

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS UNESP/UNICAMP/PUC-SP

ADRIANA MESQUITA CORRÊA BUENO

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E COALIZÕES DO SUL: O FÓRUM DE DIÁLOGO
ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL (IBSA)**

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SÃO PAULO

2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS UNESP/UNICAMP/PUC-SP

ADRIANA MESQUITA CORRÊA BUENO

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E COALIZÕES DO SUL: O FÓRUM DE DIÁLOGO
ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL (IBSA)**

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Doutor Henrique Altemani de Oliveira.

Área de concentração: Política Externa.

SÃO PAULO

2010

Banca Examinadora:

*A meus queridos e saudosos avós, Izaías e
Julia Mesquita (in memoriam).*

AGRADECIMENTOS

*Aleluia! De todo o coração, renderei graças
ao SENHOR. – Salmos 111:1a*

Primeiramente, agradeço a DEUS, meu Senhor e Salvador, pois Tuas misericórdias não têm fim e renovam-se a cada manhã (Lamentações 3:22-23). Obrigada pelo Teu imenso amor, que se manifestou no nascimento, morte e ressurreição de Teu Filho unigênito, Jesus Cristo. Obrigada pela salvação e vida eternas, estendidas a toda a humanidade, através do Teu Filho e obrigada pelo direcionamento do Teu Espírito Santo.

Agradeço o apoio e encorajamento constantes e incondicionais de meus queridos pais, Alexina e Raul. Sem o amor e carinho de vocês, não me seria possível chegar até aqui. Especialmente, agradeço à minha mãe, por ser um exemplo de fé e persistência e por sempre acreditar em mim: amo você! Ainda, agradeço ao restante de minha família, Mesquitas e Corrêa Buenos, pelo apoio e carinho.

Em especial, agradeço à Igreja Evangélica Batista Paulistana pela forma tão amorosa e calorosa com que me acolheu em São Paulo. Meu muito obrigada ao Pastor Jackson Rondini e família, aos irmãos e amigos do Grupo de Louvor, Old School, Coral e Mocidade.

A meu estimado orientador, Professor Doutor Henrique Altemani de Oliveira, meu muito obrigada pelo estímulo, comentários e correções que contribuíram substancialmente para meu crescimento acadêmico e intelectual. Estendo os agradecimentos à Professora Doutora Flávia de Campos Mello e à Professora Doutora Janina Onuki pelas valiosas observações em meu exame de qualificação, que muito agregaram ao trabalho final. Agradeço, ainda, ao Professor Doutor Samuel Alves Soares pelo apoio dado desde a graduação.

Agradeço também ao Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), através de seus professores, das secretárias Giovana, Isabela e Sílvia, e demais funcionários de apoio, por me permitir dar continuidade a meus estudos na Pós-graduação. Ainda, agradeço a meus colegas de turma (ano 2008) pelas amizades, convívio, debates acadêmicos e futebolísticos. Em especial, obrigada aos colegas e amigos da Comissão Organizadora do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas.

Agradeço ao imprescindível apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) durante a realização do Mestrado.

Ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por meio da Divisão do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (DIBAS) e do Centro de Documentação Diplomática (CDO), meu agradecimento por oportunizarem a realização de entrevistas e de pesquisas nos arquivos históricos do Ministério.

Agradeço, também, à Embaixada da Índia no Brasil, através do Senhor Embaixador B. S. Prakash, que de forma tão solícita atendeu ao pedido de concessão de entrevista.

Ao Professor Doutor Marco Antonio Vieira, obrigada pela oportunidade que me concedeu de ser assistente de pesquisa em projeto do IUPERJ/Ford Foundation sobre o Fórum IBSA, o qual contribuiu significativamente para a maturação deste trabalho.

A meus amigos de Rio Claro, São Paulo, São Carlos, Tanabi, Franca, Uberlândia, Araçatuba, Castilho, Ribeirão Preto, Lavras, São José dos Campos, Patos de Minas, Edmonton, Goiânia, Brasília, Rio de Janeiro, Monte Verde e Campinas: muito obrigada pelo apoio, paciência e amizade nos momentos alegres e difíceis. Aos queridos amigos de alma: Alex, Aninha, Danilo, Ialana, Jajá, Kaliany e Marília: obrigada por serem especiais!

Finalmente, agradeço, a meus superiores e colegas do Instituto Paradigma pela convivência, pelo aprendizado e por compartilharem comigo a crença no potencial da educação, da inclusão e do Terceiro Setor.

RESUMO

Este trabalho desenvolve análise da relação da política externa brasileira com as coalizões do Sul, especificamente por meio do estudo de caso do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA). A agenda da Política Externa Brasileira do governo Lula (2003-2010) privilegiou a cooperação Sul-Sul como consequência da nova situação internacional multilateral dos anos 1990 e da inserção internacional realizada pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Neste contexto, o Brasil buscou uma posição de líder do Sul, organizando a ação coletiva e cooperando com outros países em desenvolvimento. O Fórum IBSA representa a institucionalização cooperativa que congrega não apenas três países em desenvolvimento, mas também líderes regionais e democráticos que escolheram a cooperação Sul-Sul como uma de suas prioridades para atingir o desenvolvimento. Estes três países cooperam em fóruns multilaterais desde as décadas de 1980 e 1990 e compartilham valores comuns como democracia, inclusão social, direitos humanos e igualdade. É neste contexto que se deve compreender a cooperação trilateral que levou à criação desta parceria, em junho de 2003. Neste sentido, este trabalho visa analisar o papel do IBSA na agenda da política exterior do Brasil, qual a importância deste, enquanto organizador da ação coletiva desta coalizão do Sul e examinar as vantagens, limitações e perspectivas da parceria trilateral.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Cooperação Sul-Sul; Líderes regionais; IBSA.

ABSTRACT

This dissertation builds up an analysis about the relationship between the Brazilian foreign policy and coalitions of the South, specifically through the case study of the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA). The Brazilian foreign policy agenda of the Lula administration (2003-2010) has privileged the South-South cooperation as a consequence of the combination of the new international multilateral scenario of the 1990s and the international insertion carried out by the Brazilian Foreign Policy Ministry. In this context, Brazil has sought a position as leader of the South, organizing the collective action and cooperating with other developing countries. The IBSA Forum represents the trilateral cooperative institutionalization which congregates not only three developing countries, but also democratic and regional leaders that have chosen the South-South cooperation as one of their priorities to achieve development. These three countries have cooperated bilaterally and even trilaterally since the 1980s in multilateral fora and also share common values, such as democracy, inclusion, human rights and equality. It is in this context that one should understand the trilateral cooperation that led to the creation of this partnership, in June 2003. Thus, this dissertation aims to analyze what is the IBSA's role in the Brazilian foreign policy agenda, the importance of Brazil, as the coalition's collective action organizer and seeks to examine the partnership's advantages, limitations and prospects.

Keywords: Brazilian foreign policy; South-South cooperation; Regional leaders; IBSA.

SUMÁRIO

ABREVIATURAS E SIGLAS	9
TABELAS E GRÁFICOS	11
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A OPÇÃO PELO DESENVOLVIMENTO, DE JÂNIO QUADROS (1961) A LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2010)	15
1.1 Retrospecto da política exterior brasileira	16
1.1.1 Da Política Externa Independente (1961) ao fim da ditadura militar (1985).....	16
1.1.2 Política externa brasileira e democracia: os governos de José Sarney (1985) a Fernando Henrique Cardoso (2002).....	25
1.2 Diretrizes da política externa brasileira no início do século XXI: a diplomacia do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)	35
CAPÍTULO 2 – ANTECEDENTES POLÍTICOS, ESTRATÉGICOS E ECONÔMICOS DA FORMAÇÃO DO FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL (IBSA)	40
2.1 As relações bilaterais Brasil-África do Sul	40
2.2 As relações bilaterais Brasil-Índia	45
2.3 Relações bilaterais Índia-África do Sul	52
2.4 Contencioso de patentes farmacêuticas de medicamentos antiretrovirais (2001): o ponto de partida do Fórum IBSA	55
CAPÍTULO 3 – OS TRÊS PILARES DO FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL: COORDENAÇÃO POLÍTICA, COOPERAÇÃO SETORIAL E O FUNDO IBSA	67
3.1 A constituição do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul	68

3.2 A cooperação setorial trilateral e os Grupos de Trabalho.....	84
3.2.1 O esforço cooperativo na questão da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (HIV/Aids).....	90
3.3 O Fundo IBSA para o Alívio da Fome e da Pobreza: parceria Sul-Sul em prol do desenvolvimento.....	93
CAPÍTULO 4 – UMA ANÁLISE DAS POTENCIALIDADES, DOS DESAFIOS E LIMITES DA COALIZÃO IBSA PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	96
4.1 A coalizão trilateral e o Sistema Internacional: vantagens, limitações, desafios e perspectivas	96
4.2 A inserção do Fórum IBSA na agenda da política externa brasileira: algumas reflexões.....	109
CONCLUSÃO.....	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118

ABREVIATURAS E SIGLAS

AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ARV	Anti-retroviral
CAN	Comunidade Andina de Nações
CIDA	Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional
CNA	Congresso Nacional Africano
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DIBAS	Divisão do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
DMR	Departamento de Mecanismos Regionais
ESG	Escola Superior de Guerra
FICCI	Federação Indiana de Câmaras de Comércio e Indústria
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Comércio e Tarifas
GSTP	Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBSA	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IOR-ARC	Associação da Orla do Oceano Índico para Cooperação Regional
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Minustah	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MNA	Movimento dos Não-Alinhados
MRE	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
NAFTA	North American Free Trade Area
NCAP	Centro Nacional de Economia Agrária e Pesquisa de Políticas
NEPAD	Nova Parceria para Desenvolvimento da África
NMF	Nação Mais Favorecida
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos

OLP	Organização para a Libertação da Palestina
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PE	Política Externa
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SACU	Southern Africa Customs Union
SADC	Southern African Development Community
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior do Brasil
SGAP II	Subsecretaria Geral Política II
SGP	Sistema Geral de Preferências
SI	Sistema Internacional
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
TRIPS	Acordo Internacional sobre Direitos de Propriedade Intelectual
UA	União Africana
UE	União Européia
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/Aids
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento
UNDCP	Programa de Combate às Drogas das Nações Unidas
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
UNITAID	Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra Aids, Malária e Tuberculose
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
URV	Unidade Real de Valor
USAID	Agência para Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1.1 Número de pessoas pobres, por região (em milhões)	31
Gráfico 1.1 O crescimento <i>per capita</i> do PIB, 1990-2001	32
Gráfico 2.1 Comércio bilateral Brasil-África do Sul, 2003-2008 (em milhares de dólares)...	44
Gráfico 2.2 Comércio bilateral Brasil-Índia, 2003-2008 (em milhares de dólares)	50
Gráfico 2.3 Maiores parceiros comerciais da Índia no continente africano, 2004-2005	54
Gráfico 2.4 O custo da compra de anti-retrovirais, despesas evitadas e custos finais para Ministério da Saúde do Brasil, 1997-2001. Dados estimados	57
Tabela 2.1 O Mercado Farmacêutico Global, 2002	58
Tabela 3.1 Dados demográficos e econômicos dos países IBSA	68
Figura 3.1 Organograma do Fórum IBSA.....	74
Quadro 3.1 Quadro comparativo-temático das Declarações Conjuntas dos Chefes de Estado/Governo do Fórum IBSA.....	78

INTRODUÇÃO

Importantes mudanças sistêmicas ocorridas no pós-Guerra Fria resultaram em alterações na distribuição de poder, nas relações entre os Estados e nos recursos de poder; estes deslocaram-se do estratégico-militar para o econômico. Ademais, estas mudanças provocaram a emergência das regiões como importantes pólos e eixos de poder do Sistema Internacional. Neste contexto, alguns países, além do relativo potencial econômico, possuem capacidades materiais, políticas, culturais e estratégicas suficientes para serem denominados líderes regionais.

Os líderes regionais são novos atores no Sistema Internacional que possuem vontade política, voz ativa e capacidade de influenciar decisões; desenvolvem relações assimétricas para realizar suas preferências normativas e, no limite, utilizam sua política externa como ferramenta para atingir o desenvolvimento pleno. Índia, Brasil e África do Sul são Estados que apresentam estas características e buscam desenvolver e ampliar sua liderança em suas respectivas regiões. Ademais, participam de diversos arranjos e coalizões com outros países em desenvolvimento no sistema multilateral de negociações.

Isto posto, o objeto de estudo desta dissertação é a inter-relação entre a política externa e coalizões do Sul. Qual a importância deste tipo de aliança para o Brasil? Trata-se de uma iniciativa exclusiva da diplomacia do governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)? Para tal, elencou-se o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA) como estudo de caso; desta forma, serão analisados o papel desta coalizão trilateral na política exterior brasileira e sua relevância para as relações internacionais. O Fórum IBSA foi instituído por meio da Declaração de Brasília, de seis de junho de 2003, com o objetivo de formalizar a parceria que já ocorria em outros fóruns, promover e aumentar o diálogo Sul-Sul, melhorar a concertação política e incentivar a cooperação trilateral em questões de interesse comum.

A hipótese que se busca comprovar é a de que as coalizões com países em desenvolvimento, sobretudo os chamados intermediários ou líderes regionais, são assunto relevante na agenda da política externa (PE) do Brasil, ou seja, cuja causalidade não reside apenas, ou principalmente, na afinidade político-ideológica do partido que ocupa o poder no país, o Partido dos Trabalhadores, desde 2003 – ano de formatação do G-20 e institucionalização do IBSA, ou G-3.

No primeiro capítulo, trabalha-se sob uma perspectiva histórico-analítica da política externa brasileira desde a implementação da Política Externa Independente (PEI), em 1961.

Este recorte histórico corresponde ao entendimento, por parte da burocracia brasileira, da PE como ferramenta fundamental para consecução do projeto nacional de desenvolvimento; ainda, corresponde ao início de relações mais estruturadas com países latino-americanos, africanos e asiáticos de desenvolvimento semelhante, o então chamado Terceiro Mundo. A recuperação da política exterior brasileira avança até o governo Lula, com o objetivo de comparar a diplomacia lulista com os princípios e diretrizes da PE e verificar quais as semelhanças, diferenças e nuances da atuação do Itamaraty sob mandato de Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores de Lula.

O segundo capítulo aborda os antecedentes do Fórum IBSA, em suas diversas vertentes, novamente por meio de uma perspectiva histórica e traça um panorama das relações bilaterais oficiais entre Brasil e África do Sul, Brasil e Índia e África do Sul e Índia, desde meados do século XX até a institucionalização da coalizão em 2003. Busca-se compreender os precedentes em suas vertentes política, estratégica e econômica. Ainda, será estudado o contencioso de patentes farmacêuticas no caso de medicamentos anti-retrovirais (anti-HIV/Aids), ocorrido nos anos 2000 e 2001, nos âmbitos da Organização Mundial do Comércio e Organização Mundial da Saúde. Também, será analisada em que medida a questão da epidemia da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Aids) é relevante, nos planos doméstico e internacional, para os países IBSA.

A partir do resgate das relações bilaterais dos Estados-membro da iniciativa, o capítulo seguinte discute a institucionalização do Fórum, por meio da análise dos documentos constitutivos do IBSA e seus principais acordos, memorandos e declarações celebrados ao longo dos quase sete anos de existência formal. Neste sentido, realiza-se o estudo dos três pilares que conferem sustentação à coalizão, quais sejam: coordenação e concertação política, cooperação setorial, com especial enfoque na questão do HIV/Aids, e o Fundo IBSA para o Alívio da Fome e da Pobreza. Objetiva-se, ainda, demonstrar a importância dos temas sociais na agenda cooperativa do Fórum e verificar em que medida o IBSA promove a permanência destes temas na agenda internacional.

