

A ajuda alimentar humanitária do Brasil: como um país semiperiférico se destaca em meio a atores centrais?

Erbenia Lourenço de Oliveira¹(UFPB)

RESUMO

O Brasil adquire substancial importância no sistema internacional de ajuda alimentar humanitária, principalmente após 2012, quando o mesmo fica entre os cinco maiores doadores de alimentos do Programa Mundial de Alimentos (PMA). É fundamental analisar a postura brasileira e quais motivos levam o país a doar alimentos devido aos questionamentos que emergem diante a ação do país. Por que o Brasil realiza doação de alimentos em espécie se internamente ainda possui forte desestruturação no âmbito social e parte de sua população ainda se encontra abaixo da linha da pobreza? Por que o país ainda clama por benefícios no sistema multilateral de comércio por se considerar pobre, mas ao mesmo tempo possui práticas de países desenvolvidos? Duas hipóteses podem apontar as motivações brasileiras em fornecer ajuda alimentar. A primeira hipótese estaria relacionada aos aspectos subjetivos do ex-presidente Lula, que devido à sua origem, assumiu o compromisso de buscar maior autonomia no cenário internacional por meio de políticas de combate à fome e à pobreza. Outra hipótese é a de que o país necessita de apoio de países africanos nas votações em organismos multilaterais e isso leva o país a se aproximar e buscar novas parcerias no continente.

Palavras-chave: ajuda alimentar; ajuda humanitária; Brasil.

ABSTRACT

The Brazil acquires substantial importance in the international food aid system, especially after 2012, when it is among the five largest donors to the World Food Programme food (WFP). It is essential to analyze the Brazilian position and what reasons led the country to donate food due to the questions that emerge before the action of the country. Why Brazil conducts food donation in kind if internally still has strong disruption in the social sphere and of its population still below the poverty line? Why is the country still claims for benefits in the multilateral trading system as it is considered poor, but at the same time has practices of developed countries? Two hypotheses can

¹ Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba, bolsista de Iniciação Científica no INCT-INEU (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para estudos sobre os Estados Unidos) e integrante do Grupo de Estudos Fomeri (Fome e Relações Internacionais). Este artigo se insere no projeto “Cooperação Humanitária Internacional e Política Externa: O Brasil como fornecedor de ajuda alimentar”, coordenado pelo prof. Thiago Lima e financiado pelo CNPq.

point the Brazilian motivations to provide food aid. The first hypothesis is related to the subjective aspects of President Lula, which because of its origin, is committed to seeking greater autonomy on the international stage through to fight against hunger and poverty policies. Another hypothesis is that the country needs the support of African countries in voting in multilateral organizations and it takes the country to approach and seek new partnerships on the continent.

Keywords: food aid; humanitarian aid; Brazil.

1. Introdução

Apesar do status de país em desenvolvimento, o Brasil passou a adotar algumas práticas dignas de países desenvolvidos nas últimas décadas. O objeto da pesquisa que estamos desenvolvendo analisa justamente uma dessas práticas: a ajuda alimentar humanitária fornecida pelo país. Recentemente, o Brasil vem sendo abordado como doador emergente do sistema internacional e há provas evidentes desse desempenho brasileiro.

No relatório 2012 *Food Aid Flows* divulgado pelo Programa Mundial de Alimentos, em 2013, o Brasil encontrava-se entre os cinco maiores doadores de alimentos do programa juntamente à atores importantes do sistema internacional como os EUA, China, Canadá e Japão. Esses cinco países juntos foram responsáveis por cerca de 70% de toda a ajuda alimentar fornecida através do PMA de acordo com o relatório e nesse ano, o Brasil chegou, em alguns momentos, a superar a ajuda alimentar oferecida pelo Canadá (PMA, 2013).

A tendência é de que essa atuação brasileira na ajuda alimentar humanitária internacional se mantenha nos anos seguintes, devido à adoção da Lei 13.001, aprovada em junho de 2014, no final do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, que autoriza o país aumentar as quantidades de doações internacionais de alimentos em espécie (PMA, 2014).

É importante analisar o comportamento do Brasil devido a alguns questionamentos que nos vem diante de tal ação. Quais motivos levam o Brasil a doar alimentos se internamente o mesmo ainda possui grande desigualdade social e parte de seus cidadãos ainda se encontram em situação de miséria? Por que quando o país se

porta diante de organismos internacionais como a OMC, o mesmo se autodeclara pobre para ter acesso a benefícios e, ainda assim, age com práticas de países desenvolvidos?

Uma das hipóteses encontradas para a ação brasileira reside no nível de análise do indivíduo, na medida em que aspectos subjetivos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva direcionaram o país a buscar maior autonomia no cenário internacional por meio de ações de combate à pobreza e à fome. Outra hipótese seria a necessidade do país de conseguir apoio na votação de grandes organismos multilaterais, por isso, estabelecer relações amistosas com países, principalmente do continente africano depois de sua independência, seria fundamental. O desempenho da economia mundial no início dos anos 2000 também pode ser um fator fundamental para compreender a ação humanitária brasileira, uma vez que o país cresceu e se desenvolveu nessa época, facilitando a colaboração no sistema de ajuda humanitária internacional. O aumento do preço das commodities no sistema internacional e o surgimento de crises alimentares por esse motivo, também podem ter levado o Brasil a se destacar como doador de alimentos.

O artigo está dividido em cinco seções, incluindo a presente introdução. A segunda seção trata da assistência humanitária brasileira e suas principais características. A terceira seção trata da assistência alimentar brasileira fornecida à outros países e como mesma ganha destaque após o ano de 2012 no âmbito do principal organizador de ajuda alimentar mundial, o PMA. A quarta seção trata dos motivos que levam o país a doar alimentos mesmo sendo subdesenvolvido e com problemas intensos a serem sanados. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais.

