

O PAPEL DA COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA COMO ESTRATÉGIA DE SOFT POWER (2003-2016)

Marcelo Mello Valença¹
Luiza Bizzo Affonso²

Introdução

Nas últimas décadas houve transformações significativas no debate sobre humanitarismo (Bellamy 2003; Walzer 2011). Novas formas de conflito e o maior foco na segurança do indivíduo, entre outros fatores, podem ser listados como fatores importantes nessa mudança (Burke 2013; Kaldor 2013; Themnér e Wallerstein 2012; Wibben 2008). De modo semelhante, o papel dos chamados países do Sul Global³ também entrou em discussão, dadas as críticas advindas deste bloco, especialmente no que tocam as intervenções internacionais e o desejo de maior participação (Abdenur e Sochaczski 2016, 68).

Argumenta-se que, em grande medida, a retórica humanitária tem sido empregada como justificativa para embasar os interesses dos Estados

1 Professor da Escola de Guerra Naval (EGN), do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM-EGN) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2010). Bacharel em Direito (PUC-Rio, 2003). Membro do Comitê Executivo da *Active Learning in International Affairs* (ALIAS / ISA), do *Online Media Caucus* (OMS / ISA) e sub-coordenador da Área Temática de Ensino e Pesquisa da ABCP. E-mail: marcelo.valenca@gmail.com

2 Doutoranda em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ (2015); graduada em Relações Internacionais pelo Grupo Ibmecc-RJ (2010); coordenadora da graduação em Relações Internacionais da Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Econômicas Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. E-mail: luiza_bizzo@hotmail.com

3 O termo Sul Global é bastante debatido na academia. Aqui se refere ao conjunto de países que, embora não estejam todos localizados geograficamente no Norte Global e serem heterogêneos, tem a busca pelo desenvolvimento como objetivo comum.

envolvidos em detrimento daqueles que sofrem a ação. Isso ocorre recorrentemente no campo das intervenções humanitárias. Exemplo é o emprego dos princípios arrolados no âmbito do conceito de Responsabilidade de Proteger (“R2P”). O conceito foi e ainda é muito criticado tanto pela sua aplicação seletiva quanto por integrar o rol de estratégias política ou militar dos Estados que o empregam (Whitall, Reis e Deus 2016, 16-18), o que faz com que sua aplicação humanitária fique comprometida.

Dessa forma, observou-se um crescente envolvimento de países em desenvolvimento no que tange às questões humanitárias. Com o Brasil não foi diferente. A partir de um modelo dual de cooperação, a diplomacia brasileira defendeu a criação um sistema humanitário autônomo e eficaz. Suas experiências e dificuldades vivenciadas serviram para que o país assumisse o papel de ator da transformação desse sistema, mais atento às necessidades reais dos Estados a qual essa assistência é dirigida e, principalmente, da sua população.

O envolvimento brasileiro com programas de cooperação humanitária remete à década de 1960, mas foi a partir dos anos 2000 que seu envolvimento ganhou destaque no cenário internacional. O Brasil assumia um perfil de *global player* (Pecequillo 2008). Este maior envolvimento internacional, com a busca por maior cooperação, aconteceu principalmente nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, estendendo-se, em menor grau, nos governos de Dilma Rousseff. A política externa de Lula, caracterizada como “autonomia pela diversificação”, tinha como objetivo um sistema internacional mais justo e equilibrado, por meio do incentivo à cooperação Sul-Sul⁴. Isso significava o estreitamento das relações com países da África, Ásia e Oriente Médio (Vigevani e Cepaluni 2007, 283).

Neste artigo, nos debruçamos sobre a política externa brasileira nos anos 2000 como uma estratégia do exercício do soft power brasileiro por meio da cooperação humanitária. Analisamos a atuação humanitária como ferramenta para que Estados com limitação em seus componentes materiais de poder, como o próprio Brasil, ganham maior destaque como players no plano internacional.

Na primeira seção apresentamos brevemente as bases norteadoras da política externa brasileira no período entre 2000 e 2016, principalmente durante o governo Lula. Na segunda seção, exploramos o papel do Brasil como

⁴ A literatura caracteriza tal política como a cooperação para o desenvolvimento e a divide em sete campos de atividade. São eles a (i) cooperação técnica; (ii) cooperação educacional; (iii) cooperação científica e tecnológica; (iv) cooperação humanitária; (v) proteção e apoio a refugiados; (vi) operações de manutenção de paz; e (vii) gastos com organismos internacionais (IPEA 2016).

ator relevante no campo da cooperação humanitária a partir das iniciativas desenvolvidas tanto no plano doméstico quanto no internacional. A discussão é seguida, na terceira seção, pela inserção dessas ações na política externa a partir do conceito de soft power. Concluímos o artigo com indicações da contribuição brasileira para o campo humanitário que, em função de mudanças de governos e prioridades políticas, não foram mantidas. Defendemos que o caráter dessas ações proporcionam estratégias de alto retorno político na busca da autonomia e relevância internacional brasileira, objetivos de longo prazo da PEB.

