasil pode dar é chegar a um acordo sobre referências básicas para o financiamento da assistência humanitária. Em 2010, doou um equivalente a 0,02% de seu PIB como ajuda externa.¹⁴ Apesar de somente alguns países do mundo, como o Reino Unido e os países nórdicos, terem alcançado a meta da ONU de que os países devem doar 0,7% de seu PIB para ajuda externa, o Brasil pode aumentar sua meta gradualmente ao longo do tempo. A forma mais efetiva para o país contribuir inicialmente é adotar a abordagem multilateral e aumentar sua contribuição a fundos conjuntos, como o Cerf, e a organizações humanitárias efetivas, como ACNUR, PMA, Unicef e organi-

¹⁴ *Brazil's 2013 key figures global humanitarian assistance*. Disponível em: <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/brazil>>.

zações não governamentais globais com experiência de campo, como Médicos Sem Fronteiras, Save the Children e outras.

O governo brasileiro também precisa fortalecer sua capacidade institucional e seus marcos legais e institucionais para administrar a assistência humanitária internacional. Atualmente, contribuições internacionais requerem a aprovação de uma lei no Congresso Nacional que permita o financiamento de ações fora do país. Apesar de grandes esforços da CGFome para sensibilizar tomadores de decisão e aumentar a ação humanitária do Brasil, a instituição tem limitações de pessoal e recursos financeiros.

Como o Brasil tem tido tanto sucesso em mobilizar sua sociedade civil para combater a fome e a pobreza no próprio país, pode fazer mais na conscientização da população sobre a situação de refugiados, pessoas deslocadas e outros afetados por conflitos e desastres internacionais. Por ser um país relativamente isolado em termos geográficos de conflitos no Oriente Médio e na África e dos desastres crônicos que afetam a Ásia, pode ser difícil conseguir apoio da sociedade para uma atuação mais significativa do Brasil, mas esse processo de sensibilização deve começar. É o mesmo desafio de qualquer país de renda média que ainda tem uma parcela de sua população vivendo na pobreza.

O WHS e a agenda de desenvolvimento pós-2015 precisam mais do que nunca de compromisso, liderança, *expertise* e recursos dos países de renda média e do Brasil. Sem um significativo compromisso dos países dos BRICS em moldar e seguir adiante com essas agendas, milhões de pessoas continuarão a sofrer com a lacuna entre as demandas e o financiamento internacional da ajuda humanitária.



ENTREVISTAS

Sul tenta construir conceitos próprios para a cooperação

Carlos Milani

O cientista político e especialista em relações internacionais Carlos Milani é professor-adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro* (FAPERJ), e autor de artigos, livros e estudos sobre política externa brasileira, cooperação internacional e participação da sociedade civil na agenda da política externa. Milani é um dos autores do *Atlas da política externa brasileira*, publicado em 2015 pelo Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso) e já traduzido para o inglês e o espanhol. Nesta entrevista, ele analisa a experiência recente do Brasil e de outros países do Sul geopolítico com programas e práticas do que é chamado “cooperação humanitária”.

O Brasil tem uma política de ajuda humanitária? Se não, deve ter?

O Brasil tinha até recentemente uma série de práticas no campo da cooperação humanitária. O governo do Brasil, como outros países do chamado Sul geopolítico, não usa a expressão “ajuda para o desenvolvimento”, ou “ajuda humanitária”. O termo “ajuda” apresenta uma conotação muito forte. Criou-se um campo simbólico em torno da cooperação Sul-Sul que também é político entre muitos países do Sul – incluindo Brasil, Índia, China e África do Sul –, que começaram a construir paulatinamente uma narrativa própria sobre o que é o desenvolvimento, a cooperação

internacional para o desenvolvimento e a cooperação humanitária. Embora as práticas desses países em termos de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação humanitária possam ser mais antigas (principalmente a partir dos anos 1950 e 1960), eles passaram a realizar essa construção político-simbólica de modo mais denso nos anos recentes, quando adquiriram mais musculatura econômica e geopolítica.

Nesse contexto, o termo “ajuda” ficou muito negativamente conotado – em termos de que haveria um que ajuda e outro que é ajudado, não seria uma relação de mãos dadas, mas uma relação com hierarquia estabelecida e funções atribuídas a cada um. A ajuda seria uma relação quase paternalista, muito marcada pelo viés das experiências da colonização. Se analisarmos a partir do ponto de vista daqueles que recebem pacotes de ajuda e pacotes de cooperação – africanos, latino-americanos, asiáticos, europeus do Leste etc. –, há essa percepção, sobretudo no caso dos africanos, para os quais o tema da colonização ainda é recente. A independência de muitos países africanos data do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, incluindo o Zimbábue e as antigas colônias portuguesas – Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné-Bissau.

Essa marca da colonização gera um viés muito negativo no uso e na prática da ajuda, razão pela qual países como o Brasil construíram toda a sua narrativa nos últimos anos em torno do termo cooperação. Cooperação implica dois ou mais. A ideia é de estabelecer parâmetros mais horizontais, menos hierárquicos, mais dialógicos no discurso e na prática.

Essa é uma primeira contribuição importante desses países, porque esse investimento simbólico-discursivo tem implicações políticas. O que não significa que empiricamente, quando se vai fazer pesquisa de campo, avaliação de impacto, essas práticas sejam necessariamente muito distintas do modelo tradicional Nor-

te-Sul. Em alguns raros casos, erros são repetidos (etnocentrismo, exportação de modelos, por exemplo). Agora, a percepção dos que recebem, pelo simples fato de não se tratar de uma antiga potência colonial, muda a relação de cooperação. Se você perguntar para muitos africanos, mesmo sobre a cooperação chinesa, que é apontada como a mais avassaladora porque a escala é gigantesca, eles vão dizer que com os chineses é mais fácil negociar do que com as potências tradicionais. Alguns estudantes meus, africanos da Guiné-Bissau, de Moçambique, dizem que, quando comparado com a China, o Brasil faz muito melhor. Eu respondo que faz muito pouco na comparação com a China e, portanto, os estragos também são menores. Agora é fato que o Brasil dá prioridade à cooperação técnica internacional (transferência de conhecimentos e experiências), e não à cooperação financeira e comercial, o que torna sua plataforma de cooperação Sul-Sul muito mais positiva na comparação com muitos países do Sul.

Então, voltando à pergunta, o Brasil tem uma política de ajuda humanitária? Não, de ajuda, não, porque não reconhece nem o termo. Tem uma política de cooperação humanitária? Sim e não, porque o que existe são algumas práticas reiteradas nos anos mais recentes em torno da Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome do Itamaraty, a CGFome, que associava as chamadas cooperação humanitária emergencial e estruturante. Essas práticas, no entanto, não levaram à institucionalização de uma política do que o Brasil passou a designar de “cooperação humanitária estruturante”. Tanto não institucionalizou que a CGFome acabou, foi extinta pelo atual governo. E por que não se institucionalizou do meu ponto de vista? Porque nem a CGFome, nem a *Agência Brasileira de Cooperação* [voltada para os programas de cooperação técnica], nem o Itamaraty, nem a Presidência da República foram capazes ou tiveram o desejo político de construir uma verdadeira política pública de cooperação que poderia abraçar o viés de cooperação para o desenvolvimento mais de longo prazo, estruturante, e o viés mais de

curto prazo, mais emergencial. Dito isso, não tenho nada contra o deslize semântico de ajuda para cooperação. Acho importante que, quando os países entram em um campo, que entrem com sua própria cara.

Em termos institucionais, o que seria necessário para consolidar uma política pública de cooperação humanitária?