2. A assistência humanitária brasileira e principais características

Antes de entendermos a ajuda alimentar brasileira, é fundamental analisar a cooperação humanitária do país, seu contexto histórico e as características dessa cooperação. Abordaremos brevemente tal questão e, posteriormente, dissertaremos acerca da ajuda alimentar brasileira, na medida em que o artigo visa analisar especificamente a assistência humanitária que envolve a doação de bens alimentícios fornecidos pelo Brasil.

De acordo com o COBRADI (Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento) sobre os dados de 2010, relatório disponibilizado pelo Ipea que possui o objetivo de sistematizar os dados sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento, o Brasil fornece cooperação em dois níveis. O primeiro nível busca sanar emergencialmente problemas como crises alimentares, desastres naturais, vítimas de guerra civil, enquanto que o segundo nível busca sanar problemas de forma estrutural, para que tais problemas não venham a se perpetuar (CINTRA et al, 2013).

Com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), em 2006, o Brasil intensificou substancialmente a prestação de assistência humanitária. Entre junho de 2006 e junho de 2009, mais de 35 países receberam assistência humanitária do governo brasileiro (BRASIL, 2013). No entanto, vale salientar o Brasil só passa a fazer parte dos doadores do PMA no ano de 2007.

Ainda segundo o COBRADI, a cooperação humanitária brasileira é fornecida com base na solicitação dos governos dos países em situação de vulnerabilidade (CINTRA et al 2013; HOCHSTETLER, 2012). Apesar de uma das características da política externa brasileira desde o início de sua constituição ser o respeito ao princípio da não intervenção, o país fornece ajuda em situações de emergência. A partir daí, o Grupo de Trabalho Ministerial de Cooperação Humanitária Internacional (GTI-CHI) analisa as propostas e decide fornecer ou não a cooperação que geralmente abrange o envio de recursos financeiros e doação de bens de primeira necessidade como água, alimentos e remédios. O GTI-CHI foi instituído em junho de 2006 e sua coordenação é de responsabilidade do Itamaraty (CINTRA et al, 2010; CINTRA et al, 2013, p. 67).

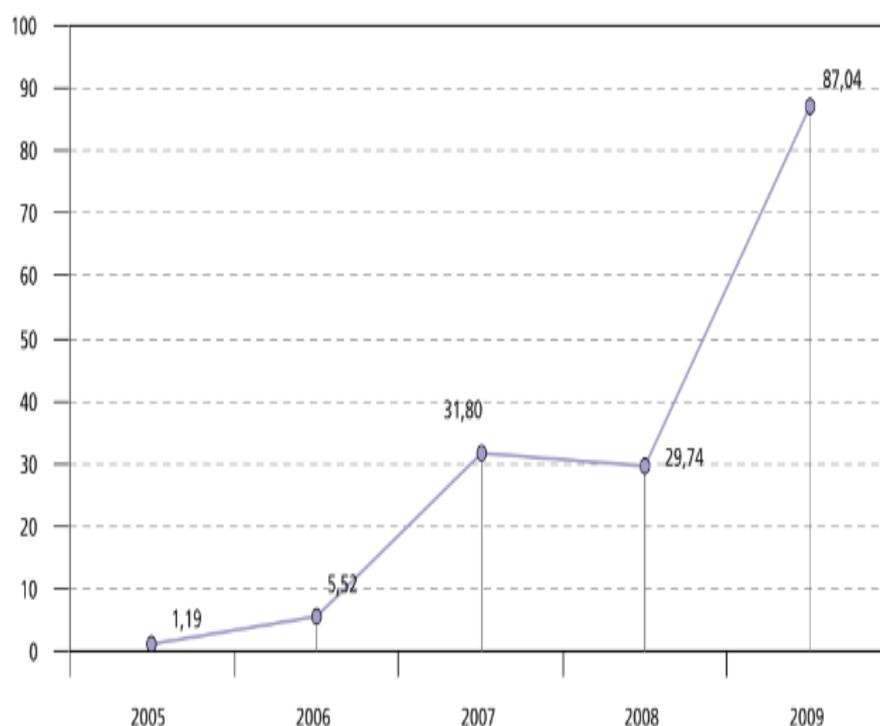
Vários casos ilustram a importância e o protagonismo da atuação brasileira, que busca auxiliar populações de baixa renda. Entre 2007 e 2009, o governo brasileiro enviou cerca de R\$ 20.018.364,16 em assistência humanitária para ajudar vítimas do conflito árabe-israelense. Uma das ações que ilustram a postura da cooperação humanitária brasileira, é sua atuação mundialmente reconhecida após o Terremoto que abalou o Haiti em 2010. O país interveio no país, mesmo respeitando o princípio da não intervenção, e forneceu bens de primeira necessidade aos haitianos, mas também desenvolve projetos para que os problemas não voltem a ocorrer no país já

tão frágil, se destacando como ator relevante do reerguimento do Haiti após o desastre natural.

Os princípios que norteiam a cooperação humanitária brasileira estão baseadas nas resoluções 46/182 e 58/114 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em que cooperação humanitária tem por base os princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência (ONU, 1991; 2004 *apud* CINTRA et al, 2013).

De acordo com o relatório do COBRADI referente aos anos de 2005 e 2009, cerca de 5,36% de toda a cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira foi destinada à ajuda humanitária entre 2005 e 2009. Houve uma grande evolução dessa ajuda em termos financeiros, como pode-se verificar na Tabela 1, e a maior parte das doações entre 2005 e 2009 foram feitas à países da América Latina com cerca de 76,27% da ajuda, os países africanos tiveram cerca de 7,26% e da Ásia 16,44%. De acordo com o relatório do COBRADI, o governo brasileiro agiu no sistema internacional em prol da assistência humanitária internacional, chegando a destinar cerca de R\$ 155.302.104,80 (CINTRA et al, 2010).

Tabela 1 - A evolução da assistência humanitária internacional do Brasil entre os anos 2005 e 2009 (em R\$ milhões):



Fonte: COBRADI, 2010.