O quarto, e último, capítulo do presente trabalho possui cunho essencialmente analítico, no qual as vantagens, limitações e perspectivas do Fórum IBSA, enquanto bloco de países líderes regionais, são verificadas. Ainda, a liderança exercida pelo bloco, em especial junto aos demais países do Sul, suas funcionalidades e poder normativo de influência são analisados, a fim de inferir a importância do IBSA para as relações internacionais.

A partir do exame das diretrizes e princípios da política externa brasileira realizado no Capítulo 1, busca-se compreender o papel do Fórum IBSA na agenda de política externa do

Brasil e, por consequência, qual a importância desta iniciativa trilateral para a dimensão da Cooperação Sul-Sul da PE brasileira. Finalmente, este trabalho busca apontar possíveis caminhos para a atuação da parceria trilateral no Sistema Internacional e sugerir potenciais papéis que o Brasil possa desempenhar, enquanto organizador da ação coletiva do IBSA.

CAPÍTULO 1 – POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A OPÇÃO PELO DESENVOLVIMENTO, DE JÂNIO QUADROS (1961) A LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2010)

“Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social.” – Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, 2003.

Na história da política exterior¹ do Brasil, o Estado sempre foi o protagonista em sua definição e implantação, isto é, o Poder Executivo é o principal órgão articulador da ação diplomática brasileira. Neste sentido, pode-se compreender a política externa brasileira como fundamental para consecução do processo de desenvolvimento e, por conseguinte, como instrumento essencial da política doméstica de desenvolvimento do país.

O Brasil está inserido numa região em que houve pouco crescimento do PIB, onde o índice de pobreza teve um aumento significativo desde a década de 1980 (Banco Mundial, 2002), e caracteriza-se por ser um país em vias de desenvolvimento, com relativa liderança regional e sub-regional – também denominado de Estado intermediário.² A posição do país como líder regional é percebida por meio da capacidade de influenciar os processos decisórios da região, mediação exercida nos conflitos regionais e na forte atuação em prol da segurança, democracia e integração regionais.³

O país busca empreender, no âmbito de sua política externa (PE), articulações com outros Estados intermediários e em vias de desenvolvimento, que constitui uma diretriz da PE desde a década de 1960, quando do lançamento da Política Externa Independente (PEI – 1961-1964). Desde a elaboração da PEI até meados da década de 1980, a política exterior

¹ Entende-se a política exterior como “o estudo da forma como um Estado conduz suas relações com outros Estados, se projeta para o exterior, isto é, refere-se à formulação, implementação e avaliação das opções externas, desde o interior de um Estado, vistas desde a perspectiva do Estado, sem atender à sociedade internacional como tal”. (Arenal, 1990 *apud* Oliveira, 2005: 2)

² Conforme Hurrell (2000), Estados intermediários constituem um grupo bastante diverso no SI, com categorias de poder distintas entre si e variadas arenas de atuação, o que dificulta sua conceituação. Contudo, o autor afirma que é possível definir Estados intermediários através da lente construtivista, na qual estes são entendidos como ideologia, ou entidades auto-criadas; isto é, a definição de um determinado Estado como ‘intermediário’ deve envolver a compreensão de idéias e ideologias que motivam a ação deste Estado. A partir dessa colocação, o autor aponta como Estados intermediários: Austrália, Brasil, Canadá e Índia.

³ Para uma relação entre Estado intermediário e poder regional ver Lima; Hirst, 2006.

brasileira foi profundamente influenciada pelo pensamento nacional-desenvolvimentista e traços deste pensamento também vigoram na PE dos governos Cardoso e Lula – neste, mais do que no primeiro. Bielchowski e Mussi (2005: 4 *apud* Franco, 2008: 38) definem o desenvolvimentismo como

[...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira cujo projeto econômico teve, na fase que vai até 1980, os seguintes postulados principais: i) A industrialização integral é o caminho para superar a pobreza e o subdesenvolvimento no Brasil; ii) Não há possibilidade de conquistar uma industrialização eficiente mediante o jogo espontâneo das forças de mercado, e por isso é necessário que o Estado planeje o processo; iii) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos para promover esta expansão; iv) O Estado deve, ainda, orientar a expansão, captando e orientando recursos financeiros, provendo estímulos especiais, e realizando investimentos diretos naqueles setores nos quais a iniciativa privada é ineficiente.

Neste contexto, serão estudados os princípios, diretrizes e fundamentos da política externa brasileira a partir de sua formulação e implementação como ferramenta de consecução do desenvolvimento nacional, em meados da década de 1960, nos governos Jânio Quadros e João Goulart, até o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

1.1 Retrospecto da política exterior brasileira

1.1.1 Da Política Externa Independente (1961) ao fim da ditadura militar (1985)

Em 1961, Jânio Quadros iniciou seu mandato como Presidente da República e, juntamente com o Itamaraty⁴, na figura dos dois Ministros das Relações Exteriores de seu governo, Afonso Arinos de Melo Franco e Francisco Clementino de San Tiago Dantas, implementou e executou um processo de mudança na política exterior do Brasil, que passou a ser definida pelo adjetivo “independente”. Trata-se de um processo, com forte ênfase discursiva, e não de um projeto com diretrizes de ação detalhadas.

A Política Externa Independente (PEI) representa o entendimento dos formuladores da PE brasileira do contexto conjuntural do Sistema Internacional, no qual a bipolaridade constringia as possibilidades de desenvolvimento, não apenas brasileiro, mas também de

⁴ O Palácio do Itamaraty é o local onde se situa o Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro, razão pela qual o MRE e sua atividade diplomática são metonimicamente designados de Itamaraty.

outros Estados subdesenvolvidos da América Latina, África e Ásia e no qual os movimentos de independência e luta por melhores condições de desenvolvimento do Terceiro Mundo⁵ ocupavam importante espaço na agenda internacional. Ademais, a PEI revela, de forma clara, a intenção da burocracia diplomática em aliar desenvolvimento, enquanto interesse nacional último, e política exterior, enquanto ferramenta para consecução do interesse nacional brasileiro.

Apesar da instabilidade política interna característica ao período de vigência da PEI (1961-1964),⁶ observa-se que a linha de continuidade na formulação e condução da PE do Brasil foi mantida. Esta política caracterizou-se pela busca da autonomia, por meio do afastamento do campo hegemônico estadunidense e da universalização de parceiros, não só políticos, mas sobretudo comerciais. Desta forma, os princípios basilares da PEI foram: (i) direito dos povos à independência e ao desenvolvimento; (ii) direito dos povos em manter relações com os demais povos, sem discriminação de qualquer natureza; (iii) autodeterminação e não-intervenção; (iv) reconhecimento das comunidades e organizações jurídicas internacionais; (v) defesa da paz, desarmamento e proibições de armas atômicas. (Oliveira, 2005: 94)

Observa-se, também, que o Brasil busca ampliar seu foco para as relações internacionais econômicas e não apenas políticas. Destaca-se a ação da diplomacia brasileira na criação da UNCTAD⁷ em 1964 e nas suas primeiras conferências, com o objetivo de minorar as profundas distorções existentes no comércio internacional.⁸ No âmbito político, o Brasil aproximou-se de seus pares do Terceiro Mundo no estabelecimento do G-77, que foi formado durante a primeira sessão da UNCTAD, com o objetivo de aumentar a coordenação

⁵ A expressão Terceiro Mundo foi cunhada no artigo “Trois monde, une planète”, publicado por Alfred Sauvy (L’Observateur, nº 118, agosto 1952). Neste, Sauvy afirma “falamos prontamente em dois mundos presentes, de sua possível guerra, de sua coexistência, etc., esquecendo-nos freqüentemente de que existe um terceiro, o mais importante e, afinal, o primeiro na cronologia. Este é, em seu conjunto, o que se denomina nas Nações Unidas, de países subdesenvolvidos. [...] Este Terceiro Mundo ignorado, explorado, desprezado como o Terceiro Estado o foi, quer, ele também, ser alguma coisa.” (p. 14, tradução nossa)

⁶ No mês de agosto do mesmo ano em que tomou posse, Quadros renunciou à Presidência da República, afirmando que “forças terríveis” o pressionaram a tomar tal decisão. Jânio Quadros foi sucedido por João Goulart em setembro, após mudança no regime de governo, que passou a ser parlamentarista. Este foi Presidente até o Golpe Militar, em abril de 1964. Neste mesmo período, cinco ministros se sucederam na pasta das Relações Exteriores: Afonso Arinos de Melo Franco (por duas vezes), San Tiago Dantas, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e João Augusto de Araújo Castro.

⁷ A Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) foi estabelecida em 1964 como organismo intergovernamental permanente para tratar de questões ligadas ao comércio, desenvolvimento e investimentos.

⁸ A análise sobre a atuação brasileira, em conjunto com a delegação indiana, na UNCTAD consta da seção 2.2 do capítulo seguinte.

entre países em desenvolvimento para ampliar a cooperação em comércio e desenvolvimento.⁹

Com o objetivo de universalizar e diversificar seus parceiros internacionais, o Brasil aproximou-se dos países africanos e apoiou tacitamente a independência de diversas colônias africanas. Porém, a política africanista brasileira mostrou-se contraditória no que tange às colônias portuguesas no continente africano. Em 1961, o Brasil absteve-se de votar na questão da independência de Angola, alegando laços históricos com Portugal,¹⁰ embora nos planos discursivo e jurídico o país demonstrasse sua simpatia à causa independentista e à autodeterminação dos povos.

Como símbolo de sua autonomia em PE e do fim do alinhamento automático com a potência hegemônica do continente, o Brasil opôs-se, pela primeira vez, à posição dos Estados Unidos, durante a VIII Reunião de Consulta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Nesta, baseado no princípio de não-intervenção, o país manifestou-se contrário às sanções econômicas e diplomáticas impostas a Cuba, bem como ao isolamento do país. Ademais, o Brasil reatou laços com a União Soviética (URSS), visando obter vantagens comerciais, o que não ocorreu, pois esta reaproximação não foi adequadamente conduzida pelo Itamaraty.

Sobre a PEI importa destacar que, apesar de não se tratar de um projeto político com diretrizes precisas, lançou os fundamentos para que reajustes significativos fossem realizados na política exterior, principalmente ao estabelecer a PE como ferramenta essencial para o desenvolvimento nacional. A PEI permitiu importantes alterações estruturais formulação e implementação da PE, que ocorreram principalmente a partir da segunda metade da década de 1970, e que caracterizam a política externa brasileira até o governo Lula: a opção pelo desenvolvimento.

Em abril de 1964, o Brasil sofreu um Golpe Militar que interrompeu a consolidação da mudança estrutural na política exterior do Brasil e cujo primeiro Presidente foi Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967). O objetivo do primeiro Governo Militar, a partir do Golpe, foi restabelecer as relações exteriores prioritárias com o hemisfério ocidental, sobretudo com os Estados Unidos, distanciando-se dos princípios da PEI, como universalismo, não-intervenção e autodeterminação, projeto nacional de desenvolvimento e autonomia.

⁹ Na década de 1970, o Grupo iniciou a discussão a respeito da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Em 2005, o Grupo possuía 132 membros, contudo seu nome original foi mantido devido ao seu significado histórico.

¹⁰ Semelhantemente, o país absteve-se de votar sanções para a África do Sul em razão de sua política do apartheid e para a França, no caso de sua ex-colônia africana, a Argélia.

A formulação da PE brasileira neste período baseou-se na compreensão da Guerra Fria como elemento determinante do Sistema Internacional e, conseqüentemente, na luta interna e externa contra o comunismo e na ênfase ao conflito Leste-Oeste, em detrimento do Norte-Sul, como a PEI propunha. Esta “correção de rumos” adotada pela chancelaria brasileira promoveu a abertura ao capital estrangeiro, o foco na bipolaridade ideológica e estimulou a segurança coletiva regional e hemisférica, refletindo a forte influência do pensamento da Escola Superior de Guerra (ESG) e do General Golbery do Couto e Silva.

O Brasil esperava em contrapartida a seus esforços de submissão ao jogo de interesses das superpotências e aliança automática com os Estados Unidos que estes aumentassem seus investimentos no país, bem como as trocas comerciais, e intensificassem a transferência de tecnologia para o Brasil. Aqui, revela-se a intenção do governo brasileiro em obter seu desenvolvimento nacional por meio da prioridade conferida às questões de segurança regional e hemisférica; porém, o desenvolvimento brasileiro e a segurança americana não são objetivos convergentes ou complementares (Lafer, 1967) e os esforços da diplomacia brasileira mostraram-se insuficientes para obter a contrapartida estadunidense.

Neste sentido, foram estabelecidos os círculos concêntricos de solidariedade, que estabeleciam as prioridades da PE: Bacia do Prata e América do Sul, Estados Unidos, Comunidade Ocidental e, por fim, África (Costa, 2009). Desta forma, o Brasil distanciou-se da política africanista característica da PEI e as relações com este continente restringiam-se ao apoio brasileiro no combate ao comunismo.

Cervo e Bueno (2002: 380) consideram que o governo Castelo Branco foi obrigado a realizar mudanças na política doméstica a fim de compensar a ausência de investimentos dos EUA e a pequena entrada de capitais estrangeiros na economia brasileira:

Conceber a política externa do regime militar como uma unidade de propósitos e métodos foi desde sua origem um equívoco de interpretação que não levou em conta o papel do Estado como articulador do processo produtivo e das pressões oriundas das necessidades sociais. Quando Castello Branco percebeu o malogro do modelo de desenvolvimento associado liberal, teve de proceder a investimentos públicos para atender ao crescimento econômico e à oferta de emprego, abandonando sua própria desestatização.

Em 1966, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro foi incumbido da execução da política brasileira de comércio exterior, atuando em duas frentes: negociação de atos internacionais de comércio exterior e promoção comercial brasileira no exterior (Oliveira, *ibidem*: 113). Esta nova atribuição do MRE influenciou na prospecção de novos

mercados e a gradual aplicação prática do universalismo, denominado realismo universalista, que objetivou ampliar os parceiros comerciais brasileiros em países comunistas, na África Subsaariana e em órgãos multilaterais – como UNCTAD e GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, organismo que precedeu a Organização Mundial do Comércio).

No ano seguinte, Artur da Costa e Silva (1967-1969) sucedeu Castelo Branco na Presidência da República e, no âmbito da política exterior, desenvolveu a Diplomacia da Prosperidade, diplomacia esta mais próxima da PEI do que da correção de rumos imposta no governo militar anterior. José de Magalhães Pinto, Chanceler do governo Costa e Silva, resgata o foco nas relações Norte-Sul, forte desigualdade existente no SI, autonomia, no universalismo e interesse nacional brasileiro, em detrimento de alinhamentos automáticos de cunho ideológico.

Porém, esta diplomacia apresenta um diferenciador em relação à PEI: se para esta a política exterior era considerada instrumento fundamental para se atingir as metas desenvolvimentistas, para aquela o desenvolvimento é uma responsabilidade nacional a ser buscada por meios essencialmente domésticos. Desta forma, a política externa é considerada instrumento acessório.¹¹ Confirma-se, aqui, a afirmação de que a política externa brasileira nos governos militares não foi uniforme e contínua; conforme Amado Cervo,

Os novos dirigentes de 1967 têm, pois, uma visão radicalmente distinta daquela que havia triunfado em 1964 acerca das relações internacionais: o mundo é adverso, não cooperativo; as potências se guiam por interesses internos, não pela boa vontade; o jogo das forças tende a perpetuar a desigualdade e o atraso, não a promover o desenvolvimento; um país em desenvolvimento deve ter uma política realista, que comporta desconfiança diante da ordem internacional e esperteza de conduta se quiser auferir algum ganho com sua política exterior. (Cervo, 1998: 73)

A constatação de que a política externa interdependente de Castelo Branco não produzira os resultados esperados levou à inflexão na PE no governo de Costa e Silva que, com esta mudança, objetivava expandir os mercados para os produtos brasileiros, ampliar os fluxos de investimentos estrangeiros no país e possibilitar a transferência de tecnologia.