Para construir uma política pública, você tem de criar *constituintes*, orçamentos, marcos regulatórios, uma carreira no serviço público voltada especificamente para a cooperação. Trabalhar com cooperação ou ajuda humanitária, ou com cooperação para o desenvolvimento, requer especialização. É um campo próprio de saberes e práticas. É preciso estudar disciplinas específicas e conhecer determinada literatura especializada para realizar essas tarefas associadas ao *métier* da cooperação. Não é o perfil de um diplomata ou um oficial de chancelaria que contemplará essas funções, nem o de um gestor público sem especialização. É necessária uma burocracia no bom sentido da palavra – uma máquina de profissionais com capacidade, *expertise*. É muita gente? Aí eu não sei. Depende um pouco da envergadura da agenda, mas para a escala atual de intervenção do governo brasileiro eu diria que uns 100 profissionais com *expertise* seriam suficientes.

Voltando à questão semântica, creio que na expressão “ajuda humanitária” a palavra ajuda vem dos debates que, desde o século XIX, levaram à consolidação das normas do direito internacional humanitário, que fala em “relief”, em inglês, embora essa ajuda não se aplique apenas a situações de conflito. Nesse sentido, “ajuda humanitária” precede a expressão “ajuda ao desenvolvimento”, que é mais do período da Guerra Fria, não?

Sim. A ideia de ajuda ao desenvolvimento vem de um discurso do presidente americano Harry Truman, em 1949. Mas mes-

mo na ajuda humanitária sempre existiu política por trás. Por exemplo, quando fiz meu mestrado e meu doutorado na França, acompanhei o debate sobre o direito de intervir militarmente por razões humanitárias. E eles vinham às vezes associados a um discurso tradicional do fardo do homem branco, do dever e do direito de ingerência. O curioso é que exportam armas para zonas de conflito e, ao mesmo tempo, defendem a ingerência humanitária. Existe toda uma hipocrisia no discurso e na prática dos países ocidentais, porque, ao mesmo tempo que eles constroem o discurso do direito e dever de ingerência, também praticam esse tipo de contradição.

Muitas organizações não governamentais (ONGs) emanam desses princípios. Suas sedes principais são originárias desses países. Portanto, querendo ou não, são coadjuvantes desse processo, por mais excelente que seja o trabalho em termos de ajuda humanitária que executem. Mas elas fazem parte desse conjunto contraditório de discursos e práticas. Quando outros países procuram trazer novos termos, é para fazer uma reivindicação em última instância de que Índia, China, África do Sul, Turquia, Brasil, Venezuela, em alguma medida, e, até muito recentemente, Cuba também podem construir normas internacionais, também podem construir direito internacional. Por que os responsáveis pela construção das normas do direito internacional são sempre os mesmos? E quem sempre aceita as normas – os *rule-takers*, como se diz em inglês – somos nós aqui embaixo. Então, geopoliticamente, gera-se um campo minado pela história e pela conjuntura. Isso não invalida o trabalho altamente necessário de ONGs e entidades como Médicos Sem Fronteiras (MSF) e Cruz Vermelha, que atuam nessa frente cheia de riscos em nome de valores e de uma ética de convicção.

MSF faz uma distinção fundamental entre ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento. Não é que a organização seja contra a ajuda ao desenvolvimento, mas considera que,

enquanto a ajuda humanitária é prestada em momentos de emergência com o objetivo de salvar vidas, tendo como critério a necessidade dos indivíduos, a ajuda ao desenvolvimento implica opções políticas e econômicas. A distinção é útil para guiar uma política brasileira de cooperação humanitária?

Sim. Quando Milton Rondó, que dirigia a CGFome e que fez um excelente trabalho nesse setor dentro do Itamaraty, defendia a agenda do que chamava de cooperação humanitária estruturante, a meu ver podia gerar confusão com cooperação para o desenvolvimento. Veja bem, não é que eu não considere que haja fios condutores de uma agenda (humanitária, emergencial) à outra (desenvolvimento, de longo prazo), mas são lógicas de intervenção, procedimentos, urgências e tempos totalmente diferentes. Podemos pensar em uma política de desenvolvimento de educação de meninas de determinado país nos próximos 10 anos, mas, quando há pessoas passando fome, não podemos nos dar ao luxo de ficar pensando estratégias, avaliando impactos. Você tem de oferecer um *relief*, tem de aliviar a dor, o sofrimento.

Isso não significa que de uma agenda não possam decorrer lições e aprendizados que ajudem e interfiram em outra agenda. Como o corpo institucional de MSF é altamente profissionalizado, imagino que de sua experiência possam surgir lições para uma melhor política nutricional, por exemplo. Se a emergência for feita de forma adequada, as outras políticas, que são de desenvolvimento e não mais de ajuda humanitária, podem acabar se beneficiando. Mas continuaremos tendo crises, que podem decorrer de uma tragédia, como um *tsunami* ou um terremoto, e também causadas por guerras, de conflitos e invasões. Um ponto que eu não queria deixar de mencionar é que há momentos em que a chamada “comunidade internacional” decide intervir e há momentos em que ela não intervém, e isso me incomoda. Há uma seletividade por parte dos Estados, e essa política de

dois pesos e duas medidas não encontra justificativa no discurso humanitário, mas na agenda de interesses estratégicos dos mais poderosos.

A epidemia de Ebola, por exemplo, teve uma resposta muito lenta...

Lenta demais, assim como houve uma saída precipitada em Ruanda. Acredito que o multilateralismo e o mínimo de existência de normas internacionais sejam vitais para a coexistência e a convivência pacíficas nas relações internacionais, mas sempre percebo que há um padrão duplo, uma política de dois pesos e duas medidas, que incomoda. No campo humanitário, talvez em função do papel muito forte de atores não governamentais, não estatais, haja um controle um pouco maior, uma maior capacidade de exercício de poder por parte de ONGs internacionais em relação aos grandes Estados.

No campo dos direitos humanos, essa hipocrisia também é presente. Fala-se muito de violação de direitos no Irã, em Cuba, na Venezuela, mas não na Arábia Saudita, em Israel. Evidentemente, prefiro viver em um país onde os direitos humanos são respeitados e praticados a viver em um país onde não o sejam, mas por que a mídia fala tanto de violação só em alguns lugares? A China, no início dos anos 1990, logo após Tiananmen, era o “bicho-papão” dos direitos humanos. Depois que o país passou por um *boom* econômico e passou a ser associado basicamente a comércio e negócios, ninguém mais tem abordado questões de direitos humanos. Em alguns momentos, as “agendas do bem” se prestam de modo muito conveniente à demonização do “outro”.

O artigo de MSF que abre esta publicação mostra que a organização se preocupa com o fato de que doadores tradicionais de ajuda humanitária estejam pretendendo estabelecer condicionalidades, como muitas vezes é feito na

ajuda ao desenvolvimento. O Brasil, que tradicionalmente se opõe ao jogo político em torno da cooperação ou dos direitos humanos, teria um papel normativo no campo da ajuda humanitária, preservando seu caráter incondicional?

Penso que sim. Não acho que essa seja uma questão exclusiva para os “grandes”. Vejo o Brasil como um país grande, que tem tradição, ocupa muito espaço, território, tem demografia, poder econômico, mercado interno. Nesse aspecto, apreciava o tipo de política externa que o embaixador Celso Amorim implementou, de ter uma grande estratégia de inserção internacional. E é claro que uma ambição internacional traz bônus, mas também ônus. Tem um preço. O Haiti é um preço. O Brasil nunca havia comandado esse tipo de intervenção sob a bandeira das Nações Unidas, com características militares e concomitantemente humanitárias e de desenvolvimento. É uma operação extremamente complexa. Há uma parcela da sociedade civil brasileira que, com razão, critica imensamente essa participação coadjuvante do país em apoio ao imperialismo norte-americano no Caribe. E essa leitura é lógica, empírica e historicamente.

Penso que a contribuição que o Brasil pode vir a dar, talvez em um momento de construção institucional e não de destruição institucional como o que vivemos atualmente, é a da experiência do não uso de condicionalidade política em matéria de cooperação, seja ela humanitária, seja ela para o desenvolvimento. A condicionalidade política, do meu ponto de vista, é uma ferramenta de humilhação, não uma ferramenta de conversão às boas práticas de direitos humanos e da democracia.

