

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – “MIN. ALCIDES CARNEIRO” – JOÃO PESSOA/PB
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RODOLFO FERNANDES E SILVA

**COALIZÕES SUL-SUL COMO ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO
INTERNACIONAL BRASILEIRA: O IBAS**

**JOÃO PESSOA – PB
2011**

RODOLFO FERNANDES E SILVA

**COALIZÕES SUL-SUL COMO ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO
INTERNACIONAL BRASILEIRA: o IBAS**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof^a. Dr. Henrique Altemani de Oliveira

JOÃO PESSOA – PB
2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

S586c Silva, Rodolfo Fernandes e.
Coalizões sul-sul como estratégia de inserção internacional brasileira: o IBAS / Rodolfo Fernandes e Silva. – 2011.
55f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações Internacionais, 2011.

“Orientação: Prof. Dr. Henrique Altemani de Oliveira, Curso de Relações Internacionais”.

1. Cooperação Sul - Sul. 2. IBAS. 3. Inserção internacional - Brasil. I. Título.

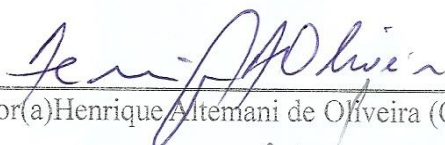
21. ed. CDD 327.17

FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

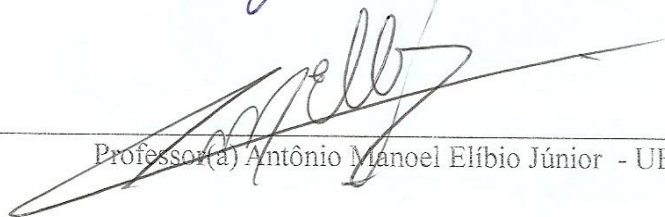
ALUNO(A): RODOLFO FERNANDES E SILVA
MATRÍCULA: 071520988

**COALIZÕES SUL-SUL COMO ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO
INTERNACIONAL BRASILEIRA: O IBAS**

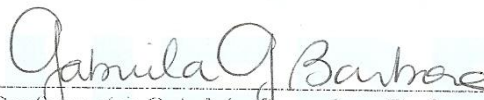
Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba.



Professor(a) Henrique Altamiani de Oliveira (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Antônio Manoel Elfbio Júnior - UEPB



Professor(a) Gabriela Gonçalves Barbosa - UEPB

João Pessoa, 01 de dezembro de 2011.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo fazer um estudo sobre as coalizões sul-sul, em especial o IBAS, durante os dois mandatos de Lula. Para isso, nossa pesquisa se baseia nas principais obras acadêmicas acerca do tema e também em alguns sites oficiais. A política externa brasileira, com a ascensão do governo da Lula, passou a adotar uma postura mais autônoma no sistema internacional. A eleição de Lula, com um discurso de mudança, que ganhou grande apoio da sociedade brasileira, dentre outros fatores, deram impulso à nova estratégia de inserção internacional do país através das coalizões sul-sul. No dia 6 de junho de 2003, o Brasil convoca a África do Sul e Índia para uma reunião de seus chanceleres em Brasília. Desta reunião, saiu a Declaração de Brasília, que instituiu a formação do IBAS. Essa cooperação trilateral é um instrumento para alcançar a promoção do desenvolvimento social e econômico, como também na reversão de políticas protecionistas e práticas distorcidas do comércio. Contudo, essa estratégia não foi bem aceita inicialmente, principalmente pelos que defendiam a postura liberal adotada anteriormente pelo Itamaraty e por parte da sociedade brasileira. Para alguns, a melhor forma de inserção internacional deveria ser através de alianças com as nações ricas, em especial os Estados Unidos, e as nações em desenvolvimento deveriam ter um papel secundário nesse processo. Criticava-se também a falta de interesses reais e as grandes diferenças – econômicas, culturais, demográficas, dentre outras - entre Índia, Brasil e África do Sul. Desta forma, surge a indagação sobre os ganhos obtidos pelo país ao adotar essa postura. Chegando o final do governo Lula, é possível fazer uma delimitação temporal que vai de 2003 à 2010, e analisar as coalizões sul-sul como estratégia de inserção internacional do Brasil, tomando com exemplo o Fórum de Diálogo IBAS.

Palavras-chave: IBAS. Cooperação Sul-Sul. Política Externa Brasileira. Governo Lula

ABSTRACT

This work aims to make a study on South-South coalitions, especially the IBSA during Lula's two terms. Our research is based on major scholarly works on the subject and also in some official sites. Brazilian foreign policy, with the rise of Lula's government, began to adopt a more independent stance in the international system. Lula's election, with an address change, which has gained wide support from the Brazilian society, among other factors, gave new impetus to international insertion strategy of the country through South-South coalitions. On June 6, 2003, Brazil calls to South Africa and India for a meeting of their foreign ministers in Brasilia. This meeting left the Brasilia Declaration, which established the formation of IBSA. This trilateral cooperation is an instrument for achieving the promotion of social and economic development, as well as the reversal of protectionist policies and trade distorting practices. However, this strategy was not initially well received, for some, the best form of international integration should be through alliances with the rich nations, especially the United States and developing nations should have a secondary role in this process. It also criticized by the lack of real interests and the big differences - economic, cultural, demographic, and others - including India, Brazil and South Africa. In this way, the question arises about the gains made by the country to adopt this posture. Reaching the end of Lula's government, it is possible to make a demarcation time ranging from 2003 to 2010 and look at the South-South coalitions as a strategy for international insertion of Brazil, taking as an example the IBSA Dialogue Forum.

Keywords: IBSA. South-South coalitions. Brazil's foreign policy. Lula's Government.

SUMÁRIO

ABREVIATURAS E SIGLAS.....	06
1 INTRODUÇÃO.....	07
2 NOVA ORDEM INTERNACIONAL, POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A RETOMADA DAS COALIZÕES SUL-SUL.....	09
2.1 Uma ordem em transição.....	09
2.2 Dois traços marcantes da PEB: A questão do desenvolvimento e o multilateralismo.....	12
2.2.1 A questão do desenvolvimento.....	13
2.2.2 Multilateralismo.....	16
2.3 A Política Externa do Governo Lula (2003-2010).....	18
2.4 Cooperação Sul-Sul.....	21
2.4.1 Contexto Histórico.....	19
2.4.2 G 20.....	24
3 UM EXEMPLO DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: O GRUPO IBAS.....	28
3.1 As relações bilaterais Brasil- África do Sul.....	29
3.2 As relações bilaterais Brasil-Índia.....	30
3.3 O contencioso das patentes e o surgimento do Ibas.....	34
3.4 O Fórum de Diálogo Ibas.....	36
3.5 Críticas e desafios.....	44
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS.....	48
ANEXO.....	51

ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPIC	Acordo Internacional sobre Direitos de Propriedade Intelectual
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
EUA	Estados Unidos da América
GATT	Acordo Geral de Comércio e Tarifas
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
ISI	Modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PEB	Política Externa Brasileira
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SGP	Sistema Geral de Preferências
UE	União Européia
UECSS	Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

1 INTRODUÇÃO

A política externa brasileira, com a ascensão do governo Lula, passou a adotar uma postura mais assertiva no sistema internacional. A eleição de Lula, com um discurso de mudança econômica para superar as dificuldades que o país vinha enfrentando, ganhou grande apoio da sociedade brasileira, esse, dentre outros fatores que serão detalhados posteriormente, deram impulso à nova estratégia de inserção internacional do país através das coalizões sul-sul.

Essa estratégia começou logo no início do primeiro mandato, em 2003, com as várias visitas que Lula fez aos países do eixo sul. No dia 6 de junho de 2003, o Brasil convoca a África do Sul e Índia para uma reunião de seus chanceleres em Brasília. Antes do final do mesmo ano, foi criado o Fórum IBAS, também conhecido como G-3.

Desta reunião, saiu a Declaração de Brasília, que instituiu a formação do IBAS. Neste fórum, dentre outras coisas, ficou acordado a defesa de alguns princípios como o fortalecimento e reforma da Organização das Nações Unidas (ONU); reforma do Conselho de Segurança da ONU, combate à fome; desenvolvimento socioeconômico; comércio justo; etc. Essa cooperação trilateral busca ser um instrumento para alcançar a promoção do desenvolvimento social e econômico, como também na reversão de políticas protecionistas e práticas distorcidas do comércio.

Contudo, essa estratégia não foi bem aceita inicialmente, principalmente pelos que defendiam a postura adotada anteriormente pelo Itamaraty, e por parte da sociedade brasileira. Para alguns, a melhor forma de inserção internacional deveria ser através de alianças com as nações ricas, em especial os Estados Unidos, e as nações em desenvolvimento deveriam ter um papel secundário nesse processo. Criticava-se também a falta de interesses reais e as grandes diferenças – econômicas, culturais, demográficas, dentre outras - entre Índia, Brasil e África do Sul.

Desta forma, surge a indagação sobre os ganhos obtidos pelo país ao adotar essa postura. Chegando o final do governo Lula, é possível fazer uma delimitação temporal que vai de 2003 a 2010, e analisar as coalizões sul-sul como estratégia de inserção internacional do Brasil, tomando com exemplo o Fórum de Diálogo IBAS.

Este trabalho tem como objetivo fazer um estudo sobre as coalizões sul-sul, em especial o IBAS, durante os dois mandatos de Lula. Para isso, nossa pesquisa se baseia nas principais obras acadêmicas acerca do tema e também em alguns sites oficiais. No intuito de produzir uma pesquisa clara e objetiva, o trabalho é dividido em duas partes.

Na primeira seção foram escolhidos dois fatores que acreditamos ter impulsionado o retorno das coalizões sul-sul. O primeiro diz respeito à Nova Ordem Internacional, nesta parte, são analisados cinco fenômenos, definidos por Guilhon (2006) e três traços, identificados por Saraiva (2007) que nos ajudam a compreender os novos desafios que os países em desenvolvimento enfrentam na sua estratégia de inserção internacional. O segundo faz menção à política externa brasileira, e foram escolhidos dois de seus traços marcantes: a questão do desenvolvimento e o multilateralismo. A penúltima parte da primeira seção faz uma breve análise sobre o retorno das coalizões sul-sul, enquanto que a última aborda a política externa do governo Lula, focando das coalizões sul-sul.

A segunda seção do trata do grupo IBAS em si. A primeira parte faz uma breve análise, baseada em Bueno (2010), sobre a relação bilateral entre Brasil e África do Sul e Brasil e Índia. Na segunda abordamos a questão do contencioso das patentes que é considerado como um dos fatos que mais contribuiu para a institucionalização do grupo. Em seguida, fazemos uma abordagem sobre as atividades do grupo nesses oito anos. Por fim, apresentamos algumas críticas e desafios enfrentados.

2 NOVA ORDEM INTERNACIONAL, POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A RETOMADA DAS COALIZÕES SUL-SUL

2.1 Uma ordem em transição

A ordem internacional no imediato pós Guerra Fria é marcada pelo unilateralismo, tendo os Estados Unidos como única superpotência mundial. A queda da União Soviética e a reconfiguração da balança mundial de poder, dentre outros fatores, impuseram novos desafios à inserção internacional dos países em desenvolvimento. Antes de iniciarmos a abordagem sobre as coalizões sul-sul, consideramos importante fazer uma breve análise sobre o sistema internacional no período em que foram retomadas. Para atingir esse objetivo, tomamos como base cinco processos que Guilhon (2006) destaca como delineadores da ordem internacional contrastante com a precedente; e três traços, identificados por Saraiva (2007), que, segundo a autora, tiveram maior impacto sobre a formulação e implementação da política externa brasileira e de sua opção pelas coalizões sul-sul, são eles: o liberalismo econômico, a defesa da democracia e a opção pelo regionalismo. Esses três fatores apontados por Saraiva (2007) são de grande importância para a compreensão da reformulação da política externa brasileira neste período.

Na tentativa de caracterizar o atual período de transição na ordem internacional em termos de processos inéditos ou que se desenvolveram com novo vigor desde o final da Guerra Fria, Guilhon (2006) destaca cinco processos que, segundo o autor, podem ser aceitos como delineadores de uma ordem internacional contrastante com a ordem precedente, no sentido de que introduzem novos processos e produzem novos atores que se organizam em torno de novas questões. São esses os processos: despolarização, dissociação hegemônica, transnacionalização, descontentação e a nova vulnerabilidade do Estado. (GUILHON, p. 13, 2006)

De acordo com Guilhon (2006) após a queda da União Soviética não surgiu uma nova polarização e nem uma inédita igualdade entre as nações, mas sim uma despolarização. O autor (2006, p.23) afirma que “não existe mais uma potência ou conjunto de potências que constitua um pólo oposto aos Estados Unidos, seja em matéria de organização de mercado, de sistema político, de liderança ou de objetivos militares”. E também que “os EUA já não detêm a primazia da competitividade, mas a

compartilha com um grupo de países que, sem sua cooperação, não conseguiria exercer supremacia, nem mesmo militar, em caráter permanente.” (*ibidem*), Assim, essa nova situação constrange os Estados a novos alinhamentos e faz com que passem a buscar novas alianças.

À hegemonia dissociada correspondem dois aspectos implícitos no processo de despolarização (*ibidem*, p. 14). De acordo com Guilhon (*ibidem*)

Por um lado, a perda de supremacia econômica absoluta restringiu a capacidade dos EUA para transformarem sua liderança política e militar em hegemonia. Por outro lado, as potências que seriam capazes de rivalizar com os EUA em termos comerciais e financeiros não parecem dispostas a pagar os custos de liderança política e da capacidade de decisão militar que uma disputa pela hegemonia global pode implicar.”

Assim, segundo Guilhon (*ibidem*) “ao contrário de uma convergência entre a supremacia política, militar e econômica, que são as bases da hegemonia, há uma dissociação entre essas dimensões.” Essa dissociação transforma os realinhamentos em cálculos complexos de custo e benefício, visto que, as alianças comerciais e financeiras não são necessariamente coincidentes com as convergências políticas e militares. Um país pode cooperar com outro em uma esfera e ter postura divergente em outra, com, por exemplo, os EUA e a Venezuela, nesse caso o primeiro possui uma postura fortemente contrária à política do segundo, contudo, se configuram como um dos maiores compradores do petróleo venezuelano.