Assim, o Brasil reaproximou-se dos países do Sul, sobretudo em organismos como UNCTAD, G-77 e ONU e tal atitude foi justificada pelos laços de solidariedade com países em condições socioeconômicas semelhantes ao Brasil e que buscavam o desenvolvimento. Esta reaproximação terceiro-mundista ocorreu não apenas no âmbito econômico-comercial,

¹¹ Contudo, em sua Mensagem ao Congresso Nacional (Imprensa Nacional, 1968: 131), Costa e Silva reconhece o “caráter estratégico do setor externo, tanto em termos de comércio, como de capitais e técnicas”.

com vistas a alcançar novos mercados, mas também no político, combatendo o neocolonialismo e a postura intervencionista dos países do Norte.

Em 1968, por iniciativa conjunta de Estados Unidos e União Soviética, foi proposto o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), que previa a renúncia dos países signatários ao desenvolvimento nuclear. O governo de Costa e Silva, a partir de uma conduta mais autonomista e nacionalista em PE, recusou-se a assinar o TNP, sob justificativa de que o mesmo era discriminatório e prejudicava os interesses dos países em busca do desenvolvimento. Ainda, o país já era signatário do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e o Caribe (ou, Tratado de Tlatelolco, 1967), que proibia e prevenia o teste, uso e a produção de armas nucleares na região. A recusa brasileira gerou tensão no relacionamento com os Estados Unidos, já que se tratou da primeira vez em que o país opôs-se à liderança estadunidense na matéria – oposição esta que se manteve até o ano de 1998, quando do governo de Fernando Henrique Cardoso.

A segunda metade da década de 1960 caracterizou-se pela *détente* no Sistema Internacional, na qual o conflito entre Moscou e Washington atenuou-se, permitindo a ascensão do Terceiro Mundo e suas demandas relativas a comércio internacional, acesso à ciência e tecnologia e ao desenvolvimento. Ainda, a *détente* colaborou para espaços de manobra e barganha destes países em face às duas potências da Guerra Fria e para o fortalecimento econômico da Europa e do Japão, que emergiram como fortes e importantes atores internacionais. É neste contexto internacional que assume a Presidência o general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974).¹²

Os contextos interno e externo permitiram, então, que a burocracia diplomática brasileira desenvolvesse uma política externa com o objetivo principal de implementar o projeto de Brasil Potência, no qual o país teria maior participação no SI, a partir do aumento de seu poder político e de seu forte crescimento econômico. Tal projeto recebeu o nome de Metas e Bases para a Ação do Governo; no âmbito da política externa, as metas para o governo Médici seriam

a programação e execução, no âmbito internacional, de atividades diretamente relacionadas ao desenvolvimento do país, expansão do valor das

¹² Há de se destacar o papel do contexto interno na formulação da PE brasileira no governo Médici; este assumira com a promessa de restabelecer a democracia até o final de seu governo. Porém, se mostrou o mais repressivo da República Militar. Fatores tão diversos, quanto importantes, como a aprovação do Ato Institucional nº5 (AI-5); a mudança estrutural no processo produtivo brasileiro, com maior participação da burguesia estatal; e as altas taxas de crescimento da economia e do PIB, características do período chamado de “milagre econômico” (Martins, 1975), influenciaram substancialmente a política exterior deste governo.

exportações a um nível que correspondesse às necessidades do desenvolvimento brasileiro; promoção, disciplinamento e orientação do fluxo de investimentos externos, públicos e privados; aceleração do processo de transferência e incorporação de tecnologia; maior participação da bandeira brasileira no transporte dos seus produtos e contenção de dispêndios nos serviços e invisíveis do balanço de pagamentos; e medidas de reformulação dos instrumentos administrativos e de programas internos que seriam incorporados para a realização de ações concretas como o projeto para a criação de um centro de processamento de dados acerca das exportações brasileiras; o projeto para modernização do Itamaraty; o projeto para a coleta e divulgação de informações técnico-científicas (Presidência da República, 1970: 249-256 *apud* Costa, 2009: 21)

Observa-se, então, a continuidade e aprofundamento das características da política exterior brasileira durante os anos de Médici, conhecida como Diplomacia do Interesse Nacional, quando comparada ao governo anterior. O Itamaraty efetiva e amplia o caráter universalista da PE e sustenta a necessidade de um maior diálogo Sul-Sul, confrontando os Estados Unidos em diversas questões, como nuclear, comércio internacional e multilateralismo. Neste momento, o Brasil busca (re)definir sua estratégia de inserção internacional para tornar-se uma potência.

O Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barbosa, realizou em 1972 o périplo pela África, visando o estreitamento de relações com os países daquele continente, conforme a ênfase da PE na cooperação Sul-Sul.¹³ Contudo, o Brasil manteve sua postura contraditória relativa às independências de colônias portuguesas na África; no mesmo ano em que o Chanceler Gibson Barbosa realiza importante viagem ao continente, o Brasil se opõe à Resolução da 27ª Assembléia Geral da ONU que reconhecia as independências de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique. Conforme Luiz Felipe de Seixas Corrêa, ao votar favoravelmente aos interesses portugueses, israelenses e sul-africanos, o Brasil perdia capital diplomático acumulado desde Rio Branco e se expunha a importantes derrotas em litígios internacionais, como a questão com a Argentina, sobre Itaipu (Albuquerque, 1996a: 362 *apud* Oliveira, *ibidem*: 148).

O governo subsequente, do general Ernesto Geisel (1974-1979), assumiu o país em um contexto internacional de crise do petróleo (1973), término da Guerra do Vietnã (1960-1975) e consolidação da ascensão europeia e japonesa. Desta forma, o Itamaraty endossou os princípios da Política Externa Independente, como universalismo, autonomia e não-

¹³ A despeito desta ênfase diplomática, o Itamaraty e o governo enfrentaram oposição significativa à política de reaproximação com países em desenvolvimento, principalmente africanos. A justificativa para a oposição residia no forte crescimento econômico do país, que o colocava num patamar acima destas nações, tornando prejudicial a busca de cooperação com os países em desenvolvimento.

intervenção; ainda, empreendeu uma série de aproximações bilaterais, principalmente junto ao continente africano, com o objetivo de ampliar apoio político nos organismos multilaterais. Conforme Joaquim Carlos Racy, a política exterior do governo Geisel possuía um importante diferencial teórico em relação à diplomacia dos governos militares anteriores. Para ele, a PE liderada pelo Chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira, distanciava-se do referencial teórico da Doutrina de Segurança Nacional e Geopolítica, formulada pela ESG, aproximando-se da vertente da teoria da dependência do desenvolvimento associado, elaborada por Fernando Henrique Cardoso (Racy, 1992). Por esta razão, o governo Geisel compreendeu e conduziu a política exterior como ferramenta essencial da política de Estado e do desenvolvimento nacional.

A política exterior de Geisel e Azeredo da Silveira caracterizou-se por ser pragmática, por sua análise “dependentista” da realidade internacional; responsável, por basear-se em padrões éticos, e ecumênica, no sentido da manutenção do universalismo da diplomacia brasileira. Neste período, a PE foi marcada por fatos que corroboraram os princípios duros de autodeterminação, não-intervenção e universalismo, tais como a assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha¹⁴, em 1975, o pioneirismo ao reconhecer as independências angolanas e moçambicanas, o estabelecimento de relações com a República Popular da China e a condenação de Israel pela ocupação forçada de territórios árabe-palestinos e o respectivo reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como representante legítimo do povo palestino.

Neste período, o relacionamento bilateral com os Estados Unidos piorou sensivelmente, pois ambos os países possuíam visões de mundo divergentes e o Brasil, buscando afastar-se do campo hegemônico estadunidense, passou a atuar de forma pró-ativa no Sistema Internacional, sobretudo junto a países do Terceiro Mundo¹⁵, no campo bilateral e, em menor escala, em órgãos multilaterais, como a UNCTAD. Maria Regina Soares de Lima considera esta a característica mais marcante do Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Geisel:

¹⁴ Este Acordo representou mais um ponto crítico no relacionamento entre Brasil e EUA; estes alegavam que o Acordo, por prever a transferência integral da tecnologia nuclear, representava uma ameaça à não-proliferação de armas nucleares. Como resultado das pressões externas e internas – estas concernentes a questões econômicas, políticas e ecológicas do Acordo –, o Brasil e a Alemanha firmaram em 1976, juntamente com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), um Acordo complementar, no qual foram estabelecidas salvaguardas ainda mais rígidas do que as presentes no TNP.

¹⁵ Cumpre destacar que, por ser universalista, a política externa brasileira não era exclusiva a parcerias Sul-Sul. No governo Geisel, o Brasil fortaleceu suas relações bilaterais com dois importantes países desenvolvidos: Alemanha e Japão. Com a primeira, além da cooperação nuclear, o Brasil desenvolveu intercâmbio comercial e tecnológico; com o segundo, observa-se o aumento significativo dos investimentos japoneses em diversos setores da economia brasileira.

A redefinição das relações Brasil-Estados Unidos a partir de 1974, com o abandono da política de alinhamento automático, constitui o primeiro e mais decisivo passo da política externa iniciada no governo Geisel. [...] Após a primeira fase de desentendimentos – durante a administração Carter –, o governo brasileiro conseguiu manter um distanciamento político dos Estados Unidos que ampliou, automaticamente, seu espaço de atuação diplomática. Foi nesse contexto que se intensificaram e diversificaram as relações com as demais nações capitalistas avançadas e se aprofundaram as bases de cooperação na região latino-americana e no Terceiro Mundo em geral. (Hirst, 1985: 15 *apud* Oliveira, *ibidem*: 160)

Desta forma, os *policymakers* do Itamaraty consideravam o Brasil como um país intermediário no Sistema Internacional, com recursos, embora limitados, de atuação internacional e, por isso, com condições de defender seu interesse nacional, mesmo perante a potência hegemônica continental e mundial, os EUA. A gestão de Azeredo da Silveira confirmou a diversificação de parcerias e alianças da política externa brasileira dos governos anteriores e aproximou o país de Estados do Terceiro Mundo, não por solidariedade apenas, mas como estratégia para aumentar seu poder de influência no cenário externo.

O governo do general João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) foi marcado, no plano doméstico, pela transição do regime autoritário para a democracia e também pela mudança do modelo econômico adotado e, conseqüentemente, da estratégia de inserção internacional do país. O processo de redemocratização, denominado de “lento, gradual e seguro” enfrentava crescentes oposições internas, de setores populares, partidários e midiáticos, provocando forte instabilidade doméstica.

Soma-se a esta, a instabilidade do SI de meados da década de 1980, que expunha a fragilidade do modelo de crescimento econômico brasileiro, baseado em exportações de produtos primários e no endividamento externo. Diante deste quadro, o governo aprofundou o universalismo da política exterior, a fim de garantir maior participação do Brasil no cenário externo e minorar as conseqüências internas da crise econômica internacional do período.

A burocracia diplomática do governo Figueiredo compreendia o Brasil como um país do Terceiro Mundo, com diversos aspectos deste grupo de países, o que contribuiu para reforçar laços com países do Sul, não apenas econômicos, mas também políticos e de cooperação técnica. As relações Brasil-EUA, menos conflituosas quando comparadas ao governo anterior, caracterizaram-se pelo distanciamento e não-alinhamento. O Brasil continuou a diversificar parcerias com outros países desenvolvidos, com vistas a contrabalançar a hegemonia estadunidense nas relações internacionais do país. Conforme o

Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, “nosso país faz parte, simultaneamente, do Mundo Ocidental e do Terceiro Mundo, e deve saber dialogar com igual proficiência e equilíbrio nessas suas esferas.” (Guerreiro, 1979: 7 *apud* Oliveira, *ibidem*: 182)

A aproximação com os países do Sul produziu reflexos nas relações do Brasil com os países latino-americanos. Outrora caracterizadas pela desconfiança latino-americana relativa às pretensões brasileiras de exercer hegemonia no subcontinente, estas relações foram beneficiadas pela redemocratização do país e a diminuição no ritmo de crescimento econômico. (Mello, 2000) Em 1980, Brasil e Argentina firmaram o Acordo de Cooperação Nuclear e, dois anos depois, o Brasil apoiou este país na Guerra das Malvinas, contra a Inglaterra. A relação brasileiro-argentina continuará a se aprofundar nos governos seguintes, a partir de iniciativas no governo Sarney, como o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe (ou Grupo do Rio) e a Declaração de Iguazu – esta, contendo as bases embrionárias para o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

1.1.2 Política externa brasileira e democracia: os governos de José Sarney (1985) a Fernando Henrique Cardoso (2002)

José Sarney assumiu o primeiro governo democrático da Nova República (1985-1990), substituindo Tancredo Neves de Almeida o qual, adoecendo gravemente, não pôde tomar posse como Presidente da República, apesar de ter sido eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral. O governo de Sarney enfrentou fortes dificuldades, tanto domésticas quanto externas. No plano interno, o Brasil necessitava de profundas reformas legislativas, políticas e econômicas que garantissem a transição de um aparelho de Estado autoritário para um democrático-representativo. Neste sentido, importantes mudanças foram realizadas relativas à garantia da liberdade de imprensa, pluralismo partidário, convocação de Assembléia Constituinte (1986) e elaboração de nova Constituição (1988), proteção aos Direitos Humanos¹⁶ e integração com os demais países democráticos da América do Sul.

Os altos índices inflacionários e de desemprego desencadearam a crise da dívida externa, que cresceu exponencialmente em meados da década; o país viu-se, então, forçado a tomar empréstimos de bancos internacionais, com respaldo do Fundo Monetário Internacional

¹⁶ No governo Sarney, o Brasil tornou-se signatário de diversos Tratados internacionais referentes aos Direitos Humanos e Meio Ambiente, melhorando sua capacidade de diálogo com os demais países democráticos.

(FMI) e, em 1986, lançou o Plano Cruzado, objetivando a estabilização econômica por meio da troca da moeda nacional, do fim da indexação e congelamento dos preços das *commodities*.

No plano externo, o Brasil experimentou constrangimentos e pressões conjunturais (aceleração da globalização e crise econômica global) e estruturais (fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, da ordem bipolar). O país também foi pressionado para mudança em quatro questões¹⁷ de interesse fundamental para os Estados Unidos: patentes farmacêuticas, informática, moratória da dívida externa e Rodada Uruguai do GATT.¹⁸ Como consequência das mudanças nos cenários interno e externo, a PE brasileira passa por mudanças, “irreversíveis” e que se caracteriza por autonomia¹⁹ pela participação. (Vigevani; Cepaluni, 2009: 59)

A burocracia diplomática busca aproximar o país de seus pares sul-americanos e, principalmente, da Argentina, por meio de declarações e acordos, como a Declaração de Assunção (1985) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), com objetivo de estabelecer um mercado comum entre ambos os países num prazo máximo de dez anos. Ademais, o Brasil passou a integrar o Grupo de Apoio a Contadora²⁰ juntamente com Argentina, Uruguai e Peru, primeiro fórum de discussão política de assuntos ligados à paz e segurança latino-americanas.