É possível identificar a relevância da assistência humanitária fornecida pelo país através da evolução ainda maior do orçamento destinado à assuntos humanitários, como demonstra o relatório COBRADI referente ao ano de 2010. De acordo com o COBRADI, cerca de R\$ 29,7 milhões foram destinadas à cooperação humanitária internacional do ano de 2008, número que quase triplicou em 2009, chegando a cerca de R\$ 87,4 milhões e em 2010, atinge um valor substancial de R\$ 284,2 milhões. Com relação à doação de alimentos, o país doa em parceria com o PMA (Programa Mundial de Alimentos) e o governo espanhol, cerca de 45 mil toneladas em 2009, beneficiando países como Haiti, Honduras, Cuba e Jamaica e demonstrando mais uma vez seu protagonismo no cenário internacional em relação à questões humanitárias apesar do Brasil ainda ser um país em desenvolvimento (CINTRA et al, 2013, p. 68; PMA, 2014).

No âmbito das características da cooperação humanitária brasileira, o Brasil passou a dar preferência pelas doações de via multilateral (cerca de 56,8%) no ano de 2010, devido às parcerias com organismos como o PMA, a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), o Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – Ocha), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas) (CINTRA et al, 2013, p. 70-72).

O mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva entre 2003 e 2010, é destaque no cenário internacional, devido ao seu papel de inserção internacional por meio de políticas de combate à fome e à pobreza. A Cooperação Sul-Sul (CSS), conforme praticada em seu mandato, aproxima o Brasil de países em desenvolvimento. A CSS constitui um papel fundamental na promoção dos objetivos de combate à fome e à pobreza no cenário internacional e coloca o país como doador emergente no cenário internacional (SCHLÄGER; 2007; HOCHSTETLER, 2012; BRASIL, 2013; CESARINO, 2016).

No início, a elevação de países emergentes como doadores no sistema internacional gerou críticas, mas posteriormente, com a manifestação de governos como o da Rússia, verificou-se a importância de tais doadores para combater os problemas internacionais.

Schläger explica que os países emergentes sofrem críticas inicialmente por parte da OCDE, pois não estariam aptos a fazer doações, uma vez que possuem vulnerabilidades internas, além de piorar a situação da dívida por fazer investimentos inadequados à países emergentes e desperdiçar recursos em investimentos de pouco retorno (MANNING, 2006, p. 371 *apud* SCHLÄGER, 2007, p. 2).

Em contrapartida, o governo Russo aponta a importância de doadores emergentes, fato que é reconhecido após a Conferência sobre “Doadores Emergentes na Comunidade Global de Desenvolvimento” devido à sua importância na promoção e alcance dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM).

A assistência humanitária do Brasil possui grande relevância no cenário internacional atual, fato que se deve à evolução dessa ajuda verificada nos relatórios do COBRADI dos anos 2005 a 2009 e 2010. A figura do ex-presidente Lula e a priorização da cooperação horizontal, ou seja, com países também em desenvolvimento são fatores importantes para compreender essa atuação do país.

É possível perceber que também, apesar do esforço realizado pelos países desenvolvidos, problemas humanitários ainda assolam o mundo, devido à guerras civis, instabilidades políticas e desastres naturais. Muitos países que ainda não possuem status de desenvolvidos, mas são economias de destaque como Rússia, Brasil, Índia e China se compadecem dos flagelos internacionais e se inserem como doadores emergentes no sistema internacional de ajuda humanitária por motivos de solidariedade. No entanto, não podemos esquecer que interesses comerciais, políticos e de segurança também norteiam essa assistência.

3. O destaque da assistência alimentar internacional do Brasil

O presente artigo foca mais na assistência alimentar fornecida pelo Brasil, por isso, se encaixa mais no tipo de cooperação humanitária que visa sanar problemas

emergenciais. Durante a pesquisa identificamos alguns documentos principais que disponibilizam informações sobre as doações brasileiras na área de ajuda alimentar.

Os relatórios do COBRADI referentes aos anos de 2005 a 2009 e 2010, disponibilizado pelo IPEA em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação e o Ministério das Relações Exteriores, além do Relatório Food Aid Flows 2012 elaborado pela PMA que se destacam nesse quesito.

De acordo com Harvey et al (2010), o conceito de assistência alimentar possui diferentes definições. As mais importantes seriam a do PMA em que ajuda alimentar se refere aos instrumentos utilizados para levar alimentos necessários às pessoas vulneráveis, que podem ser ajuda alimentar em espécie, vouchers ou transferência de dinheiro para compra de alimentos (PMA, 2009 *apud* HARVEY et al, 2010).

A FAO, por sua vez, adota outra definição que considera a assistência alimentar como todas as ações que todos os governos nacionais tomam para melhorar o bem estar nutricional de seus cidadãos que não podem ter acesso à alimentação adequada para uma vida saudável e ativa. A FAO também menciona que essa ação dos governos podem ser em colaboração com a sociedade civil, organizações não-governamentais ou com ajuda externa, caso seja necessário (PMA, 2009 *apud* HARVEY et al, 2010).

A segurança alimentar passou a fazer parte da agenda do governo brasileiro por volta dos anos 2000, primeiramente da agenda interna do país e, posteriormente, o país passa a utilizar o combate à fome como foco de política externa para buscar prestígio internacional sob o governo do ex-presidente Lula.

De acordo com Pilar Brasil (2013), a figura do ex-presidente Lula foi fundamental para inserção do tema na agenda de Política Externa. Lula era amigo do importante intelectual e ativista pernambucano Josué de Castro, que é conhecido como o geógrafo da fome e foi eleito Presidente do Conselho Executivo da FAO em 1952, o que fortalece a atuação brasileira do âmbito da segurança alimentar.

Ao ser questionado sobre o fato do país fornecer ajuda humanitária apesar das disparidades dentro do país, o Brasil acredita que esse tema será resolvido ao longo do tempo e enquanto isso o mesmo deve ajudar a combater à fome e a pobreza em nível global.