As estratégias da política externa brasileira nos anos 2000

As mudanças ocorridas na ordem internacional a partir da década de 1990 impactaram decisivamente a formulação da política externa brasileira (“PEB”). Com a crise dos paradigmas durante o governo Collor de Mello (Pinheiro 2000, 308-309; Saraiva 2010, 46), o Brasil redesenhou sua atuação internacional, mantendo os seus objetivos de longo prazo - autonomia e relevância (Lima 2005; Pinheiro e Salomón 2013) - como norte.

Nesse período, o Brasil inicialmente opta pela aproximação com os Estados Unidos da América, tendo como base a lógica unipolar que se esperava do final da Guerra Fria. Tal aproximação não significa, todavia, que isso ocorreu em detrimento às relações com os demais Estados (Pecequillo 2008, 138). Percebeu-se nessa época, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (“FHC”), que o país buscou maior envolvimento em instâncias multilaterais (Pinheiro e Hirst 1995), em um esforço de “renovação de credenciais”⁵ (Fonseca Jr. 1998).

Dada à ausência de excedentes de componentes materiais de poder (Carvalho e Valença 2014), o multilateralismo e a participação em fóruns internacionais seriam o melhor caminho para o país aumentar a sua credibilidade no plano internacional. A legitimidade internacional do país adviria de sua maior participação nos regimes internacionais, promovendo o multilateralismo nas relações internacionais (De Campos Mello 2014).

As estratégias de PEB desenvolvidas durante o governo FHC caracterizariam a busca da “autonomia pela integração”. Esta era entendida como a adesão aos regimes internacionais, mas com a manutenção da autonomia

5 Termo cunhado por Gelson Fonseca Junior que ilustrava o comportamento brasileiro de superar a imagem de país soberanista a partir da adesão a regimes internacionais. Exemplos são o Consenso de Washington, a Convenção sobre Mudanças Climáticas, o protocolo de Kyoto e o Pacto de San José da Costa Rica.

tendo como objetivo “influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional” (Vigevani e Cepaluni 2007, 283).

O início da década de 2000 marca mudanças na PEB. O insucesso em algumas iniciativas, tais como a promoção de um comércio internacional mais justo, a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (“CSNU”) e as negociações da Área de Livre Comércio das Américas, explicitam um esgotamento da “Década Bilateral”. Ademais, a paralisação da Rodada do Uruguai e a existência de contenciosos contra os EUA no âmbito da Organização Mundial do Comércio afetam ainda mais as ambições de construção de uma ordem internacional mais igualitária.

Diante de um cenário de crise econômica na América Latina, repercutindo no enfraquecimento do Mercosul e do modelo neoliberal que se desejava instalar na região, e a mudança na presidência dos EUA, com George W. Bush aumentando a distância dos EUA com o resto do continente, as estratégias brasileiras mudam de orientação. Há maior aproximação à América do Sul e a países como Rússia, China e Índia (Pecequillo 2008). O multilateralismo continua sendo foco da PEB, mas seu eixo é alterado para o Sul Global, que começa a ganhar força na política internacional.

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência reforça tal preferência na mudança de parcerias. Mantém-se o objetivo de aumentar a participação internacional do Brasil desde o Sul Global e da preferência pelo multilateralismo. A política desenvolvimentista ganha força durante o seu governo a partir de estratégias de política externa compatíveis com o papel de potência média assumido pelo Brasil. Percebeu-se que a ordem mundial que se constituía era multipolar, abrindo espaço para novos atores. O Brasil passa a buscar um perfil de *global trader* e *player* (Pecequillo 2008), em que seria capaz de operar junto aos grandes debates ao mesmo tempo em que influenciaria a constituição de normas e princípios internacionais.

Enquanto a política externa de FHC se caracterizava pela “autonomia pela participação”, as estratégias de política externa de Lula foram definidas como “autonomia pela diversificação”. Estas almejavam um sistema internacional mais justo e equilibrado que seria alcançado por meio da cooperação Sul-Sul. Era uma renovação do modelo anterior sem, contudo, promover uma ruptura completa. A “autonomia pela diversificação” é definida como

a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (Vi-

gevani e Cepaluni 2007, 283).

Ressaltamos que a cooperação Sul-Sul não é uma novidade do governo Lula, tampouco surgiu no governo FHC. Ela ganhou força na Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart, aparecendo também durante o regime militar, ainda que em menor importância. Exceção foi o Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel, que recolocou as relações Sul-Sul no foco da agenda brasileira.

A autonomia pela diversificação resgata alguns dos preceitos dessas políticas anteriores com o objetivo de diminuir as assimetrias do sistema internacional, a partir da criação de iniciativas como o Fórum IBAS, o G20 da OMC, o G4 – parceria entre Brasil, Índia, Japão e Alemanha que busca a reforma do CSNU – e os BRICS. O objetivo dessas coalizões é dar legitimidade aos pleitos desses Estados a partir da ação concertada, visando um cenário internacional mais inclusivo e justo.