Ricardo Sennes (2003: 37-38 *apud* Franco, *ibidem*: 41), em concordância com a posição de Vigevani e Cepaluni, afirma que, apesar de tentar manter as mesmas características da política exterior no início de seu governo, Sarney e o Itamaraty promoveram mudanças substanciais nas bases da PE brasileira:

A entrada do Brasil na década de 1980 é marcada pela conduta de uma política externa cujas bases haviam sido estabelecidas e consolidadas ao longo da década de 1970 no governo Geisel (1974-1978) e início do governo Figueiredo (1979-1980). O restante do governo Figueiredo (1981-1984) e a parte inicial do governo Sarney (1985-1986) caracterizaram-se pelo esforço de manter inalteradas as estratégias e políticas externas do período anterior

¹⁷ Para uma análise detalhada destas questões, consultar capítulo 2, Pressões para mudança: a política externa de José Sarney, da obra “Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula” (Lexington Books, Rowman & Littlefield Publishers, 2009).

¹⁸ A atuação do Brasil nesta Rodada e, em especial a aliança com a Índia, será analisada no segundo capítulo deste trabalho (seção 2.2).

¹⁹ Conforme estes autores, autonomia é definida, na literatura latino-americana, como “uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos. Portanto, é diferente do entendimento da maior parte dos autores do *mainstream* das Relações Internacionais, que a definem como o reconhecimento jurídico de Estados soberanos considerados como “unidades iguais” em uma ordem internacional anárquica.” (2009: 17)

²⁰ Grupo formado em 1983 por México, Colômbia, Venezuela e Panamá, que objetiva a pacificação da América Central e o combate ao intervencionismo estadunidense na região. Posteriormente, deu origem ao Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe, ou Grupo do Rio.

em um ambiente internacional, sob vários aspectos, cada vez mais hostil e adverso. Foi a partir da segunda metade do governo Sarney (1987-1989) que as bases da política externa brasileira iniciaram um forte processo de reversão e mudanças, ainda que vários sinais dessas mudanças pudessem ser observados nos anos anteriores.

O governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) caracterizou-se por importantes mudanças no cenário político doméstico e na política exterior do Brasil, cujos paradigmas de atuação foram definidos na década de 1960 e, desde o governo Geisel, conferiam um forte grau de continuidade à atuação internacional do país. Conforme Mello (2000), da década de 1960 até o governo Sarney, a PE brasileira possuía quatro princípios fundamentais e inter-relacionados: independência, autonomia, diversificação e universalismo. Se é possível hierarquizar tais princípios, a autonomia ocupa o topo, tendo a independência como seu objetivo principal e condição prévia e a diversificação e o universalismo como meios para que uma política exterior autonomista seja, de fato, alcançada. (Mello, 2000: 70-73)

O primeiro Chanceler do governo Collor de Mello, Francisco Rezek, promoveu uma ruptura²¹ com o paradigma autonomista-universalista das décadas anteriores e restabeleceu a aliança especial com os Estados Unidos, adotando marcada tendência neoliberal. Isto se deveu à conjugação de fatores conjunturais internos – orientações políticas do novo governo – e externos – restrições e constrangimentos do SI, como aceleração dos processos de globalização e predominância da ideologia neoliberal.

As principais metas do governo Collor de Mello a ser alcançadas pela política exterior, diziam respeito à modernização, por meio de seu distanciamento do Terceiro Mundo; inserção competitiva na economia internacional, participação intensificada na definição da agenda internacional e dos temas de interesse para o país – propriedade intelectual, meio ambiente²², direitos humanos – e busca por espaço entre os países desenvolvidos e, por esta razão, a aliança especial com os Estados Unidos revela-se tanto ideológica, quanto pragmática. (Hirst; Pinheiro, 1995)

A burocracia diplomática brasileira compreendia que a inserção econômica internacional só seria bem sucedida com o aprofundamento das parcerias regionais na

²¹ De acordo com Vigevani e Cepaluni (2009), as mudanças introduzidas no início do governo Collor de Mello, como a abertura do mercado interno e defesa do livre comércio, tiveram continuidade, ainda que matizadas, nos governos Itamar, Cardoso e Lula da Silva. Lima (1994) também analisa a PE do governo Collor de Mello como um momento de ruptura no marco conceitual da política exterior brasileira.

²² Destaca-se a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou Eco-92, em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Nesta Conferência, foi legitimado o conceito de desenvolvimento sustentável e a delegação brasileira teve papel essencial na construção deste conceito. Ademais, a Eco-92 produziu importantes documentos, como: Carta da Terra, Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, Agenda 21 e três Convenções (Biodiversidade, Desertificação e Mudanças Climáticas).

América do Sul e não apenas com o desenvolvimento de relações especiais com os países desenvolvidos, nomeadamente os Estados Unidos. Neste sentido, em julho de 1990, Brasil e Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires, documento que promoveu a integração econômica bilateral. No ano seguinte, a Ata transformou-se no Tratado de Assunção, com a adesão de Paraguai e Uruguai, Tratado este que criou o Mercosul, estabelecendo uma zona de livre comércio entre estes quatro países, com o objetivo de dinamizar a economia regional e fortalecer os laços entre os países sul-americanos.

Porém, os altos índices de inflação, instabilidade econômica e acusações de corrupção já no primeiro ano do governo limitaram a implementação das mudanças na política exterior desejadas pelo Presidente e, em 1992, foi realizada a reforma ministerial do Itamaraty, com a substituição de Francisco Rezek por Celso Lafer como Ministro das Relações Exteriores. Esta reforma marcou o início da segunda fase do governo Collor de Mello, em matéria de política externa. Lafer elaborou a reformulação conceitual²³ da PE brasileira e retomou as diretrizes fundamentais presentes na formulação e atuação política internacional do país desde a década de 1960. Esta retomada significou, ainda, o entendimento do Brasil como um *global player/trader*, isto é, um país com interesses variados e parcerias diversificadas por todo o globo e permitiu que o Brasil abandonasse o alinhamento automático aos Estados Unidos. A partir de então, o Mercosul, enquanto projeto de inserção internacional competitiva, passou a ter prioridade máxima na PE brasileira.

No âmbito doméstico, o país passava por um dos períodos de maior turbulência política e econômica, pois o governo enfrentava sérias, e crescentes, denúncias de corrupção e mostrava-se ineficiente no combate à inflação e ao desemprego. Em agosto de 1992, diversos segmentos da sociedade civil, principalmente estudantes, saíram às ruas com caras pintadas, protestando contra a administração Collor e pedindo o *impeachment*²⁴ do Presidente. Em dezembro do mesmo ano, visando preservar seus direitos políticos, Collor renunciou à Presidência da República.

Assumiu o governo, então, o vice-presidente, Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994), o qual designou para a pasta do Ministério das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso (FHC). O principal objetivo governamental era trazer a estabilidade econômica e política e fazer com que os investidores estrangeiros recuperassem a confiança no país. A política externa visava à integração do país no Sistema Internacional, através da defesa dos

²³ Para uma caracterização das suas fases do governo Collor de Mello, ver Jaguaribe (1996).

²⁴ Para análise detalhada do processo de impeachment de Collor e seus resultados para o Estado brasileiro, ver Rosenn, K.S.; Downes, R. (1999) **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

valores democráticos, procurando demonstrar a reestruturação pela qual passava o país, no plano interno. Assim, FHC deu continuidade à reformulação promovida por Lafer na política exterior brasileira e manteve suas diretrizes principais.

Em 1993, Cardoso assumiu o Ministério da Economia e, objetivando o equilíbrio econômico, coordenou um plano de estabilização monetária, através da desindexação da economia brasileira. Isto se efetivou por meio do Plano Real, que, num primeiro momento, substituiu o cruzeiro pela Unidade Real de Valor (URV) e, posterior e definitivamente, pelo Real. Inicialmente, o câmbio era fixo, ou seja, estabeleceu-se uma paridade²⁵ constante para a moeda brasileira em relação à moeda de referência mundial, o dólar. Em 1994, essa paridade era de 1:1.²⁶ Essa medida permitiu o controle da inflação e um aumento relativo no poder aquisitivo da população consumidora.

Com a presença de Cardoso na pasta de Economia, Celso Amorim assumiu o Ministério das Relações Exteriores, após breve interregno de Luiz Felipe Lampréia como Chanceler. Em introdução a seu discurso na Sessão de Abertura da 48ª Assembléia Geral das Nações Unidas, Amorim definiu as características da PE do governo Franco:

... a primeira é a de que não tem rótulos. De forma simples e direta, está voltada para o desenvolvimento do País, para a afirmação de valores democráticos e tem sentido universalista. É uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles que estejam ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro.

[...] Para isto, o fundamental é *participar*, com coragem, discernimento, noção de interesse nacional. (Fonseca Jr; Castro, 1994: 16. Grifo nosso.)

O Brasil mantém sua linha de atuação internacional da autonomia pela participação, aprofunda a integração regional, a partir do lançamento da Iniciativa Amazônica em 1992, da proposta brasileira para criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1993 e, finalmente, da assinatura do Protocolo de Ouro Preto (1994), documento que conferiu personalidade jurídica e estabeleceu as bases institucionais do Mercosul. Ainda, o país afirma crença no multilateralismo – com participação ativa na conclusão da Rodada Uruguai do GATT e constituição da OMC – e em sua vocação como *global player* e aproxima-se de outros países intermediários, como Rússia, China, Índia e África do Sul.

²⁵ Estado de câmbio em que há equivalência de moedas.

²⁶ O que foi modificado em 1999, após as crises financeiras que assolaram os Tigres Asiáticos, o México e a Rússia, as quais também culminaram por atingir o Brasil. A partir de então, o país adota o padrão de câmbio flutuante, isto é, a equivalência fixa deixou de existir e a moeda passou a valorizar-se ou desvalorizar-se conforme as alterações do mercado.

À guisa de conclusão sobre a política externa brasileira nos primeiros governos da década de 1990, concorda-se com a proposição de Vigevani e Cepaluni: (2009: 63)

Nossa tese é de que os governos Collor e Itamar não conseguiram estabelecer uma política externa clara e coerente, pois enfrentaram um período de instabilidade econômica e política muito forte, ambos caracterizados pela brevidade de seus mandatos e também pela constante mudança de seus ministros das relações exteriores. No plano doméstico, as pressões geradas pela democracia e pelo esgotamento do modelo econômico de substituição das importações foram a principal causa de instabilidade. No cenário internacional, o final da Guerra Fria, a aceleração da globalização econômica e a mudança de posicionamento dos Estados Unidos frente aos seus antigos parceiros comerciais foram elementos de mudança.

A estabilidade econômica e a reafirmação do valor da democracia, no plano político, foram importantes condicionantes na eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) como presidente da República. Nos dizeres de Vizentini (2003: 92), “após passar pelo choque da política de Collor, durante a qual a economia brasileira foi bruscamente jogada no “livre mercado” mundial, o Brasil procurou adaptar-se de forma sistemática às regras do pós-Guerra Fria.”

O contexto do Sistema Internacional pós-Guerra Fria caracteriza-se pelo triunfo do capitalismo sobre o socialismo e a prevalência da ideologia neoliberal – tendo os Estados Unidos como seu principal propagador. Dentre os principais pontos do neoliberalismo, pode-se inferir: reformas macroeconômicas liberalizantes, desregulamentação da economia, abertura dos mercados internacionais e livre fluxo dos capitais financeiros.

Outra tendência deste período foi a formação de blocos econômicos; ascensão de temas ligados à *low politics*, como comércio e meio ambiente, na agenda política internacional; e o aprofundamento das desigualdades entre Estados desenvolvidos, em vias de desenvolvimento e subdesenvolvidos, no âmbito socioeconômico. Durante a década de 1990, é notável o surgimento de novos blocos econômicos, tais como: Mercado Comum do Sul (Mercosul), North American Free Trade Area (Nafta) e Southern African Development Community (SADC), que objetivam melhorar o comércio intra-bloco e fortalecer sua capacidade de negociação comercial com outros Estados e/ou blocos.

Nota-se, também, a atenuação da dicotomia entre *high politics* e *low politics*, isto é, entre as políticas que visam segurança, interesses de poder e militarização do SI e aquelas que englobam outros assuntos, quais sejam: comércio exterior, meio ambiente, direitos humanos, temas sociais, etc. Embora o fim da Guerra Fria denotasse a prevalência do sistema capitalista

neoliberal democrático, as benesses deste modo de produção concentraram-se ainda mais em um menor número de países.

O reflexo visível desta concentração é o agravamento das desigualdades e aumento da miséria e pobreza em diversas partes do globo, tais como: África Subsaariana, América Latina e Caribe, Ásia Central e Leste Europeu. No decorrer das décadas de 1980 e 1990, embora o número absoluto de pessoas pobres tenha diminuído, a quantidade de pessoas vivendo na pobreza aumentou consideravelmente nestas áreas. Destaca-se a região da África Subsaariana, com um aumento de, aproximadamente, 47,11% em vinte anos, passando de 180,5 milhões em 1981, para 341,3 milhões de africanos, em 2001 (tabela 1.1).

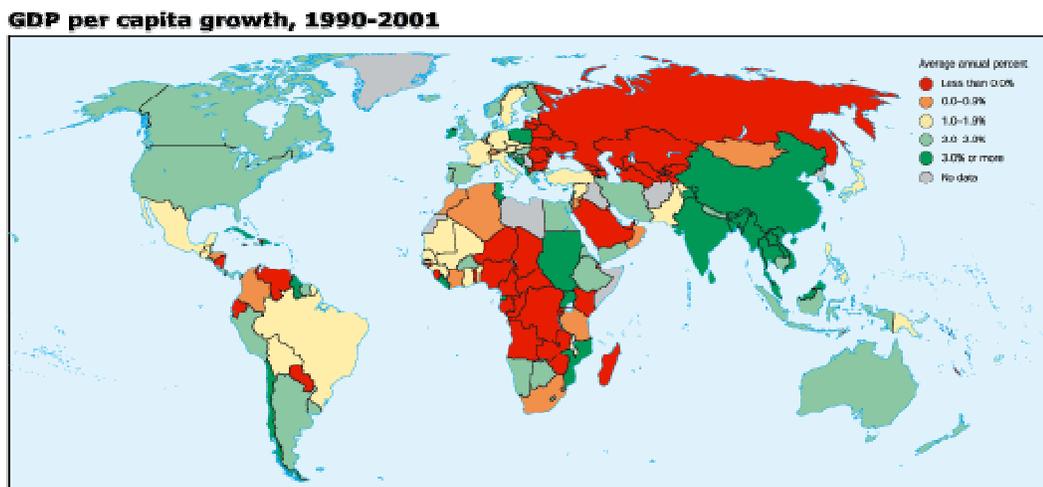
Tabela 1.1 Número de pessoas pobres, por região (em milhões)

	Number of poor (millions)							
	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
East Asia	871.3	642.9	515.2	563.7	502.6	371.4	373.1	358.8
Of which China	633.7	425.2	308.4	374.8	334.2	211.6	222.8	211.6
Eastern Europe and Central Asia	34.9	33.3	29.2	36.2	106.8	109.6	128.9	102.0
Latin America and Caribbean	149.1	177.6	175.6	189.8	207.8	191.3	198.1	208.3
Middle East and North Africa	67.1	66.1	47.3	45.8	45.0	46.8	52.8	50.8
South Asia	536.2	498.6	501.4	464.5	479.4	464.1	426.9	432.8
Of which India	439.6	408.6	394.8	357.4	380.0	399.5	352.4	358.6
Sub-Saharan Africa	180.5	216.4	239.3	242.2	261.6	290.0	319.2	341.3
Total	1839.2	1634.9	1508.0	1542.1	1603.2	1473.2	1499.1	1493.9

Fonte: Banco Mundial, 2002.