Ninguém aprende direitos humanos e democracia na força ou condicionado. É uma péssima pedagogia amarrar as mãos de uma pessoa, segurar e dizer: “Agora você aprenderá o que é democracia.” Como alguém amarrado, condicionado e sem liberdade de ação vai aprender o que é democracia se não tem a capa-

cidade de pleno exercício de sua liberdade como agente – nesse caso, o Estado – de negociação e de construção de políticas? É uma péssima prática. Já escrevi sobre isso para apontar que, na verdade, os países que usam a condicionalidade na narrativa, ou seja, como uma ferramenta normativa de suas políticas de cooperação para o desenvolvimento e que desejam, inclusive, utilizá-las na cooperação humanitária em determinados momentos, se o país com o qual cooperam for muito importante, os doadores realizam a cooperação, mesmo que aquele país não seja democrático, não respeite os direitos humanos.

Portanto, a efetividade dessa norma é pífia do ponto de vista da agenda do desenvolvimento. Em que plano político ela é efetiva? Na humilhação. Sou contra qualquer forma de humilhação, seja ela de Estado, de ser humano, de qualquer forma de organização. Penso que não é um instrumento do qual devemos fazer uso para fazer política. Essa lógica de utilização de condicionalidade política serve apenas para gestar, para produzir isso que denomino política de humilhação. Há um livro publicado recentemente, no qual me inspiro para falar isso, escrito por um professor da Sciences Po, em Paris, Bertrand Badie, intitulado *O tempo dos humilhados*. E ele faz o seguinte questionamento: “Por que os BRICS estão juntos? Não há nada em comum entre eles.” E responde: “Porque eles foram humilhados e cansaram de sê-lo.” Talvez o Brasil, no momento atual do governo Temer, não se importe com isso. Mas até algum tempo atrás não mais concebia ocupar um lugar de segunda ordem. Desejava construir normas. Portanto, construir normas significa a defesa de que o Estado soberano deve ser respeitado. As sociedades devem ser respeitadas.

Em uma política de cooperação humanitária, se o objetivo é *relief*, emergencial, pouco importa se o indivíduo é de esquerda ou de direita, cristão fundamentalista ou talibã. O que importa é salvar vidas. Não é para isso que o direito humanitário, a política e as estratégias humanitárias estão estabelecidos? Então,

não deve existir condicionalidade. E penso que países como o Brasil, que até recentemente gozavam plenamente desse aspecto positivo de serem Estados democráticos de direito, podiam falar amplamente desse tema, porque haviam construído sua própria democracia.

Hoje, tenho dúvidas se realmente ainda estamos construindo democracia. O Brasil vive atualmente um processo de perda de legitimidade e capital simbólico no plano internacional. Não penso que sejam coisas inevitáveis e permanentes quando se trata de trajetórias históricas. Não sei se o Brasil conseguiria exportar normas e ajudar a construir normas no momento atual. Para construir normas internacionais, é fundamental ter poder e legitimidade, o que talvez falte na atual conjuntura ao governo brasileiro. Seria necessária ao Itamaraty a realização de um trabalho diplomático robustecido com o objetivo de ter direito a reivindicar o direito de participar. E tenho dúvidas se esse trabalho, por mais bem conduzido que possa ser (afinal, nosso corpo diplomático é muito profissionalizado), tenha efetividade... mas essa é outra questão...

No contexto da intervenção na Líbia, o Brasil lançou o conceito de “responsabilidade ao proteger” (RwP), que visava a regular a ideia de “responsabilidade de proteger” (R2P). A discussão foi abraçada por pensadores do direito e atores internacionais, mas não evoluiu. Por quê?

Acredito que o Itamaraty abandonou ou deixou a responsabilidade ao proteger em segundo plano porque percebeu que a operação na Líbia foi um fracasso e que a RwP poderia culminar na legitimação de práticas negativas. Na verdade, não ocorre uma proteção. É uma intervenção pela intervenção, é a desconstrução de um mínimo de malha de Estado e de relação social que antes havia na Líbia. Atualmente, não existe mais uma Líbia. Existem pequenas Líbias em guerra umas contra as outras. Talvez exista

uma tentativa de projeção idealista e kantiana na ideia de responsabilidade ao proteger, mas que, em razão da natureza da guerra e dos interesses econômicos e geopolíticos, foi minada já no início do processo. A intervenção na Líbia foi desastrosa para o debate sobre responsabilidade internacional.

Atualmente, há uma discussão sobre como legislações antiterrorismo podem minar a ajuda humanitária e o direito de populações em situação de necessidade de receber assistência. Como você vê esse debate?

A partir da aprovação de leis altamente restritivas sobre os direitos humanos, é possível a criminalização de organizações de ajuda humanitária e da própria solidariedade. No Brasil, em pleno governo Dilma Rousseff, aprovamos uma lei antiterrorismo em nome dos interesses de investidores. Percebemos o quanto a política está totalmente promíscua com a lógica do mercado. Não que no capitalismo essas relações Estado-mercado nunca tenham sido promíscuas, mas no momento atual é algo flagrante, e parece ainda mais profundo e assustador. A dificuldade de se separar o que é política do bem público do que é mercado e finanças chegou a um nível em que tudo na democracia – um espaço que pensávamos ser um pouco mais protegido, legítimo e inclusivo para a defesa dos interesses coletivos – se encontra atravessado por essas fortes tensões entre o “público” e o “privado”.

O conceito de resiliência e o esvaziamento do catálogo de direitos

Paulo Esteves

O cientista político Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves é professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e pesquisador do BRICS Policy Center, centro de estudo e pesquisa dos países do fórum BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Esteves, que foi consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pesquisa as interseções entre os campos da segurança internacional, humanitarismo e desenvolvimento. Em 2010, publicou o livro *A convergência entre práticas humanitárias e segurança internacional* pela editora Del Rey/Funag. Nesta entrevista, analisa as experiências da cooperação humanitária brasileira, as redes internacionais de cooperação criadas por agentes de políticas públicas brasileiras e as mudanças teóricas e práticas ocorridas no Sistema ONU em relação à ajuda humanitária.

O Brasil tem uma política de ajuda humanitária? Se não, deve ter? Que tipo de instituição é necessário para que isso ocorra?

Penso que o Brasil buscou construir nos últimos anos uma política do que denominou cooperação humanitária. O país tem dificuldade de trabalhar com a ideia de assistência humanitária, bem como com a ideia de assistência ao desenvolvimento, mas tentou construir uma política de cooperação humanitária particularmente após o engajamento com o Haiti. Naquele momento, por causa de todas as suas reivindicações internacionais,

era importante que se apresentasse como um Estado capaz não somente de contribuir para a estabilização de determinadas regiões, mas também de dar resposta a situações emergenciais. E o caminho que trilhou para criar essa resposta foi ancorado nas experiências brasileiras, nas políticas sociais que vinha desenvolvendo. Daí o fato de as práticas de cooperação humanitária terem sido atribuídas a uma unidade no âmbito do Itamaraty, a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome, CGFome, que tinha uma vinculação significativa com a promoção da segurança alimentar.

No Brasil, o nascimento de desenhos das políticas de cooperação humanitária esteve vinculado a esses dois eixos. De um lado, a intervenção no Haiti e a necessidade de demonstração de capacidade para que o país fosse reconhecido como uma potência emergente capaz de cumprir responsabilidades internacionais. De outro, uma ancoragem, uma inspiração nas políticas domésticas que vinham mostrando eficiência e apresentando os primeiros frutos no início da década de 2000. Este último eixo fez com que o componente de desenvolvimento fosse muito acentuado no caso brasileiro. Se pensarmos em um nexo que já era perceptível no sistema internacional, entre desenvolvimento e proteção humanitária, no caso brasileiro esse nexo é acentuado pelo fato de que há uma inspiração para as práticas humanitárias nas políticas sociais brasileiras.