Como reflexo da busca por maior cooperação e da promoção do desenvolvimento dos países do Sul, o Brasil promove políticas de transferências de recursos e assessoria técnica com contrapartidas mínimas. Exemplos são a transferência de recurso para países mais pobres da África – em parceria com o Banco Mundial –, a remissão de dívidas e a atuação do BNDES como *eximbank* para a América Latina (Amorim 2010; Carvalho e Valença 2014). A busca pela liderança regional foi conduzida pela ideia de que a promoção do desenvolvimento do Sul era fundamental para o sucesso da empreitada brasileira por liderança regional.

Nesse contexto, percebemos que, durante o governo Lula, os programas de cooperação humanitária ganham centralidade nas estratégias de política externa. Mesmo já se envolvendo com a temática da cooperação humanitária desde a década de 1960, foi nos anos 2000 que a atuação brasileira ganhou destaque no cenário internacional. A “diplomacia da solidariedade”⁶ do governo Lula, com maior ênfase nas relações Sul-Sul, tinha como lema a “não-indiferença”. A “não-indiferença” teria escopo mais amplo que o princípio da não-intervenção. Enquanto este se foca na questão da ingerência em assuntos internos de outros Estados, a não-indiferença tem justificativa de justiça social, em que a ação concertada internacional não poderia, tampouco deveria, ignorar as desigualdades e desafios sociais no interior dos Estados (Soares de Lima 2005).

A consequente busca por projeção internacional brasileira também foi

⁶ Essa ideia da solidariedade como motor para o ativismo diplomático ganhou força nos discursos do chanceler Celso Amorim e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

influenciada por mudanças institucionais no âmbito do Itamaraty⁷ (Saraiva 2013, 70). Isso implicou uma reavaliação do papel do Brasil no sistema internacional e é a partir dessas premissas que analisamos a inserção brasileira no campo da cooperação humanitária.

O Brasil e a Cooperação humanitária

Por cooperação humanitária entende-se a atuação em conjunto no que tange às questões humanitárias, isto é, ir além da doação unilateral de recursos, buscando uma atuação simultânea entre Estados que oferecem assistência e Estados que a recebem. Os seus objetivos, tendo como base os princípios da ONU de humanidade, neutralidade e imparcialidade, envolvem a garantia “[d]os direitos humanos fundamentais e universais em situações que (...) os Estados e a sociedade civil veem debilitada sua capacidade de proteger, promover e prover tais direitos, razão pela qual apelam à comunidade internacional” (IPEA 2016, 123). A partir desse conceito, percebe-se a busca por uma relação relativamente igualitária entre os Estados, onde há uma “ideia (...) de estabelecer parâmetros mais horizontais, menos hierárquicos, mais dialógicos no discurso e na prática” (Milani 2016, 160).

O Brasil demonstra pela preferência pelo uso dessa expressão em detrimento a “ajuda humanitária”, que tem grande inserção nas agendas internacionais (Murthy e Kurtz 2015). Ajuda humanitária, por outro lado, consiste em “aliviar o sofrimento durante conflitos, turbulências sociais, desastres e exclusão social (...) se refere à capacidade imediata de salvar vidas (Whitall, Reis e Deus 2016, 12 e 21)

Tal opção por cooperação humanitária se dá pelo fato da expressão “ajuda humanitária” ser considerada pejorativa. Ela sugere que a assistência é prestada a Estados que não se mostraram capazes de atingir eventuais “padrões” de desenvolvimento. Dado o passado colonial recente de boa parte dos Estados do Sul Global, a ajuda humanitária implicaria a relação desigual entre assistido e assistente. O emprego da expressão “cooperação humanitária”, por outro lado, atribui agência a ambas as partes, estabelecendo, ao menos no discurso, uma relação mais justa, horizontal e igualitária.

No caso brasileiro, há uma expectativa clara, ainda que indefinida, dos

7 Durante o governo Lula, ganha força um grupo denominado, dentro do Itamaraty, de “autonomistas”. Os autonomistas defendem que o país tenha um comportamento mais proativo e autônomo na política internacional, diferentemente dos “institucionalistas” – os quais tiveram maior influência durante o governo FHC – priorizando o apoio do Brasil aos regimes internacionais (SARAIVA, 2010).

frutos a serem produzidos a partir de iniciativas de cooperação humanitária. Ela “visa a contribuir para a prevenção, a resposta, a mitigação e a recuperação socioeconômica e ambiental de comunidades vulneráveis e em situação de emergência” (MRE, 2015). Isso significa que o Brasil, em termos de cooperação humanitária, desenvolve estratégias tanto no curto quanto no longo prazo, evidenciando preocupação com as questões estruturais dos Estados assistidos.

Exemplo que se destaca dentre as ações desenvolvidas por conta de sua centralidade na atuação internacional brasileira foi a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (“CG Fome”). A CG Fome, formalizada em 2004 e encerrada em 2016, operava como interface internacional do Programa Fome Zero e levou à criação do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (“GTI-AHI”), em 2006 (MRE 2015). A criação da CG Fome proporcionou o crescimento da participação brasileira na cooperação humanitária internacional, inclusive com parcela considerável da atuação brasileira sendo articulada a partir dela. Foi a partir dela, por exemplo, que tramitou a aprovação pelo Congresso da doação de 55 milhões de dólares para o apoio às vítimas do terremoto no Haiti em 2010.