A transnacionalização, segundo Guilhon (2006) se trata da propriedade que certos fenômenos têm em projetar seus efeitos através das fronteiras nacionais. Como exemplo, o autor cita a transnacionalização de determinados efeitos das atividades econômicas e sociais, que inclui a globalização do processo produtivo, dos processos de formação de opinião pública e de organização de interesses e circulação de idéias. Desta forma, os Estados não perderam apenas o monopólio da definição da agenda internacional, como, em grande parte essa agenda hoje é influenciada pela opinião transnacional (*ibidem*). Guilhon (*ibidem*, p. 15) afirma que “a transnacionalização obriga os Estados a se confrontarem com novos atores e novos temas e os força a conceber uma nova diplomacia.” O que impõe grandes desafios ao Estado contemporâneo.

A descontentação, segundo Guilhon (*ibidem*, p.14) se dá pela percepção das lideranças e da opinião internacional de que se o risco de confrontação global não é mais o princípio regulador das relações internacionais, desta forma, tudo é permitido. Para Guilhon (*ibidem*), ao contrário do processo de mútua contenção na Guerra Fria, se

tornou mais provável que as dimensões das relações internacionais - econômicas, políticas e militares - dêem margem a mecanismos relativamente independentes de cooperação e conflito. Em cada uma dessas dimensões citadas, afirma o autor, será possível cooperar em uma, rivalizar em outra e confrontar na terceira, independentemente do que aconteça em cada uma das demais.

Por fim, Guilhon (2006) cita a inversão da vulnerabilidade entre o Estado e os atores sociais. O Estado, por definição, concentra poder em termos de recursos econômicos, de violência e de moral, que o indivíduo e mesmo os atores coletivos da sociedade estão diante dele, numa relação de vulnerabilidade quase absoluta. Contudo, afirma o autor (*ibidem*, p.15), “em decorrência da transnacionalização, indivíduos, grupos e organizações de todo tipo, passaram a concentrar uma capacidade de destruição desproporcional à capacidade da sociedade, e mesmo do Estado, de se defender.” Temos como exemplo atual o terrorismo, o narcotráfico, o tráfico de imigrantes, entre outros. De acordo com Guilhon (*ibidem*), “a crescente vulnerabilidade dos Estados face à ameaças transnacionais exige um grau de cooperação internacional muito superior ao que os governos estariam dispostos a adotar.”

Saraiva (2007, p.43) afirma que

Esta nova ordem internacional colocou para os países do sul novos constrangimentos e diferentes opções de inserção internacional. Deste grupo de novos constrangimentos e novas opções de inserção, três traços tiveram maior impacto sobre a formulação e implementação da política externa brasileira e de sua opção pela cooperação sul-sul.

De acordo com a autora, esses três traços são: o liberalismo econômico; a defesa da democracia; e a opção pelo regionalismo. No campo econômico, temos o liberalismo econômico. Saraiva (*ibidem*) considera que

No caso brasileiro, a concorrência global por mercados e investimentos trouxe para o país a necessidade de se reinserir competitivamente na economia internacional. Embora o modelo de desenvolvimento ISI¹ tenha sido superado, o bom resultado do crescimento econômico proporcionou a organização de setores desenvolvimentistas e protecionistas fortes e estáveis, e gerou uma estrutura industrial diversificada.

Assim, “desde o início dos anos 90, existe no Brasil certo equilíbrio entre um pensamento liberal recente e outro mais nacionalista e desenvolvimentista sobre os rumos da estratégia de desenvolvimento a ser adotada.” (*ibidem*). Segundo Saraiva,

¹ Modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações.

Isso levou, na prática, a um processo de “liberalização condicionada”. Houve uma mudança do paradigma estruturador da economia nacional e características próprias do liberalismo foram implementadas, de forma gradual e descontínua. Em termos produtivos, a transnacionalização progressiva atuou como parte deste processo. O peso do avanço tecnológico como variável da produção criou um abismo ainda maior entre os países mais e os menos desenvolvidos (*ibidem*).

O segundo traço identificado por Saraiva é a defesa da democracia:

a defesa da democracia como roteiro para as novas formas de inserção e adequação internacionais sugeridas para os países emergentes. A aceitação da universalidade do valor da democracia ocidental colocou-se como mecanismo de adesão à idéia básica do Ocidente de defesa do regime democrático e atuou como canal para novos espaços de atuação. (*ibidem*, p.44)

De acordo com Saraiva (*ibidem*) a diplomacia brasileira passa a então ver na democracia um auxílio para atingir as metas de desenvolvimento perseguidas:

Na nova concepção da diplomacia brasileira, adotar como marco normativo a defesa da democracia ajudaria o país a atingir as metas de desenvolvimento almejadas; e isso então favoreceu uma pequena inflexão na tradição não-intervencionista da PEB na direção de se adaptar mais aos novos padrões da política internacional.

Por último, temos a opção pelo regionalismo, que de acordo com Saraiva (*ibidem*) “se traduziu desde formas mais superficiais de cooperação entre países, até experiências mais profundas de união aduaneira ou até mesmo de mercado comum.”

Desta forma,

No âmbito latino-americano as experiências de integração regional experimentaram avanços, através de esquemas sub-regionais em termos internacionais o regionalismo teve um importante papel no novo modelo de integração adaptado ao padrão econômico liberal, tomado como uma forma de aumentar a competitividade econômica e de enfrentar desafios e pressões tanto internas quanto externas. Durante da década de 90 houve uma retomada dos processos de integração que já existiam junto com a formação do MERCOSUL. Esses novos blocos se caracterizam pela abertura para o exterior através da liberalização das economias e pela busca de se tornar mais atraente para o capital externo (*ibidem*).

Assim, “o processo de liberalização da economia internacional e de apoio aos princípios democráticos conviveu com recuperação e avanços das experiências de integração regional.”. (*ibidem*)

2.2 Dois traços marcantes da PEB: A questão do desenvolvimento e o multilateralismo

Em nosso estudo, consideramos relevante fazer também uma breve análise sobre a PEB. Para isso, escolhemos duas características marcantes: a questão do desenvolvimento e o multilateralismo. A primeira por ser um dos principais objetivos da diplomacia brasileira. A maior parte das relações bi e multilaterais do Brasil visam beneficiar e desenvolver a economia nacional. Enquanto que o multilateralismo merece atenção por, além de ser um traço marcante da PEB há muito tempo, nos auxilia a compreender que o Brasil sempre participou ativamente no sistema internacional e buscou se relacionar com diferentes países em diferentes regiões do mundo.

Contudo, ressaltamos que há outros traços marcantes da PEB. Segundo Cervo (2008, p. 27) “a reflexão sobre a evolução das relações internacionais do País permite a identificação e a descrição da origem, essência e da duração dos padrões de conduta que compõem o acumulado histórico da diplomacia brasileira.” Para Cervo (*ibidem*), são esses os componentes: a) auto-determinação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; b) juridicismo; c) multilateralismo normativo; d) ação externa cooperativa e não-confrontacionista; e) parcerias estratégicas; f) realismo e pragmatismo; g) cordialidade oficial no trato com os vizinhos; h) desenvolvimento como vetor e; i) independência de inserção internacional.

De acordo com Cervo (*ibidem*, p.26), “a política exterior do Brasil, em sua evolução, vem reunindo princípios e valores à diplomacia tornando-os inerentes à sua conduta.” O autor afirma que “Esses padrões adquirem caráter duradouro e, por vezes, permanente.” (*ibidem*) De acordo com Cervo (*ibidem*), esses padrões de conduta exercem duas funções: dão previsibilidade à ação externa, tanto para os observadores estrangeiros quanto para os brasileiros; e, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e ainda à mudança de regimes políticos. E também,

Resistem ao tempo, portanto, e exibem traços de continuidade à política exterior, tanto mentais quanto práticos. Contribuem para fazer da política exterior política de Estado ao transmitir-lhe a lógica da racionalidade e ao dar prevalência à continuidade sobre a mudança, à causalidade sobre a ruptura. O padrão do acumulado histórico vincula-se ao paradigma da política exterior, podendo, proceder ou sobreviver a um determinado paradigma. (*ibidem*, p. 27)

2.2.1 A questão do desenvolvimento

De acordo com Lima (2005a) um fator importante que molda a política externa brasileira é a sua localização no hemisfério ocidental, região esta que, afirma a autora, está sob alto grau de influência dos Estados Unidos, tanto no campo cultural quanto econômico. E, o contexto regional apresentou fonte de estabilidade para o Brasil, que no início do século XX havia solucionado pacificamente as disputas territoriais com os países vizinhos; e o processo de consolidação do Estado Nacional brasileiro se deu através de negociações diplomáticas e não de conflitos militares (*ibidem*). Segundo Lima e Hirst (2009) essa combinação de localização na área de influência imediata dos Estados Unidos e um ambiente regional estável explicam grande parte das percepções compartilhadas pelas elites brasileiras que compõem a comunidade de política externa.

As principais vulnerabilidades externas são econômicas, e a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista. Como resultado, o núcleo da agenda da política externa brasileira sempre foi predominantemente condicionado pelo modelo econômico vigente, e a evolução da política externa foi vinculada às conjunturas críticas do desenvolvimento de tal modelo. As conjunturas críticas são geradas por uma combinação simultânea de transformações sistêmicas e domésticas: são momentos nos quais os padrões dominantes de desenvolvimento econômico interno e a inserção internacional se esgotam e uma nova coalizão sociopolítica emerge, alterando tanto a política econômica externa quanto a política externa. (LIMA e HIRST, 2009, P.46.)

As autoras identificam duas dessas conjunturas críticas no século XX. A primeira, que ocorreu na década de 1930, se deu com a crise do modelo agroexportador e a seguinte adoção do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) (*ibidem*). A segunda é identificada nos anos 1990, com o esgotamento do regime de “industrialização protegida” e sua substituição por um modelo de integração competitiva à economia global (*ibidem*). Segundo as autoras, as principais características do modelo de substituição de importações eram: o papel central do Estado na regulação, na provisão de incentivos e na produção; a relativa discriminação contra produtos importados; e grande participação de investimento estrangeiro direto em ampla gama de setores industriais.

Para Lima e Hirst (2009) a política externa se constituiu um importante instrumento do modelo ISI, fazendo com que as demandas brasileiras pelo tratamento especial para os países em desenvolvimento no regime de comércio internacional, pela criação de um Sistema Geral de Preferências (SGP) para as exportações dos países em desenvolvimento, para a abertura de novos mercados e para a expansão da cooperação econômica entre os países do Sul, crescessem.

As condições internacionais que contribuíram para a emergência de uma trajetória específica podem evoluir ou até mesmo desaparecer, sem que

ocorra mudanças de instituições, interesses e idéias associadas a tal trajetória. Padrões de desenvolvimento são, portanto, trajetória dependente. (LIMA e HIRST, 2009, p.47).

De acordo com as autoras, isto nos ajuda a explicar a estabilidade e continuidade da política externa brasileira durante o período de ISI. Algumas circunstâncias contribuíram para tal continuidade, são elas: os interesses materiais e valores da coalizão social dominante que dava suporte ao modelo; o relativo isolamento burocrático do MRE, o Itamaraty e a promoção de idéias sobre política externa; a “resistência paradigmática” e a maneira como idéias antigas permaneceram exercendo influencia na visão de mundo das autoridades brasileiras; e como resultado da estreita relação entre a identidade internacional brasileira e sua orientação de política externa (*ibidem*).

Afirmam também que o Itamaraty teve um papel importante, pois, mesmo que não tenha sido criado pelo modelo de desenvolvimento com base na ISI, foi crucial ao processo de consolidação doméstica do modelo e ao seu reconhecimento internacional. “Uma ligação estreita e virtuosa foi estabelecida entre os objetivos do ISI e o objetivo de construção de uma política externa autônoma” (*ibidem*, p.48). Isso teve como consequência para o Itamaraty: a considerável legitimidade doméstica como um dos principais instrumentos de desenvolvimento do país e a “memória institucional” na qual, mesmo após o declínio do modelo de desenvolvimento, muitas das características e valores associados ao ISI mantiveram influencia e atratividade na instituição (*ibidem*).

A conjuntura crítica dos anos 90 se dá por conta da mudança do ambiente político em virtude de condições econômicas severas e restrições sistêmicas produzidas pela crise fiscal do Estado. Segundo Lima e Hirst (2009, p.48),

Mudanças na política econômica e a emergência de uma ordem política constitucional doméstica tiveram implicações importantes para a política externa do país. Uma das consequências dessas mudanças foi o desenvolvimento da idéia de “autonomia pela participação”. Com essa inovação conceitual, a política externa reteve seu “desejo de autonomia”, porém, ao mesmo tempo, buscou remover o legado do autoritarismo e responder ao poder internacional do liberalismo global.

De acordo com as autoras, em 2002 uma pesquisa que foi conduzida entre membros da comunidade de política externa no final do governo Fernando Henrique Cardoso indicou uma aspiração consensual à maior influencia internacional e, contudo, uma clara divisão no que diz respeito aos meios pelos quais esse objetivo deveria ser

atingido. Assim, informam que dois modelos alternativos foram identificados. “O primeiro, denominado busca por credibilidade, enfatizava a necessidade de ver o país a partir da perspectiva de seus potenciais parceiros” (*ibidem*, p.49); assim, a recuperação da confiança e da credibilidade internacionais dependeria também do sucesso da estabilização macroeconômica e da implementação da reforma política (*ibidem*). O segundo modelo “priorizava o objetivo de autonomia e buscava maior projeção internacional e manutenção de flexibilidade na política externa” (*ibidem*), defendendo uma política desenvolvimentista ativa, a colaboração com países de interesses “similares” e a necessidade de se desenvolver um projeto nacional focado em superar os desequilíbrios sociais domésticos (*ibidem*).

2.2.3 Multilateralismo

O multilateralismo é um traço marcante da PEB e a integra há décadas como uma de suas linhas prioritárias de ação (Cervo, 2008). Uma ativa presença e participação em arenas multilaterais têm sido uma constante na PEB desde o final do século XIX (Lima, 2005a)². Nas palavras de Celso Amorim “O Brasil é um forte crente no multilateralismo. Uma ordem internacional baseada em normas é indispensável para um mundo mais justo e democrático. Isto é verdade tanto para a paz e a segurança quando para a mudança climática ou comércio.” (AMORIM, 2010, p.218).³

Segundo Lafer (2001) a ênfase no multilateralismo espelha a própria identidade internacional do país, que vê na mediação entre os fortes e fracos sua principal contribuição para a estabilidade internacional e o reconhecimento de sua projeção internacional não pelo recurso à força, mas pela diplomacia parlamentar. De acordo com Cervo,

O envolvimento intenso na ação multilateral global e regional perpassa o tempo e encontra no presente três razões a seu favor: expectativas criadas acerca de seu alcance para realizar interesses do desenvolvimento e das relações internacionais do país; padrão de qualidade da política multilateral formulada pelos governos brasileiros; e experiência contínua da diplomacia nos órgãos multilaterais. (CERVO, 2009, p.94).