Por isso, agentes da área de saúde, e não agentes humanitários, cunharam a expressão “cooperação humanitária estruturante”, altamente polêmica. A ideia de cooperação estruturante no âmbito humanitário contém uma prática positiva e uma crítica ao que já existe. A crítica é à indústria humanitária, vista por determinados agentes brasileiros como tentativa de dar conta de emergências que muitas vezes as aprofundam. Um exemplo mencionado em várias ocasiões em que estive presente era a destruição das cadeias de valor locais por meio da compra de insu-

mos nos países do Norte para que fossem doados a países em situação de emergência. Portanto, em vez de fortalecer as cadeias produtivas do leite, por exemplo, os países doadores compravam leite em pó no Norte e entregavam-no a países que necessitavam de assistência. No aspecto da prática positiva, tal como a expressão foi concebida, a ideia é buscar reconstruir cadeias de valor locais de modo a tentar responder àquilo que seriam as causas daquela emergência: os aspectos sociais, a distribuição de recursos econômicos, e assim sucessivamente.

Então, a cooperação humanitária brasileira, naquele momento, ganha esse caráter. Enfatiza a dimensão chamada estruturante, que é esse engajamento nas cadeias de valor local e na agenda de desenvolvimento, inspirada pelas políticas sociais brasileiras. Por outro lado, apresenta uma crítica, ainda que sub-reptícia, às práticas humanitárias vigentes. Ao mesmo tempo, há um conjunto de práticas chamadas emergenciais. A cooperação brasileira reconhece que há uma situação de emergência que deve ser respondida em dado tempo e de maneira ágil, significando, muitas vezes, a entrega de insumos etc. A contribuição do Brasil para o Programa Mundial de Alimentos (PMA), por exemplo, foi significativa. O Brasil doou alimentos para várias regiões, do Haiti à Palestina. Então, criou-se um conceito de cooperação humanitária bifurcado, que reconhecia uma dimensão emergencial, mas cuja ênfase estava na dimensão estruturante.

O curioso, me parece, é o fato de que esse discurso brasileiro acabava não sendo muito diferente do discurso que havia sido produzido durante os anos 1990 no interior do Sistema ONU, quando o nexos entre ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento foi ganhando densidade. Desde os anos 1990, o processo de estabilização e reconstrução de Estados é visto como uma continuidade. Se analisarmos, por exemplo, os manuais do Departamento de Operações de Manutenção de Paz da ONU, vemos nitidamente uma sequência de eventos: eles começam com

a emergência, a entrada de agentes humanitários; em seguida, há um momento de estabilização e ocorre a entrada de *peacekeepers*; por fim, inicia-se o período do desenvolvimento, em que entram os bancos de desenvolvimento, o Banco Mundial, os bancos regionais. O desafio que era colocado nos anos 1990, segundo esses documentos da ONU, é exatamente como se consegue produzir um processo em que a transição de uma etapa para outra não fosse problemática. Como se conseguiria inserir na proteção humanitária os elementos necessários para o alcance do desenvolvimento? Isso, portanto, já estava colocado desde a retórica dos anos 1990.

Muito provavelmente, atores internacionais se aproveitaram disso para a criação dessa indústria humanitária, que o grupo brasileiro que cunhou a expressão “cooperação humanitária estruturante” identifica como um problema. Mas a tese de que, para a resolução dos conflitos, devem-se atacar as causas profundas desses conflitos já está em uma resolução da Assembleia Geral da ONU de 1991. Em certo sentido, o Brasil faz eco a essa retórica, alegando que é novidade. O problema é que, no momento em que se estabelece umnexo tão forte entre desenvolvimento e proteção humanitária, perde-se o reconhecimento das especificidades das práticas humanitárias, e isso resulta em um problema.

No artigo que abre esta publicação, Médicos Sem Fronteiras (MSF) avalia que o nexos entre ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento ameaça desvirtuar a prática da ajuda humanitária, que deve ser prestada a indivíduos em necessidade sem condicionalidades. Em que medida manter a distinção entre os dois tipos de ação é útil para a implementação de uma política brasileira de ajuda ou cooperação humanitária?

No momento em que o Brasil desenhou sua cooperação humanitária sob a sombra das práticas de desenvolvimento, essa

distinção entre as práticas de ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento ficou nublada. Isso significa institucionalmente duas coisas: primeiramente, o país não desenvolveu um nicho institucional responsável por formular uma política de proteção humanitária ou de engajamento no problema da proteção humanitária. Um segundo problema diz respeito ao fato de que o país não construiu capacidade. Quem são as pessoas que vão a campo? O que elas conhecem de práticas humanitárias? Onde foram treinadas? Isso não existe. Em conversas informais com pessoas que lidavam com o fato na época, elas próprias chamavam a atenção para isso: “Nós não temos pessoas para trabalhar em situações de emergência.”

O problema do Brasil nascia ali, com essa confusão, essa interseção entre desenvolvimento e proteção humanitária. Existe a necessidade de distinção entre proteção humanitária e cooperação para o desenvolvimento. Porém, o conceito de proteção humanitária foi alargado não apenas pelo Brasil, mas pela própria ONU, em uma agenda iniciada em 2005.

Que agenda?

A Agenda de Reforma Humanitária, que cria os chamados *clusters* de coordenação entre agências humanitárias da ONU e organizações não governamentais (ONGs). Há *clusters* de saúde, educação, segurança alimentar etc. A proteção humanitária se torna difusa. Quando se cria uma indistinção entre desenvolvimento e proteção humanitária, o dinheiro dos doadores não vai para a proteção humanitária, mas para o desenvolvimento, na maior parte das vezes. E o que é chamado de proteção humanitária se torna um problema de contenção. As populações são contidas fora das fronteiras do mundo desenvolvido, como ocorre com os refugiados, por exemplo. Nesse sentido, as especificidades da proteção humanitária são deixadas de lado. Isso ocorre no mundo, em geral, e no caso brasileiro por outras razões.

O desenho de uma futura política para a cooperação humanitária brasileira deve reconhecer as especificadas dessa área de atuação. É necessário demarcar aquilo que é atinente ao humanitário e aquilo que é atinente ao desenvolvimento. O que é o espaço humanitário? Quais os dilemas colocados ao humanitário? Esses dilemas não se apresentam ao espaço do desenvolvimento. Há um dilema de acesso ao espaço humanitário que não se encontra no espaço do desenvolvimento.

No espaço humanitário, do ponto de vista de MSF, devem vigorar os princípios de neutralidade e imparcialidade: independentemente de que lado esteja, uma população que tiver sua sobrevivência ameaçada é receptora potencial de ajuda humanitária. A ajuda ao desenvolvimento, por outro lado, não vai para o indivíduo; é mediada por um governo, uma autoridade.

De fato, o espaço humanitário é potencialmente despolitizado e implica uma dificuldade de acesso e também necessidades que têm uma dimensão temporal muito diferente daquela associada ao desenvolvimento. A dimensão do desenvolvimento implica, sobretudo, um embate político. À medida que as diferenças entre essas dimensões foram sendo apagadas, tornou-se mais simples carrear o recurso para o espaço do desenvolvimento. Portanto, pensar a política brasileira é pensar como o Brasil deve tratar a questão humanitária.

Qual a dificuldade estrutural do Brasil? Essa dificuldade ancora-se no termo “humanitário”. Se analisarmos o debate sobre proteção humanitária, particularmente a partir da criação de MSF, observaremos que ele esteve o tempo todo vinculado à intervenção. Seja nos anos 1970, quando emerge o conceito do direito/dever de ingerência, seja na ideia de responsabilidade de proteger, 20 anos depois, sempre que debatemos o humanitário, questionamos um gatilho, que é o gatilho da in-

tervenção. Esse é o problema brasileiro em caracterizar uma situação como de crise humanitária. A caracterização necessariamente abre um debate sobre a necessidade ou não de intervenção.