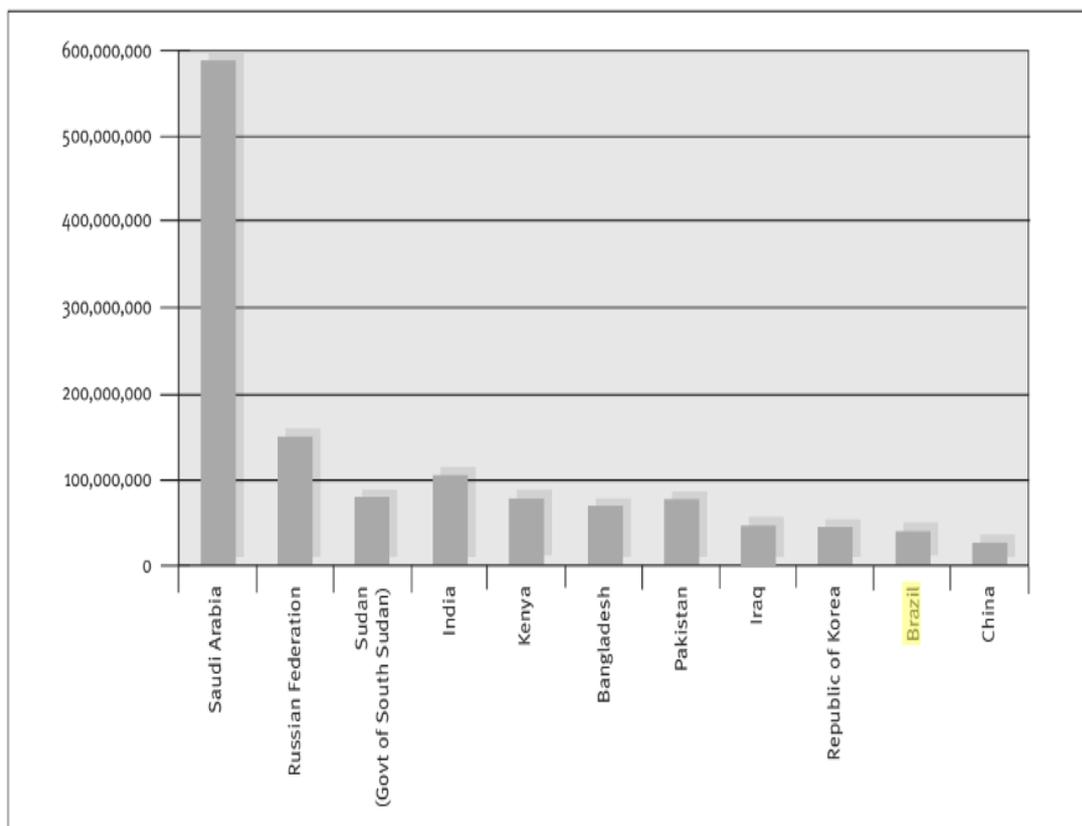
Apesar das críticas de que um doador emergente não estaria apto a atuar na assistência humanitária internacional, o Brasil e outros países emergentes acabam se destacando no sistema de ajuda alimentar. Isso também se deve ao fato de países doadores serem geralmente grandes produtores de commodities, se destacando na agricultura internacional, como é o caso do Brasil.

Harvey (2010) elenca o número de doadores em desenvolvimento que não são financiadores do DAC (Development Assistance Committee), em destaque os membros do BRICS que foram cruciais para que o PMA pudesse responder às suas demandas de alimentos, como pode-se verificar na tabela 2.

O PMA passou a solicitar a participação de doadores emergentes, pois as doações dos países desenvolvidos já não eram mais suficientes e em tempos de crise, que é quando os países mais necessitam de alimentos, os países desenvolvidos diminuem a ajuda alimentar para controlar seus orçamentos. O Brasil se torna doador do PMA em 2007 e evolui sua participação de forma significativa ao longo dos anos e em 2012 já está entre os maiores doadores do PMA.

O Brasil chega a doar cerca de 50 milhões de dólares entre 2005 e 2010 ao PMA e já se destaca no PMA como doador emergente ao lado dos países do BRICS, chegando a ultrapassar o desempenho chinês. A Arábia Saudita é o principal doador do PMA nesse período, seguido pela Rússia e a Índia.

Tabela 2: Top dos países não membros do DAC que são financiadores do PMA (2005-2010):