² O Brasil foi o único país da América do Sul a participar da Primeira Guerra Mundial e participou da Conferência de paz em 1919.

³ Brazil is a firm believer in multilateralism. A rules-based international order is indispensable for a more just and democratic world. This is true as much for peace and security as it is for climate change or trade.

As fases do multilateralismo brasileiro mostram que houve efeitos e resultados distintos ligados às expectativas criadas a seu respeito (*ibidem*). Cervo (2008) identifica quatro fases recentes nessa frente de ação externa o corroboram: a primeira foi a contribuição do Brasil à construção do sistema internacional do pós-guerra, entre 1944 e 1949; a segunda, foi o esforço empregado para reformar a ordem internacional, dos anos 1960 aos 1980; a terceira fase corresponde à perspectiva de atuar no sistema internacional em vez de reformá-lo, durante 1990 e 2002; e a quarta, diz respeito ao objetivo de estabelecer a reciprocidade entre estruturas hegemônicas e países emergentes, de 2003 ao presente.

Cervo (*ibidem*) registra que “no início dos anos 2000 a diplomacia brasileira abandona o propósito de reformar o ordenamento global e passa a atuar em seu seio, fazendo valer os interesses nacionais”. Segundo Cervo, “A diplomacia de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, opera com outro conceito de ação multilateral, que transita da ênfase obediência às regras do ordenamento global à ênfase ser parte ativa da produção de regras, isto é, das estruturas hegemônicas do capitalismo.” (*ibidem*, p.103). Novas atitudes caracterizam a ação multilateral durante o governo Lula, uma se situa ao lado da continuidade, “tanto em teoria quanto na prática o multilateralismo permanece entre os valores mais eminentes da política exterior, na suposição de que o ordenamento global em seu conjunto produz os melhores benefícios para as relações internacionais.” (*ibidem*, p.103) E a outra, de acordo com Cervo, embora também apresente raízes no passado, apresenta inovação conceitual e operacional: “não mais confrontar ou reformar, tampouco submeter-se de modo passivo, mas penetrar a ação das estruturas hegemônicas do capitalismo de modo a ser parte do jogo de reciprocidades internacionais, do comando e dos benefícios.” (*ibidem*, p.103).

Para Cervo (2008), essas novas atitudes diante do multilateralismo incentivam a ação externa na construção de meios e na realização de fins, tidas como necessárias para substituir o idealismo kantiano pelo realismo expresso na procura por reciprocidade real das relações de interdependência. Segundo o autor,

Na esfera de criação de meios de poder, o multilateralismo implementa o desígnio de contribuir para a configuração do mundo multipolar, feito de alguns centros de poder capazes de neutralizar o unilateralismo norte-americano, tido por nocivo, na medida que se orienta para a realização exclusiva de interesses norte-americanos. (*ibidem*, p.104)

Em reflexão sistemática acerca da ação multilateral brasileira, Cervo (2008a) sugere quatro considerações. Em primeiro, o Brasil tem presença ativa nos órgãos multilaterais de alcance global ou de dimensão regional, essa presença denota a importância que se atribui à negociação multilateral, à sua capacidade de fixar regras de ordenamento das relações internacionais e destina-se a reforçar o pouco poder de que desfruta no cenário internacional. Em segundo, a baixa utilidade da ordem produzida nos pós Segunda Guerra Mundial e no fim da Guerra Fria, quando referido aos interesses do desenvolvimento; a ordem ideal se refere à ordem multilateral de alcance global, não à regional e à bilateral. Em terceiro, a atuação brasileira nos órgãos multilaterais se revelou coerente com o acumulado histórico da diplomacia, sobretudo no que se refere aos princípios de autodeterminação e não intervenção ao vetor do desenvolvimento. Em quarto, a posição brasileira oscilou entre idealismo e realismo, subserviência e protagonismo; a ação multilateral do Brasil tanto contribuiu para a criação de uma sociedade internacional mais justa quanto frustrou expectativas, tanto se esforçou na reforma da ordem quanto se dispôs a operar em seu seio.

Para Guilhon (2006, p.19) “o pensamento político conservador, o propósito de contribuir para configuração do mundo multipolar revela desproporção entre ação de tamanha envergadura e os meios de poder de que o Brasil dispõe”. Segundo Guilhon,

Um exame dos diferentes setores de atuação externa do governo Lula mostra o mesmo voluntarismo e a mesma desconsideração para com o contexto internacional na formulação dos objetivos, na escolha dos meios e na execução das ações de política externa. Com isso, o complexo arranjo de estratégias diversificadas e complementares, lentamente montado durante os dez anos da era FHC, inclusive com a participação do atual chanceler Celso Amorim, que sucedeu a Fernando Henrique na chefia do Itamaraty durante os anos finais do governo Itamar, foi radicalmente desmontado no atual governo (*ibidem*).

O autor afirma ainda que “o retrocesso nos temas transnacionais, representado pela atitude de alienação restrita, reflete basicamente alinhamentos ideológicos com supostos parceiros estratégicos, mais do que interesses nacionais postos em risco por tais regimes”. (*ibidem*, p.20)

2.3 A Política Externa do Governo Lula (2003-2010)

Num cenário internacional de grandes transformações, como foi registrado anteriormente, o governo Lula implementa uma política externa que, de acordo com Cepaluni e Vigevani (2007), reflete, em parte, posições tradicionais acumuladas pelo

Partido dos Trabalhadores (PT) desde sua formação, no final dos anos 1970. De acordo com os autores, “Tradicionalmente, o discurso do Partido dos Trabalhadores sobre temas de política internacional enfatiza alianças preferenciais com parceiros do Sul, o que poderia ser interpretado como um retorno ao terceiro-mundismo”.⁴ (CEPALUNI e VIGEVANI, 2007 p. 292).

Grande parte do discurso governamental enfatizou a necessidade de mudança em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso. Contudo, alguns autores divergem sobre a continuidade ou mudança na política externa do governo Lula. Lima e Hirst (2009) entendem que a mudança predominou sobre a continuidade. De acordo com as autoras,

Apesar de muitos comentadores terem enfatizado o alto grau de estabilidade da política externa brasileira ao longo dos anos, não há dúvida de que, desde a inauguração do governo Lula em janeiro de 2003, a mudança tem predominado sobre a continuidade. (2009, p. 44).

Alcides Costa e Vaz afirma que,

A orientação que o Governo Lula procura imprimir à política externa constrói-se a partir de avaliação crítica da condução e dos resultados alcançados por seu antecessor, bem como da trajetória que se imprimiu à ação diplomática do Brasil após o declínio do nacional desenvolvimentismo ao final dos anos oitenta. Contém, portanto, crítica implícita ao desempenho comedido de seu antecessor, ao aumento da vulnerabilidade externa do País, atribuída ao modelo de desenvolvimento implementado nos anos noventa e à inflexão sofrida pela política exterior com a prevalência do ideário liberal desde então. Lula assume, portanto, postura revisionista com a qual procura alinhar a política externa aos anseios de mudança e às propostas e compromissos que assumira domesticamente, sem, no entanto, afastar-se, de forma radical, de nenhum dos principais legados do governo anterior. Pelo contrário, as prioridades que definiu emergem ou associam-se a iniciativas gestadas no governo anterior. (VAZ, p.8, 2004)

Enquanto que, para Vigevani e Cepaluni (2007) a política externa de Lula da Silva apresenta elementos de “mudança dentro da continuidade”. De acordo com os autores,

A política externa de Lula da Silva, em comparação com a de FHC, apresenta elementos de “mudança dentro da continuidade” (LAFER, 2001b, p. 108) ou simplesmente, como argumentamos, de ajustes e de mudanças de programa (HERMANN, 1990). A administração de Lula da Silva não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a conseqüente preservação e ampliação da autonomia do país. Há mudanças

⁴ Para saber mais sobre a influência do PT na política externa do governo Lula, consultar o documento A Política Internacional do PT, autor Valter Pomar, disponível em www.pt.org.br

de idéias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas e objetivos que estão colocados pela história, pela posição e pelo destino, mas não essencialmente diferentes dos existentes há muito para o Brasil. (2007, p. 322)

Os autores defendem que embora não tenha ocorrido uma ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, houve uma mudança significativa nas ênfases dadas a certas opções anteriormente abertas à PEB. Consideram ambos os governos representantes das tradições diplomáticas brasileiras distintas, com diferentes atitudes, crenças e preferências, buscando resultados específicos muito distintos no que se refere à política externa, mas, procurando não se afastar do objetivo de desenvolver economicamente o país, preservando certa autonomia política (*ibidem*).

Segundo Vigevani e Cepaluni, as mudanças percebidas na política externa do governo Lula tiveram algumas diretrizes: contribuir para busca de maior equilíbrio internacional, procurando diminuir o unilateralismo; fortalecer as relações bilaterais e multilaterais no intuito de aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; aprofundar as relações diplomáticas para aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; evitar acordos que possam comprometer o desenvolvimento em longo prazo (*ibidem*).

Enquanto que para Vaz (2004) essas mudanças se dariam por atuação mais assertiva fundada na: subordinação direta da política externa aos ditames do desenvolvimento, orientado por uma perspectiva humanista; na reafirmação da soberania e dos interesses nacionais no plano internacional; na centralidade e apoio ao comércio exterior como instrumento essencial ao desenvolvimento econômico e para a diminuição das vulnerabilidades externas do país; no engajamento na construção de alianças e parcerias nos planos regional e global simultaneamente, em prol dos objetivos e causas identificadas com as necessidades do desenvolvimento econômico e social; e, com a atuação decidida em prol da promoção de uma ordem política e econômica mais democrática, justa e equitativa entre as nações.

Essas diretrizes, segundo Cepaluni e Vigevani (2007), ao longo do primeiro mandato, de 2003 a 2006, provavelmente se desdobrando no segundo período, levaram a ênfases precisas: aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa); intensificação nas relações com outros países emergentes como África do Sul, China, Índia e Rússia; ação destacada na Rodada Doha, na OMC e em outras negociações econômicas; manutenção de amigáveis e desenvolvimento das relações econômicas com

os países ricos; retomada e estreitamento nas relações com as nações africanas; campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na busca de um assento permanente para o Brasil; e por último, a defesa dos objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações.

Segundo Lima (2005b) o discurso diplomático de Lula se constrói a partir de três vetores conceituais. O primeiro deles diz respeito a uma visão do sistema internacional com tintas multipolares ou, pelo menos, com potencial para brechas de uma estrutura que ainda se reconhece unipolar. “Dentro desse contexto, busca-se construir capacidade de influência na elaboração de normas e padrões globais e regionais de modo a torná-los mais permeáveis aos interesses dos países do Sul” (LIMA, 2005b, p.18). De acordo com a autora,

Esse vetor está informado pelo legado “autonomista” de experiências passadas, como o foram a “política externa independente”, dos anos 1960, ou o “pragmatismo responsável” dos 1970. A renovação da postulação de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações unidas é o melhor exemplo dessa busca do exercício de uma política externa própria e do reconhecimento pelas potências da sua relevância, pelos papéis que pode desempenhar na comunidade das nações, nas questões de paz e do desenvolvimento. (LIMAb, 2005, p.18)

O segundo vetor conceitual que, afirma a autora, introduz um elemento de inovação na política externa, é representado pelo conceito da “não-indiferença” cunhado pelo chanceler Celso Amorim como um contraponto ao de “não-intervenção”, na intenção de justificar a participação brasileira no Haiti. Desta forma, “O conceito é revelador das novas disposições internacionais do país e vincula esse tipo de prática ao compromisso expresso do Governo Lula com a inclusão social e sua política de eliminação do problema da fome endêmica e da pobreza absoluta”. (LIMA, 2005b, p.19).

O terceiro vetor conceitual diz respeito ao pragmatismo da conduta externa, que segundo a autora, se constitui o principal legado da burocracia diplomática. Este se manifesta “na constituição do G-20, no âmbito das negociações multilaterais; na formação do G-3 que inclui Índia, Brasil e África do Sul; na importância conferida ao relacionamento com a China; na constituição do G-4 e, ainda, na tentativa de limitar o espaço das questões conflituosas com os EUA” (*ibidem*). A autora afirma que “movem essas iniciativas o objetivo do exercício de um papel protagônico internacional, mas que redundem em benefícios para o país” (*ibidem*). E salienta que da perspectiva do atual

governo, a cooperação Sul-Sul não substitui o relacionamento com os EUA e a EU, mas representa sim, uma oportunidade de ampliação do comércio exterior. (LIMA, 2005b).

2.4 Cooperação Sul-Sul

2.4.1 Contexto histórico

De acordo com Cervo e Bueno (2008b, p. 371) “a cooperação sul-sul entrou para a agenda das políticas externas dos países em desenvolvimento na década de 60 [...] Em 1962, a descolonização da África estava quase concluída.” Neste momento, afirma Cervo, o Terceiro Mundo irrompeu como terceira força mundial. Os povos atrasados passaram a julgar ter direito à ajuda internacional para o desenvolvimento (LIMA 2005a), contudo, o capital era distribuído de acordo com os interesses do concessor.

Cervo e Bueno (2008) registram que entre 1946 e 1964 os EUA ajudou com um montante de 84 bilhões de dólares, desta quantia, 56,9 bilhões foram através de investimentos econômicos e 27,2 com ajuda militar. Foram destinados à Europa 43 bilhões, ao Oriente próximo 13,4, para a América Latina 4,4 e para a África apenas 0,822. Através desses dados é possível perceber a disparidade da distribuição da ajuda ofertada pelos EUA, na qual, a ajuda destinada aos países do Terceiro Mundo representa pequena parcela do montante total. E ainda, a soma destinada era insuficiente.

As reivindicações dos países do Terceiro Mundo foram ouvidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), e foi convocada uma Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) que foi instalada pela primeira vez em Genebra entre 23 de março a 15 de junho de 1964, contando com a presença de 123 países. Segundo Lima (2005a, p.17)

As questões de interesse destes países diziam respeito basicamente à constituição de um sistema de comércio e desenvolvimento que, levando em conta os interesses específicos daquele conjunto de economias instituíse mecanismos especiais para fazer face à situação de igualdade entre os países no sistema de comércio global.

Assim, “deslocava-se o eixo gravitacional do sistema internacional, no que dizia respeito aos interesses dos povos em vias de desenvolvimento, de Leste-Oeste para Norte-Sul.” (CERVO e BUENO, 2008, p.372). Os autores afirmam que a atuação brasileira foi intensa, não apenas na ONU, mas também em outros organismos, no intuito de influir sobre um conjunto de decisões favoráveis ao Terceiro Mundo e de interesse do Brasil. Os principais objetivos diziam respeito às preferências comerciais,

legislação do GATT, promoção comercial e exportação de manufaturas (CERVO e BUENO, 2008).