Essa posição brasileira está mudando, ou ao menos estava mudando. Ela muda no início dos anos 2000. O Brasil adota o que foi chamado de princípio da não indiferença, no caso do Haiti, para justificar uma intervenção que no fundo era uma intervenção a partir do uso da força, de acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Apesar de o Itamaraty não reconhecer isso como princípio, o Brasil cria o conceito de não indiferença como uma espécie de flexibilização da ideia de não intervenção, o que permite ao país se engajar em situações de emergência humanitária. Isso recoloca o debate da proteção humanitária no Brasil, mas acabou não tendo consequências maiores. Ao mesmo tempo que criou esse conceito, o país não o trouxe para o mundo da cooperação humanitária, que continuou povoado pelo discurso do desenvolvimento.

Portanto, o desafio colocado hoje ao Brasil é: como podemos pensar a cooperação humanitária a partir do conceito da não indiferença? Não só criando um nicho institucional que trate especificamente das questões da proteção humanitária e que crie capacidades para a proteção humanitária. O Brasil não tem nenhuma escola ou tipo de formação para quem trabalha em situação de emergência humanitária. O país tem formação de *peacekeeper*, de diplomatas, de militares, mas não formação de agentes que trabalham com proteção humanitária. Outro elemento-chave é a constituição de um nicho institucional em que essa discussão possa surgir. E parece que a porta de entrada é o conceito da não indiferença. É esse conceito que deve ser recuperado para que dê conta de situações de emergências humanitárias.

Quando trabalhamos com conceitos, parece que estamos trabalhando com abstração, mas não é isso. Sem esse conceito, o Brasil não teria condição de se engajar no Haiti, porque contrariaria tudo aquilo que defendeu desde sempre. A inspiração para o conceito de não indiferença baseia-se na União Africana. É um conceito criado na África para aplicar a ideia de responsabilidade de proteger ao continente africano. É, evidentemente, um conceito que trata de situações de emergência humanitária. Portanto, deve ser incorporado ao quadro brasileiro para que possamos desenhar uma política de proteção humanitária no Brasil.

No formato institucional anterior no Brasil, havia uma divisão entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), responsável por programas de cooperação técnica, e a CGFome, responsável pela cooperação humanitária. Com o fim da CGFome, parte de suas atividades passou à ABC. Como você avalia essa mudança?

Ainda preciso de elementos para avaliar a reformulação. Sei que a CGFome foi de fato dissolvida, e os projetos que tinham caráter estruturante teriam sido absorvidos pela ABC, principalmente o Programa de Aquisição de Alimentos África [*inspirado no PAA brasileiro, de aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar*]. A parte da ajuda emergencial teria sido absorvida por outra divisão do Itamaraty. Não me causa estranheza, porque os programas de cooperação técnica já tinham componentes humanitários. O problema é que, novamente, ao contrário de se criar um nicho institucional para se trabalhar com as questões de proteção humanitária, elas são absorvidas em divisões do Itamaraty que tratam do sistema multilateral. E, a julgar por aquilo que vem sendo anunciado como prioridade da política externa brasileira, o quadro permanecerá assim, sem que a proteção humanitária ganhe prioridade.

O Brasil, ao usar as expressões cooperação técnica e cooperação humanitária, quis passar a ideia de que haveria uma relação mais horizontal do que na ajuda prestada pelas potências tradicionais. Isso funcionou?

Penso que sim, em função do fato de que boa parte da cooperação brasileira – seja técnica, seja humanitária – apresenta como principal característica o fato de ser formulada e executada no interior das redes de políticas públicas brasileiras. No âmbito da saúde, por exemplo, dirigentes do sistema nacional da saúde brasileiro participam de fóruns de saúde com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Formulam-se planos de ação para a criação de sistemas nacionais nos países de língua portuguesa que são, em larga medida, o carbono do sistema nacional de saúde. O programa de banco de leite, por exemplo, é um sucesso em todo lugar do mundo onde é adotado, e isso ocorre em grande medida em função da internacionalização da rede brasileira de políticas públicas. Essa projeção internacional é o veículo da cooperação técnica brasileira. O mesmo fenômeno ocorre no caso da segurança alimentar. Temos uma espécie de transnacionalização da comunidade brasileira de segurança alimentar, que está representada no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), mas tem um conjunto de organizações sociais por trás dele. Esse conjunto mantém hoje uma relação rotineira com a Organização da Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Então, essas políticas são, de alguma maneira, reconhecidas por seu sucesso.

Contudo, temos um problema por não avaliarmos de fato esses projetos. Pecamos por não haver um processo de avaliação do impacto e do que melhorou na vida daquelas pessoas, daquelas comunidades depois da execução de um projeto de cooperação brasileira. Existem estudos de caso que trabalham percepções locais sobre a importância da cooperação brasileira, mas não temos um processo de avaliação consistente.

Além do Consea, instituições como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) são atuantes na cooperação internacional brasileira, mas existe um organograma claro de como essa cooperação está organizada?

Existe uma estrutura bipartida. De um lado, há o Itamaraty e a ABC, que são mandatados para a coordenação da cooperação brasileira. De outro, há essas redes de saúde, segurança alimentar, inovação agrícola, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). A Embrapa tem, por exemplo, um programa denominado *Marketplace*, em que abre chamadas internacionais para a associação com pesquisadores de países africanos para o desenvolvimento de técnicas e variedades agrícolas. A questão é que essas redes não têm mandato jurídico para operar internacionalmente. Por isso, necessitam passar pelo âmbito do Itamaraty e da ABC.

Uma variável importante para analisar a cooperação brasileira seria buscar qual a relação dessas redes com o corpo institucional do Itamaraty, da ABC. Na saúde, como já há um trabalho realizado há mais de 30 anos, desde as discussões para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Constituição de 1988, há uma relação de proximidade e convergência entre a condução da política externa e os atores da saúde. O mesmo fenômeno não ocorre na segurança alimentar, agenda mais recente e que não conseguiu capilaridade no interior do Ministério das Relações Exteriores.

Outro dia me perguntaram como a crise vai afetar a cooperação brasileira. Respondi que afetará em larga escala, tendo em vista que não haverá recursos. Por outro lado, as redes já formadas não deixarão de existir. E nelas o sistema educacional tem peso importante. Em um trabalho de campo em Maputo, visitamos um projeto da Embrapa para a produção de hortaliças destinadas à região metropolitana da capital moçambicana. Quando nossa pesquisadora entrou nas instalações do projeto, ficou sur-

presa, porque a pessoa que o conduzia pelo lado moçambicano tinha doutorado em Viçosa, trabalhava com dois mestres que estudaram também em Viçosa e outros três que se graduaram no mesmo lugar. O Brasil tem um programa denominado PEC-G e PEC-PG (Programa de Estudantes – Convênio de Graduação e Convênio de Pós-graduação) que possibilita que africanos e latino-americanos estudem no país e depois voltem ao país de origem. A condição que o programa impõe é a volta. A partir disso, essas pessoas são socializadas por essa rede de inovação agrícola brasileira, aprendendo o vocabulário brasileiro, não sabendo lidar com outra dinâmica além da forma brasileira de produção de inovação na agricultura. O indivíduo moçambicano estuda com o brasileiro que realiza doutorado em Viçosa. Em que local esses brasileiros trabalharão? Ou será nas universidades brasileiras, ou será na Embrapa, que é o principal nicho profissional dessas pessoas. Portanto, a despeito de haver uma retração da cooperação brasileira, essas redes permanecerão.

Há uma tentativa da ABC de gerar mais institucionalidade e capacidade para potencializar esses projetos, mas que não contempla a presença de um componente humanitário. O que falta? Falta essa questão da presença humanitária. Nenhuma dessas redes de políticas públicas trata da questão humanitária. É possível pensar no uso de tecnologias sociais nas práticas humanitárias? Acredito que sim, para além do discurso do desenvolvimento.

Da perspectiva de MSF, e isso está mencionado no texto que abre esta publicação, também há uma preocupação com o impacto de legislações antiterrorismo no acesso a pessoas em regiões de conflito ou desastre. O Brasil tem alguma contribuição a dar a essa questão, dada sua tradição de dialogar com diferentes atores internacionais?