A CG Fome abrangia tanto a cooperação estruturante quanto a emergencial, que ocorriam por meio de duas formas: contribuições financeiras e doações de itens de primeira necessidade. As contribuições financeiras eram efetuadas através de programas desenvolvidos por organizações internacionais que visavam, principalmente, a promoção do desenvolvimento no longo-prazo. As doações de itens de primeira necessidade se davam por meio da demanda individual dos Estados e envolvem a doação de alimentos, medicamentos, entre outros (MRE 2015).

Mesmo não apresentando histórico de destaque internacional em termos de cooperação humanitária, o Brasil aumentou significativamente a sua atuação no campo durante as décadas de 2000 e 2010, quantitativa e qualitativamente. Dados referentes ao ano de 2012 do Relatório de Assistência Humanitária Global (2015), o país passou do 34º lugar no ranking de doadores internacionais em termos de volume e 53º em proporção ao produto interno bruto (“PIB”)⁸ do Programa Mundial de Alimentos (“PMA”) para a sétima colocação. À sua frente nessas listagens estavam apenas países considerados desenvolvidos (Rondó Filho 2016, 129-132). “[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,

8 Os dados foram extraídos do Relatório de Assistência Humanitária Global de 2015. As doações brasileiras se concentravam na área alimentícia, especialmente arroz, feijão e milho.

que trata da fome” (Jones 2016, 151).

Argumenta-se que, embora não seja um grande doador internacional em volume financeiro absoluto, o Brasil tem relevância estratégica inegável no cenário internacional. Dada suas particularidades no âmbito da cooperação humanitária, como seu passado recente de receptor de ajuda e representante do Sul Global, o país faz parte do Grupo de Boa Doação Humanitária. Não obstante, seu envolvimento como contribuinte das operações de paz da ONU ajuda a impulsionar seu papel estratégico por meio de um leque mais amplo de iniciativas na questão humanitária (Jones 2016, 150).

No que diz respeito especificamente às operações de paz e intervenções humanitárias, observa-se a ênfase da atuação brasileira na promoção do desenvolvimento social e na construção retórica envolvendo a eclosão dos conflitos à desigualdades socioeconômicas. A pauta desenvolvimentista que marcou as estratégias de política externa do país se fez presente nessa construção, bem como a defesa do multilateralismo e da não-indiferença (NASSER, 2012; (De Campos Mello 2014)).

Ainda de forma coerente às estratégias de política externa desenvolvidas no período, o Brasil propôs, em 2011, o conceito de “Responsabilidade ao Proteger” (“RwP”) junto ao CSNU (Hamann 2012). Este se estrutura a partir do princípio da não-intervenção e da busca por maior justiça social no plano internacional. O RwP evidencia a preferência por medidas de natureza preventiva em detrimento ao uso da força para evitar a violação maciça dos direitos humanos e impedir a ocorrência de conflitos armados, com foco na proteção a civis em cenários de violência (Valença e Tostes 2015, 75).

Tais ações, mesmo que conduzidas após o final do governo Lula, refletiram os termos colocados em seu discurso de posse, em 2003. Nele, Lula salientou que a política externa seria instrumento do desenvolvimento nacional e que o combate à fome era prioridade em seu governo (Brasil 2003). Aproveitando-se do legado deixado pelo seu antecessor, o ex-presidente Lula fortaleceu a atuação internacional e, a partir da formulação de uma política externa ancorada na cooperação humanitária, projetou mecanismos que se mostrariam compatíveis com os interesses nacionais, tais como “dois lados de uma mesma moeda” (Soares de Lima e Hirst 2006, 21).

Reforçando tal argumento, podemos apontar o pronunciamento feito durante o Fórum Econômico Mundial de Davos, em 2003. Nele, o ex-presidente expôs qual seria sua perspectiva de política externa, que seria a conciliação entre os interesses nacionais e a busca pela cooperação: “o discurso diplomático brasileiro parece reconhecer a possibilidade de convivência harmônica – prática e conceitual – entre interesse nacional e solidariedade” (Nasser 2012, 234). Desse modo, a projeção de poder seria compatível com

a diplomacia da solidariedade do seu governo, principalmente por meio da cooperação humanitária.

A busca de protagonismo e liderança em todos esses aspectos ajudam na consolidação internacional do reconhecimento do Brasil como ator humanitário, mesmo que as iniciativas tenham sido enfraquecidas pelos governos seguintes. As consequências de tal status afetaram positivamente os objetivos de longo prazo da PEB, a busca por relevância e autonomia. Isso aumentou a penetração do país na área da cooperação humanitária e permitiria a difusão de uma agenda política de interesse do país na consolidação de normas e princípios internacionais. Com voz mais ativa e participação crescente nos foros e organizações internacionais, uma maior projeção internacional foi obtida mais naturalmente. Exploramos, na seção seguinte, de que forma essa busca por maior atuação internacional opera, principalmente por meio do emprego do soft power.