Os povos atrasados se concentraram na implementação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, com o objetivo de superar a injustiça, a desigualdade e tornar o sistema de trocas internacionais igualitário (ibidem). Contudo, a esses fatores foram surgindo novas exigências,

Como o controle dos recursos naturais (petróleo, minérios etc.) pelos Estados, a reforma das regras que presidiam às finanças internacionais e o controle da própria solidariedade do Terceiro Mundo que evoluiu para uma “autonomia relativa” (Grupo dos 77), em cujo seio desenvolviam-se a cooperação, a associação, a integração, notadamente sul-sul e regional (caso bem sucedido da OPEP). (CERVO e BUENO, 2008, p.392).

Para Lechini (2007) o êxito obtido nas negociações realizadas durante o choque do petróleo de 1973⁵ fez com que esse grupo de países acreditasse que teriam amplas possibilidades de reverter uma situação internacional desvantajosa e injusta. No entanto, ressalta a autora, o modelo de cooperação fracassou por sua natureza geral e pela ampla esfera de atuação. “A falácia do argumento foi a premissa básica de que todos os países em desenvolvimento teriam mais coisas em comum do que possuíam na realidade e que todas as soluções poderiam ser aplicadas com o mesmo êxito.”⁶ (LECHINI, 2007, p.1)

Nos anos 1980, o Brasil e a maioria dos países em desenvolvimento, foram atingidos pelos efeitos da crise econômica, assim, sua capacidade de influência diminuiu e diminuiu o poder de barganha desses países. CerVO e Bueno indicam que “Na primeira metade dos anos 1980, segundo a percepção do Itamaraty, a estrutura internacional deteriorara-se nas áreas política e econômica, com a rebipolarização e o protecionismo, a instabilidade cambial e a “oligarquização dos foros decisórios” ”. (2008b, p.428). Lima & Hirst (2006, p.53) observam que

A desintegração política do G-77, junto com o efeito de *bandwagoning* acarretado pelas novas mudanças, tornou claros os limites dos princípios e posições terceiro-mundistas e ressaltou o grau no qual os interesses materiais – e não simplesmente princípios comuns – são necessários para sustentar coalizões.

De acordo com Saraiva (2007, p. 42),

5

⁶ “La falácia del argumento era la premissa básica de que todos los países subdesarrollados tenían más cosas en común de las que posían en realidad y que todas las soluciones podían ser aplicadas uniformemente com el mismo êxito.”

Embora o Brasil tenha atuado historicamente em marcos de arenas multilaterais de cunho terceiro-mundista, é a partir de 1993, com a ascensão de Itamar Franco, que o país passa a buscar um novo tipo de cooperação sul-sul, nos marcos de uma nova ordem internacional marcada por ações mais isoladas da dimensão Norte-Sul ou pela volatilidade das alianças organizadas na defesa de temas específicos.

Segundo a autora “foi no governo de Franco, quando a vertente autonomista⁷ do Itamaraty ocupou mais espaços, que a idéia de desenvolver formas de cooperação com países emergentes extra-regionais tomou força” (*ibidem*, p.54)

De acordo com Saraiva *apud* Lima, “países como o Brasil adotam um comportamento internacional de natureza multifacetada que buscam [...] se beneficiar das possibilidades do sistema internacional, remodelá-lo no papel de liderança no intuito de beneficiar os países do Sul e atuar no contexto regional com uma perspectiva de hegemonia.” (*ibidem*, p.42)

Desde 1993, de acordo com Saraiva, a cooperação sul-sul com Índia, China, África do Sul e Rússia “assume dois modelos distintos que caminham juntos. Por um lado, esta cooperação foi conduzida pela diplomacia brasileira através de negociações comerciais nos marcos do MERCOSUL” (*ibidem*, p.53). No qual, o país buscou a assinatura de acordos comerciais do bloco com países considerados do Sul em termos individuais ou em grupo. Por outro lado, “o Brasil buscou se aproximar desses países em termos individuais tanto na arena internacional (destaque para as negociações na OMC) quanto através de parcerias estratégicas” (*ibidem*).

Saraiva registra que “durante o governo de Cardoso o ritmo deste movimento inicialmente diminuiu devido a predominância da corrente liberal no Itamaraty, mas, foi sendo retomado, com destaque para o campo comercial” (*ibidem*). Contudo, uma série de fatores fez com que FHC revisse a sua posição e “no final de sua gestão, a nova conjuntura internacional após o 11 de setembro colocou a necessidade da diplomacia brasileira repensar sua inserção internacional reforçando a vertente multilateral e a aproximação com outros países do Sul.” (*ibidem*, p.55).

Um grupo que merece atenção especial e expressa bem um exemplo de coalizão sul-sul é o G-20. Apesar de não ser o objetivo deste trabalho, consideramos fazer uma breve análise sobre o G-20, pois como salienta Lima (2005b), este grupo foi a primeira iniciativa da retomada da agenda de desenvolvimento desde o G-77.

2.4.2 G 20

Durante a V reunião ministerial da OMC em Cancún, no mês de setembro de 2003, os países em desenvolvimento se uniram em coalizões e decidiram bloquear as negociações da Rodada Doha até que suas demandas fossem atendidas. Expressando a insatisfação coletiva, os países em desenvolvimento – Brasil, China, Índia e África do Sul – tomaram a liderança e foram seguidos por muitos outros países em desenvolvimento. Para Hurrell e Narkilar, Cancún pareceu representar um símbolo de insatisfação do mundo em desenvolvimento com a globalização e indicou uma maior disponibilidade para agir na busca de seus interesses coletivos e contra o mundo desenvolvido. De acordo com Ferreira e Buss (2009),

Os países em desenvolvimento costumavam assistir as negociações, cabendo-lhes cumprir as regras estabelecidas pelas potências do Norte. Desde Cancun, a proposta brasileira e dos emergentes era a de que ou estes países se tornavam parte na confecção das regras, que se tornariam legítimas e justas, ou a produção destas seria paralisada. De modo a criar um contrapoder, a diplomacia brasileira e seus aliados emergentes formaram o G-20, grupo de países que se organizou na fase final da preparação para esta conferência. (FERREIRA e BUSS, p. 107, 2009)

O G 20 é um grupo setorial cujo tema central é a agricultura. Liderado por Brasil, Índia e China, o G 20 reúne os grandes mercados emergentes e foi uma das coalizões mais influentes em Cancun. De acordo com Lima & Hirst (2006)

De certa forma, a formação da coalizão do G-20 na reunião de Cancun em 2003 representou o renascimento do espírito de uma coalizão do Terceiro Mundo, embora concentrada nos interesses agrícolas específicos dos países em desenvolvimento. A criação do G-20 foi uma oportunidade para o Brasil renovar seu papel de “intermediário indispensável” entre os “fracos” e os “fortes”. (p.53).

Para Oliveira (2005) a articulação do G 20 parece ter garantido um novo papel aos países em desenvolvimento nas discussões sobre a liberalização do comércio mundial, especificamente o setor agrícola, por construírem uma ameaça de veto unificada e qualificada ao desempenhar um papel pró-ativo na solução deste problema. De acordo com White:

Esta foi a primeira coalizão de países em desenvolvimento a confrontar diretamente o mundo desenvolvido de forma forte e direta e, é amplamente visto para representar uma vitória para o Sul em desenvolvimento. O G-20, com sucesso, alterou a agenda do comércio global e obrigou os países desenvolvidos do Norte a avaliar sua política de comércio e de subsídios agrícolas, em particular. A sua presença continua influenciando o ambiente do comércio multilateral, e seu legado de reviver o Sul na Rodada Cancún

representou um avanço significativo para a cooperação Sul-Sul.⁸ (WHITE, 2006, p.11, tradução nossa)

Este grupo representa uma aliança de países de três continentes que abrigam 60% da população rural, 12% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações mundiais. Atualmente o grupo é composto por 23 membros, sendo 5 da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), 6 da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e 12 da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela).

Ao contrário do que ocorreu no passado, desta vez os países em desenvolvimento não adotaram a estratégia de veto que emperravam as negociações e apresentaram uma agenda pró-ativa, com fortes argumentos técnicos que lhes permitiu mais que dizer apenas não, mas convencer e propor alternativas.

Segundo Hurrell e Narkilar (2006) o envolvimento ativo dos países em desenvolvimento no processo preparatório para Cancun não teve precedentes e foi bem diferente do terceiro-mundismo da década de 70. Os autores ressaltam que duas mudanças foram importantes. A primeira foi cognitiva: as experiências da Rodada Uruguai ensinaram aos países em desenvolvimento algumas lições importantes sobre os custos da não participação, e também, sobre as adequações e inadequações de algumas estratégias de negociação. A segunda foi institucional: os negociadores dos países em desenvolvimento ganharam maior conhecimento sobre as peculiaridades institucionais da OMC através de repetidas interações.

Oliveira (2005) observa que em vez de basear as negociações em fatores ideacionais e identitários, o G-20 negociou como uma coalizão temática em torno de questões instrumentais. Segundo o Oliveira:

Isso proporcionou a oportunidade de emergência de coalizões de novo tipo, de terceira geração, as quais tendem a permitir que países em desenvolvimento recuperem a clivagem Norte/Sul na política internacional, atuem como coalizão de bloco, mas, ao mesmo tempo, estabeleçam coalizões temáticas, apropriando-se instrumentalmente com grande

⁸ This was the first coalition of developing countries to directly confront the developed world in such a robust and direct manner, and is widely seen to represent a victory for the developing South. The G20 has successfully altered the global trade agenda and has forced the developed countries of the North to re-evaluate their trade policy and agricultural subsidies in particular. Its presence continues to influence the multilateral trade environment and its legacy of reviving the South at the Cancun round represented a significant breakthrough for South-South co-operation.

capacidade técnica da agenda pró-livre-comércio dos países desenvolvidos para abrir seus mercados agrícolas. (OLIVEIRA, 2005, p.10).

Lima (2005a) considera que a formação deste grupo teve um significado especial por ter sido a primeira iniciativa de retomada da agenda do desenvolvimento depois da crise da dívida e da perda do dinamismo político do G-77, e que fortaleceu o Ibas, já que representou uma forma de articulação político-diplomática apoiada não apenas numa resistência contra EUA e EU, mas também, como uma proposta construtiva em torno de uma plataforma comum coincidente com os objetivos da OMC. Oliveira, Onuki, Oliveira (2006) observam que um elemento comum nessas duas coalizões é a articulação entre Índia e Brasil e o papel de liderança que ambos vêm desenvolvendo no sentido de viabilizá-las.

3 Um exemplo de cooperação sul-sul: O grupo IBAS

Esta seção é dividida em cinco partes. As duas primeiras abordam o relacionamento bilateral do Brasil com os demais membros do IBAS. Consideramos que entender as relações bilaterais entre Brasil e África do Sul e Brasil e Índia é fundamental para compreendermos o relacionamento entre esses países. Registramos também que, a maioria das considerações feitas nos dois próximos pontos, estão baseadas no trabalho de Bueno (2010). A terceira parte aborda a questão do contencioso das patentes e o surgimento do IBAS. Em seguida, fazemos uma análise sobre as principais atividades e abordagens do grupo nesses últimos oito anos. Por fim, expomos alguns desafios e críticas que permeiam o grupo.

3.1 As relações bilaterais Brasil- África do Sul

Bueno (2010, p. 40) registra que “as relações entre Brasil e África do Sul se iniciaram em 1918, ano em que foi criado um Consulado de Carreira na Cidade do Cabo.” Em 1948 foram estabelecidas relações diplomáticas e aberta uma legação brasileira em Pretória, enquanto que, em 1952 ocorreu a abertura do Escritório de Representação sul-africano no Rio de Janeiro.⁹ O relacionamento entre ambos não se desenvolveu logo de início, como afirma Bueno (*ibidem*), “até a década de 70 as relações entre os dois países caracterizaram-se pelo pragmatismo comercial brasileiro e a política de segregação racial sul-africana -que inibia o intercâmbio daquela nação sul-africano com os países democráticos do Sistema Internacional -: o *apartheid*”

Bueno (2010) indica que da década de 60 até meados de 1980, o principal condicionante da política exterior sul-africana foi a defesa de seu sistema racial de “desenvolvimento em separado” perante o Sistema Internacional e sua preservação interna. Ainda de acordo com a autora, a Guerra Fria deu abertura para que a República Sul-Africana instituisse programas de combate aos movimentos de resistência – que eram vistos como uma ameaça comunista interna – e um cordão sanitário em torno do país, ampliando seu isolamento internacional. (*ibidem*). A autora observa que

Com o esfacelamento da URSS, o fim próximo da Guerra Fria e a importância crescente dos temas sociais na agenda internacional, a África do Sul viu-se isolada dos outros Estados. O país, então considerado o *pária* das nações, foi condenado em várias instâncias na Organização das Nações Unidas e recebeu sanções econômicas e boicotes de armamentos de muitos

⁹ Fonte: MRE (www.mre.gov.br) acesso em 21 de outubro 2011.

países. O Brasil, por sua vez retirou, temporariamente, sua legação de Pretória em 1985 e optou por restringir investimentos, negócios e o intercâmbio cultural com o país. A pressão internacional produziu efeitos e em meados da década de 1990 iniciou-se um processo efetivo de abertura política, que culminou com as eleições democráticas de abril de 1994 e a eleição de Nelson Mandela para Presidente da República Sul-Africana. (*ibidem*)

A autora registra também que o *apartheid* foi um dos fatores que impossibilitou a integração sul-africana, não apenas aos demais países sul-africanos, como também à maioria dos Estados democráticos no sistema internacional. Em relação ao Brasil, afirma a autora, outro agravante foi a divergência de metas na política externa de ambos. Como ressalta Bueno (*ibidem*), “para o Brasil, a política formulada com relação à África do Sul significava obtenção de vantagens comerciais e cooperação com os países coloniais de Portugal no continente.” Enquanto que “para a África do Sul, a aproximação com o governo brasileiro era uma estratégia de inserção política no cenário internacional” (*ibidem*). Durante as décadas de 1950 e 1970, o Brasil se preocupava em manter contatos diplomáticos com a África do Sul devido aos laços com Portugal, em apoio à manutenção das colônias portuguesas no continente africano e à obtenção de vantagens econômico-comerciais.

Bueno (*ibidem*) aponta que

Com o crescimento do regime do *apartheid* e a reformulação da política brasileira em relação ao colonialismo, que passou a apoiar a independência das colônias africanas e asiáticas, e o abandono da comunidade luso-brasileira por parte do governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), o Brasil deu início ao combate à política sul-africana na ONU e se distanciou política, economia e diplomaticamente daquele país. (Penna Filho, 2001: 70).