Outro importante indicador econômico da má distribuição da riqueza mundial é o Produto Interno Bruto (PIB). Observa-se que em grande parte do Leste Europeu e da África Central, o crescimento *per capita* do PIB foi inferior a 0% e, na maior parte dos países latinos, esse crescimento esteve entre 1.0% e 2.9% (gráfico 1.1).

Gráfico 1.1 O crescimento *per capita* do PIB, 1990-2001



Fonte: Banco Mundial, 2002.

Neste sentido, a política exterior empreendida por Cardoso e seu Chanceler, Luiz Felipe Palmeira Lampréia, pretendia realizar a inserção internacional do Brasil de forma madura e realista. As dimensões da política exterior podem ser percebidas em artigo do próprio ex-presidente, no Boletim ADB:

O Brasil é um país sul-americano, latino-americano e pan-americano. Compartilhamos com a África nossas raízes étnicas, culturais e históricas e um destino comum de transformação do Atlântico Sul em um espaço econômico vivo de integração. Somos um país atlântico, mas temos vínculos crescentes com o Pacífico. Somos um país continental, mas não buscamos o fechamento, e sim a integração. Essas características nos permitem desenvolver alianças, coalizões e parcerias em nível global, procurando nichos de oportunidade em diversos quadrantes do planeta. (Almeida, 2004a: 270-1)

Entretanto, de acordo com Cervo, o país não manteve uma clara definição paradigmática, utilizando-se de três linhas de ação externa (paradigmas): o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico. O primeiro caracteriza-se pelo reforço da autonomia da política exterior do país e pela ênfase no desenvolvimento e independência nacionais e orientou a política externa brasileira durante sessenta anos (1930-1989). Pode-se perceber essa característica nos esforços brasileiros nas negociações da Rodada Uruguaí do GATT, criação do Mercosul e discussão do desenvolvimento nos organismos internacionais.

Já o segundo contribui para o aprofundamento da dependência estrutural e exterior do país. O termo Estado normal foi cunhado por Domingo Cavallo, quando era Ministro das Relações Exteriores da Argentina, em 1991. Esta linha de ação envolve a aceitação incondicional das regras impostas pelos países desenvolvidos e o enfraquecimento da economia interna, através da desvalorização da indústria nacional, falta de incentivo a inversões estrangeiras no país e transferência de ativos nacionais a empresas estrangeiras, por meio de privatizações realizadas de forma equivocada. Por fim, o terceiro, que demonstra a maturidade política de um país e permite uma inserção adequada no Sistema Internacional. Este paradigma envolve a sociedade no processo empreendedor e enfatiza a interdependência entre os países. Ele reforça a capacidade empresarial do país, fomenta o investimento em Pesquisa e Desenvolvimento e incentiva a criação de uma política de defesa nacional. (Cervo, 2002)

A falta de definição e clareza quanto ao paradigma de ação da política externa fez com que o governo assumisse uma postura ambígua, agindo ora de forma independentista, ora reafirmando a dependência estrutural e o *status* marginal no Sistema Internacional. Essa incoerência na condução da política exterior do país teve altos custos para o desenvolvimento doméstico, pois impediu a inserção competitiva dos produtos nacionais no mercado externo e realizou uma abertura indiscriminada para empresas, capitais e produtos estrangeiros, sem obter contrapartida dos demais países.

Embora o país não possuísse uma linha de ação clara, pode-se perceber algumas diretrizes de ação presentes na condução da política exterior do período, quais sejam: a) avançar no caminho da integração regional, aprofundando o Mercosul; b) estimular a estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais; c) insistir junto às organizações econômicas multilaterais, em particular a Organização Mundial de Comércio (OMC), no ideal de multilateralismo, sempre sustentado pelo país. (Vizentini, *ibidem*) As questões fundamentais defendidas pelo país durante os governos de FHC foram o multilateralismo, reformas nas regras da OMC, o aprimoramento dos mecanismos de atuação das Nações Unidas e a reforma do Conselho de Segurança²⁷ da ONU, a promoção do desarmamento efetivo, a proteção do meio ambiente e direitos humanos. Através destas ações, o país buscava a consolidação de sua liderança das nações em desenvolvimento e, especialmente, daquelas do hemisfério Sul.

²⁷ O Conselho de Segurança (CS) é formado por quinze países, dos quais cinco (Reino Unido, Estados Unidos, Rússia, França e China) são permanentes e possuem poder de vetar as resoluções da Assembleia Geral. Os demais Estados são eleitos por um sistema rotativo, com mandatos de dois anos. O papel fundamental do CS é manter a paz e a segurança internacionais.

Pode-se então inferir que o Brasil passou a perceber o multilateralismo como instrumento fundamental para obter êxito nas negociações externas e buscou expandir seu leque de relações políticas e trocas comerciais com outros países (por exemplo: Rússia, China, Índia), bem como se aliar a estes nos organismos internacionais. Através da construção dessas novas relações, o Brasil começou a solicitar reformas nas regras do comércio internacional estabelecidas pela OMC, as quais permitam a não-reciprocidade e tratamento desigual para países que não possuam o mesmo nível de desenvolvimento.

A diplomacia brasileira procurou, ainda, demonstrar a necessidade da reforma da Carta da ONU e de seus mecanismos de atuação, para torná-la mais eficaz e dinâmica. A principal reivindicação do país neste quesito – embora realizada de forma tímida no início do governo de FHC – era a participação do país no Conselho de Segurança da organização, de forma permanente e com poder de veto.

Visando contemplar os temas ascendentes da era pós-Guerra Fria, o Brasil participou ativamente na promoção do desarmamento²⁸ através da adesão e ratificação de tratados e da manutenção do Atlântico Sul como Zona de Paz e Cooperação (Zopacas)²⁹, do meio ambiente³⁰ e dos direitos humanos, nos âmbitos global, por meio de atuação em organismos internacionais e exortação ao cumprimento desses direitos, e regional³¹, por meio da ratificação e assinatura de Convenções.

Desta forma, pode-se caracterizar a política externa do período estudado como universalista *seletiva*, conforme Amado Luiz Cervo, e multilateralista, buscando a inclusão em sua agenda de temas diversificados: meio ambiente, direitos humanos, comércio exterior, reforma nas regras da OMC, principalmente no que concerne às leis de propriedade intelectual e saúde pública.

²⁸ O Brasil aderiu aos seguintes tratados acerca do desarmamento: Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (de 1996) em 24 de julho de 1998 e Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, TNP (que foi elaborado em 1968), em 17 de dezembro de 1998.

²⁹ A Zopacas foi criada em 1986, pela resolução A/RES/41/11, de 27 de outubro de 1986, da ONU. Graças a este órgão, essa região é a mais desmilitarizada do mundo e procura desenvolver empreendimentos na área de meio ambiente e manutenção da paz.

³⁰ Adesão aos seguintes acordos internacionais sobre meio ambiente: Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) em 16 de março de 1998; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) em 1º de julho de 1998; Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1997) em 23 de agosto de 2002.

³¹ No âmbito regional, destacam-se: Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994), ratificada em 27 de novembro de 1995; Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994), ratificada em 8 de julho de 1997; Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999), assinada em 7 de junho de 1999.

1.2 Diretrizes da política externa brasileira no início do século XXI: a diplomacia do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva como Presidente da República, em outubro de 2002, marca o ineditismo da vitória de um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), no comando do Executivo do país. Ainda, revela a crescente insatisfação da sociedade com os projetos de governos anteriores e a vontade societal por mudanças econômicas, sociais e políticas.

A diplomacia do governo Lula confere continuidade às linhas gerais da política externa brasileira na medida em que o Estado se mantém como principal definidor da PE. Ademais, os principais temas e agendas presentes na política externa brasileira do governo Lula – como será explicitado abaixo – remetem àqueles presentes nos governos brasileiros desde a década de 1960, quando a PE passou a estar diretamente relacionada ao objetivo do desenvolvimento. Portanto, a diplomacia lulista não representa uma ruptura ou inflexão; antes, uma reformulação da estratégia de inserção internacional do Brasil. Isto é, trata-se de uma mudança muito mais de *forma* de elaboração e execução da política exterior do que *conteúdo*. Neste sentido, conforme Marcelo Fernandes de Oliveira (2005), a diplomacia do governo Lula aprofundou a correção de rota iniciada no final do segundo mandato de seu predecessor, Fernando Henrique Cardoso.

Ademais, de acordo com Cervo³², a PE do governo Lula caracteriza-se pelo paradigma logístico de inserção internacional, ou seja, a diplomacia brasileira busca o interesse nacional do país de forma madura e que visa o desenvolvimento econômico, social e político do Estado brasileiro. Alcidez Vaz (2004: 8) também considera que a política exterior desenhada pelo governo Lula não representa uma ruptura com a PE do governo anterior, apesar de apresentar nuances diferenciadoras e críticas à postura adotada por FHC e seu Chanceler:

Embora não configure ruptura direta com nenhuma das dimensões centrais da política exterior do governo anterior, e não introduza tampouco elementos inéditos em relação a outros períodos históricos, 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.

³² Segundo nomenclatura elaborada por Paulo Roberto de Almeida, as obras concernentes à diplomacia do referido governo dividem-se em: vozes autorizadas, ou seja, posições e discursos oficiais do Itamaraty; apoiadores externos, acadêmicos e profissionais de comunicação que apóiam as diretrizes deste governo; e os independentes ou críticos, que possuem um olhar crítico sobre as diretrizes da atual diplomacia. Amado Cervo é considerado um apoiador externo da diplomacia do governo Lula.

A ação diplomática brasileira do governo petista aprofunda a ênfase aos aspectos políticos e sociais e às parcerias com outros países chamados intermediários como Índia, África do Sul, China e Rússia,³³ que já estavam presentes na ação do Itamaraty desde o governo interino de Itamar Franco e que, no limite, é uma diretriz da PE brasileira desde a década de 1960. Destarte, a política externa recupera, parcialmente, pontos da agenda da PEI e do Pragmatismo Responsável e Ecumênico.³⁴

Neste contexto, as grandes linhas de atuação da política exterior do governo petista são as seguintes

... revitalização e ampliação do Mercosul; intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; *relações maduras* com os Estados Unidos; importância das relações bilaterais com as potências regionais China, Índia, Rússia e África do Sul; ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas; participação nos principais exercícios multilaterais em curso – Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, negociação da Alca e entre Mercosul e União Européia –, assim como na conformação das novas regras que regerão as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento. (Lima, 2003: 97-98)

A partir da análise dos temas e agendas presentes na política exterior brasileira desde 2003, pode-se inferir que há dois grandes elementos norteadores da diplomacia do governo Lula, quais sejam: *multilateralismo de reciprocidade*,³⁵ presente na atuação brasileira junto às Nações Unidas e seu Conselho de Segurança; junto à OMC, referente ao comércio internacional; clima e outras questões ambientais; saúde e direitos humanos; e *internacionalização da economia brasileira*, por meio da integração regional e enfoque em relações bilaterais com parceiros estratégicos – Estados Unidos, China, Índia e Rússia, por exemplo. (Cervo; Bueno, 2008: 491 e ss)

³³ Cumpre destacar que, embora China e Rússia sejam considerados neste estudo como países intermediários, seus aspectos econômicos, militares, demográficos e até geográficos permitem que sejam denominados por alguns autores grandes potências (ver Almeida, 2004b). Neste sentido, a coordenação política com estes países torna-se mais complexa e dificulta a conformação de coalizões nos mesmos moldes da iniciativa IBSA.

³⁴ A proximidade que a agenda exterior do governo Lula possui em relação à PEI e ao Pragmatismo Responsável gera críticas por parte dos chamados autores independentes ou críticos, os quais afirmam que a atual diplomacia Lula/PT reproduz de forma equivocada o terceiro-mundismo das décadas de 1960 e 1970.

³⁵ Este conceito, desenvolvido por Amado Cervo, afirma que a reciprocidade se estabelece no SI quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam todos os Estados envolvidos, sem privilegiar aqueles que são considerados potência. Ainda, deve estar presente em todos os âmbitos da ordem internacional, quais sejam: comércio, economia, segurança, questões ambientais e de saúde e direitos humanos (Cervo; Bueno, 2008: 496).

Em análise que combina o modelo de Hermann³⁶ e pressupostos construtivistas, Vigevani e Cepaluni (2007) advogam que a principal estratégia de inserção internacional da política exterior brasileira do governo Lula é a autonomia pela diversificação, isto é, busca-se a consecução do interesse nacional de forma independente e sem alinhamentos automáticos, trabalhando com parceiros diversos: países desenvolvidos, em desenvolvimento e demais intermediários e a capacidade de fornecer bens públicos globais, ou seja, intervir em assuntos variados, não apenas naqueles diretamente vinculados aos interesses brasileiros imediatos.

Esta autonomia pela diversificação revela-se em dois eixos principais: regionalismo e integração regional, através do papel de liderança que o país desenvolve na América Latina e, em especial, na sul-americana, desde a ascensão de Lula à Presidência; e ênfase na cooperação Sul-Sul, através de parcerias e alianças como G-20³⁷ e Fórum IBSA.

Andrew Hurrell (2007) examina o surgimento das regiões na política internacional e afirma ser necessário incorporar as sociedades internacionais regionais – ou sistemas de Estados regionais – em uma adequada compreensão da sociedade internacional contemporânea como um todo. O regionalismo³⁸ é um processo instável e indeterminado de sete lógicas múltiplas que competem entre si, sem um ponto de fim único. As lógicas concorrentes apontadas por Hurrell são: econômica, transformação tecnológica, integração societal, competição por poder político, segurança, identidade e comunidade.

Ainda, o impacto do regionalismo na política internacional é entendido como “uma resposta às crises e falência econômicas e à percepção regional compartilhada de que os vizinhos são necessários como parceiros em um mundo política e economicamente indecente e ameaçador” (Hurrell, 2007: 141. Tradução nossa). Daí, decorre a conceituação de Sistema Multirregional Internacional, isto é, um sistema de Estados no qual prevalece as diversas regiões existentes.

Neste contexto, alguns países emergentes destacam-se em suas regiões e buscam consolidar sua posição de líderes e potências regionais³⁹ no Sistema Internacional. O que

³⁶ Este modelo busca examinar a extensão das alterações de rumos da política externa e identificar os principais atores e eventos que provocam tais mudanças.

³⁷ O G-20 concentra sua atuação em agricultura, e possui vinte e três membros África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Ele foi formado no dia 20 de agosto de 2003 para a V Conferência da OMC, que durou de 10 e 14 de setembro deste mesmo ano.

³⁸ Hurrell recorda que é necessário diferenciar alguns processos comumente definidos como regionalismo. São conceitos distintos de regionalismo, e entre si: regionalização, identidade e consciência regionais, cooperação interestatal regional, integração econômica regional e consolidação regional.

³⁹ Alguns autores, como Ricardo Sennes, utilizam o conceito “países intermediários”, por tratar-se de uma conceituação mais abrangente do que potências regionais e países emergentes e permitir uma agenda de pesquisa comparativa. Países intermediários são “Estados que ocupam intuitivamente uma posição intermediária no

diferencia as potências regionais dos demais emergentes existentes em uma determinada região é que aquelas são capazes de prover bens públicos para Estados vizinhos, como benefícios econômicos, manutenção da paz e segurança, estabilidade e coordenação política. Ademais, potências regionais projetam seu poder – seja ele duro ou brando – e exercem influência política na região a que pertencem.