Soft Power e cooperação humanitária

A busca, ao menos retórica, por um sistema humanitário mais autônomo, justo e eficaz não implica abrir mão de ganhos no nível nacional. As estratégias brasileiras de política externa que tinham a cooperação humanitária como ferramenta proporcionavam um jogo de soma positiva para o país e para a ordem internacional, com ganhos para ambas as esferas. Tanto nos discursos políticos e diplomáticos, quanto na prática, fica evidente a convivência entre interesse nacional e solidariedade (Nasser 2012).

A cooperação Sul-Sul estabelecida pelo Brasil neste século XXI se pauta por essa lógica e motivou uma série de ações e medidas. Exemplos são o G-20 Comercial, o Fórum IBAS e o grupo dos BRICS. Todas essas iniciativas abarcam Estados com diferentes capacidades políticas e materiais, mas que se unem em concerto para alcançar objetivos e metas em comum, contribuindo para o fortalecimento do soft power nacional.

O soft power se difere dos componentes materiais de poder, pois não depende de elementos militares ou recursos naturais para promover os interesses de um Estado. A expressão soft power se refere, grosso modo, à capacidade de influenciar o processo decisório de um Estado a partir da sua cooperação, sem que haja o emprego de componentes materiais de poder.

Joseph Nye (Nye Jr 2004, 10) define o soft power como “a habilidade de conseguir o que você quer através da atração ao invés da coerção ou de pagamentos. Ele surge da atratividade da cultura de um país, seus ideais políticos e suas políticas. Quando nossas políticas são vistas como legítimas aos ol-

hos dos outros, nosso soft power é realçado”.⁹ Não se trata de influência, mas de uma estratégia de aplicação da política de poder, dado que influência não é o mesmo que poder (Morgenthau 2003, 52). Posteriormente, Nye Jr reforça essa estrutura tripartite sobre a qual o soft power de um Estado se estrutura, apontando que trata-se de conceito descritivo, não normativo (2011, 81)¹⁰.

No caso brasileiro, o soft power é empregado como estratégia política para legitimação dos interesses nacionais, principalmente em função da limitação dos componentes materiais de poder (Kenkel 2013, 276). Ainda que complementada por componentes materiais de poder, como é o caso da atuação brasileira em operações de paz ou no desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear (Carvalho e Valença 2014), a retórica brasileira se estrutura no papel central do soft power como forma de alcançar seus objetivos. Assim, e por meio de uma política externa não-confrontativa, o Brasil operacionaliza o uso de seu soft power a partir de três vertentes: sua cultura, a promoção de seus valores políticos no nível regional e a diplomacia (Milaniet al. 2014, 50).

A diversificação de parcerias e a defesa do multilateralismo foram operacionalizadas como ferramentas da estratégia de soft power brasileiro. Daniel Flesmes, por exemplo, ao criticar as limitações brasileiras para se tornar uma potência dominante, principalmente na dimensão militar, ressalta que a ruptura violenta da ordem internacional é improvável. Com isso, estratégias de viés institucional, como a formalização de coalizões no âmbito da cooperação Sul-Sul pareceriam mais promissoras para alterar a hierarquia internacional dos Estados (Flesmes 2010). A essa estratégia ele chama de soft balancing, que significa a busca pelo balanço de poder no sistema internacional, por meio do emprego de mecanismos não-militares. Com isso, e por meio da promoção de novas formas de poder na política internacional, Estados como o Brasil teriam melhores condições de se projetar como global players, ocupando e consolidando espaços políticos em uma arena internacional dinâmica.

Mais do que iniciativas específicas, a promoção do multilateralismo como aspecto norteador das relações internacionais reforça princípios constitucionais brasileiros e dá maior legitimidade ao pleito de liderança do país.

⁹ No original, em inglês: “What is soft power? It is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced”.

¹⁰ Apesar de popularizado por Nye Jr em 2004, o conceito subjacente à ideia de soft power não é novo na política internacional. Autores como Hans Morgenthau (2003) já discutiam a influência do poder brando em seus trabalhos, referindo-se a ele como mais uma estratégia de aplicação da política de poder.

Não obstante essa dimensão principiológica, uma ordem internacional estruturada no multilateralismo garantiria a manutenção do equilíbrio de poder nas relações internacionais e refletiria o pleito, influência e retórica de Estados com menor capacidade material de poder (Hirst, Soares de Lima e Pinheiro 2010, 29).

Podemos dizer, assim, que a retórica política e as estratégias diplomáticas promovidas durante o governo Lula eram estruturados a partir de elementos de soft power. O objetivo era que o Brasil alcançasse reconhecimento, respeito e prestígio internacionais (Ricupero 2010). O seu emprego pela política externa brasileira estaria de acordo com a posição do Brasil no sistema internacional e compatível com seus interesses estratégicos. Cientes das limitações em termos de componentes materiais de poder, os decisores políticos focaram na projeção brasileira como liderança regional e global player, não como potência. Em sua esteira, o projeto internacional brasileiro mostrar-se-ia inclusivo e reforçaria o pleito pela ordem internacional mais justa.