A autora observa que esta inflexão na PE brasileira em relação à África do Sul também produziu efeitos nas relações com aquele continente; a nova política africana brasileira na década de 1970 implicou o aumento da importância dos outros países africanos para nossa política externa.

Esse quadro foi revertido na década de 1990, afirma, principalmente no último ano do governo de Itamar Franco e nos demais anos com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Depois da entrada da África do Sul, em 1994, na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), os dois países passaram a agir conjuntamente na desnuclearização do Atlântico Sul, cooperação comercial, meio ambiente marinho e no desenvolvimento do turismo. Embora este organismo tenha perdido importância no pós-Guerra Fria, a cooperação bi e multilateral no âmbito da

Zopacas não foi alterada, contudo, o enfoque de paz e segurança foi deslocado para a cooperação com vistas ao desenvolvimento.

A parceria entre ambos se mostrou importante e estratégica para o governo brasileiro de modo que colaborou para a diversificação de parceiros e o governo sul-africano se tornou aliado do Brasil em questões fundamentais, como o multilateralismo, reformas nas regras da OMC, no aprimoramento dos mecanismos de atuação da ONU e na reforma do Conselho de Segurança da ONU, na promoção do desarmamento efetivo, na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos. De acordo com Bueno, “assim, ocorreu o fortalecimento de ambos os Estados como líderes dos países em desenvolvimento e, especialmente, dos países do hemisfério Sul.” (Bueno, 2010: 43).

O governo de FHC buscou a ampliação das parcerias bilaterais com os países intermediários e, dentre estes, com a África do Sul.

3.2 As relações bilaterais Brasil-Índia

As relações diplomáticas entre Índia e Brasil foram iniciadas em 1948, quando foi inaugurada uma Embaixada indiana em 3 de maio de 1948 no Rio de Janeiro¹⁰. Segundo Bueno (2010, p. 45) da década de 1950 até o final dos anos 1970, o contato foi restrito à esfera multilateral de negociação. Em 1968, a convite do presidente brasileiro Costa e Silva, Indira Gandhi, então primeira ministra, visitou o Brasil. O chanceler brasileiro Magalhães Pinto retribuiu a visita no mesmo ano. Porém, apesar dessas visitas a relação bilateral não se tornou concreta.

De acordo com Vera Barrouin Machado *apud* Bueno (2010, p.45), a timidez nas relações bilaterais pode ser explicada pelos seguintes fatores: “distância geográfica, agravada pela dificuldade de ambos na questão dos transportes e da comunicação, prioridades distintas, modelos de desenvolvimento introjetados e entendimento de que as semelhanças existentes entre ambos o tornavam concorrentes no comércio internacional”. (Amaral Jr.: Sanchez, 2004: 237 em Bueno, 2010, p.45).

De acordo com Bueno (2010, p.45) “a atuação conjunta nos foros multilaterais de negociação se iniciou de forma orgânica, por conta dos desafios e visões de mundo comuns.” A autora registra que no início da década de 60, Brasil e Índia atuaram conjuntamente na criação da UNCTAD e do G-77, essa atuação conjunta foi intensificada durante a UNCTAD II, em 1968, realizada em Nova Délhi. Nesta

¹⁰ Fonte: http://www.indiaconsulate.org.br/html/portugues/relacoes_india_brasil.php

Conferência foi discutido o Sistema Geral de Preferências (SGP) ¹¹. Como a UNCTAD não regula o comércio internacional, Brasil e Índia encabeçaram a defesa de inclusão do SGP no GATT durante a Rodada Tóquio (1973-1979). Brasil e Índia cooperaram também na questão nuclear. Em 1970 foi firmado o Acordo de Cooperação nos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.

Nos anos 80 ambos atuaram conjuntamente na definição da Rodada Uruguai do GATT, liderando junto com o Egito a coalizão dos países em desenvolvimento que tentavam bloquear a introdução de novos temas e questões normativas. Entre 1982 e 1986, a agenda da Rodada teve como uma de suas principais pautas a inclusão de novos temas: propriedade intelectual, comércio de serviços e investimentos, e temas referentes à agricultura e subsídios. Como registra Bueno,

No início da Rodada Uruguai, o impasse referente à definição da agenda continuava, tendo permanecido até a elaboração do Mid-term Review da Rodada, no início de 1989. Na reunião do GATT deste mesmo ano, Brasil e Índia insistiram no debate indiscriminado acerca da propriedade intelectual beneficiaria apenas os países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos e Japão. (BUENO, 2010, p.46)

Durante a Rodada Uruguai, afirma Bueno (2010, p.46), "ambos foram contra a proposta dos EUA de negociar um único acordo (*single track*) para bens e serviços, o que levaria a abertura dos mercados brasileiros e indianos de serviços em troca de maior acesso aos mercados de bens dos países desenvolvidos." Enquanto que, "a posição defendida por Brasil, Índia e outros países em desenvolvimento e subdesenvolvidos prevaleceu, com a negociação de um *dual track*, ou seja, um acordo para o mercado de bens e outro para o de serviços". (BUENO, p. 46)

Contudo, na área de agricultura, Brasil e Índia possuem posições conflitantes. Enquanto o Brasil advoga uma posição liberalizante, a Índia se mostra mais protecionista. Como registra Bueno:

As primeiras discussões sobre a questão foram realizadas na própria Rodada Uruguai; sob o auspício do artigo XX, os Estados-membro, entre eles EUA, Brasil, Austrália e Indonésia, negociaram um conjunto de regras para regular a liberalização do comércio e da agricultura. A Índia, contudo, não fez parte das negociações, limitando-se a lançar um documento no qual defendia o tratamento especial e diferenciado para países com forte

¹¹ Através desse sistema, os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos usufruem de tarifas reduzidas e/ou zeradas em relação às tarifas de Nação Mais Favorecida (NMF).

dependência agrícola e problemas de segurança alimentar. (BUENO, 2010, p.47).

Em 1989, emergiu a questão do TRIPS – Acordo Internacional sobre Direitos de Propriedade Intelectual, que enfraqueceu o posicionamento do Sul. Embora tenham resistido inicialmente, os países em desenvolvimento cederam às pressões dos países desenvolvidos, especialmente dos Estados Unidos. Além deste fator, a situação doméstica instável também contribuiu para a diminuição da capacidade de defenderem suas posições no Sistema Internacional. Assim, a coalizão entre Índia e Brasil se enfraqueceu, o que levou à falta de consulta e coordenação mútua, e diminuição no nível de confiança. Bueno observa que:

Neste período, as diferenças nas posições brasileira e indiana, variando conforme a questão em pauta apontam para a preferência de coalizões de países do Sul em questões específicas, isto é, aquelas não são construídas com base em interesses amplos, solidários e defensivos; antes, formam-se em torno de questões específicas e com demanda ofensiva, como a oposição conjunta indo-brasileira às negociações de acordos de serviços e propriedade intelectual na Rodada Uruguai. Por outro lado, este tipo de coalizão permite que estes países defendam posições distintas e até conflitantes em outras questões, sem prejuízo para a defesa de interesses conjuntos. (BUENO, 2010, P.48)

No início da década de 1990, ambos enfrentaram um processo de mudanças políticas e econômicas internas, cujo grau de amplitude foi distinto. O Brasil optou por reformas rápidas e profundas enquanto que a Índia se manteve inicialmente resistente à participação na OMC e deu continuidade à estrutura de sua política comercial. Na política externa indiana, percebem-se traços do Terceiro-Mundismo e do não alinhamento (Bueno, 2010, p.47).

Bueno (2010, p.48) nota que ambos enfrentam o dilema entre a vontade de ser potência e a identidade solidária com o Sul, essa similaridade de interesses e reformas facilitou a cooperação bilateral, que foi bastante enfatizada durante a década de 1990. A aproximação foi inicialmente lenta, com visitas diplomáticas esporádicas que se intensificaram ao longo da década.

Em 1996 foi celebrado o *Ajuste Complementar sobre Cooperação nos Campos da Ciência e Tecnologia na área de Saúde e Medicina*. Este ajuste previa cooperação em vários setores, dentre eles, no desenvolvimento de novas vacinas e fármacos, no desenvolvimento de kits de diagnóstico para as principais endemias comuns aos dois países e a na gestão de sistemas de saúde pública. Para isso, foram utilizados os

seguintes meios: a. intercâmbio de informações na área da saúde e medicina sobre os progressos médicos atualizados; b. intercâmbio de delegações com formação na área de farmácia, saúde e medicina; c. organização conjunta de programas de cooperação científica; de transferência de tecnologia em áreas similares. Bueno (2010) registra que neste momento Brasil e Índia iniciaram um esforço cooperativo na esfera da saúde pública que, posteriormente, foi aprofundado na questão do HIV/AIDS.

Em maio de 1998 a aproximação foi prejudicada pelo teste nuclear realizado pela Índia e por sua instabilidade política. A retomada dos testes nucleares impediu a cooperação nuclear bilateral, mas, a partir do ano seguinte, a parceria foi reforçada e se caracterizou por um dinamismo inédito (Bueno, 2010). Esse dinamismo se deu por conta de quatro razões principais: “estabilização política do país desde as eleições gerais de 1999, identificação de novas sinergias e formas de complementação econômica, maior complexidade do sistema produtivo de ambos os países e necessidade comum de explorar novos mercados”. (Amaral Jr.; op. Cit.: 241 *apud* Bueno, 2010, p.49).

Em 2002 foi firmado um *Memorando de Entendimento para Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural* cuja pretensão, dentre outras, era a promoção de transferência tecnológica, encorajamento ao acesso mútuo ao mercado para produtos dos dois países e o estreitamento de laços entre os empresários indianos e brasileiros. Em 2003 houve maior aproximação entre Brasil e Índia durante as reuniões e encontros preparatórios para a V Conferência Ministerial da OMC, que ocorreu em setembro, em Cancun. A coalizão entre os países em desenvolvimento, com o apoio dos LDCs e países pequenos, segundo Celso Amorim, “não apenas preveniu um resultado ruim em Cancun, mas também levou a um novo padrão no processo decisório na OMC.”¹² (AMORIM, 2010, p.210, tradução nossa). De acordo com Amorim,

Desde então, Brasil e Índia vem tendo encontros com os EUA e a União Européia (e, na ocasião, com outras nações ricas, como Japão e Austrália, posteriormente juntou-se a China) no então chamado G-4, que eventualmente substituiu o Quad. Muito do progresso feito de Cancun até o Pacote de Julho de 2008 foi produzido nos encontros do G-4. A habilidade do G-20 em articular sua posição com outros grupos de nações em desenvolvimento foi fundamental para o progresso feito durante o Encontro Ministerial de Hong Kong de dezembro de 2005, que decidiu que os

¹² not only prevented a bad result in Cancun, but also led to a new pattern in the decision-making process in the WTO.

subsídios de exportação na agricultura devem ser eliminados até 2013.¹³ (AMORIM, 2010, p.219, tradução nossa).

De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães (1998: 110 *apud* Bueno, 2010, p.45) Brasil e Índia constituem grandes países periféricos, isto é, são países “não desenvolvidos, de grande população e de grande território contínuo, não inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica. Embora haja grandes diferenças culturais, religiosas e societárias, ambos apresentam grandes similitudes que podem ser exploradas na busca de sua consolidação no Sistema Internacional”.

3.3 O contencioso das patentes e o surgimento do IBAS

Em 1997, o Brasil tornou obrigatória a distribuição de medicamentos antirretrovirais aos portadores de AIDS. Para escapar ao monopólio de patentes e diminuir o custo do programa, o Ministério da Saúde, por intermédio da Rede de Laboratório Farmacêuticos Oficiais, passou a produzir substitutos genéricos desses medicamentos, sendo de fundamental importância a lei de genéricos (Lei n. 9.787 de 10 de fevereiro de 1999) para a produção local dessas drogas. (CEPALLUNI, 2005)

Tal fato fez com que as atenções dos Estados Unidos se voltassem para o Brasil. No início de seu mandato, G. W. Bush questionou o artigo 68 da lei brasileira 9279/96, lei esta que previa a possibilidade do uso de licença compulsória em casos de emergência de saúde pública. A licença compulsória é uma das flexibilidades prevista no Acordo TRIPS, que em seu artigo 31º assevera sobre as condições em um país pode fazer utilização de um produto patenteado sem o consentimento do titular:

Um membro pode derogar esta exigência em caso de emergência nacional ou noutras circunstâncias de extrema urgência, ou em caso de utilização pública sem finalidade comercial. Em situações de emergência nacional ou noutras circunstâncias de extrema urgência, o titular será, no entanto notificado logo que possível.

Os EUA estavam questionando uma possível liberação do governo brasileiro para produção de medicamentos em casos de extrema necessidade, alegando que tal atitude ia de encontro ao estabelecido pelo TRIPS. Segundo Moniz e Reis, “os norte

¹³ Since then, Brazil and India have been meeting with the US and the EU (and, on occasion, with other rich countries, such as Japan and Australia, later joined by China) in the so-called G-4, which eventually replaced the Quad. Most of the progress made from Cancun until the July Package of 2008 was produced in G-4 meetings. The ability of the G-20 to articulate its positions with other group of developing countries was fundamental for progress made during the Hong Kong Ministerial Meeting of December 2005, which decided that the export subsidies for agriculture must be eliminated by 2013.

americanos alegavam que o art. 68 I, estava em descompasso com o Acordo TRIPS (art. 27, 1), que proíbe a discriminação quanto ao local de invenção, quando ao setor tecnológico e quando ao fato dos bens serem importados ou produzidos localmente.” (MONIZ e REIS, 2009).

Em 30 de maio de 2000, os EUA entraram com um pedido de consultas junto ao governo brasileiro na OMC. E em janeiro de 2001, não satisfeitos com a resposta brasileira, pediram a abertura de um *panel* no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) na OMC. (OLIVEIRA, 2005)

Em 18 de maio, devido a uma proposta brasileira, a Assembléia Mundial de Saúde da OMS declarou que o acesso a medicamentos para pacientes com AIDS era um direito humano fundamental. A declaração teve resistência inicial da delegação dos Estados Unidos, que contestava a política brasileira na OMC. Contudo, a proposta foi aprovada com unanimidade pelos 188 membros da OMS por causada pressão da maioria dos Estados signatários dessa instituição (SBPC, 2001; WHO, 2001 in CEPALUNI, 2005).