Isso está longe do horizonte atual da diplomacia brasileira, que é voltada para interesses econômicos imediatos. A primeira via-

gem internacional do novo presidente foi para a China; a segunda, para os Estados Unidos. O Brasil provavelmente continuará em uma posição de não alinhamento, talvez pendendo um pouco mais para o Ocidente. De qualquer maneira, não me parece que esteja colocada a disposição de se engajar nesse tipo de agenda.

Voltando ao tema da tentativa de vinculação entre ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento, como você acompanha essa discussão nas Nações Unidas?

Fiz parte de uma comissão da ONU criada com o objetivo de fornecer elementos à reforma do sistema de desenvolvimento da organização. Enquanto os europeus desejavam uma vinculação mais forte entre proteção humanitária e ajuda ao desenvolvimento, o G77 [*grupo de países em desenvolvimento*] a rejeitava. Para o G77, a junção não é interessante, porque significa que nenhuma das duas será financiada.

Já mencionamos a despolitização da ajuda humanitária. Pois o que houve a partir dos anos 1990 e 2000, no âmbito da ONU, foi a despolitização do desenvolvimento. Quando falamos em projeto de desenvolvimento, há um elemento axiológico, existe valor e, por consequência, existe a presença da política. Qual a forma de neutralizar e despolitizar a ajuda ao desenvolvimento? É a inclusão do conceito de resiliência no âmbito do discurso do desenvolvimento, um conceito que permite uma relação menos problemática entre proteção humanitária e ajuda ao desenvolvimento. Por quê? Quando pensamos em proteção humanitária, pensamos na proteção de um direito fundamental, que é o direito à vida. Estamos pensando em direitos também. No momento em que trabalhamos com a ideia de resiliência, esvaziamos o catálogo de direitos. É como se tivéssemos a seguinte situação: aquelas pessoas necessitam sobreviver, mas não precisam necessariamente ter acesso a um conjunto de direitos. Sabe todo aquele debate político por trás do modelo de desenvolvimento? Ele

foi abandonado, porque basta que as populações sejam resilientes, capazes de garantir sua própria reprodução e sobrevivência no tempo.

Há 20 anos, discutíamos qual seria o modelo de desenvolvimento necessário para a boa vida. Esse debate se perdeu. Atualmente, interessa saber se o morro está pacificado, se há sirene nos morros para as pessoas descerem quando houver ameaça de deslizamento. Não interessa saber se aquelas pessoas têm uma vida digna, se seus direitos são respeitados. Se, para garantir a vida dessas pessoas, for necessária a imposição do toque de recolher, isso garante a resiliência, morrem menos pessoas. Resiliência é um conceito que tenta despolitizar aquilo que é da ordem da política, que é o desenvolvimento. Por isso ele se presta tão bem a essa amarração com a proteção humanitária. Se a proteção humanitária busca a neutralidade para gerar consequências e o discurso do desenvolvimento carrega-se com o discurso da política, agora com a resiliência é possível o desmoronamento do debate político em torno do discurso do desenvolvimento. Há, a partir disso, uma série de ações a cumprir que garantirão que aquela dada população se reproduza, independentemente das condições a que está imposta.

Pode dar um exemplo?

Quando temos política, um debate sobre modelos de desenvolvimento, temos basicamente um debate sobre o que é certo e errado, o que é justiça. Imagine uma situação de violência. Uma situação como uma favela do Rio de Janeiro. Isso ocorreu há quatro anos. Se há o baile *funk* na favela e a população está autorizada a sair de casa a qualquer hora, o número de mortes é 20. Se se impuser o toque de recolher e proibir o baile *funk*, o número cai para cinco. Isso é resiliência, e é péssimo, despolitizou completamente tudo.

Nos anos 1990, todo o nosso debate era sobre o direito de ir e vir. É necessária a garantia de segurança pública. O direito de ir ao baile *funk* deve ser inegável. Hoje, em nome de uma relativa queda nos índices de homicídio, impõe-se um estado de exceção. A própria ideia da exceção se transformou em regra. Vale qualquer recurso para garantir a reprodução da população no tempo. É isso que o conceito de resiliência gera. Ele esvazia o vocabulário dos direitos em detrimento da reprodução da população. O caso da sirene é curioso. A sirene na favela é altamente necessária. As pessoas vivem precariamente e sabem que a casa cairá, mas há uma sirene que avisará para onde devem ir. Toda a ideia de direito à habitação se perde em favor da sirene. Então, o conceito de resiliência é aquilo que permite que o nexo com a proteção humanitária seja aprofundado no futuro e que resulte na completa despolitização do desenvolvimento, retirando a preocupação com direitos, que era característica do debate sobre desenvolvimento. É como se tivéssemos o reverso da moeda. Tudo passou a ser proteção, mas não há mais direito.

Minha perplexidade com o conceito de resiliência é a percepção de que ele é criado a partir de uma lógica biológica, que diz respeito à sobrevivência darwinista das espécies. Sobrevivência elementar. E ele permite que essa diferenciação entre o desenvolvimento e a prática humanitária simplesmente desapareça. Tudo passa a ser resiliência. Essas populações se encontram vivendo em campos, por gerações e gerações. É quase uma ideia de sustentabilidade. Perpetua-se, mas não se discute o quanto isso é justo e quais são os direitos das pessoas. O quanto abandonamos a ideia de direitos é o que mais me incomoda.

Ebola evidenciou fracasso de programas de construção de Estado

Deisy Ventura

Professora do Instituto de Relações Internacionais e da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), Deisy Ventura tem se dedicado ao estudo do que desde os anos 1990 vem sendo chamado de “saúde global”: a ideia de que qualquer evento sanitário pode ser uma ameaça potencial à população mundial e à segurança nacional dos países mais ricos. Ela aponta a securitização das respostas internacionais às emergências de saúde e as consequências dessa abordagem. Nesta entrevista, Deisy fala de sua pesquisa sobre a resposta das Nações Unidas à epidemia de Ebola na África Ocidental em 2014 e a compara com a reação à epidemia de Zika no Brasil. Uma das diferenças que mostra é a ausência, no caso africano, de sistemas de saúde minimamente estruturados, apesar da existência de estruturas multilaterais dedicadas à “construção de Estados” depois de conflitos ou catástrofes.

No artigo que abre esta publicação, Médicos Sem Fronteiras (MSF) expressa, entre outras, duas preocupações: com a interseção entre ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária e com o impacto que legislações antiterror podem causar no acesso de organizações humanitárias a populações necessitadas. Em seus estudos sobre o Ebola, você notou a incidência desses fatores?

Em relação ao Ebola, é digno de nota que quem foi capaz de identificar a amplitude do que estava acontecendo na África Ocidental, apresentava o maior efetivo de pessoal na região e de fato conseguiu oferecer uma resposta foi MSF.

Por exemplo, Serra Leoa e Libéria já haviam recebido missões especiais das Nações Unidas. É incrível que o escritório da ONU em Serra Leoa [UN Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone, UNIPSIL] tenha fechado suas portas em 31 de março de 2014, poucos meses antes da eclosão da epidemia, enquanto a missão na Libéria [UN Mission in Liberia, UNMIL] existe desde 2003 e permanece ativa até hoje. Como se explica que um território no qual estava em curso uma missão das Nações Unidas apresentasse condições de saúde, de organização e de resposta a uma emergência sanitária tão precárias como aquelas?

O que quero dizer com isso é que a atual resposta internacional, que deveria fortalecer o Estado e seus elementos estruturais naquela região, é absolutamente falha. No caso de emergências como a do Ebola, as missões da ONU na região têm sido incapazes de evitar que adquiram tamanha dimensão e tampouco são capazes de formular respostas à altura da gravidade da crise. A partir do momento em que se reconheceu a condição de emergência, no caso do Ebola, foi preciso criar uma nova missão. É a primeira missão de natureza sanitária das Nações Unidas, anunciada em 18 de setembro de 2014, a Missão das Nações Unidas para a Ação de Urgência contra o Ebola [UN Mission for Ebola Emergency Response, UNMEER]. Ela foi apresentada como uma missão *sui generis*, concentrando toda a resposta internacional à crise do Ebola na Secretaria Geral das Nações Unidas, por meio de um enviado especial que coordenou a captação de financiamento e a implementação de ajuda no local.