A política externa no início do século XXI foi, portanto, orientada por uma combinação de solidariedade internacional e de defesa dos valores e interesses brasileiros. Tais elementos podem até parecer irreconciliáveis à primeira vista, mas, justificou-se como sendo do interesse brasileiro no longo prazo que países vizinhos e amigos superem a condição do subdesenvolvimento e não sucumbam diante de situações de convulsão sociopolítica ou conflitos armados (Amorim 2009).

Uma forma pela qual o soft power brasileiro opera, principalmente no que se refere a vertente estruturante da cooperação humanitária, é por meio dos programas de distribuição de renda. Iniciativas como o Bolsa Família, além de desempenharem papel socioeconômico doméstico, também serviram de inspiração para outros programas similares ao redor do mundo. As experiências bem sucedidas percebidas foram promovidas para o exterior, de forma que o Brasil ganharia espaço como ator engajado na promoção de uma ordem internacional mais justa e igualitária.

De forma semelhante podemos mencionar a diplomacia presidencial, iniciada nos governos FHC e intensificada nos governos de Lula. O carisma do então presidente contribuiu para a construção de uma imagem positiva do Brasil no cenário internacional (Carvalho and Valença 2014), de modo que seu envolvimento quase pessoal em diversas questões ajudou a promover o Brasil em diferentes esferas. Tem-se, assim, o emprego do soft power para melhorar a posição e influência brasileiros por meio da diplomacia e da transmissão dos valores políticos de uma ordem plural e multilateral, principalmente a partir do Sul Global.

Essas ações afetaram positivamente o Brasil na área da cooperação

humanitária. Devido a sua experiência e expertise, além da atuação de agências especializadas, o Brasil reforçou sua atuação principalmente nas áreas de assistência alimentar e de transferência do know-how agrícola. Dois exemplos são o Programa de Aquisição de Alimentos para a África (PAA África) e o PAA Colômbia. Este último, caracterizado como “Fortalecimento da Agricultura Familiar como Modelo Agroalimentar para Autossuficiência” colaborou para o processo da paz na Colômbia (MRE 2015), promovendo garantias nos programas de reintegração e recuperação econômica. Outro caso a ser citado foi o maior porte na área humanitária de cerca de quinhentos mil dólares em doações para o Sudão e pouco mais de quinhentos mil reais para campos de refugiados saharawis na Argélia (Kenkel 2010, 30).

A atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) também pode ser apontada como braço para as ações de cooperação humanitária. Após experiência bem sucedida no Cerrado brasileiro, foi possível replicar e adaptar as estratégias para emprego em Gana, no ano de 2006, bem como nos esforços para a produção de algodão no Mali, Chade e Burkina Faso, esta inspirada no programa Fome Zero.

O pertencimento do Brasil ao Sul Global e a exportação de suas iniciativas de políticas públicas bem sucedidas para o plano internacional sugerem que a atuação do país era diferenciada. Apesar de inseridas em um planejamento compatível com suas estratégias de política externa visando atingir seus objetivos de longo prazo e a busca por liderança regional, as iniciativas de cooperação humanitária – e não assistência, como apontamos anteriormente – destacavam o país dentre o rol de doadores internacionais. O Brasil não subordinava a sua ajuda a metas específicas, como é o procedimento comum, preferindo alinhar os seus projetos com necessidades locais claramente identificadas em função de efeitos econômicos e sociais sustentáveis. A imagem buscada pelo país era de que essa cooperação não se dava de forma hierárquica e era estruturada a partir de iniciativas adequadas a cada país que celebrava o acordo de cooperação. Em termos qualitativos, isso ajudava a construir uma imagem do Brasil de liderança colaborativa, legítima e sem que houvesse a imposição de contrapartidas, o que ocasionalmente motivava críticas de seus opositores.

O emprego do soft power impulsionou a construção do projeto internacional brasileiro. As iniciativas levaram a área de influência brasileira para além da América do Sul, tornando o Brasil uma liderança no e do Sul Global. Ainda, o soft power, operacionalizado por meio da diplomacia, das coalizões Sul-Sul e da cooperação humanitária internacional, constituiu forma eficaz de alcançar os objetivos do país na política internacional, mesmo que algumas metas não fossem alcançadas, como a obtenção de um assento permanente

no CSNU. Mas, por outro lado, ajudaram a posicionar o Brasil em termos de liderança em coalizões como o G-20, o IBAS e os BRICS.

Conclusão

A cooperação humanitária foi uma marca característica das relações internacionais do Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI. Ela reforçou a busca dos objetivos de longo prazo da PEB por meio de estratégias de superação das limitações de poder do país, sem criar condições de insegurança para seus parceiros e vizinhos. Além disso, serviu para construir uma rede envolvendo os Estados assistidos por essa colaboração. Com o exercício do soft power, o Brasil assumiria uma posição de liderança regional, almejando a posição de “primeiro dos últimos” (Lima 2005). Por meio da promoção de iniciativas que refletiam um jogo de soma positiva, o Brasil buscou alterar a estrutura de poder global vigente.

Nesse contexto, infere-se que a partir dos anos 2000 a diplomacia da “autonomia por diversificação” levou o país a ambicionar por maior autonomia e prestígio nas relações internacionais. A atuação brasileira cada vez mais presente no campo da cooperação humanitária foi um dos meios pelos quais a política externa brasileira alcançaria seus objetivos.