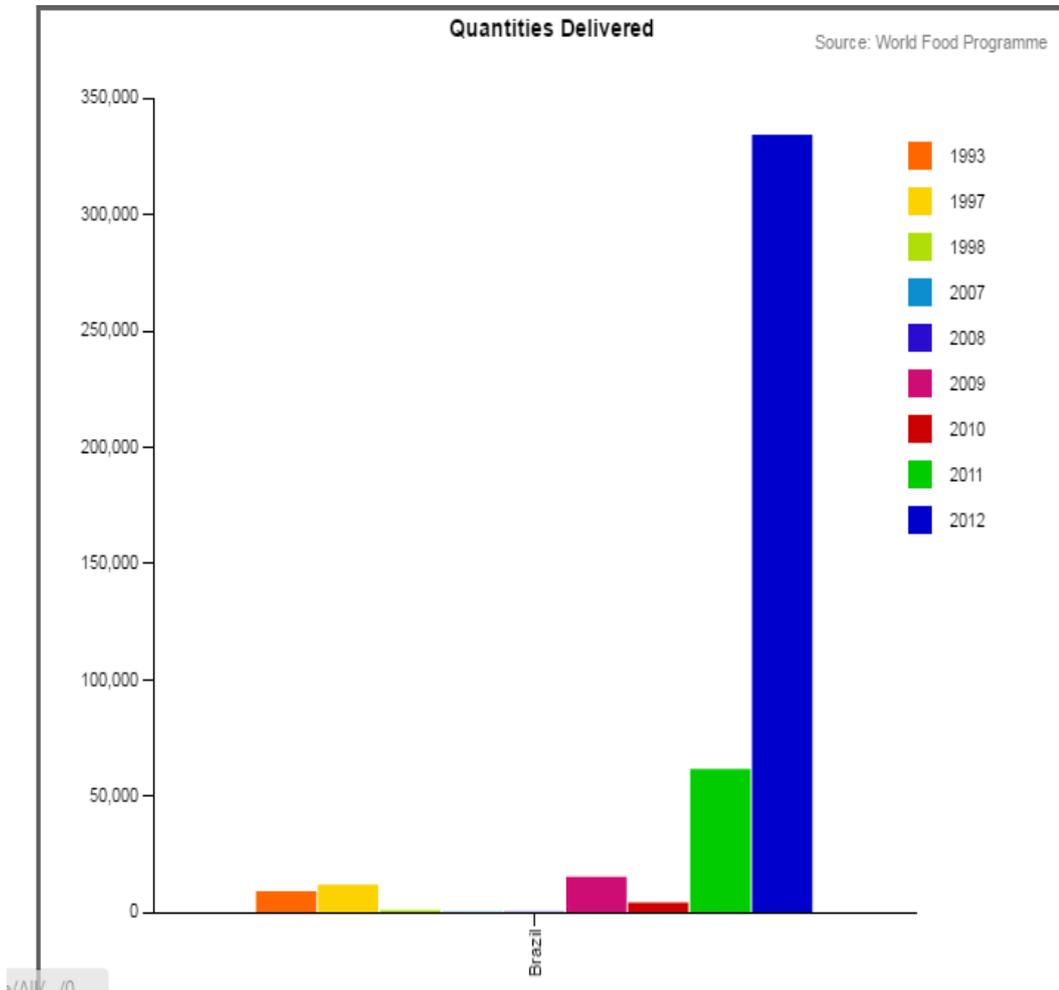


Notes: Figures in US dollars. Includes contributions by governments in their own countries.

Fonte: Harvey, 2010.

De acordo com dados levantados no site do PMA, as quantidades de alimentos doados pelo Brasil entre 1993 e 2012 chegam a 350 mil toneladas, como podemos verificar no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Quantidades de alimentos doados pelo Brasil entre 1993 e 2012 (em toneladas):



Fonte: FAO, 2016.

Em relação aos tipos de alimentos doados pelo Brasil, o arroz está em primeiro lugar com cerca de 238 mil toneladas, seguido pelo milho com cerca de quase 144 mil toneladas doadas entre 1993 e 2012, como podemos verificar na tabela disponibilizada pela FAO:

Donor	Commodity	1993	1997	1998	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Brazil	BEANS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	260.4	39,515.4	12,019.0	51,794.8
	CORN-SOYA BLEND	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	95.5	363.0	1,140.0	0.0	1,598.5
	IODISED SALT	0.0	0.0	0.0	0.0	293.8	0.0	175.0	0.0	0.0	468.8
	MAIZE	0.0	0.0	925.0	0.0	0.0	0.0	1,659.0	881.8	130,489.2	133,954.9
	MAIZE MEAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	68.0	1,039.0	0.0	0.0	1,107.0
	PEAS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	74.8	0.0	74.8
	READYTO USE SUPPLEMENTARY FOOD	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	70.4	0.0	70.4
	RICE	0.0	11,780.0	0.0	0.0	0.0	15,040.0	116.0	19,380.6	191,785.8	238,102.3
	SORGHUM	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	58.0	0.0	0.0	58.0
	SUGAR	9,000.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	351.3	83.8	0.0	9,435.1
	TEA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	51.0	0.0	0.0	51.0
	VEGETABLE OIL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	24.1	45.0	0.0	69.1
	WHEAT FLOUR	0.0	0.0	0.0	180.0	0.0	0.0	0.0	385.0	0.0	565.0
Subtotal		9,000	11,780	925	180	294	15,203	4,097	61,577	334,294	
Totals:		9,000	11,780	925	180	294	15,203	4,097	61,577	334,294	437,350

Fonte: FAO, 2016.²

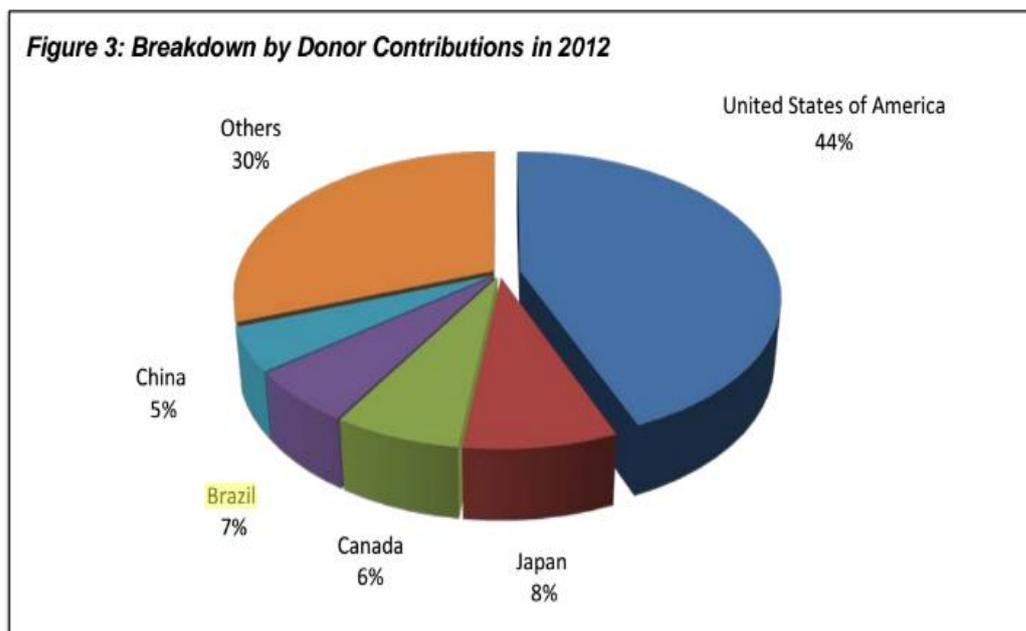
A ajuda alimentar, como vimos a priori, pode ser fornecida pelo país em parceria com organizações internacionais, membros da sociedade civil e até com outros países. Uma iniciativa trilateral importante ocorreu entre Brasil, Espanha e PMA para fornecer ajuda após os furacões que atingiram o Haiti em 2008 (BINDER et al, 2010). O país chega a doar ainda cerca de 66 milhões em alimentos para o Haiti, Honduras e Cuba (CINTRA et al, 2010).