A estratégia do governo brasileiro foi mobilizar a opinião pública internacional, alegando que neste caso, estava se sobrepondo os interesses econômicos de grupos privados, perante o direito básico de acesso à saúde. Em junho de 2001, os EUA retirou sua queixa contra o Brasil. Entre os atores que contribuíram para a pressão internacional estavam ONG's e parte significativa da sociedade norte-americana que compartilhavam a idéia de que essa queixa traria conseqüências negativas tanto ao Programa Nacional de AIDS, quanto ao processo de cooperação entre o Brasil e outros países em desenvolvimento na transferência de tecnologia e *know-how* para a produção de medicamentos antirretrovirais. (CHAVES, 2005 *apud* MONIZ e REIS, 2009).

Em 16 de agosto de 2001, a Sub Comissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos das Nações Unidas, por intermédio da Resolução n.º2001/21, repisou a existência de potencial conflito entre as normas do TRIPS e os direitos humanos, em especial, o direito à saúde (DOMINGUES, 2005).

Oliveira (2005) afirma que essa experiência legou dois frutos permanentes para os três países: a) aprendizado sobre a utilização das estruturas globais de poder a favor dos interesses brasileiros e de seus parceiros, auxiliando na construção de bens públicos globais a serem usufruídos por outros países menos favorecidos contra as práticas comerciais desleais dos países desenvolvidos e b) serviu como pano de fundo para relançar as alianças Sul-Sul na política internacional. O autor ressalta que “o

contencioso das patentes serviu como modelo, como um ensaio bem sucedido da potencialidade de coalizões Sul-Sul para a ampliação da participação unida dos países em desenvolvimento e dos PMDR nas grandes questões internacionais” (OLIVEIRA, 2005, 6).

3.4 O Fórum de Diálogo IBAS

O Fórum de Diálogo IBAS é composto por países das três regiões em desenvolvimento do mundo – Ásia, América Latina e África – que são considerados intermediários e buscam maior protagonismo no cenário internacional. Para Lima (2005a) o conceito de país intermediário inclui ao menos um desses três fatores: capacidade material; auto percepção e reconhecimento dos outros Estados, especialmente das grandes potências. Esses três países são potências regionais¹⁴, o que lhes garante uma maior relevância internacional. A autora identifica “dois perfis internacionais particulares”, a partir de “duas identidades internacionais distintas”: *system affect state* e “grande mercado emergente”. A primeira, definição de Keohane (1969) citado por Lima (2005a), inclui os países que dispõem de recursos e capacidades relativamente variadas se comparados às potências, com perfil internacional assertivo valorizando as arenas multilaterais, e através da ação coletiva entre países similares busca exercer alguma meta de poder e influencias nos resultados internacionais. (ibidem). A segunda, “grande mercado emergente”, se refere à economia global, e foi empregada pelo *US Trade Representative*, para identificar os grandes países emergentes que implementaram o receituário do Consenso de Washington. (ibidem).

Hurrell (2009) faz uma análise sobre as potências emergentes, embora especifique os Brics, podemos incluir a África do Sul em sua abordagem. Assim, de acordo com o autor, esses países parecem dispor de recursos de poder militar, político e econômico que os permitem contribuir para a gestão da ordem internacional em termos regionais ou globais. Hurrell (2009) afirma que esses países compartilham a

¹⁴ Consideramos importante analisar a questão da liderança regional desses três países, pois como afirma Lima (2005), conhecer a inserção regional do Brasil, e também de Índia e África do Sul, é fundamental para se entender a definição dos seus interesses nacionais. E de acordo com Hurrell (2009) há algo intuitivamente lógico na idéia de que a preponderância regional deve representar parte importante de qualquer reivindicação do status de grande potência, status esse que é perseguido por esses três países. Contudo, não foi possível fazê-lo neste trabalho. Para uma interessante análise sobre essa questão, ver em: VIEIRA, M ; ALDEN, C. India, Brazil and South Africa, a Lasting Partnership? Assessing the role of identity in IBSA. In: International Studies Association Annual Convention, 2008, San Francisco. ISA Paper Archives, 2008.

crença de que possuem de direito a um papel mais influente nos assuntos mundiais; não estão intimamente integrados a um conjunto de alianças com os EUA, e desenvolve um relacionamento institucionalizado, no caso, o IBAS. Segundo Cooper *et al* citados por Alden e Vieira (2005, p.1078) “o comportamento das potências médias pode ser melhor caracterizado como “catalisador” para promover as questões globais, “facilitador” para construir coalizões, e “gerenciador” atuando dentro de sua região promovendo normas e regras.””.

O chanceler Celso Amorim registra que, no segundo dia de mandato de Lula da Silva, recebeu o Ministro sul-africano Nkosazana Zuma que expressou a necessidade de novos mecanismos de coordenação entre as maiores nações do Sul. Assim, afirma Amorim,

Tendo passado por, na minha experiência anterior como diplomata e ministro das Relações Exteriores, tantas tentativas de estabelecer tais grupos, mas ainda assim reconhecendo a validade da preocupação do meu colega (e mais tarde, também meu amigo), eu sugeri que nós deveríamos tentar algo relativamente simples: um pequeno grupo – apenas três países – um em cada continente do Sul, todos eles multi-étnico vibrantes, democracias multiculturais, com um papel cada vez maior no mundo: Índia, África do Sul e Brasil. Assim, nasceu a ideia de criar o que veio a ser conhecido como IBAS.¹⁵ (AMORIM, 2010, p. 231, tradução nossa).

O primeiro encontro do IBAS aconteceu em Brasília, em junho de 2003. Neste encontro, os três Ministros elaboraram a Declaração de Brasília que oficializou a sua criação e que contém os principais pontos nos quais seus integrantes pretendem fortalecer sua cooperação. Nas palavras do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, a união desses três países se deu:

Porque são três países, cada um de uma das três regiões do mundo em desenvolvimento: Ásia, África e América Latina. São três democracias; são três países que têm um importante papel a desempenhar em suas respectivas regiões; são três países democráticos, países em que a democracia tem um forte papel na sua vida política; são países que têm também problemas sociais, mas que estão dispostos a enfrentá-los; e são países que têm também visões muito semelhantes em muitos temas multilaterais, e, quando não em

¹⁵ Having gone through, in my previous experience as a diplomat and foreign minister, so many failed attempts of establishing such groups, but still recognizing the validity of my colleague’s (and later on, also my friend’s) concern, I suggested we should try something relatively simple: a small group – only three countries – one in each continent of the South, all of them vibrant multiethnic, multicultural democracies, with an ever-increasing role in the world: India, South Africa and Brazil. Thus the idea of creating what came to be known as IBSA was born.

absolutamente todos, a perspectiva que nós temos é, sem dúvida alguma, muito semelhante. Então, era preciso transformar essa coincidência virtual numa cooperação real. Eu acho que é isso que essa reunião desses três países do Sul visa a criar. (Entrevista conjunta, 2003)

A Declaração de Brasília é composta por vinte pontos que abordam os objetivos do IBAS, e também, a esfera de ação do grupo no cenário internacional. Os temas que constam no documento são: fortalecimento e reforma da Organização das Nações Unidas; reforma do Conselho de Segurança da ONU; comércio justo; promoção da inclusão e equidade sociais; combate à fome; desenvolvimento socioeconômico; desenvolvimento sustentável e novas ameaças à segurança.

O primeiro ponto do documento se refere à importância do respeito ao Direito Internacional às resoluções determinadas pelo Conselho de Segurança da ONU, à diplomacia como meio de manutenção da paz e a validade da Carta das Nações Unidas no combate às ameaças à paz e segurança internacionais. O segundo ponto faz menção ao Conselho de Segurança da ONU; os três países acordaram que a reforma do Conselho é necessária, defendem a expansão do número de Estados-membros permanentes e não permanentes, e buscam a garantia de uma maior participação dos países em desenvolvimento nas suas decisões. A reforma do Conselho de Segurança é um dos principais interesses e um dos maiores desafios desses países pois a conquista de seu assento permanente é visto como um peso importante para se conseguir o status de *global player*.

No que tange ao comércio, a Declaração critica o protecionismo praticado pelos países desenvolvidos em setores pouco competitivos de suas economias e defendem uma melhoria nas regras de comércio multilateral. Para o combate à fome, à pobreza e para a promoção da equidade e inclusão sociais, o documento estabelece práticas, tais como: apoio à agricultura familiar; promoção da segurança alimentar, saúde, assistência social e emprego; proteção dos direitos humanos e do meio ambiente.

Foi criado, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo IBAS para Alívio da Fome e da Pobreza. Este fundo tem como objetivo apoiar projetos auto-sustentáveis e replicáveis que, baseados nas capacidades disponíveis nos países do Mecanismo e em suas experiências nacionais e exitosas, contribuam com as demandas de outros países, particularmente os de Menor Desenvolvimento Relativo (MDRs) ou saídos de conflitos. Cada um dos três países do IBAS se comprometeu a doar anualmente US\$ 1 milhão ao Fundo. Os recursos são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) da ONU. De

acordo com o MRE¹⁶, cinco projetos financiados pelo Fundo foram finalizados, são eles: coleta e reciclagem de resíduos sólidos no Haiti, reconstrução de posto de saúde em Cabo Verde, construção de Centro Multiesportivo na Palestina, e dois de apoio à agricultura em Guiné Bissau. Há também quatro projetos em andamento (Burundi, Cabo Verde, Camboja e Haiti) e oito em fase de pré-implementação.

O documento ressalta que o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento sustentável devem estar interligados. O primeiro deve produzir crescimento do emprego e a elevação dos padrões de vida nos vários países, sem que prejudique o meio ambiente; enquanto que o segundo deve ser uma meta a ser atingida por todos os países e a agenda 21, principal documento internacional a ele concernente, deve ser implementada por todos os países do Sistema Internacional.

De acordo com Bueno (2010) um dos tópicos mais inovadores relaciona-se à caracterização da segurança e de suas novas ameaças. De acordo com a autora, “o conceito de segurança é considerado de forma mais complexa e necessária ao desenvolvimento humano e sugere um maior engajamento dos setores governamental e não-governamental no enfrentamento conjunto das novas ameaças¹⁷” (ibidem, p.73). Desta forma, amplia o conceito de segurança para além do aspecto militar e confere uma amplitude e precisão necessárias para a compreensão da segurança hodiernamente. (BUENO, 2010).

Moura (2006) afirma que sobressaíram outros aspectos que apesar de não constarem textualmente na Declaração, reforçam a identidade entre os três países do IBAS e compensam a distância geográfica, que é um dos principais fatores de afastamento. Esses são: a condição de potências médias; o peso específico regional; a caracterização como economias emergentes; o padrão de similar atuação nos organismos internacionais; desenvolvidos parques industriais; perfil de suas sociedades (distribuição de renda e exclusão econômica de parcela significativa da população); e por fim, o desejo de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No primeiro encontro da Comissão Trilateral, que ocorreu em março de 2004 em Nova Deli na Índia, foram elaborados dois novos documentos, a *Agenda de Cooperação* e o *Plano de Ação*. Foram abordadas também questões como o multilateralismo e a

¹⁶ Acesso ao site em 21.11.2011

¹⁷ As novas ameaças são: “o terrorismo, em todas suas formas e manifestações, as drogas e os delitos a elas conexos, o crime organizado transnacional, o tráfico ilícito de armas, as ameaças à saúde pública, em particular o HIV/AIDS, os desastres naturais, o trânsito de substâncias tóxicas e dejetos radioativos por via marítima.” (Declaração de Brasília, 2003).

proposta de reforma da ONU, paz e segurança, terrorismo, globalização, sustentabilidade e desenvolvimento social. Em uma declaração conjunta, foi enfatizado que “o IBAS aspira fazer uma significativa contribuição ao quadro da cooperação sul-sul e ser um fator positivo para o avanço do desenvolvimento humano através da promoção de potenciais sinergias entre os membros”¹⁸. (citado em Alden e Vieira, 2005, p.1089, tradução nossa).

Os ministros acordaram em intensificar a cooperação com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e também com outros fóruns, no intuito de assegurar o livre crescimento e desenvolvimento do uso pacífico de energia atômica via fornecimento de tecnologia, equipamento e material, através das salvaguardas apropriadas. Concluíram que um importante desafio seria a maximização dos benefícios da globalização e o asseguramento de que ela se torne uma força positiva para o crescimento econômico sustentado nos países em desenvolvimento. Enfatizaram que os países em desenvolvimento precisam desenvolver a sua própria agenda para estabelecer metas no contexto do mundo globalizado. E ainda, precisam integrar essa agenda nos processos multilaterais para influenciar as negociações e alcançar resultados que beneficiem os países do Sul.

Em julho de 2005, foi aprovado o *Documento Básico Brasileiro para o programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral do IBSA*. Este Documento tem como objetivo o apoio a atividade de cooperação em Ciência e Tecnologia que contribuam, de maneira sustentada, para o desenvolvimento científico e tecnológico dos três países, através da geração e da apropriação de conhecimento, e o aumento da capacidade tecnológica desses países. De acordo com o documento, o amparo ao aumento das capacidades científico-tecnológicas se dará através de: (i) intercâmbio de curto prazo para especialistas visitantes; (ii) intercâmbio de informações em ciências e tecnologia; (iii) realização de eventos, tais como seminários, workshops, palestras; (iv) desenvolvimento de redes de instituição de Pesquisa, Desenvolvimento e inovação e (v) apoio a projetos conjuntos de pesquisa e desenvolvimento.

A II Cúpula de Chefes de Estado do IBAS aconteceu em outubro de 2007, em Tshwane na África do Sul. Neste segundo encontro, ampliou-se o número de temas¹⁹

¹⁸ IBSA aspires to make a significant contribution to the framework of South-South cooperation and be a positive factor to advance human development by promoting potential synergies among the members.

¹⁹ Os novos temas são: energia, gênero, mudanças climáticas e questões regionais.

discutidos e aprofundou-se o debate dos que haviam sido tratados anteriormente na I Cúpula. De acordo com Bueno (2010, p.76).

Os novos temas que compuseram a agenda da Cúpula revelam a preocupação do Fórum em se afirmar como importante voz dos países do Sul e como potências regionais que possuem capacidade e condições de contribuir para o desenvolvimento de suas respectivas regiões, bem como para o desenvolvimento de países necessitados.

Através da assinatura de seis Memorandos de Entendimento buscou-se impulsionar a cooperação setorial nas áreas de saúde e medicina, temas sociais, administração pública e governança, cultura, educação superior e recursos eólicos. Nesta Cúpula, celebrou-se também o *Acordo sobre Cooperação das Administrações Aduaneiras e Tributárias*, cujo objetivo é estimular o intercâmbio bi e trilateral.