Dada a ausência de excedentes materiais de poder, a diversificação de parcerias, o multilateralismo e a solidariedade seriam instrumentos de projeção internacional. É válido ressaltar que o compromisso com a solidariedade e o maior ativismo humanitário não são incongruentes. Nesse sentido, observa-se como o governo e a diplomacia do período fizeram uso do soft power nacional.

Alguns benefícios do exercício do soft power a partir da cooperação humanitária podem ser destacados. Um deles é que o Brasil passou a ser tornar um membro mais atuante das relações internacionais, indo além da retórica discursiva. Ademais, passa a se desenvolver um bom relacionamento com os países que recebem essa ajuda, promovendo relações de cooperação em outras áreas.

Entretanto, notamos que os esforços de manter a colaboração humanitária não foram continuados pelos governos Dilma Rousseff e de Michel Temer. Além de demonstrarem menor interesse em política externa que FHC e Lula, a redução das iniciativas promovidas por esses presidentes pode ter relação com o encerramento das atividades da CG Fome, em 2016. O fim da CG Fome comprova, para alguns, a baixa institucionalização dessa vertente humanitária brasileira e que “o papel do Brasil como ator humanitário está

fortemente sujeito a oscilações econômicas e reorientações políticas e o engajamento da sociedade civil brasileira em assuntos e iniciativas humanitárias ainda é incipiente” (Abdenur e Sochaczewski 2016, 67).

No entanto, Celso Amorim, sugere que o recuo no tema parece ser mais conjuntural:

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 (Amorim 2016, 104).

Independentemente de qual explicação se oferece para a redução dessas estratégias, desafios podem ser percebidos atualmente em relação a essa temática, principalmente dada à recente crise econômica e política vivenciada pelo Brasil. Entre eles estão o precário orçamento destinado à cooperação humanitária, a falta de profissionais especializados e a ausência de um marco regulatório internacional para cooperação.

Para além dessas questões, as estratégias de cooperação humanitária desenvolvidas entre 2003 e 2012 como forma de exercício do soft power e maior protagonismo internacional trouxeram maior atenção da comunidade internacional. Embora seus resultados não sejam consensuais, a projeção do Brasil em fóruns multilaterais e a liderança exercida em organismos internacionais, como a OMC, são fatos percebidos durante esse período.

Em termos de alcance dos interesses nacionais, a atuação brasileira pela busca de um comércio internacional mais inclusivo, principalmente para os produtos nacionais, e a pressão pela redução de subsídios agrícolas por parte dos governos europeus por meio de coalizões, como o G-20 comercial, exemplificam como a cooperação humanitária pode ser redirecionada para além das questões de solidariedade. Há retornos concretos para o país a partir dessas ações.

Dessa forma, analisar a política externa brasileira a partir da cooperação humanitária traz à tona possibilidades de atuação concretas, sem que haja prejuízo da dimensão política nacional ou internacional. O Brasil pôde pautar sua inserção internacional a partir dos seus problemas domésticos, com a adoção de uma postura mais horizontal, alcançando assim mais projeção e prestígio no cenário internacional (Whitall, Reis e Deus 2016, 15). Por

se tratar de um Estado emergente, a contribuição brasileira visava não apenas a correção de desigualdades no sistema internacional, mas a construção de elementos que permitissem que sua participação se mantivesse, mesmo sem as condições materiais de poder para se tornar potência global.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, Adriana; SOCHACZEWSKI, Monique. O Brasil como ator humanitário: mapeando sua relevância para o conflito sírio. In: Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016
- Amorim, Celso. A política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53 N1, p. 214-240. IBRI, Brasília. 2010.
- Amorim, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, 18(2): 67-75, 2009.
- Bellamy, A. J. Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society. v. 29, n. 03, p. 1-20, 26 jun. 2003.
- Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso na Sessão de posse no Congresso Nacional. Brasil, 01 jan. 2003. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf>. Acesso em 20 maio 2018.
- Bruke, A. Security cosmopolitanism. *Critical Studies on Security*, v. 1, n. 1, p. 13-28, abr. 2013.
- Carvalho, Gustavo, Marcelo M Valença. 2014. "Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy." *Brazilian Political Science Review* v. 8, n. 3, p. 66-94. doi:10.1590/1981-38212014000100021.
- De Campos Mello, F. Política Externa Brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral. In: LAZAROU, E. (Ed.). *Multilateralismo nas Relações Internacionais*. Tradução. Rio de Janeiro: [s.n.]. p. 109-126.
- Flemes, Daniel. O Brasil na Iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53 N1, p. 141-156. IBRI, Brasília. 2010.
- Fonseca Jr., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- Hamann, E. P. A 'Responsabilidade de Proteger' e 'ao Proteger': breve histórico e alguns esclarecimentos. *CEBRI Dossiê*, v. 2, p. 25-29, 16 jul. 2012.
- Hirst, Mônica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. "A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios". *Nueva Sociedad Especial em Português*: 23-29. 2010. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/ep-2010.pdf>>. Acesso em 23 abril 2018.