No âmbito deste Sistema Multirregional Internacional, o Brasil exerce papel de liderança⁴⁰ na América Latina, como bem expressa o aceite para comandar a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (em francês, Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti – Minustah) em 2003. O custeio de uma operação de pacificação denota a vontade tácita do país em afirmar-se como líder do subcontinente e o interesse em um assento permanente, com direito a veto, no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ainda no campo regional, o Brasil empreende ações que visam o fortalecimento do Mercosul, com a entrada de novos membros associados (Peru, Colômbia e Equador) e da Venezuela, como Estado-parte, e a estabilidade econômica e da segurança regional, através da maior integração da região. Aqui, destaca-se a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que forma zona de livre comércio entre os blocos do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações (CAN), além de Chile, Guiana e Suriname. Na dimensão da segurança regional, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano, proposta esta feita pelo Brasil.

A cooperação Sul-Sul esteve bastante presente na diplomacia brasileira dos anos 1960 e 1970, caracterizando-se então por uma agenda de Terceiro Mundo normativa, isto é, baseava-se muito mais no apoio solidário à causa dos países em desenvolvimento do que em interesses substantivos comuns. O retorno da ênfase na cooperação entre países em desenvolvimento é realizado pela diplomacia brasileira principalmente a partir de meados da década de 1990. Esta retomada decorre da combinação de dois fatores: conjuntura atual do sistema internacional, que favorece o multilateralismo e o tipo de inserção internacional do Brasil, profundamente influenciado pela ascensão da corrente autonomista no Ministério das Relações Exteriores brasileiro (Saraiva, 2007).

ranking de capacidades políticas internacionais e que estão, portanto, situados em um nível intermediário de importância internacional política e econômica” (Vaz, 2006: 53-54. Tradução nossa). Para análise detalhada desta categoria conceitual, ver Sennes, R. U. “Brazil, India and South Africa: convergences and divergences in Intermediate Countries’ international strategies”. IN: Vaz, A. C. (Ed.). (2006) **Intermediate states, regional leadership and security**: India, Brazil and South Africa. Brasília: Editora da UnB; e Hurrell, A. (org.) (2000) **Paths to power**: foreign policy strategies of intermediate states, Woodrow Wilson Center for Scholars, 244.

⁴⁰ Em discursos oficiais, Lula e o Itamaraty desvinculam hegemonia de liderança; afirmam que aquela não é almejada pelo país e que esta é uma vocação natural do mesmo, devido a seu tamanho geográfico, capacidade econômica e tradição de articulação externa.

Contudo, esta retomada não reproduz pura e simplesmente a cooperação Sul-Sul dos anos 1960 e 1970; pode-se afirmar que este esforço cooperativo contemporâneo possui um caráter substantivo, seletivo e hierarquizante, em que há convergência de fato de interesses, embora restrita aos interesses dos países intermediários, e não apenas solidariedade à causa do Sul. Destarte, verifica-se que a ênfase na cooperação Sul-Sul não é resultado de uma nova ideologização da política externa brasileira, como advoga a linha crítica da diplomacia lulista, mas sim, conseqüência de um desdobramento da atual conjuntura do Sistema Internacional que permite a conformação de coalizões de países do Sul que possuam interesses convergentes.⁴¹ Portanto, a política exterior do governo Lula confere ênfase importante à cooperação Sul-Sul ao advogar parcerias e coalizões com países intermediários e em desenvolvimento, que possuam interesses convergentes aos brasileiros. Também, prima pela diversificação de seus parceiros e mantém o cunho estratégico e substantivo destas parcerias.

Neste sentido, a política externa brasileira do governo Lula combina o regionalismo e a cooperação Sul-Sul na busca de uma autonomia externa que se pauta pela diversificação, tanto de parcerias quanto de temas nos quais o país tem capacidade de intervir. Apesar da forte aproximação com países do Sul desde 2003, o Brasil não desconsidera nem rompe com seus parceiros do Norte tradicionais, como Estados Unidos, União Européia (UE), em especial Alemanha, e Japão e procura estabelecer relações maduras (i.e. não-subservientes) com estes países. Desta forma, entende-se que os principais objetivos da PE do governo Lula são: assegurar poder de barganha ao país nas negociações internacionais, reduzir as assimetrias presentes no Sistema Internacional, consolidar o papel e a imagem do Brasil como líder regional e potencializar condições para fomento do desenvolvimento nacional.

⁴¹ A dimensão ideológica do Partido dos Trabalhadores não deve ser de todo desconsiderada, já que possui influência na agenda da política exterior do país, conforme apontado anteriormente, mas não é fator único e preponderante para a formatação de parcerias com países em desenvolvimento e intermediários.

CAPÍTULO 2 – ANTECEDENTES POLÍTICOS, ESTRATÉGICOS E ECONÔMICOS DA FORMAÇÃO DO FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL (IBSA)

“You will see from the [IBSA] joint communiqué, that we have covered a lot of ground indeed; a lot of ground indeed for the first meeting of this kind. [...] The reason for that, to my mind, is that we have been cooperating bilaterally with each other in the past, and even trilaterally on occasions in multilateral fora.” – Yashwant Sinha, Ministro de Assuntos Exteriores da Índia, 2003.

Neste capítulo, abordar-se-ão os fatores que contribuíram para a criação formal do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA) em 2003. Serão analisados os antecedentes em suas dimensões políticas, estratégicas e econômicas.

Para tanto, as relações bilaterais entre os três países, quais sejam Brasil, África do Sul e Índia serão retomadas historicamente. Embora haja relatos de relações desenvolvidas entre estes países já nos séculos XVI (Brasil-Índia) e XVIII (Brasil-África do Sul), o histórico bilateral entre os três países será recuperado a partir do estabelecimento das relações diplomáticas bilaterais, isto é, desde meados do século XX, até a institucionalização do Fórum IBSA, em 2003.

Posteriormente, será analisado o contencioso de patentes farmacêuticas de medicamentos de combate ao HIV/Aids (também denominados antiretrovirais) como ponto de partida fundamental para a institucionalização trilateral e qual o papel desempenhado por Índia, Brasil e África do Sul na resolução do contencioso.

2.1 As relações bilaterais Brasil-África do Sul

As relações Brasil-África do Sul iniciaram-se em 1918, por meio da criação de um Consulado de Carreira na Cidade do Cabo. Todavia, até a década de 1970 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 com os países democráticos do Sistema Internacional –: o *apartheid*.

As raízes desse regime estão no século XVII; contudo foi a “revolução mineral” do século XIX, a qual transformou a África do Sul em uma potência econômica regional, que permitiu ao governo sul-africano exercer seu predomínio na região e isolar o país das demais nações africanas.

Um dos pensadores de maior influência da formulação do regime segregacionista sul-africano foi o sociólogo africâner Geoffrey Cronjé. Na década de 1940, sistematizou as principais idéias do *apartheid*, que posteriormente, foram amplamente utilizadas pelo Partido Nacional, quando ascendeu ao poder em 1948. Conforme Cronjé, o maior perigo que a sociedade sul-africana enfrentava, naquele momento, era o da miscigenação, pois esta poderia gerar a perda da identidade dos grupos brancos (descendentes de holandeses – os bôeres ou africâners) e os africanos (negros e mestiços).⁴² Para ele, era necessário garantir o pleno desenvolvimento das duas culturas e para que isso ocorresse, era preciso o desenvolvimento em separado. Portanto, Cronjé concluiu que

[...] o aparato racial do nativo em seus aspectos corporais e mentais é em primeira instância diverso daquele do homem branco. Em última instância, não será este o sentido e significado da variedade racial? Se assim for, então isto significa que cada raça tem seu caráter, predisposição e função próprias e distintas, como é o caso de toda variedade em outros domínios da natureza. A variedade racial (independentemente de qualquer diferença de posição entre as raças) leva-nos necessariamente ao ponto de vista de que cada raça tem uma tarefa e um chamado próprio e distinto a ser realizado de acordo com suas próprias possibilidades. E cada raça pode realizar sua tarefa e seu chamado próprios da melhor maneira, de acordo com seu caráter e suas possibilidades, se tiver as oportunidades necessárias [para fazê-lo] *em separado*. Em razão da variedade racial, uma mistura de raças é algo artificial. E em razão da variedade racial, a separação [*apartheid*] das raças é algo natural. (Ribeiro, 2002: 487)

O auge deste isolamento ocorreu com a chegada ao poder do Partido Nacional em 1950, que implementou, oficialmente, o *apartheid* – codificação de leis e regulamentos que consolidaram, *de jure*, o racismo para com a população negra e a segregação da mesma.

Em seu livro, *Longo caminho para a liberdade*, Nelson Mandela definiu a essência do regime segregacionista sul-africano (Mandela, 1995: 98)

A premissa do *apartheid* dizia que os brancos eram superiores aos africanos, mestiços e indianos, e sua função era fortalecer para sempre a supremacia

⁴² Os indianos não eram considerados como pertencentes da sociedade sul-africana, eram tidos como não-autóctones.

dos brancos. Como diziam os nacionalistas, “*Die wit man moet altyd baas wees*” (“O branco deve continuar sempre a ser o patrão”).

Da década de 1960 até meados de 1980, o principal condicionante da política exterior daquele país foi o de defender o sistema racial sul-africano de “desenvolvimento em separado” perante o Sistema Internacional e preservá-lo internamente. O contexto da Guerra Fria permitiu que a República Sul-Africana implantasse programas de combate aos movimentos de resistência – referindo-se a eles como ameaça comunista interna – e um *cordon sanitaire* em volta do país, aumentando seu isolamento regional. No âmbito mundial, a África do Sul contou com o apoio implícito dos Estados Unidos, sobretudo na gestão Reagan (1981-1989).

Entretanto, 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 países. O Brasil retirou, temporariamente, sua legação de Pretória em 1985 e optou por restringir investimentos, negócios e o intercâmbio cultural no 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.

A existência do *apartheid* foi um dos fatores que inibiu a integração sul-africana, não só aos demais países africanos, mas também à grande maioria dos Estados democráticos. Quanto ao Brasil, esse afastamento apresentou outro agravante: a divergência de metas na política externa de ambos os governos. Para o Brasil, a política formulada com relação à África do Sul significava obtenção de vantagens comerciais e cooperação com os interesses coloniais de Portugal no continente. Segundo Penna Filho, essa política consubstanciava-se em um pragmatismo comercial. Já para o governo sul-africano, a aproximação com o governo brasileiro era uma estratégia de inserção política no cenário internacional. Durante as décadas de 1950 e 1970, o Brasil preocupava-se em manter contatos diplomáticos com a África do Sul devido a laços com o salazarismo português, ao apoio à manutenção das colônias portuguesas no continente africano e à obtenção de vantagens econômico-comerciais.

Contudo, com o recrudescimento do regime do *apartheid* e a reformulação da política brasileira quanto ao colonialismo – a qual 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 começou a combater a política sul-africana na ONU e distanciou-se política, econômica e diplomaticamente daquele país (Penna Filho, 2001: 70). 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 exterior.

No entanto, esse quadro foi revertido na década de 1990, sobretudo no último ano do governo de Itamar Franco e nos anos seguintes, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Segundo o Departamento das Relações Exteriores da África do Sul, o governo de FHC estabeleceu este país como uma prioridade na política externa brasileira e encontrou recíproca por parte do governo sul-africano. (South Africa Department of Foreign Affairs, website)

Após a entrada da África do Sul, em 1994, na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), os dois países concordaram em agir conjuntamente nos seguintes temas: desnuclearização do Atlântico Sul, cooperação comercial, meio ambiente marinho e desenvolvimento do turismo. Apesar da relativa perda de importância deste organismo no pós-Guerra Fria, a cooperação bi e multilateral no âmbito da Zopacas foi mantida, deslocando o enfoque de paz e segurança, para cooperação com vistas ao desenvolvimento. Em resposta à proposta brasileira, a África do Sul estabeleceu um mecanismo informal para monitorar a implementação da Iniciativa Anti-Drogas, adotada pela Zopacas para se conformar ao Programa de Combate às Drogas das Nações Unidas (UNDCP).

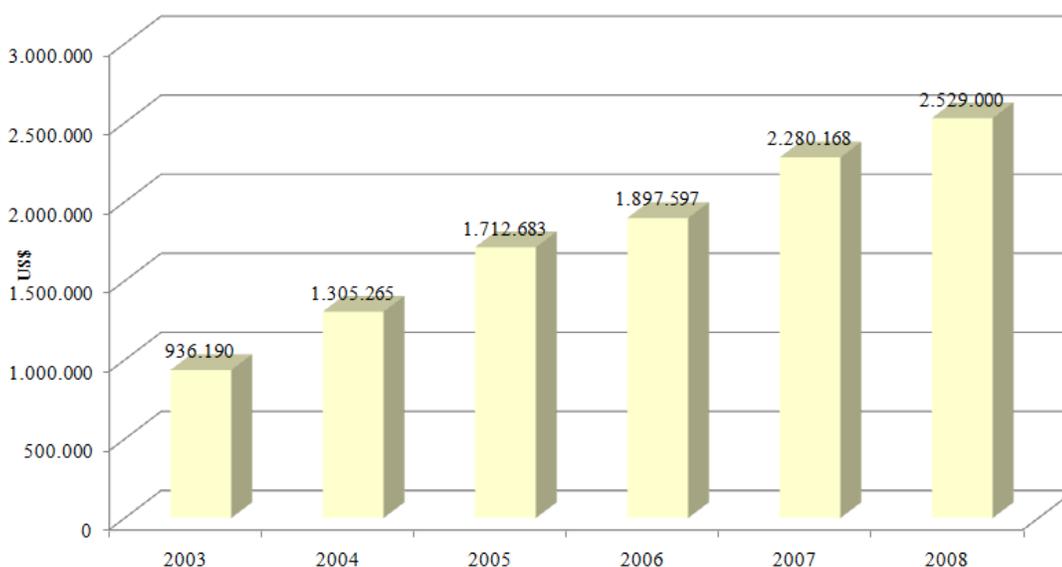
A parceria Brasil-África do Sul revelou-se importante e estratégica para o governo brasileiro, pois colaborou na diversificação de parceiros e o governo sul-africano passou a ser aliado do Brasil em questões fundamentais, como o multilateralismo, reformas nas regras da OMC, o aprimoramento dos mecanismos de atuação da ONU e a reforma do Conselho de Segurança da ONU, a promoção do desarmamento efetivo, a proteção do meio ambiente e direitos humanos. Assim, ocorreu o fortalecimento de ambos os Estados como líderes dos países em desenvolvimento e, especialmente, dos países do hemisfério Sul.

O governo de FHC buscou ampliar parcerias bilaterais com os países intermediários e, dentre estes, com a África do Sul. Em 1996, após viagem do presidente Cardoso a este país, a XXIV Reunião do Grupo Mercado Comum do Sul apresentou a situação do relacionamento entre MERCOSUL e SADC, especificando as conversações mantidas pelos Ministros das Relações Exteriores dos dois países a respeito da constituição de uma área de livre entre os dois blocos.

Além dos avanços nas negociações políticas, Brasil e África do Sul progrediram consideravelmente no comércio bilateral desde a década de 1980. Esse comércio movimentou,

naquela década, US\$ 1,56 bilhão de dólares; no ano de 2008, o comércio corrente bilateral foi de US\$2,52 bilhões de dólares. Desde 2003, ano da institucionalização do Fórum IBSA, até 2008, o comércio corrente bilateral aumentou 169,2%; porém, para este mesmo período, a participação do comércio com a África do Sul diminuiu 11,68% em relação ao intercâmbio comercial total brasileiro, passando de 0,77% para 0,68%. Os principais itens na pauta de comércio entre os dois países são: equipamentos de transporte, minerais, têxteis, maquinários e açúcares de cana, beterraba e sacarose.⁴³

Gráfico 2.1 Comércio bilateral Brasil-África do Sul, 2003-2008 (em milhares de dólares)



Fonte: SECEX, 2009.