A III Cúpula ocorreu em Nova Deli (Índia) em 2008 e representou os cinco anos de criação do Fórum, com maior envolvimento da sociedade civil, em especial acadêmicos e executivos, que participaram de fóruns paralelos à iniciativa governamental. Bueno (2010, p.77) observa que “a *Declaração Conjunta da III Cúpula de Chefes de Estado/Governo do IBSA* consolidou a posição trilateral dos países que compõem o IBAS em diversos temas da agenda internacional que foram abordados nas Declarações anteriores” e ainda, “trouxe novas questões que refletem a atual conjuntura do Sistema Internacional, como a biodiversidade, e retomou outras, como o Líbano e seu recém-criado Governo de Unidade Nacional e a reconstrução do Iraque” (ibidem).

Em 2009, ocorreram atividades conjuntas de Grupos de Trabalho²⁰, Comissão Trilateral e encontro de Chanceleres. Segundo Bueno (2010), com o propósito de compartilhar informações e percepções para aperfeiçoar os sistemas legais dos três países e identificar as áreas de cooperação conjunta, foi criada a Conferência de Cortes Supremas, no mês de janeiro do referido ano. No campo do comércio internacional, foram publicados a *Declaração Conjunta da Reunião Ministerial do Fórum IBSA* e o *Comunicado Ministerial da VI Comissão Mista Trilateral do Fórum IBSA*, demonstrando a crescente relevância da questão comercial para o grupo. (BUENO, 2010)

²⁰ O IBAS abriga 16 Grupos de Trabalho: Administração Pública; Administração Tributária e Aduaneira; Agricultura; Assentamentos Humanos; Ciência e Tecnologia (e Pesquisa Antártica); Comércio e Investimentos; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Social; Educação; Energia; Meio Ambiente e Mudança Climática; Saúde; Sociedade da Informação; Transporte; e Turismo.

De acordo com Altemani (2007, p. 17) “o Ibas reintroduziu o tema da cooperação Sul-Sul a partir da percepção de que os interesses, demandas e desejos do Sul não formam a maior parte dos termos da atual ordem internacional, conduzidas pelos estados do Norte.”

Assim, de acordo com o autor, o Fórum de Diálogo IBAS, passa a impressão de que tem como seus objetivos desenvolver um ambiente mais favorável às respectivas estratégias de inserção internacional e buscar uma ampliação do relacionamento econômico-comercial e científico- tecnológico. O IBAS se assenta em três pilares: concertação política, cooperação setorial e o Fundo IBAS. De acordo com Lyal White:

Visto como uma iniciativa política, com forte ênfase na construção de coalizões multilaterais, o IBAS prioriza o sul em desenvolvimento e visa elevar questões e preocupações dos países em desenvolvimento na agenda global. Dada a sua dimensão coletiva e sua relevância na economia política global, o IBAS fornece uma oportunidade única para mover os países centrais do Sul para o centro de uma nova e emergente ordem global.²¹ (WHITE, 2006, P.1, tradução nossa).

De acordo com Altemani,

O IBAS tende a ser encarado como uma estratégia de representação de interesses do Sul nos diferentes fóruns negociadores, sem procurar se sobrepor às demais coalizões do Sul já existentes, ao contrário buscando reforçá-las ao também pressionar para a instauração de reformas nas instituições internacionais multilaterais.. Sua percepção inicial decorre da constatação de que diferentes questões (segurança, pobreza, saúde, por exemplo) não estão sendo satisfatoriamente resolvidas ou contempladas pelos atuais mecanismos existentes [...] Não é um movimento com características de oposição visando modificações na atual estrutura do poder internacional, mas de contribuição para reforma das instituições internacionais multilaterais. (2007, p.20)

A respeito da relação do IBAS com as organizações internacionais o MRE afirma que,

A intensa atuação do IBAS no âmbito da governança global não deve ser entendida como uma ameaça aos órgãos multilaterais formalmente estabelecidos. O agrupamento deve ser antes encarado como mecanismo que pode ter um papel para fortalecer as instituições da governança global e contribuir para que se tornem mais equitativas, equilibradas e capazes de espelhar melhor a atual realidade internacional. (Reforma da Governança Global, 2010, MRE).

²¹ Viewed as a political initiative, with a strong emphasis on multilateral coalition building, IBAS prioritises the developing South and aims to elevate the issues and concerns of developing countries on the global agenda. Given its collective size and relevance in the global political economy, IBAS provides a unique opportunity to move core countries of the South to the centre of the new and emerging global order.

Keohane (2005 *apud* Rodrigues, 2010) destaca que nesse contexto as instituições internacionais são tomadas como fatores de incentivo à cooperação, pressupondo-se que as instituições internacionais promovem meios para a descoberta de interesses comuns através de diálogo e reduzindo os custos de negociação. Assim,

O novo desenho da política internacional tem, nos países do Sul, atores de real importância, e os países em desenvolvimento reconhecem essa nova condição e por ela articulam meios de maior projeção no ambiente internacional. A institucionalização de coalizões Sul-Sul é percebida como um recurso válido e estratégico para a melhor forma de inserção dos países no ambiente internacional... (Rodrigues, p.46-47: 2010).

O contexto recente de maior aproximação entre países do Sul, de acordo com Rodrigues (2010, p.45), pode ser identificado como um tipo de cooperação horizontal, cujo objetivo é formar uma concertação para obstrução das desigualdades internacionais dirigidas pelos países desenvolvidos do Norte, e também, ações conjuntas para enfrentar problemas domésticos semelhantes. O autor afirma que política externa trata especialmente de escolher entre oportunidades e demandas “ofertadas” tanto no ambiente doméstico quanto no internacional, assim, a busca por parceiros, seja ao Norte ou ao Sul, são escolhas comuns na formulação da política externa de África do Sul, Índia e Brasil. Nas palavras de Rodrigues (2010) “as escolhas podem indicar uma reorientação de prioridades ou de tratamento preferencial por parte de administrações na forma de melhor conduzir as inserções internacionais dos países” (Rodrigues, 2010, p. 46).

A efetividade de uma aproximação entre países intermediários baseada na prerrogativa de maior cooperação internacional com o objetivo de se contrapor aos interesses e atividades de caráter unilateral por parte dos países desenvolvidos ocorreu em cenários institucionais como a ONU e a OMC, buscando, na primeira, uma reforma do Conselho de Segurança, condomínio decisório da instituição; e na segunda, uma maior articulação para a obtenção de negociações econômicas mais benéficas aos países do Sul nas inúmeras rodadas de negociação entre os países membros. (RODRIGUES, 2010)

Rodrigues (*ibidem*) sustenta que a articulação entre os novos centros de poder, com capacidade de influir e decidir conjuntamente os rumos do ambiente econômico e político internacional foi ganhando relevância não apenas nas relações bilaterais entre

os Estados do Sul, mas também no seio das instituições internacionais, algo que segundo o autor, está caracterizado dentro de uma concertação multilateral. O autor defende que,

O multilateralismo Sul-Sul seria uma “saída” viável para enfrentar as adversidades sistêmicas, num momento de acentuado unilateralismo por parte da superpotência, os Estados Unidos pós-11 de Setembro, ampliando os leques de possibilidades de cooperação e parcerias, tanto nas relações diretas entre os países quanto no fortalecimento das instituições internacionais. (Rodrigues, p. 48: 2010)

Tanto Índia, quanto o Brasil e a África do Sul são reconhecidos como atores relevantes no ambiente internacional, e, desta forma, formulam políticas externas visando à obtenção de maior aproximação e convergência na diminuição da assimetria internacional (RODRIGUES, 2010).

3.5 Desafios e divergências

Entretanto, esta não é uma coalizão de iguais. Como afirma White, “Mas enquanto os países do IBAS possuem um ponto comum de partida, é um grave equívoco considerar-lo um arranjo entre iguais. O IBAS de forma alguma é uma parceria trilateral entre países de igual tamanho ou dimensão.” (WHITE, 2006, p. 3, tradução nossa)²². Os três países possuem significativas disparidades no que diz respeito às questões demográficas, econômicas, sociais e culturais. Por exemplo, no que diz que concerne a questão populacional, enquanto a Índia possui 1,1 bilhões de habitantes, o Brasil possui aproximadamente 190 milhões e a África do Sul 40 milhões.

E como afirma White,

A influência e o peso combinado desses países não têm precedentes em qualquer exemplo anterior de cooperação Sul-Sul. O sucesso do IBAS vai depender da sua capacidade de focar em áreas claras e possíveis de colaboração e evitar – ou simplesmente atrasar – aquelas de controvérsia que tendem a se realizar durante o processo de integração.²³ (WHITE, 2006, p.4, tradução nossa).

²² But while IBSA countries clearly do have a common point of departure, it is a gross misconception to regard this as an arrangement among equals. IBSA is by no means a trilateral partnership between countries of equal size or dimension.

²³ The leverage and combined weight of these countries is unprecedented in any previous examples of South-South co-operation. IBSA’s success will depend on its ability to focus on clear and possible areas of collaboration and avoid - or simply delay – those of controversy that tend to hold up the process of integration.

Sousa (2008) ressalta também que seria equivocado considerar esses países como iguais, já que são muito distintos quanto ao seu tamanho, seus papéis regionais e ao nível de gravidade de seus problemas sociais e econômicos internos. A autora destaca que o progresso na área comercial segue sendo bastante modesto, devido a dois problemas-chaves: em primeiro, as três economias são pouco complementares, uma vez que exportam produtos parecidos e competem por acesso aos mercados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); em segundo, contam com diferentes níveis de abertura e integração ao sistema econômico mundial, visto que seus interesses divergem na liberalização das relações comerciais internacionais.

Flemes (2007) também afirma que os interesses desses países nem sempre são convergentes. De acordo com o autor, no que diz respeito à agricultura, a África do Sul tem uma posição mais flexível do que a Índia e está mais disposta a fazer concessões em troca de reduções de subsídios agrícolas e barreiras não tarifárias, enquanto que a Índia apresenta reclamações nessas questões e não está disposta a barganhar. Na área de serviços financeiros, varejo e construção, os interesses das companhias sul-africanas levam a uma política de portas fechadas aos investimentos estrangeiros. No segmento de bens industriais, a Índia não demonstra disposição para fazer concessões e reduzir as altas tarifas praticadas em setores específicos.

O autor registra também que os diferentes graus de internacionalização econômica de Índia, Brasil e África do Sul podem constranger as relações bi- e trilaterais entre eles. Segundo Flemes

A Índia é menos integrada na economia global do que a África do Sul e o Brasil. Sua internacionalização ocorreu de uma forma mais controlada, e alguns setores comerciais estratégicos são preservados para o capital doméstico (Mallavarapu, 2006). A África do Sul, por sua vez, é uma das economias mais abertas do mundo (White, 2006), e parece seguir o padrão de abertura econômica implementado nos estados do MERCOSUL, incluindo o Brasil.²⁴ (FLEMES, 2007, p.19, tradução nossa).

Devido à sua, comparativamente pequena e liberalizada, economia, a África do Sul se encontra em uma situação de déficit comparada à balança comercial de Índia e Brasil. Sousa (2008, p.46) registra que o comércio exterior representa 60% do PIB sul-

²⁴ India is less integrated into the global economy than South Africa and Brazil. Its internationalization occurs in a more controlled manner, and some strategic commercial activities are preserved for the domestic capital (Mallavarapu, 2006). South Africa, on its turn, is one of the most open economies in the world (White, 2006), and seems to follow the economic opening pattern implemented in Mercosur states including Brazil.

africano. Dupas (2006, p.334) citado por Fledes (2007, p.20) argumenta que as economias sul-africanas e indiana são pouco complementares. No entanto, Pretória negocia acordos de preferência comercial com Nova Déli e com Brasília. Em longo termo, o acesso preferencial a essas grandes economias visa a área de tecnologia, conhecimento e transferência de energia. (FLEMES, 2007, p.20).

Apesar dos prognósticos pessimistas sobre as relações econômicas entre África do Sul e Índia, segundo Chatterjee e Dhoot (2006, p.26) citados por Fledes (2007, p.20) o comércio bilateral desses países, passou de virtualmente zero em 1993 para US\$ 2,2 bilhões em 2005. Fledes afirma que muitas barreiras como a distância, língua, custos de transporte e não disponibilidade de ligação aérea direta complicam as ligações comerciais entre Índia e Brasil (2007, p.20).

A questão nuclear é um ponto que distingue a Índia, pois, ao contrário de África do Sul e Brasil, esta possui armamentos nucleares, o que, de acordo com Sousa (2008), pode a identificar como uma grande potência. Outro ponto que destaca a Índia é seu crescimento econômico e o desenvolvimento de produtos de alta tecnologia (SOUSA, 2008, p.46).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração do sistema internacional no pós Guerra Fria trouxe novos desafios à inserção internacional dos países em desenvolvimento. A política externa brasileira se tornou mais assertiva e pragmática. Assim, escolhemos duas de suas características marcantes para serem analisadas, a questão do desenvolvimento e o multilateralismo. Como vimos, a PEB é utilizada como um instrumento para o desenvolvimento econômico do país. Através das relações bi- e multilaterais o país busca se inserir no sistema internacional.

Durante o Governo Lula a diplomacia buscou aprofundar as relações com os países do sul, através das coalizões Sul-Sul, para atingir os objetivos que o país almeja. O maior exemplo desta iniciativa é o grupo IBAS, objeto de estudo deste trabalho. Nesses oito anos de governo ocorreram vários encontros, a cooperação foi aprofundada e buscou-se cada vez mais aumentar a importância do grupo no sistema internacional.

Contudo, como foi visto na última parte do trabalho, alguns desafios ainda permanecem. Muito se questiona sobre os ganhos efetivos que o IBAS obteve, sobre as convergências reais de interesse entre seus membros. E ainda, se o grupo está realmente obtendo o reconhecimento por parte das nações ricas.

Por fim, reconhecemos que outros aspectos importantes não foram abordados nessa pesquisa, como por exemplo, a questão da liderança regional e o papel que cada um desempenha em suas respectivas regiões. E que outros, não tiveram o aprofundamento necessário visto a amplitude da literatura acerca de alguns temas.

REFERÊNCIAS

ALDEN, C.; VIEIRA, Marco A. The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism. **Third World Quarterly**, Vol.26, No.7, pp 1077-1095, 2005.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.53, p.214-240, 2010.

BECARD, D. S. R. . **Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. v. 1. 223 p.

BUENO, A. M. C. . **Política Externa Brasileira e Coalizões do Sul: O Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul (IBSA)**. Dissertação de Mestrado. Programa San Tiago Dantas. São Paulo, 2010.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n.2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

CERVO, A. L. . **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1. 297 p.

CERVO, A. L. ; BUENO, C. . **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. v. 1. 595 p.

CEPALUNI, G. Regimes Internacionais e o Contencioso das Patentes para Medicamentos: Estratégias para Países em Desenvolvimento. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 27, p. 51-99, 2005.