De acordo com o relatório COBRADI, entre 2005 e 2009, cerca de 65, 67% de toda assistência humanitária internacional do Brasil foi destinada à doações em espécies de suprimentos que incluem alimentos e remédios. As doações em espécie do Brasil nesse período somam o equivalente a R\$ 101.986.334,34 no período, o que mostra o compromisso do país com o objetivo de combate à fome no cenário internacional (CINTRA et al, 2010, p. 25).

² Disponível em: <http://www.fao.org/home/en/>.

É importante destacar a atuação do Brasil no âmbito do PMA no ano de 2012, onde saiu o último relatório sobre as doações de alimentos feitos pelos seus países parceiros. No âmbito do relatório Food Aid Flows elaborado pelo PMA referente aos dados de seus doadores no ano de 2012, o Brasil se destaca como um dos maiores doadores do Programa, estando no mesmo patamar que EUA, China, Canadá e Japão que são países desenvolvidos.

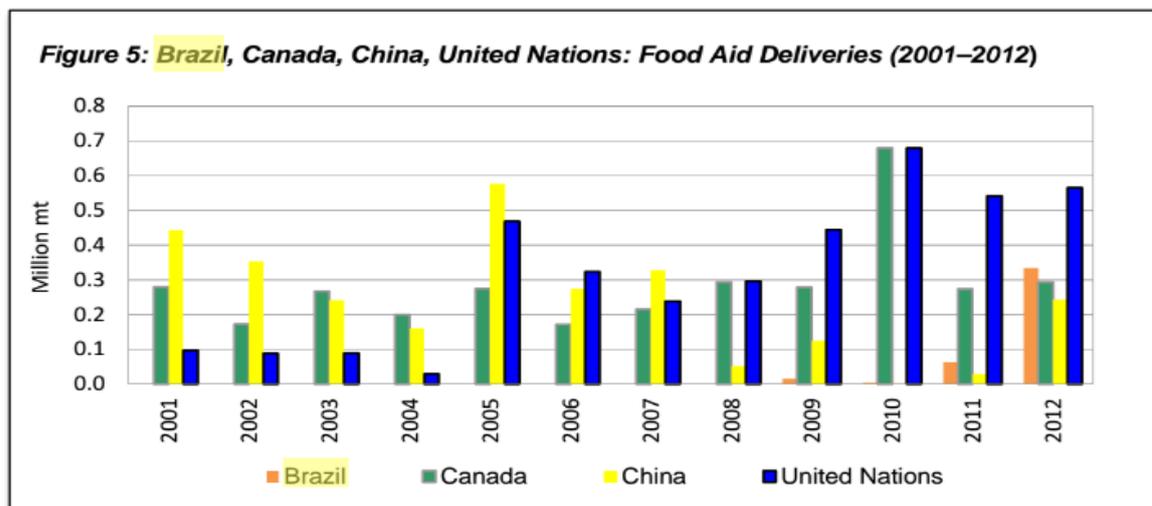
O relatório ressalta que no ano de 2012, somente esses cinco países foram responsáveis por 70% de todas as entregas de ajuda alimentar fornecidas através do PMA, valor inferior ao ano de 2011, em que esse valor chegou a 89% . No âmbito da ajuda emergencial, o Brasil também se destaca ao ser responsável o cerca de 9% de toda ajuda alimentar emergencial fornecida pelo PMA no ano de 2012. O Brasil foi responsável também por cerca de 7% de todas as doações ao PMA no ano de 2012 (PMA, 2013, p. 9), como pode-se verificar no gráfico:



Fonte: PMA, 2013.

Dentre a lista dos maiores doadores desde 2001, o Brasil só assume significância no ano de 2009 e em, 2012 alcança cerca de 334.000 metros de toneladas, que apresenta um crescimento de 100% das doações de alimentos por parte do Brasil, como pode-se verificar no gráfico.

Neste ano, o Brasil recebe destaque pelo PMA, ao se tornar um dos maiores doadores multilaterais e oferecer flexibilidade nas doações que podem ser em espécie, contribuições financeiras ou arranjos twinning que prevê dois doadores.



Fonte: PMA, 2013.

A tendência da ajuda alimentar brasileira é de crescimento na medida em que o Brasil aprovou em 2014, uma lei que permite aumentar seus limites de doações internacionais de alimentos.

No dia 20 de junho de 2014, a Presidente Dilma Rousseff assinou a Lei 13,001 que o permite doar mais do que 250 mil toneladas de arroz através do PMA para casos emergenciais, sob os argumentos de que as doações não prejudicam o fornecimento interno do produto e que PMA precisaria de cerca de 3,3 milhões de toneladas de alimentos em 2014 (PMA, 2014).

Além de permitir a continuidade da política de combate à pobreza, a lei fortaleceu a cooperação estabelecida pelo Brasil com países em desenvolvimento da época, mostrando mais uma vez o compromisso do país no combate à fome e à pobreza no sistema internacional, apesar dos interesses comerciais envolvidos. Isso fica claro no discurso de Milton Rondó Filho que é Coordenador-Geral para Ação Internacional Contra a Fome do Ministério das Relações Exteriores:

"The donations made possible by this new law maintains the national efforts to tackle the enormous challenge that humanitarian crises pose to the international community and to guarantee the human right to food, which, being a fundamental right, is universal and should therefore be protected, promoted and

provided, in any country, and by all Governments, in a solidary way," Rondó said (RANDÓ, 2014 *apud* PMA, 2014).

Segundo o PMA (2014), dentre as doações de alimentos para a cooperação internacional humanitária, esta é a terceira maior aprovada pelo Congresso brasileiro e resultou na doação de 320 mil toneladas de alimentos que beneficiou cerca de 24 milhões e 700 mil pessoas em 37 países.