Não é que o Conselho de Segurança da ONU nunca houvesse tratado de questões de saúde ou de urgência. Por exemplo, a questão do HIV/Aids apareceu diversas vezes nas resoluções do Conselho. No entanto, foi a primeira vez, segundo o próprio secretário-geral da organização, que a ONU criou uma missão de natureza sanitária para responder a uma emergência. O que isso significa? Primeiramente, uma secundarização do papel da Or-

ganização Mundial da Saúde (OMS), que é a única organização internacional cuja razão de ser e a lógica são a saúde pública. O Conselho de Segurança é um órgão cujo mandato é preservar a segurança e a paz internacionais. Há, então, um deslocamento muito importante. É relevante dizer que não foi o Conselho de Segurança que criou essa missão – foi o secretário-geral –, mas com a aprovação tanto desse órgão quanto da Assembleia Geral da ONU.

Surgiu, portanto, um novo fenômeno nas relações internacionais. Uma crise sanitária internacional gera uma resposta da Secretaria Geral das Nações Unidas, passando a existir uma missão da organização, com beneplácito do Conselho de Segurança, que passa a dar essa resposta internacional. Diferentemente das emergências sanitárias internacionais anteriores, nos casos da gripe H1N1 em 2009 e 2010 e da poliomielite desde 2014, não se trata de uma resposta da OMS com base no Regulamento Sanitário Internacional. Esse é um aspecto que me parece extremamente importante.

O que foi feito essencialmente? Assim que essa missão passa a atuar na África Ocidental, há um anúncio de que 3 mil *marines* norte-americanos serão enviados à região. A partir daí, há uma resposta militarizada e de contenção. Não estou dizendo que isso não fosse necessário naquele momento. O que acontece depois é que, quando essa missão anuncia seu final, em agosto de 2015, voltamos à estaca zero. Não sabemos o que ficou dessa experiência. O que significou essa primeira missão sanitária internacional?

Temos neste momento uma evolução que me inquieta enormemente. As respostas de urgência sanitária internacional passam a ser coordenadas por missões da ONU que acumulam um histórico de fracasso extraordinário em relação aos objetivos de desenvolvimento e de fortalecimento do Estado. E o melhor

exemplo desse fracasso é a África Ocidental, com essas missões que estavam instaladas nos territórios atingidos pelo Ebola e que não foram capazes de prevenir o que aconteceu. E por que não foram capazes de fornecer essa resposta? Quando falamos em epidemia, o que eu poderia considerar uma emergência é bastante diferente daquilo que a comunidade internacional considera uma emergência. Por exemplo, desde que o Regulamento Sanitário Internacional foi adotado – em 2005, entrando em vigor em 2007 – , foi criada uma categoria jurídica denominada “emergência sanitária de importância internacional”. Essa categoria foi utilizada quatro vezes até hoje – para a gripe H1N1; para o retorno da poliomielite, especialmente em regiões onde há conflitos armados, porque a vacinação se torna impossível; para o Ebola; e para a associação entre o vírus Zika e a microcefalia e/ou alterações do sistema nervoso central.

E quais as peculiaridades dessa categoria?

Um detalhe muito revelador do processo de implementação do Regulamento Sanitário no que diz respeito às emergências sanitárias de importância internacional é que a emergência relacionada com a febre do vírus Zika não é decretada pela doença em si, mas por sua associação com a microcefalia e/ou alterações do sistema nervoso central. Se me questionassem sobre quais são as emergências sanitárias atuais aqui na América Latina, eu diria, por exemplo, a dengue, a Chikungunya e o Zika. O fato é que, para mim, algumas doenças endêmicas, as chamadas doenças negligenciadas, são enormes emergências de saúde. São doenças que incidem em condições de pobreza, mas que também a mantêm, uma vez que quem as desenvolve apresenta sua capacidade de trabalho e de usufruto da vida limitada.

Mas a comunidade internacional desenvolveu critérios para identificação do que é uma emergência sanitária de importância internacional bastante diferentes dos critérios dos atores da saúde

pública, de organizações não governamentais (ONGs) independentes como MSF ou de acadêmicos. Portanto, critérios diferentes e respostas diferentes fazem um caldo que pode permitir que a saúde passe a ser um pivô importante dos desdobramentos da ideologia de segurança que triunfou especialmente após os atentados de 11 de Setembro em Nova York. Fica evidente, a partir do que venho estudando, que essa visão de segurança pode abranger absolutamente tudo, inclusive a saúde pública.

Se analisarmos a literatura recente sobre o Ebola, notaremos que há uma guinada a partir do final de 2014 e que hoje há uma subárea específica dos estudos de saúde que é a segurança da saúde global – *global health security*. Há um conjunto de dossiês, artigos, propostas de reformas de instituições, em especial da OMS, e uma agenda. Mas, se perguntarmos a MSF como a organização pensa a segurança da saúde global, com certeza teria uma resposta distinta daquela dada pelos Estados Unidos, que capitaneiam a *global health security agenda*.

Do meu ponto de vista, a grande diferença existente nessas concepções reside no que denomino uma utopia totalitária, que é a ideia de que o mundo desenvolvido seria capaz de segurar essas doenças no lugar do qual nunca deveriam ter saído. Essa ideologia da *global health security* fixa como principal aspecto da segurança da saúde global a capacidade de detecção da emergência, do risco, e isso resulta no foco nos sistemas de vigilância, quando me parece que a única segurança possível é o foco nos sistemas nacionais de saúde, no acesso universal e gratuito à saúde. Para nos contrapor a essa ideia de segurança baseada na vigilância, precisamos defender sistemas de acesso gratuito, em que a saúde seja considerada um direito.

Atualmente, porém, vivemos exatamente o contrário. Sistemas que eram referências, como o inglês e o brasileiro, encontram-se em processo de destruição. Realmente, é um momento difícil.

Se compararmos a resposta ao Ebola com a resposta ao Zika, veremos que não houve uma destituição da OMS nem do Estado brasileiro de suas funções. Não recebemos 3 mil *marines* nem uma missão sanitária da ONU. Por que a resposta aqui foi diferente? Obviamente, o país se encontra em outro nível de desenvolvimento em relação aos países mais atingidos pela epidemia do Ebola, embora não seja um país desenvolvido. Mas a grande diferença é a existência de um sistema de saúde com alta capilaridade e com acesso universal. Então, a diferença radical que existe entre a resposta ao Ebola e ao Zika não se deve apenas à dimensão do número de casos ou de óbitos. Se não tivéssemos o Sistema Único de Saúde (SUS), seria absolutamente imprevisível o que teríamos como resultado estatístico. Mas tínhamos o SUS, as Olimpíadas...

Tínhamos também órgãos de pesquisa, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)...

Temos uma comunidade científica que pôde comprovar a relação entre o vírus Zika, a microcefalia e as alterações do sistema nervoso central dos bebês, mas, veja: quem a detectou foram os médicos de “beira de leito”. Há um livro recente da Debora Diniz, *Zika: do sertão nordestino à ameaça global*, que mostra como foram descobertos os primeiros casos. Ela aponta para a reversão da lógica da comunidade médica do Sudeste como protagonista e demonstra que foram os médicos de beira de leito no sistema universal de saúde que possibilitaram a detecção da associação. E o Brasil teve capacidade de gerir essa resposta.

Havia outro fator significativo. Em novembro de 2015, o Brasil decretou uma emergência sanitária nacional. Posteriormente, em fevereiro, a OMS declarou uma emergência de importância internacional. Mas o fato de termos um sistema público de saúde é o ponto que consegue separar o que é humanitarismo, ou seja, a resposta de emergência para garantir a sobrevivência das pesso-

as, daquilo que é estrutural. Se existem sistemas nacionais de saúde com condições de funcionamento adequado, podemos colocar o ator humanitário no local em que ele realmente pretende estar. Isto é, responder às urgências, àquilo que não é previsível. Imagino que esse seja o lugar em que o humanitarismo sonha estar, e não respondendo a necessidades que são estruturais.