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010-2013*. Brasília: IPEA/ABC, 2016.
- Jones, Cynthia. A cooperação humanitária atual: como o Brasil pode contribuir? In: *Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil*. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.
- Kaldor, M. Comment on security cosmopolitanism. *Critical Studies on Security*, v. 1, n. 1, p. 42-45, abr. 2013.
- Kenkel, K. M. Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa. *Journal of International Peacekeeping*, v. 17, n. 3-4, p. 272-292, 1 jan. 2013.
- Kenkel, Kai Michael. Democracia, ajuda humanitária e operações de paz na política externa brasileira recente: as escolhas de uma potência emergente. In: *O Brasil no contexto político regional*. Cadernos ADENAUER (São Paulo), 4: 24-33, 2010.
- Lima, M. R. S. DE. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, p. 4-19, 21 fev. 2005.
- Milani, Carlos R. S. et al. 2014. *Atlas da Política Externa Brasileira*. 1^{ffi} ed. Rio de Janeiro: Eduerj.
- Milani, Carlos. Sul tenta construir conceitos próprios para a cooperação. Entrevista. In: *Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil*. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016
- Ministério de Relações Exteriores (MRE). Site do MRE. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/13229-historico-da-cooperacao-humanitaria-brasileira>>. Acesso em 04 maio 2018.
- Morgenthau, H. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Tradução. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo e Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 1-1136
- Murthy, C. S. R., Kurtz, G. International Responsibility as Solidarity: The Impact of the World Summit Negotiations on the R2P Trajectory. *Global Society*, v. 30, n. 1, p. 38-53, 5 nov. 2015.
- Nasser, Filipe. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai e DE MORAES, Rodrigo. *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*, Brasília: Ipea, 2012.
- Nye, J., Jr. *The Future of Power*. Tradução. New York: Public Affairs, 2011.
- Nye, Joseph. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. 7^{ffi} ed. São Paulo: Editora Gente, 2009.
- Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 1^{ffi} ed. New York: Public Affairs, 2004.
- ONU. *Background Information on the Responsibility to Protect*. Department of Public Information, Março 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/>

- preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>. Acesso em 15 maio 2018.
- Pecequillo, Cristina. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 51 N2, p. 136-154. IBRI, Brasília, 2008.
- Pinheiro, L. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 305-335, 1 jul. 2000.
- Pinheiro, L.; HIRST, M. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n. 1, p. 5-23, 12 set. 1995.
- Pinheiro, L.; SALOMÓN, M. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40-59, 27 jul. 2013.
- Ricupero, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: Uma diplomacia Carismática e Intransferível A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos estud. - CEBRAP* (87). 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf>>. Acesso em 23 maio 2018
- Rondó Filho, Milton. Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil: a experiência da CGFome. In: *Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil*. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016
- Saraiva, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, v. 1, n. 1, p. 1-9, 30 jun. 2010.
- Saraiva, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais*, n.37, IPRI/Lisboa, p.63-78, 2013.
- Saraiva, Miriam G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. *Mural Internacional* Ano 1 n.1. RI de Janeiro, PPGRI/UERJ, jan/jun.2010. p.45-52.
- Soares de Lima, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, vol. 82, nffl 1, pp. 21-40, 2006.
- Soares de Lima, Maria Regina. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 82, 2005: 04-19.
- Soares de Lima, Maria Regina. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Latin American Trade Network (LATN)*. Buenos Aires, abril de 2005.
- Themné, L., Wallerstein, P. Armed Conflicts, 1946-2011. *Journal of Peace Research*, v. 49, n. 4, p. 565-575, jul. 2012.
- Valença, Marcelo M, and Ana Paula Baltasar Tostes. 2015. "A Inserção Internacional Brasileira por meio da Consolidação das Normas de Prevenção de Conflitos

e Proteção aos Civis em Conflitos Armados: possibilidades a partir da Responsabilidade Ao Proteger.” Revista da Escola de Guerra Naval v. 21, n. 1, p. 63–82.

Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, vol. 29, n. 2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. 2007.

Waltzer, M. On Humanitarianism. Foreign Affairs, p. 1–10, jul. 2011.

Whittall, Jonathan; REIS, Renata; DEUS, Susana de. O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências. In: Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.

Wibben, A. T. R. Human Security: Toward an Opening. Security Dialogue, v. 39, n. 4, p. 455–462, ago. 2008

RESUMO

O tema da cooperação humanitária se mostrou central para as estratégias de política externa brasileira na virada para o século XXI. Ela foi utilizada como ferramenta para projeção do país, consoantes seus objetivos de longo prazo, para alcançar um papel de liderança internacional, a partir de iniciativas nacionais tidas como bem sucedidas. Este artigo explora o papel da cooperação humanitária na política externa brasileira para evidenciar que, ainda que não fosse a única política desenvolvida, evidenciou o soft power brasileiro e permitiu que o país alcançasse proeminência e colocasse seus interesses nas agendas internacionais.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa Brasileira; Cooperação Humanitária; Soft Power.

*Recebido em 30 de agosto de 2018.
Aprovado em 15 de fevereiro de 2019.*