No entanto, o atual cenário de instabilidade no país aponta desafios para o compromisso brasileiro do combate à fome e de manutenção das relações sul-sul como forma de inserção internacional. Após o contexto do impeachment, essa continuidade pode ser quebrada uma vez que o atual Ministro das Relações Exteriores José Serra declarou publicamente que iria aumentar a cooperação com países desenvolvidos, citados em seu discurso de posse como parceiros tradicionais (PORTAL BRASIL, 2016).

Um dado que ilustra esse desafio na continuidade do papel de destaque do Brasil no tema do combate à fome e à pobreza foi a extinção da Coordenação-geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome) feita pelo MRE em setembro de 2016, sob o comando de José Serra em meio a uma reestruturação do Itamaraty. O CGFome representaria uma ferramenta de “soft power” brasileiro implantado pelo ex-presidente Lula em 2004 e tinha como objetivo combater a fome em outros países por meio de apoio financeiro e bens de primeira necessidade como alimentos e medicamentos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

O discurso do atual Ministro das Relações exteriores demonstra a importância da vontade política no momento de se aderir à estratégias de combate à fome e à pobreza no cenário internacional. De acordo com o mesmo, seria mais importante manter relações com países desenvolvidos, no entanto, a prática brasileira durante o governo Lula não apresentou problemas na economia, pelo contrário, à medida em que o governo brasileiro fazia doações, abria espaço para negociações comerciais e estabelecimento de cooperação com países em desenvolvimento por estabelecer relações mais estreitas com tais países.

4. Principais fatores que levam o Brasil a doar alimentos

O governo brasileiro sempre foi criticado por se tornar um doador no cenário internacional, apesar do mesmo adquirir grande prestígio e inserção internacional com essa estratégia de política externa. As críticas questionam porque um país em desenvolvimento, que ainda possui diversos problemas sociais, de infraestrutura e grande desigualdade social, não utiliza os recursos doados no âmbito internacional para sanar os próprios problemas internos. Dessa forma é fundamental entender os motivos que levam o país a doar alimentos e recursos financeiros na forma de assistência humanitária à países vulneráveis. Na verdade, a atuação do Brasil é compreensível, pois o Brasil é categorizado como país periférico.

A priori é preciso ressaltar que, de acordo com Brasil (2013), o país somente resolve inserir o tema de segurança alimentar no ambiente internacional, após traçar ações de combate à fome e à pobreza no âmbito interno e tornar-se reconhecido internacionalmente por isso. A vontade política é fundamental nesse aspecto, pois a figura do ex-presidente Lula é importante para diversas medidas tomadas durante seu mandato de combate à fome. Esse é um ponto fundamental de se analisar, pois de acordo com os dados levantados, o Brasil eleva sua participação nas doações mundiais somente por volta de 2009 e se destaca em 2012 como um dos maiores doadores do PMA. Nessa época, grande parte dos programas já haviam sido inseridos internamente.

Uma das principais razões políticas identificadas para as doações do Brasil foram os aspectos subjetivos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que foi um operário que já passou pela dor da fome e por isso, assumiu o compromisso de combatê-la. O discurso do ex-presidente Lula na cidade de Acra em 2010, ilustra o espírito de solidariedade demonstrado pelo governante:

É muito importante para o Brasil fazer essas viagens. O Brasil tem compromissos políticos de ajudar o continente africano a se desenvolver. O Brasil tem dívida histórica com os africanos, e nós achamos como essa dívida não pode ser paga com dinheiro. Ela é paga com solidariedade, com gestos políticos e com ajuda (GLOBO.COM, 2010).

A tradição brasileira em ajudar países emergentes, manutenção do soft power e prestígio internacional, apoio de países africanos em votações nos organismos multilaterais também contribuíram na atuação do Brasil no cenário internacional.

O Brasil, devido ao seu subdesenvolvimento e reduzido aparato militar comparado às demais superpotências, fazem com que o Brasil exerça uma tendência de proliferação de soft power, que é considerado um poder mais brando que influencia ação dos outros países sem a necessidade de utilização, ou ameaça de utilização, de meio coercitivos ou violentos. Pode-se dizer que a prática de ajuda alimentar é uma forma de manutenção de soft power, na medida em que o país é visto com bons olhos no cenário internacional por promover doações de alimentos e ajudando a acabar com o grande flagelo da fome. Lee et al (2011), afirma que o Brasil é um adepto do soft power que combina poderio na área econômica, além de desenvoltura diplomática para tratar de questões humanitárias.

Em relação aos interesses brasileiros nos países em desenvolvimento, apesar de pobres, os países do continente africano e da América Latina possuem substancial importância em organismos multilaterais democráticos como a OMC e ONU, por isso apoiar esses governos com o oferecimento de transferência de alimentos pode estar relacionado à busca de apoio para aprovar medidas brasileiras nesse âmbito.

Fatores econômicos também influenciaram a ação brasileira, na medida em que o aumento do preço das commodities e as crises mundiais fizeram com que o PMA aumentasse a demanda por mais alimentos, a possibilidade de abertura comercial com países emergentes, principalmente os do continente africanos também influenciou nessa ajuda. Além disso, o Brasil conseguiu crescimento significativo durante o governo Lula que permitiu o país destinar mais recursos à programas sociais e humanitários no âmbito nacional e internacional. Outro fator que explica o foco na doação de alimentos por meio da assistência humanitária, é o fato do país ser um dos maiores produtores agrícolas mundiais, o que o permite doar sem prejudicar as reservas nacionais de alimentos, além de beneficiar o setor agrícola do país.

Schläger aponta que 2002 e 2006 o comércio brasileiro com países africanos triplicou, chegando a cerca de US\$ 13 bilhões em 2006. O comércio brasileiro com a SACU (Southern African Customs Union) aumentou entre 2003 a 2005, mais de 200%, em que 98% desse aumento foi apenas para a África do Sul (SCHLÄGER, 2007, p. 8). Esses dados podem ser resultados da aproximação brasileira com países subdesenvolvidos por meio da CSS e de assistência humanitária.