CORREA, Carlos M. O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento. **Revista Internacionao de Direitos Humanos**, Dez 2005, vol.2, no.3, p.26-39. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180664452005000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 abr. 2009.

DOMINGUES, Renato Valladares. **Patentes farmacêuticas e acesso a medicamentos no sistema da Organização Mundial do Comércio: a aplicação do Acordo TRIPS**. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

ENTREVISTA CONJUNTA. Brasília, 6 de Junho de 2003. Disponível em: **Ministério das Relações Exteriores do Brasil**, <[HTTP://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/entrevista.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/entrevista.asp)>. Acesso em: 25 abr. 2009.

FERREIRA, J. R.; BUSS, P. M. IBAS: Coordenação e Cooperação entre Países em Desenvolvimento. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: (3 : Rio de Janeiro : 2008). **III CNPEPI : O Brasil no mundo que vem aí : Seminário IBAS – Brasília : Fundação Alexandre Gusmão, 2009.**

FLEMES, Daniel. Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum. **German Institute of Global and Area Studies**. N. 57. 2007.

GUILHON, J. A. de A. O governo Lula face aos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição. **Carta Internacional**. São Paulo: NUPRI-USP, vol. 1, nº 2, 2006, p. 3-4.

HURRELL, Andrew. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers? **International Affairs**, 82(1):1-19 2006.

_____: NARKILAR. A. A new politics of confrontation ? Brazil and India in multilateral trade negotiations. **Global Society**. 20(4): 415-433 2006.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro**. São Paulo : Perspectiva, 2001.

LECHINI, Gladys (2007) IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur, en Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente, Buenos Aires: CLACSO, pp. 271 a 285. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_corr/ea/25Lechini.pdf. Acessado em 20 de outubro de 2011.

LIMA, Maria R. S. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 48, n. no. 1, p. 24-59, 2005 (a).

LIMA, Maria R. S. Autonomia, Não-Indiferença e Pragmatismo: Vetores Conceituais da Política Exterior. **RBCE – LATN**, n. 21, 2005 (b).

LIMA, Maria R.; HIRST, M. Brazil as a Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. **International Affairs** 82 (1):21-40. 2006.

MONIZ, Pedro de P.; REIS, Renata. **Patentes e Criações Industriais: uma abordagem contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MOURA, G. F. G. de. O Diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS Balanço e Perspectivas. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: (3 : Rio de Janeiro : 2008). **III CNPEPI : O Brasil no mundo que vem aí : Seminário IBAS** – Brasília : Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

OLIVEIRA, A. ; ONUKI, J. ; OLIVEIRA, E. . Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacional**, v. 28, p. 465-504, 2006.

OLIVEIRA, Marcelo. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: IBAS e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília/DF, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, p. 136-153, 2008.

RODRIGUES, Diego de Freitas. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol.53, n.1, pp. 45-66, 2010.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, p. 42-59, 2007.

SOUSA, Sarah-Lea John de. La India, el Brasil y Sudáfrica; potencias emergentes o países en desarrollo? In: **Revista Iberoamericano de Análisis Político**, 2008.

VAZ, A. C. . O Governo Lula: Nova Política Exterior?. In: Clóvis Brigagão; Domício Proença Jr.. (Org.). **O Brasil e a Conjuntura Internacional: Paz e Segurança Internacional**. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2006, v. , p. 85-97.

VIEIRA, M ; ALDEN, C. India, Brazil and South Africa, a Lasting Partnership? Assessing the role of identity in IBSA. In: **International Studies Association Annual Convention**, 2008, San Francisco. ISA Paper Archives, 2008.

WHITE, L. Ibsa (2006) **IBSA: a state of the art**. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/ipc/doc/ibsa/papers/ibsa3.pdf>. Acesso em 12 de setembro de 2011.

Sítios eletrônicos:

BRASIL (MRE): www.mre.gov.br

FÓRUM ACADÊMICO IBAS: <http://www.ipc-undp.org/ipc/HomeIBSA.do>

FÓRUM IBAS: <http://www.ibsa-trilateral.org/>

Anexo**FÓRUM DE DIALOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL****Declaração de Brasília**

6 de junho de 2003

1. Os Ministros das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, da África do Sul, Nkosazana Dlamini-Zuma e da Índia, Yashwant Sinha, reuniram-se em Brasília, a 6 de junho de 2003, dando prosseguimento a consultas anteriores e após conversações entre os Chefes de Estado e/ou de Governo de seus respectivos países por ocasião da Cúpula do G-8, em Evian.
2. Este constituiu um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes, de três regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo. Nos últimos anos, notou-se a importância e a necessidade de diálogo entre países e nações em desenvolvimento do Sul.
3. Os Chanceleres de Brasil, África do Sul e Índia consideraram, em especial, a importância do respeito às regras do Direito Internacional, do fortalecimento da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança e da prioridade ao exercício da diplomacia como meio para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Reafirmaram a necessidade de combater as ameaças à paz e à segurança internacionais em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os instrumentos jurídicos de que são parte Brasil, Índia e África do Sul.
4. Coincidiram na necessidade de reformar a Organização das Nações Unidas, em particular o Conselho de Segurança. A esse respeito, frisaram a necessidade de o Conselho ser expandido nas categorias de membros permanentes e não-permanentes, com participação de países em desenvolvimento, em ambas categorias. Concordaram em conjugar esforços no sentido de aumentar a eficiência da Assembléia Geral e do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.
5. Assinalaram que novas ameaças à segurança - tais como o terrorismo, em todas suas formas e manifestações, as drogas e os delitos a elas conexos, o crime organizado transnacional, o tráfico ilícito de armas, as ameaças à saúde pública, em particular o HIV/AIDS, os desastres naturais, o trânsito de substâncias tóxicas e dejetos radioativos por via marítima - devem ser enfrentadas por meio de uma cooperação internacional eficaz, articulada e solidária, nas organizações competentes e com base no respeito à soberania dos Estados e ao Direito Internacional.
6. Os Ministros destacaram a prioridade atribuída pelos três Governos à promoção da inclusão e equidade sociais, por meio do apoio à agricultura familiar, da implementação de políticas eficazes de combate à fome e à pobreza, e da promoção da segurança alimentar, da saúde, da assistência social, do emprego, da educação, dos direitos

humanos e da proteção do meio ambiente. Recordaram que a superação da exclusão social, ao gerar condições para o melhor aproveitamento do potencial dos seres humanos, contribui de maneira significativa para o desenvolvimento econômico. Os Ministros recomendaram que a troca de experiências de combate à pobreza, à fome e a enfermidades nos três países seria de grande proveito para todos. Reconheceram a importância dos esforços internacionais de combate à fome. Os três países comprometeram-se a estudar um programa trilateral de assistência alimentar.

7. Os Chanceleres enfatizaram a importância, por razões de equidade e de desenvolvimento, de tratar de questões relativas à eliminação de todos os tipos de discriminação racial e de promover a igualdade de gênero e conceder prioridade a uma perspectiva de gênero nas políticas públicas.

8. Os três Chanceleres expressaram satisfação pela aprovação, no âmbito da 56^a Assembléia Mundial da Saúde, da Convenção para o Controle do Tabaco, e comprometeram-se a envidar esforços para ratificar a Convenção no mais breve prazo possível. Comprometeram-se, ademais, a promover o principal objetivo da Convenção-Quadro - proteger as gerações presentes e futuras das conseqüências devastadoras do consumo do tabaco e da exposição ao fumo do tabaco.

9. Os Chanceleres identificaram na cooperação trilateral relevante instrumento para alcançar a promoção do desenvolvimento social e econômico, bem como ressaltaram sua intenção de dar maior impulso à cooperação entre eles. Ao assinalar que suas sociedades contam com diversas áreas de excelência em ciência e tecnologia e oferecem oportunidades comerciais, de investimentos, de viagens e de turismo de largo potencial, destacaram que a adequada combinação de seus melhores recursos gerará desejada sinergia. Entre as áreas científicas e tecnológicas nas quais a cooperação pode ser desenvolvida, incluem-se biotecnologia, fontes alternativas de energia, espaço exterior, aeronáutica, informática e agricultura. Também devem ser exploradas vias de cooperação em matéria de defesa. Os Ministros concordaram em apresentar a seus respectivos governos a proposta de que as autoridades responsáveis pelas pastas de ciência e tecnologia, defesa, transporte e aviação civil, entre outras, também realizem encontros trilaterais, visando ao estabelecimento de projetos de cooperação concretos.

10. Os Ministros destacaram que as novas tecnologias de informação e comunicação estão transformando o mundo em rápida velocidade e de modo fundamental. Ao mesmo tempo, têm-se processado amplo distanciamento no domínio de tecnologias digitais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o que está afetando negativamente a capacidade dos países em desenvolvimento de extrair os melhores benefícios do processo de globalização. Concordaram em intensificar sua cooperação em tecnologias de comunicação e informação, incluindo os esforços e iniciativas internacionais voltados para estreitar a distância no domínio das tecnologias digitais.

11. Em relação aos temas ambientais e do desenvolvimento sustentável, reconheceram que a Conferência do Rio, e sua Agenda 21, a Cúpula do Milênio e as Cúpulas de Monterrey e de Joanesburgo, e o Plano de Implementação da Agenda 21 contêm diretrizes fundamentais para orientar a ação de seus Governos e iniciativas de cooperação. Reafirmaram que a Agenda 21 identifica os padrões insustentáveis de consumo e produção como as principais causas da deterioração do meio ambiente global, o que requer a necessária ação conforme o Programa de Implementação de

Joanesburgo. Destacaram também sua preocupação com as conseqüências do aquecimento da atmosfera derivado das emissões de gases de efeito estufa e encorajaram os países que têm metas de redução das emissões previstas no Protocolo de Quioto a trabalharem para sua entrada em vigor e plena implementação, bem como instaram a assinar e ratificar o Protocolo os países que ainda não o fizeram.

12. Reiteraram ainda seu empenho na implementação efetiva da Convenção sobre Diversidade Biológica, em especial dos direitos dos países de origem sobre seus próprios recursos genéticos, bem como a proteção do conhecimento tradicional associado. A repartição justa e equitativa de benefícios resultantes do acesso, uso e manejo dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado deve ser assegurada como forma de estimular o desenvolvimento social e econômico, bem com a valoração e o beneficiamento dos recursos da biodiversidade dos países detentores de megadiversidade. Nesse contexto, atribuíram especial significado à negociação de um instrumento internacional sobre repartição de benefícios no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, como acordado na Cúpula de Joanesburgo. Concordaram, assim, que a atuação do Grupo dos Países Megadiversos Afins, de que Brasil, África do Sul e Índia são membros fundadores, deve ser ainda mais valorizada. Ressaltaram, ainda, a necessidade de adequar as partes relevantes do Acordo TRIPS à Convenção de Diversidade Biológica.

13. Ao acolherem positivamente o crescimento econômico, o aumento do emprego e o desenvolvimento social, bem como a correspondente elevação dos padrões de vida em vários países em desenvolvimento como resultado de fluxo mais livre de comércio, capital e tecnologia, os Chanceleres do Brasil, da Índia e da África do Sul expressaram sua preocupação de que amplas parcelas da população mundial não se têm beneficiado da globalização. Concordaram que a globalização deve tornar-se uma força positiva de transformação para todas as pessoas e deve beneficiar o maior número de países. Nesse contexto, afirmaram seu compromisso de implementar políticas, programas e iniciativas em diferentes foros internacionais, para tornar os diversos processos de globalização inclusivos, integrativos, humanos e equitativos.

14. Os Ministros lamentaram que os grandes parceiros comerciais ainda estejam movidos por preocupações protecionistas em setores pouco competitivos de suas economias. Sublinharam a necessidade de se dar cumprimento integral ao Programa de Doha para o Desenvolvimento e enfatizaram a importância de que os resultados da rodada de negociações comerciais em curso contemplem especialmente a reversão das políticas protecionistas e práticas conducentes a distorções do comércio, mediante a melhora das regras do sistema multilateral de comércio. Reiteraram sua expectativa de que as negociações ganhem novo impulso político e de que seja possível superar os impasses em temas de interesse primordial dos países em desenvolvimento antes da V Conferência Ministerial de Cancún. Além disso, Brasil, Índia e África do Sul decidiram articular suas iniciativas de liberalização comercial.

15. Os Chanceleres assinalaram com preocupação a crescente vulnerabilidade dos países em desenvolvimento às flutuações globais dos preços de matérias-primas. Afirmaram a importância de um sistema internacional de comércio previsível, baseado em regras e transparente, a fim de permitir que os países em desenvolvimento maximizem seu desenvolvimento com ganhos oriundos do aumento de exportações de bens e serviços nos quais têm vantagem competitiva.

16. Dirigiram sua atenção para o impacto sofrido por vários países em desenvolvimento nos anos recentes, como resultado da volatilidade dos fluxos financeiros globais. Concordaram em fortalecer sua cooperação no sentido de tornar a arquitetura financeira internacional receptiva ao desenvolvimento e de aumentar sua eficiência para prevenir e lidar com crises financeiras nacionais e regionais.

17. Reiteraram sua crença em que o sucesso da globalização com equidade requer boa governança, tanto no nível nacional quanto, em particular, no internacional, em reconhecimento ao fato de que, como consequência da globalização, fatores externos tornaram-se críticos na determinação do sucesso ou do fracasso em alcançar o desenvolvimento sustentável.

18. Os Ministros recomendaram a seus respectivos Chefes de Estado e/ou Governo a realização de encontro de cúpula dos três países. Decidiram também intensificar ainda mais o diálogo em todos os níveis, quando necessário, para organizar encontros de funcionários de alto nível e especialistas responsáveis por questões de interesse mútuo.

19. Decidiram manter consultas políticas regulares sobre os itens da agenda internacional, assim como intercambiar informações sobre questões de cooperação mútua, a fim de coordenar posições sobre questões de interesse comum. Com vistas a avançar no tratamento das questões e de todos os outros assuntos resultantes das consultas, os Ministros concordaram ainda em estabelecer uma Comissão Mista Trilateral. Os Ministérios das Relações Exteriores dos três países serão os pontos focais da Comissão Mista Trilateral, e os encontros serão co-presididos pelos três Chanceleres. O trabalho de secretaria serão coordenados pelo Secretário responsável por esse tema no Ministério das Relações Exteriores do país anfitrião.

20. Os Ministros decidiram denominar este grupo de "Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul" (IBAS). A convite do Governo indiano, a próxima reunião deverá ocorrer em Nova Delhi, dentro dos próximos doze meses.

Os Ministros da Índia e da África do Sul agradeceram o Chanceler brasileiro pela realização deste primeiro encontro trilateral.

Brasília, 6 de junho de 2003