Após estudo feito pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, o governo brasileiro assinou um acordo sobre cooperação técnica em 1º de março de 2000, na Cidade do Cabo, com o governo da África do Sul. Este prevê doze áreas comuns de cooperação técnica, entre elas: mineração, energia e saúde.⁴⁴

⁴³ Ver tabela Intercâmbio Comercial Brasileiro – África do Sul, 2008, elaborada pela Secretaria de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1817&refr=576>>. Acesso em: 04 jan 2010.

⁴⁴ Ver ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL SOBRE COOPERAÇÃO TÉCNICA. Cidade do Cabo, África do Sul, 2000. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_rafts_16_3760.htm>. Acesso em: 12 abr 2004.

2.2 As relações bilaterais Brasil-Índia

Além da África do Sul, o Brasil também ampliou e aprofundou relações bilaterais com a Índia. De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães, 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” (Guimarães, 1998: 110). Apesar das grandes disparidades culturais, religiosas e societárias, os dois países apresentam grandes similitudes que podem ser exploradas por ambos, na busca de sua consolidação no Sistema Internacional.

As relações diplomáticas entre os dois Estados foram estabelecidas pela primeira vez em 1948, quando da abertura da Embaixada indiana no Brasil. De meados da década de 1950 até o final dos anos 1970, o contato entre os dois países foi restrito à esfera multilateral de negociação. Em 1968, a Primeira-ministra Indira Gandhi visitou o Brasil, a convite do Presidente brasileiro, Costa e Silva. Proximamente, o chanceler brasileiro Magalhães Pinto visitou a Índia, no mesmo ano. Contudo, essas visitas não geraram resultados concretos para as relações bilaterais. De acordo com Vera Barrouin Machado, esta timidez nas relações bilaterais pode ser explicada pelos seguintes fatores: distância geográfica, agravada pelas dificuldades de ambos os países de transportes e comunicação, prioridades distintas, modelos de desenvolvimentos introjetados e entendimento que as semelhanças existentes entre Brasil e Índia os tornavam concorrentes no comércio internacional. (Amaral Jr.; Sanchez, 2004: 237)

A atuação conjunta em foros multilaterais de negociação iniciou-se de forma orgânica, devido aos desafios e visões de mundo comuns. No início da década de 1960, Brasil e Índia atuaram conjuntamente para a criação da UNCTAD e do G-77, ambos em 1964. Esta atuação conjunta foi intensificada durante a UNCTAD II, em 1968, realizada em Nova Delhi. Durante esta Conferência, foi discutido o Sistema Geral de Preferências (SGP). Sua idéia inicial foi proposta por Raul Prebisch, na UNCTAD I, porém adotada apenas na Conferência seguinte, em processo liderado por Brasil e Índia. Conforme a Resolução 21 (ii) da UNCTAD II (UNCTAD, website),

...os objetivos do sistema geral, não-recíproco e não-discriminatório de preferências em favor dos países em desenvolvimento, incluindo medidas especiais em favor do menos desenvolvidos dentre os países em desenvolvimento, devem ser:

- (a) aumentar seus ganhos por meio da exportação;
- (b) promover sua industrialização, e
- (c) acelerar suas taxas de crescimento econômico.

Como a UNCTAD é um organismo deliberativo, isto é, não define o comércio internacional, Brasil e Índia encabeçaram a proposta e defesa de inclusão do SGP no Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT), órgão antecessor da OMC, durante a rodada Tóquio (1973-1979).⁴⁵ Sob este Sistema, os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos usufruem de tarifas reduzidas e/ou zeradas em relação às tarifas de Nação Mais Favorecida (NMF). Inicialmente resistentes ao SGP, os Estados Unidos cederam em 1976 e, três anos depois, foi aprovada a cláusula “Tratamento diferencial e mais favorável, reciprocidade e maior participação de países em desenvolvimento” (26S/203), criando uma renúncia permanente à cláusula de NMF para permitir que países desenvolvidos possam oferecer tarifas preferenciais por meio do SGP. (Idem)

Além da atuação na esfera comercial, Brasil e Índia colaboraram na questão nuclear, a partir daquela mesma década. Em 1970, após visita do presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear à Índia, foi firmado o Acordo de Cooperação nos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.⁴⁶

Na década seguinte, Brasil e Índia trabalharam conjuntamente na definição da agenda da Rodada Uruguai do GATT, liderando juntamente com o Egito a coalizão de países em desenvolvimento que objetivava bloquear a introdução de novos temas e questões normativas, o G-10. Entre os anos de 1982 e 1986, a agenda da Rodada foi discutida tendo como principais pautas a inclusão de “novos temas” – propriedade intelectual, comércio de serviços e investimentos – e temas referentes à agricultura e subsídios. Contudo, 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 dos direitos de propriedade intelectual relacionados somente ao comércio, já que o debate indiscriminado acerca da propriedade intelectual beneficiaria apenas os países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos e Japão.

Durante a Rodada Uruguai, os dois países se opuseram à proposta estadunidense de negociar um único acordo (*single track*) para bens e serviços, o que implicaria na abertura dos mercados brasileiros e indianos de serviços em troca de um maior acesso aos mercados de

⁴⁵ Até o presente momento já ocorreram nove rodadas de negociação da OMC (abarcando o período do GATT), a saber: Genebra (1947); Annecy (1947); Torquay (1950-1); Genebra (1955-6); Dillon (1960-1); Kennedy (1964-7); Tóquio (1973-9); Uruguai (1986-1993); Doha (2001-presente). Estas rodadas são fóruns multilaterais de discussão das regras do comércio internacional, a fim de regular as relações econômico-comerciais internacionais.

⁴⁶ Este Acordo deixou de ser implementado após o primeiro teste nuclear realizado pela Índia, em 1974.

bens dos países desenvolvidos. Segundo Paulo Tarso F. de Lima, “isto implicaria legitimizar uma nova e inaceitável divisão internacional do trabalho, em que os países desenvolvidos teriam o domínio, de modo excludente, da fronteira tecnológica” (Fonseca; Leão, 1989: 18). Entretanto, a posição defendida por Brasil e 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.

Na questão da agricultura, porém, Brasil e Índia possuem posições conflitantes: o primeiro advoga posição liberalizante, enquanto que o segundo, protecionista. 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 dependência agrícola e problemas de segurança alimentar.

Em 1989, outra questão que enfraqueceu o posicionamento do Sul, liderado pela coalizão Índia-Brasil, emergiu: a do TRIPS – Acordo Internacional sobre Direitos de Propriedade Intelectual. Apesar da resistência inicial, os países em desenvolvimento acabaram por ceder às pressões dos países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos, e aceitaram proposta cujos pontos beneficiavam apenas os países do Norte. Esta capitulação do Sul colaborou para o conceito alargado do GATT, uma iniciativa estadunidense. Brasil e Índia viram-se obrigados a aceitar o alargamento, pois os Estados Unidos adotavam agressivas medidas unilaterais contra seus opositores comerciais desde 1984; e o primeiro fora alvo em 1988, no caso das patentes farmacêuticas e a segunda, em 1989. Ainda, a situação doméstica em ambos os países era instável, o que diminuía sua capacidade de defender suas posições no Sistema Internacional.

Consequentemente, a coalizão Índia-Brasil enfraqueceu-se consideravelmente, o que provocou a falta de consulta e coordenação mútuas e, por fim, a diminuição do nível de confiança entre os dois países. Quando estes líderes titubearam, a posição de enfrentamento dos países em desenvolvimento ruiu, permitindo aos países desenvolvidos explorar vantagens nas negociações da Rodada. (Shukla, 2000: 20-21)

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 à 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 dos interesses conjuntos.

No início da década de 1990, Brasil e Índia enfrentaram um significativo processo de mudanças políticas e econômicas internas, passando por reformas internas liberalizantes de forma simultânea: o primeiro em 1990 e a segunda, em 1991. De forma geral, ambos reduziram tarifas de importação e aboliram o regime de licenciamento às compras externas. (Nassif, 2008) O grau de amplitude das reformas foi distinto nos países: enquanto o Brasil optou por reformas rápidas e profundas, o Estado indiano manteve-se 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. No início da década de 1990, nota-se que ambos os países enfrentam o dilema entre a vontade de ser potência e a identidade solidária com o Sul; de acordo com Hurrell e Narlikar,

As conexões entre política externa e política comercial são mais fortes no caso brasileiro do que no indiano. Mas a tendência geral é que ambos os Estados exibam uma tensão entre tentativas de se estabelecer como potências globais, por um lado e identificação com o coletivo agressivo do Terceiro Mundo. (2006: 430. Tradução nossa)

Esta similitude de interesses e reformas facilitou a cooperação bilateral, bastante enfatizada na década de 1990. A aproximação entre os dois Estados foi lenta, inicialmente, com visitas diplomáticas esparsas, que se intensificaram ao longo da década. Em 1992, foi criado um foro de consultas sobre assuntos de interesses comuns, mediante um Memorando de Entendimento. As principais áreas de trabalho intergovernamental foram: agricultura, saúde, meio ambiente, economia, ciência e tecnologia e comércio, com prioridade para estas duas últimas áreas.

Em 1996, foi celebrado entre os dois governos o *Ajuste Complementar sobre Cooperação nos Campos da Ciência e Tecnologia na área de Saúde e Medicina*. Este Ajuste previa a cooperação em vários setores, dos quais se destacam: desenvolvimento de novas vacinas e fármacos; desenvolvimento de kits de diagnóstico para as principais endemias dos dois países e gestão de sistemas de saúde pública. Para tanto, os meios a serem utilizados foram: (a) intercâmbio de informações no campo da saúde e medicina sobre progressos médicos atualizados; (b) intercâmbio de delegações com formação nas áreas de farmácia, saúde e medicina; (c) organização conjunta de programas de cooperação científica, incluindo

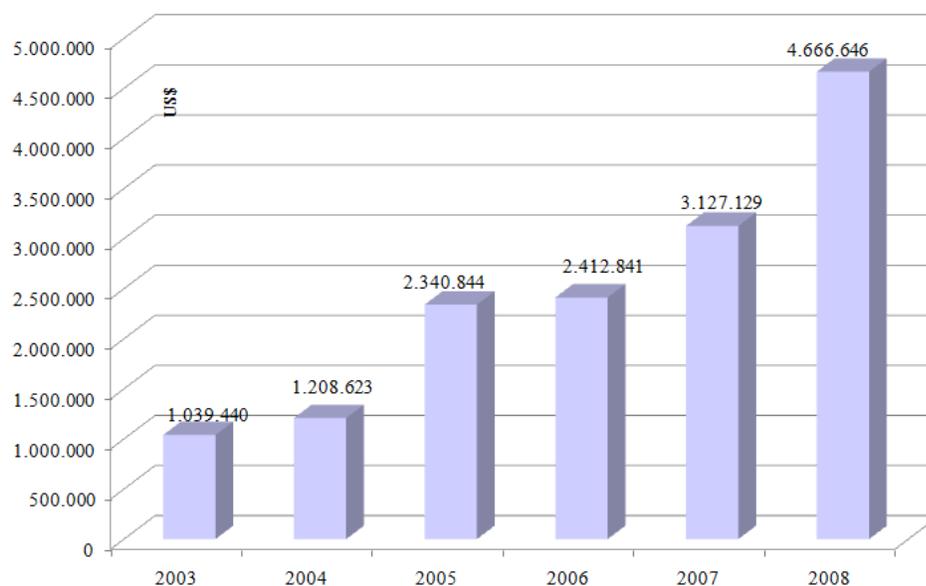
seminários; (d) transferência de tecnologia em áreas similares. (Ajuste complementar..., 1996) Neste momento, Brasil e Índia iniciaram um esforço cooperativo na esfera da saúde pública que, mais tarde, seria aprofundado na questão do HIV/Aids.

No final dos anos 1990, o aprofundamento das relações entre o Brasil e a Índia foi dificultado pela instabilidade política indiana e pelo teste nuclear realizado por este país em maio de 1998. Esta retomada dos testes nucleares impediu a cooperação nuclear bilateral, porém, a partir do ano seguinte, a parceria indo-brasileira foi reforçada e caracterizou-se por um dinamismo inédito. Este dinamismo possui 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)

Desde fins da década de 1990, nota-se o incremento significativo no comércio bilateral. Os principais produtos na pauta comercial bilateral são: sulfetos de minério de cobre, óleo diesel, óleo de soja e compostos heterocíclicos; o intercâmbio comercial entre Brasil e Índia também cresceu consideravelmente, a partir de 2003. O comércio indo-brasileiro mostra-se mais robusto que o intercâmbio comercial brasileiro-sul-africano, tanto em termos absolutos quanto em relativos. O aumento do comércio bilateral foi de 349%, para o mesmo período, chegando a US\$4,66 bilhões de dólares em 2008. Neste mesmo período, a participação do comércio indo-brasileiro aumentou 47% em relação ao intercâmbio comercial total brasileiro, passando de 0,85% para 1,25%.⁴⁷

⁴⁷ Ver tabela Intercâmbio Comercial Brasileiro – Índia, 2008, elaborada pela Secretaria de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1817&refr=576>>. Acesso em: 04 jan 2010.

Gráfico 2.2 Comércio bilateral Brasil-Índia, 2003-2008 (em milhares de dólares)



Fonte: SECEX, 2009.

Em 2002, ambos os países firmaram um *Memorando de Entendimento para Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural*, que pretendia, entre outras coisas, promover a transferência tecnológica bilateral, encorajar o acesso mútuo ao mercado para produtos dos dois países e estreitar os laços entre os empresários indiano e brasileiro. Em Comunicado Conjunto, realizado no ano seguinte, os dois países constataram a relevância da contribuição da indústria farmacêutica indiana com medicamentos de alta qualidade e preços competitivos ao Programa Nacional de Saúde do Brasil, principalmente para o sub-programa nacional de Acesso Universal e Gratuito de Medicamentos para Aids. Ainda, comprometeram-se a manter o empenho nas áreas pré-estabelecidas de cooperação tecnológica, quais sejam: tecnologia da informação, biotecnologia, especialmente no campo da saúde e medicina, agricultura e genômica. (Comunicado conjunto Índia-Brasil, 2003)

Neste mesmo ano, foram firmados o Acordo Marco de Cooperação Comercial entre o Mercosul e a Índia e o Acordo de Preferências Tarifárias Fixas, em junho e setembro respectivamente. Inicialmente, este instrumento cobre 200 produtos de ambos os países, que poderão ser expandidos conforme negociação bilateral. É o primeiro acordo deste tipo assinado pelo Mercosul com um país que não pertence à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e pode, futuramente, tornar-se um acordo de livre comércio. (Amaral Jr.; *op. cit.*: 244)

Em 2003, as reuniões e encontros preparatórios para a V Conferência Ministerial da OMC, que ocorreu em setembro, em Cancun, permitiram a maior aproximação de Brasil e Índia, apesar de suas diferentes concepções e posições concernentes ao tema da agricultura. Esta aproximação levou à liderança conjunta⁴⁸ – e posteriormente compartilhada com a China e África do Sul – do G-20, coalizão de vinte e três países em desenvolvimento formada com o objetivo de negociar o tema da agricultura. A Índia, tradicionalmente, apresenta propostas isoladas para o tema da agricultura na OMC, adotando uma posição isolacionista, já que o país possui forte dependência, social e econômica, da agricultura; o Brasil, por outro lado, possui posição liberalizante e defende a diminuição das barreiras tarifárias e o fim dos subsídios por parte dos países desenvolvidos. O G-20 representou, assim compreendeu o Ministério das Relações Exteriores e o governo brasileiro, uma oportunidade de fortalecer sua posição de liderança em questões comerciais dos países em desenvolvimento.