Críticos da ajuda humanitária do Brasil afirmam que as ações humanitárias do país priorizam a arrecadação de recursos por meio de cooperação envolvendo terceiros, que não o receptor da ajuda. Tal ação é compreensível, na medida em que o governo precisa justificar todo o tempo em âmbito interno a razão pela qual presta assistência ainda sendo subdesenvolvido. No entanto, é preciso salientar que apesar dos interesses econômicos envolvendo a ajuda do Brasil, o mesmo ainda guarda aspectos de solidariedade, na medida em que a maioria das doações de alimentos são em casos emergenciais e não retornam ao país. A assistência alimentar brasileira foi bem colocada na análise de Binder et al (2010), uma vez que a mesma é uma combinação de alívio e desenvolvimento, expressando a característica de país periférico.

Pode-se dizer que atuação brasileira é compreensível na medida em que o Brasil é um país em desenvolvimento, ou semiperiférico. Segundo Wallerstein (1995), as relações internacionais compõem o sistema-mundo, em que os países desenvolvidos são denominados países centrais, os países pobres são considerados periféricos e as economias emergentes são denominados como semi-periféricos.

A categoria de países semi-periféricos surgem para englobar aqueles países que ainda não são totalmente desenvolvidos, mas também não são pobres. O Brasil se encaixa perfeitamente nessa categoria devido à suas características de razoável modernização e industrialização, enquanto concomitantemente possui grande desigualdade social e cidadãos abaixo da linha da pobreza.

Essa categoria em que o Brasil se encontra de país semi-periférico serve para entender a atuação do país no cenário internacional. Em alguns casos, o Brasil se declara um país pobre para continuar recebendo benefícios em organismos internacionais como privilégios comerciais na a OMC e recursos vindos da OCDE, ao mesmo tempo em que é a maior economia mundial e um dos maiores doadores multilaterais de alimentos em parceria com o PMA estando no mesmo patamar que EUA, Canadá, Japão e China. [1][2][3]

5. Considerações finais

Após analisar a ajuda alimentar brasileira, ficou claro o papel fundamental desempenhado pelo Brasil no sistema internacional de ajuda humanitária. O que aponta

para essa relevância é fato do país estar entre os 5 maiores de doadores de alimentos no âmbito do PMA no ano de 2012. No entanto, o Brasil ainda possui diversos problemas internos como extrema pobreza, fome e forte desigualdade social. Por isso, é necessário entender que fatores levam o Brasil a doar alimentos para países vulneráveis.

Dentre os principais fatores, estão o comprometimento do ex-presidente Lula em combater a fome no Brasil e no mundo, além de utilizar esse objetivo como ferramenta de inserção internacional no âmbito de sua política externa. O Brasil ainda busca fortalecer seu prestígio internacional e soft power, além de buscar aproximação com os países em desenvolvimento em troca de apoio nas votações de organismos multilaterais.

No âmbito econômico, a ajuda alimentar pode ser vista como uma forma de abertura comercial dos países africanos que oferecem um mercado promissor para produtos brasileiros. O fato de o Brasil ter crescido economicamente de forma substancial durante o governo Lula ajudou o mesmo a colocar em prática suas políticas, sendo possível aumentar as doações de alimentos.

Por esses motivos, o Brasil presta ajuda humanitária, mesmo com vulnerabilidades internas, com foco na ajuda alimentar devido ao seu status de produtor agrícola mundial. Isso não pode ser considerado contraditório, uma vez que é só um reflexo da configuração do país semi-periférico que ainda está em desenvolvimento e aponta sinais de modernização e de atraso. Apesar disso, esse protagonismo brasileiro na área de segurança alimentar pode estar ameaçado com a instabilidade política que se instalou no país e a declaração do MRE de que países emergentes não serão mais o foco da política externa.

Referências

BRASIL, Pilar Figueiredo. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)**. 2013. 142 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) —Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CESARINO, Letícia. **Brazil as an Emerging Donor in Africa's Agricultural Sector: Comparing Two Projects**. Agrarian South: Journal of Political Economy. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Itamaraty extingue departamento de combate à fome**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/09/1813599-itamaraty-extingue-departamento-de-combate-a-fome.shtml>>. Acessado em 25 novembro de 2016.

GLOBO.COM. **Brasil tem ‘dívida histórica’ com a África, diz Lula.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/07/brasil-tem-divida-historica-com-africa-diz-lula.html>> . Acessado em 25 de novembro de 2016.

HOCHSTETLER, Kathryn. **Brazil as an emerging environmental donor.** Centre for International Governance Innovation, 2012.

LEE, Kelley; GOMEZ, Eduardo. **Brazil’s ascendance: The soft power role of global health diplomacy.** 2011.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. **Brazilian government authorizes new international food donations.** Disponível em: <<http://www.wfp.org/centre-of-excellence-hunger/blog/brazilian-government-authorizes-new-international-food-donations>>. Acessado em 12 de agosto de 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **La reestructuración capitalista y el sistema-mundo.** Fernand Braudel Center for the Study of Economies, Historical Systems, and Civilizations, State University of New York at Binghamton, 1995.

SCHLÄGER, Catrina. **Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brazil.** Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. **2012 Food Aid Flows Report.** Disponível em: <<https://www.wfp.org/content/food-aid-flows-2012-report>>. Acessado em 12 de agosto de 2016.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo et al. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2013.

PORTAL BRASIL. **Serra assume Itamaraty e apresenta a nova política externa do Brasil.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2016/05/serra-assume-itamaraty-e-lanca-nova-politica-externa>>. Acessado em 28 de outubro de 2016.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo et al. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2010.

HARVEY, Paul et al. Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts: A Review of Current Thinking. **HPG Synthesis Paper. London: Overseas Development Institute, 2010.**

BINDER, Andrea; MEIER, Claudia; STEETS, Julia. **Humanitarian Assistance: Truly Universal? A mapping study of non-Western donors.** GPPi Research Paper, v. 12, 2010.