Você disse que projetos de ajuda ao desenvolvimento não serviram para que os países mais atingidos pelo Ebola – Serra Leoa, Libéria, Guiné – conseguissem pôr de pé um sistema de saúde minimamente capaz de tomar os primeiros passos contra a epidemia, mesmo que precisassem de ajuda posteriormente. Por quê?

Ao mesmo tempo que a comunidade internacional preconizava que a ajuda ao desenvolvimento seria capaz de implantar o Estado de direito, generalizar a democracia e fomentar as economias e a organização política e social nesses territórios, é preciso reconhecer que organismos financeiros internacionais encorajaram o desmonte de setores do Estado por intermédio das famosas receitas de reforma e boa governança. Há no senso comum a ideia de que nesses países nunca houve estrutura de saúde pública, mas não é verdade. Havia sistemas de saúde, ainda que precários. Estudos recentes demonstram que as políticas de ajustamento estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI) desempenharam um papel decisivo na falta de pessoal e no despreparo dos sistemas de saúde da África Ocidental. Em Serra Leoa, por exemplo, ao longo dos anos 1990, os consultores do Banco Mundial conseguiram, em três anos, demitir mais de 5 mil empregados dos hospitais e reduzir dois terços da massa salarial do Ministério da Saúde. O resultado disso é que, segundo a OMS, antes da epidemia, Serra Leoa dispunha apenas de 0,2 médico para cada 10 mil habitantes, enquanto a Libéria dispunha de 0,1.

Então, sem dúvida, a epidemia de Ebola revela não apenas um fracasso da cooperação internacional para o desenvolvimento, mas também contradição entre aquilo que se preconizava na arena do desenvolvimento e aquilo que se exigia na arena da ajuda financeira. Parece-me que devemos buscar formas de responsabilizar aquelas organizações internacionais que contribuíram não para fortalecer, mas para enfraquecer esses sistemas de saúde.

A ideia de que pode haver segurança sanitária sem sistemas nacionais de saúde de acesso universal é falsa. Mas constatamos hoje o alinhamento entre as pressões em favor da implementação de um sistema eficaz de vigilância, da cobertura universal de saúde ancorada essencialmente no mercado privado de seguros de saúde e da internacionalização do mercado de saúde. Creio que o mundo desenvolvido imagina que com isso as doenças se restringirão aos pobres e que os ricos se protegerão, ganhando ainda um mercado de alcance extraordinário. O problema é que isso não funciona e não funcionará.

O governo brasileiro atuou em alguma medida na resposta ao Ebola?

O Brasil não teve protagonismo político nessa crise, embora tenha enviado doações. Foi essencialmente uma resposta internacional liderada pelos Estados Unidos e pela ONU. A resolução relativa à UNMEER foi aprovada por unanimidade no Conselho de Segurança da ONU. Naquele momento, era difícil alguém não concordar. Creio que o Estado que individualmente mais se destacou na resposta foi Cuba. Sendo um país tantas vezes percebido negativamente nas relações internacionais, foi um dos únicos países capacitados para o envio imediato de profissionais de saúde à África Ocidental, e foi bem-sucedido em relação a esse aspecto.

Pode explicar melhor como funciona o Regulamento Sanitário Internacional?

O Regulamento existe desde 1951 e até 2005 favorecia a cooperação internacional para o combate a doenças específicas. Em 2005, sobretudo por influência do 11 de Setembro, do envio de envelopes com *anthrax* e do temor de ataques com armas biológicas ou bioterrorismo, foi criada a categoria que mencionei, de emergência de saúde pública de importância internacional. Em vez de se combater uma doença específica, o combate é a determinada ameaça definida pela OMS. A partir do momento em que é declarada uma emergência nessa categoria, move-se uma engrenagem de recomendações práticas destinadas a diferentes atores, em particular aos governos e ao setor do transporte. Sob essa ótica, mais de 1 milhão de casos de dengue em seis meses não são considerados emergência. A urgência da intervenção é movida pela preservação da segurança do mundo desenvolvido.

O que seus estudos sobre a reação internacional à epidemia de Ebola podem sugerir para uma política brasileira de ajuda humanitária?

No momento, é difícil discutir a política externa brasileira e a possibilidade de o Brasil desempenhar um papel em questões internacionais, incluindo a humanitária. Desde o fim de 2015, visualizávamos uma erosão da coalizão governamental no plano federal. A partir do momento em que houve uma conflagração de interesses e propostas, inclusive antagônicas, dentro do governo federal, tornou-se difícil visualizar a consolidação de qualquer política, incluindo a externa.

Ao longo dos dois mandatos de Dilma Rousseff, vimos a importância decrescente das questões internacionais, um descompromisso do Brasil com suas contribuições orçamentárias a organizações internacionais. Era difícil acreditar que o Brasil

apresentaria uma política externa forte, ou mesmo manteria a orientação de política externa do governo Lula – uma orientação que, é importante notar, apresentava incoerências entre o discurso do Brasil e algumas de suas efetivas práticas, mas havia claramente um ideário e uma agenda. Com Dilma, ao menos podíamos cobrar coerência em relação ao suposto espectro político ao qual ela pertencia. Agora, não visualizo no governo um interlocutor com quem possamos travar um debate sobre essas questões que MSF nos propõe. Parece haver um alinhamento com o mundo desenvolvido como um valor em si; provavelmente, o Brasil deixará de se apresentar como um ator que questiona a governança global.

Sobre os autores

Adriana Abdenur – *Fellow* do Instituto Igarapé no Rio de Janeiro e pesquisadora-colaboradora da Escola de Guerra Naval (EGN).

Andrés Ramírez – Doutor em Economia pela Universidade Nacional Autônoma de México (Unam) e ex-representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil.

Camila Lissa Asano – Coordenadora de política externa e direitos humanos da Conectas Direitos Humanos.

Carlos Milani – Professor adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj) junto ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política e coordenador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo, antenna Rio de Janeiro).

Celso Amorim – Presidente do Conselho Executivo da Unitaid. Diplomata brasileiro, foi por duas vezes ministro das Relações Exteriores e também ministro da Defesa.

Cynthia Jones – Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas, foi diretora adjunta do Centro de Excelência contra a Fome do PMA de 2011 a 2015.

Deisy Ventura – Professora do Instituto de Relações Internacionais e da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP) e membro da Comissão Coordenadora do Doutorado em Saúde Global e Sustentabilidade da USP.

Jonathan Whittall – Chefe de Análise Humanitária de Médicos Sem Fronteiras (MSF).

Milton Rondó Filho – Diplomata brasileiro, foi coordenador-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Monique Sochaczewski – Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme).

Paulo Esteves – Diretor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e diretor do BRICS Policy Center.

Renata Reis – Relações institucionais/advocacy de MSF-Brasil.

Simone Rocha – Membro do Conselho Administrativo de MSF-Brasil e professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Susana de Deus – Diretora-geral de MSF-Brasil.

Ao mesmo tempo que geram enorme sofrimento para as populações afetadas, as crises humanitárias também expõem a dificuldade de cooperações internacionais e organizações responder-lhes de maneira ágil, efetiva e desinteressada.

Se o modo tradicional de realizar a cooperação humanitária está sendo revisto por alguns, os países que se veem desafiados a organizar e implementar suas políticas nesse campo, como o Brasil, têm a possibilidade de ousar e propor respostas inovadoras, inclusivas e conectadas com as pessoas e suas necessidades, e não com interesses políticos e econômicos.

Este livro faz parte do esforço de Médicos Sem Fronteiras de ampliar a discussão sobre o papel do Brasil no campo humanitário, seus desafios e oportunidades. Nele estão refletidas as opiniões valiosas – em artigos e entrevistas – de organizações, pesquisadores e personalidades do país, além de um texto de opinião de Médicos Sem Fronteiras.