Para Taiane de Las Casas Campos, a participação da Índia de forma proativa na coalizão do G-20 é resultado direto da criação do Fórum IBSA, em junho daquele ano. Assim, nota-se a importância da institucionalização do IBSA para o processo de formação e liderança do G-20. Ainda, o G-20 permitiu importantes desdobramentos para ambos os países:

[...] permitiu à Índia 1. opor-se à proposta conjunta de EUA-UE sobre agricultura e, ao mesmo tempo, reforçar sua própria demanda para tratamento especial e diferenciado, conforme estabelecido na Rodada Doha; 2. Tornar-se um player ativo nas negociações sobre agricultura e; 3. fortalecer o discurso doméstico sobre defesa dos interesses nacionais, em particular aqueles dos pequenos fazendeiros e, também, consolidar as posições nacionalista e conservadora da coalizão de governo.

[...] Possibilitou [ao Brasil] 1. atender aos interesses dos fazendeiros; 2. contrabalançar a proposta conjunta de EUA-UE e, apesar de bloquear a conclusão da Rodada Doha, manteve as conversações; 3. assumir o papel de player ativo nas negociações sobre agricultura e; 4. Fortalecer alianças políticas com atores importantes, como Índia e África do Sul, no escopo do IBSA. (Campos, 2008: 18; 20. Tradução nossa.)

⁴⁸ Há de se destacar que esta aproximação foi resultado não apenas do constrangimento externo – no caso, a proposta conjunta elaborada por EUA e União Européia, que iam de encontro aos interesses dos países em desenvolvimento –, mas também das estratégias negociadoras adotadas e pelos grupos de interesse domésticos. Para uma análise do processo de formação e de liderança do G-20, ver Hurrell, A.; Narlikar, A. (2006) A new politics of confrontation? Brazil and India in multilateral trade negotiations. *Global Society*, 20(4): 415-433.

2.3 Relações bilaterais Índia-África do Sul

As relações entre Índia e África do Sul iniciaram-se no século XVIII e até meados da década de 1920 caracterizaram-se principalmente pela migração de indianos para o país sul-africano, incluindo também países da região central do continente africano. A população migrante indiana servia como mão-de-obra semi-escrava na África do Sul, trabalhando em plantações, minas e ferrovias.

Naquela mesma década, iniciaram-se fortes protestos em ambos os países contra a política neocolonialista das grandes potências e as relações estreitaram-se durante o mandato de Jawaharlal Nehru (1947-1964) como Primeiro Ministro da Índia, que delineou a política exterior indiana para a África. Um dos principais eixos de atuação desta política era o apoio à luta contra o neocolonialismo e a discriminação racial na África do Sul, no qual a Índia desempenhou um papel extremamente ativo e importante no âmbito das Nações Unidas. Outro eixo da política indiana para a África concernia às Pessoas de Origem Indiana (PIO, em inglês) que haviam emigrado para aquele continente e, em especial, para a África do Sul.

Contudo, no início da década de 1960, houve um afastamento entre os dois países devido à hesitação da Índia em fixar uma data para o fim do neocolonialismo no continente africano, durante a Cúpula do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) em Belgrado, realizada em 1961, e à guerra Sino-Indiana (1962), em que a Índia foi derrotada e, conseqüentemente, sua imagem como líder dos países em desenvolvimento, abalada. Conforme Arbab (2006), este afastamento fez com que a diplomacia indiana revisitasse sua política para a África e buscasse alterá-la substancialmente, com o fim de obter melhores resultados em três níveis distintos; são eles:

Primeiro, houve a percepção de que o apoio do governo indiano aos movimentos de liberação africanos não era recíproco em relação à proteção às pessoas de origem indiana, por parte dos africanos. Segundo, o governo da Índia voltou para a política de não-envolvimento para com as Pessoas de Origem Indiana (PIO). [...] Terceiro, a hesitação do governo da Índia em receber de volta indianos expulsos fez com que percebessem, por sua vez, os limites da política para com esses indianos e o fato de que foram deixados a sua própria sorte em seus países adotantes. (Tradução nossa)

Com o intuito de se reaproximar da África do Sul e dos demais países africanos e, desta forma, garantir melhores condições aos indianos que emigraram para aquele continente, a Índia lançou em 1964 um programa de diplomacia econômica denominado Programa Indiano de Cooperação Técnica e Econômica (ITEC, em inglês). Além dos objetivos

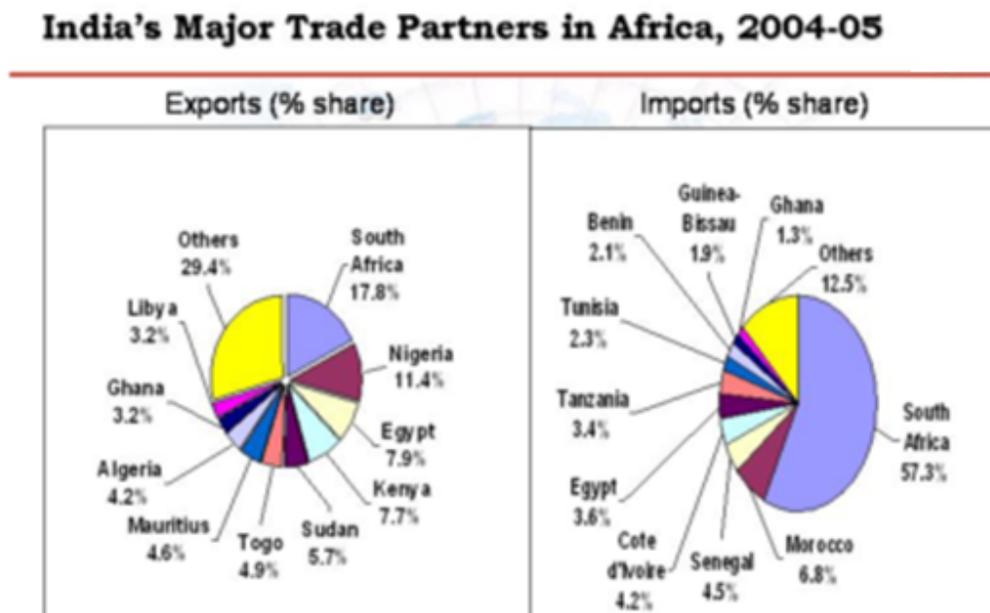
supracitados, a Índia objetivava conter a diplomacia de ajuda chinesa na região. Nas décadas seguintes, a Índia continuou a apoiar movimentos de liberação na África e, em especial, atuou conjuntamente com o Congresso Nacional Africano (CNA) na luta contra o *apartheid*, regime que também segregou a população indiana na África do Sul. A atuação indo-sul-africana neste quesito não esteve restrita à ONU, mas estendeu-se a outros fóruns multilaterais, como o MNA e Commonwealth, depois que o governo indiano concedeu status diplomático para o ANC, em 1967. Além do apoio diplomático a este partido, a Índia ofereceu ao país sul-africano ajuda financeira e material, principalmente por meio da Organização para União Africana (OUA, atual União Africana – UA), do Programa das Nações Unidas em Educação e Treinamento para a África do Sul e do Fundo de Ação para Resistir Invasão, Colonialismo e Apartheid.

Com o fim da Guerra Fria e do regime de segregação racial na República Sul-Africana, a Índia mudou, ampliou e aprofundou o escopo de sua atuação no continente africano e naquele país. A política exterior indiana para a África é, atualmente, composta por cinco eixos principais: (i) promoção da cooperação econômica, (ii) envolvimento das PIO, (iii) prevenir e combater o terrorismo, (iv) preservar a paz e (v) auxiliar as forças de Defesa africanas. (Beri, 2003: 219)

Em 1994, Índia e África do Sul estabeleceram contatos diplomáticos oficiais entre os dois governos e as relações comerciais bilaterais receberam forte incentivo governamental. Ao longo daquela década, Índia e África do Sul aprofundaram a cooperação bilateral, sobretudo em comércio e Ciência&Tecnologia. Em outubro de 1997, os dois Estados estabeleceram uma aliança comercial, denominada “Aliança Comercial Índia-África do Sul” (ISACA). Esta aliança visa promover comércio, investimento e relações comerciais bilaterais. O Departamento de Comércio e Indústria da África do Sul e a Federação Indiana de Câmaras de Comércio e Indústria (FICCI) dividem responsabilidade e o secretariado do organismo.

Entre 1993 e 2006, o comércio corrente bilateral cresceu exponencialmente: em 1993, equivalia a US\$3 milhões; já em 2006, o comércio corrente bilateral saltou para US\$4 bilhões. (Arbab, idem) Conforme o gráfico abaixo, a África do Sul é o maior parceiro comercial da Índia no continente africano, correspondendo a 17,8% das exportações indianas, e é responsável por 57,3% das importações de produtos indianos naquele continente.

Gráfico 2.3 Maiores parceiros comerciais da Índia no continente africano, 2004-2005



Fonte: Exim Bank of India, 2006.

Além desta aliança de cunho bilateral, Índia e África do Sul participam juntamente com outros dezessete países⁴⁹ da Associação da Orla do Oceano Índico para Cooperação Regional (Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation, IOR-ARC). A IOR-ARC foi criada em março de 1997, na Mauritânia, com o objetivo de facilitar o comércio e investimento na região e sua idéia original foi pleiteada pelo Ministro das Relações Exteriores sul-africano Pik Botha, durante visita a Nova Delhi, em novembro de 1993. Dois anos depois, o então presidente da África do Sul, Nelson Mandela, levou adiante a proposta para formar uma aliança de comércio. Ambos os governos tiveram extensas discussões bilaterais a respeito da Carta da IOR-ARC e dos objetivos organizacionais e optaram, em comum acordo, por não tratar de assuntos de segurança no âmbito desta organização.

Dois meses após a criação da IOR-ARC, o Primeiro-Ministro indiano, Inder Kumar Gujral e Nelson Mandela assinaram a Declaração Red Fort, por meio da qual os dois países se comprometeram a desenvolver relações mútuas em diversas áreas, a se consultar mutuamente em questões relacionadas às seguranças regional e global, cooperar em fóruns internacionais, como a ONU e Organização Mundial da Saúde (OMS) e utilizar plenamente sua parceria no

⁴⁹ São eles: Austrália, Bangladesh, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Índia, Indonésia, Irã, Madagascar, Malásia, Mauritânia, Moçambique, Omã, Quênia, Singapura, Sri Lanka, Tailândia e Tanzânia.

âmbito do Movimento dos Não-Alinhados a fim de coordenar seus objetivos e desenvolver uma nova ordem internacional, mais equânime em distribuição de poder econômico e político. (Guimarães, 2000)

É interessante destacar a ênfase conferida por ambos os países, à época, para a Cooperação Sul-Sul, já que durante a visita do Primeiro-Ministro Gujral à África do Sul, Mandela se referiu à Declaração assinada em maio como “um raio de luz a convidar países em desenvolvimento para mobilizar recursos que apoiem a nova agenda para desenvolvimento econômico, crescimento, harmonia e unidade entre as nações do Sul”. (Guimarães, *op.cit.*: 63. Tradução nossa) Durante essa visita, foi estabelecida uma Comissão Conjunta para monitorar o desenvolvimento das relações e acordado um Programa de Cooperação Científica e Tecnológica, visando o fomento da troca bilateral de conhecimentos nestas áreas. Índia e África do Sul objetivavam, desta forma, desenvolver suas relações como um modelo de Cooperação Sul-Sul, a ser seguido por outros países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Outrossim, observa-se que a aliança política e parceria econômica bilateral tem crescido desde 1993, quando a Índia suspendeu as sanções impostas à África do Sul. Apesar das semelhanças entre os dois países – Estados democráticos, sociedades cultural, econômica e etnicamente diversas –, há diferenças substantivas em suas economias políticas que fomentam a parceria econômica e, também, a competição por mercados. A agenda bilateral indo-sul-africana no início do século XXI é composta por temas como comércio, investimento, energia, comunicações e tecnologia da informação. (Shrivastava, 2008)

2.4 Contencioso de patentes farmacêuticas de medicamentos antiretrovirais (2001): o ponto de partida do Fórum IBSA

A política de Acesso Universal e Gratuito de Medicamentos para Aids aos brasileiros soropositivos iniciou-se em 1991. O governo brasileiro tornou as drogas anti-retrovirais (ARVs) disponíveis para a população, por meio do Sistema Nacional de Saúde, produzindo-as em laboratórios governamentais e enfrentando oposição por parte dos Estados Unidos e dos laboratórios farmacêuticos internacionais.

A produção por laboratórios públicos iniciou-se em 1993. Em 1995, o então Ministro da Saúde, José Carlos Seixas, declarou que a provisão de anti-retrovirais para tratar a Aids seria uma política do governo e de seu Ministério. Em 1996, o sucessor de José Carlos Seixas,

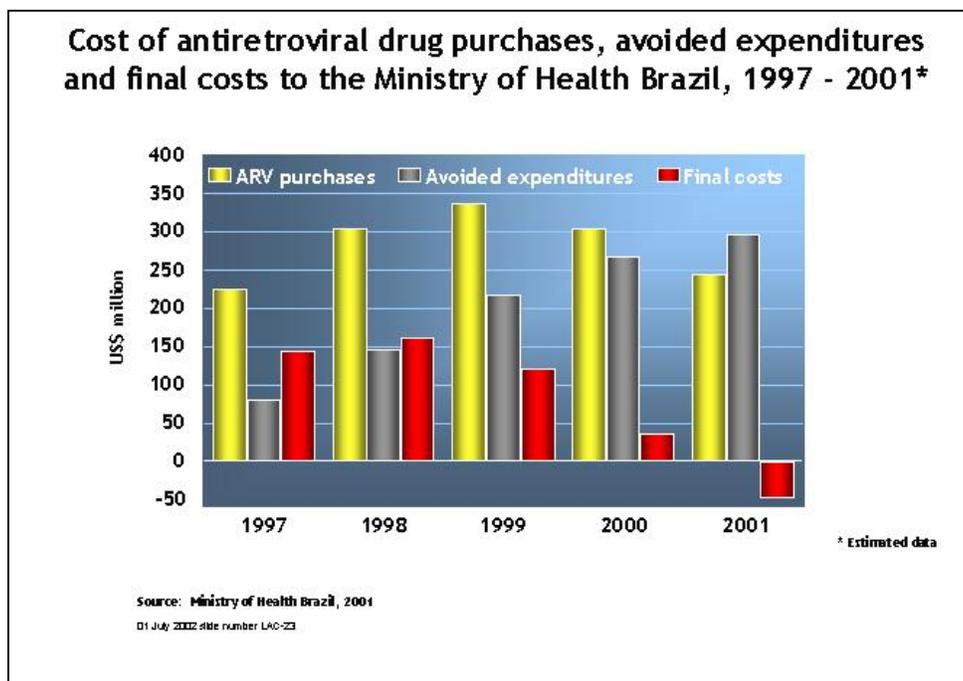
José Serra, estabeleceu um comitê técnico para elaborar diretrizes para o uso de ARVs e inibidores de protease. Em novembro do mesmo ano, o presidente Fernando Henrique Cardoso garantiu a distribuição gratuita de drogas anti-Aids por meio de um decreto presidencial (Lei nº 9.313, de 13 de novembro de 1996). (Passarelli; Terto, 2002: 35-37; 40-42)

A produção nacional de medicamentos genéricos – quimicamente idênticos aos fabricados pelo detentor da patente – é crítica para o sucesso do programa, pois seria impossível para o governo arcar com os custos dos ARVs estabelecidos pelas companhias farmacêuticas internacionais. No ano 2000, os laboratórios públicos e privados do Brasil já tinham capacidade e tecnologia para produzir sete dos doze medicamentos anti-retrovirais que são distribuídos pela rede nacional de saúde. Como resultado da política de genéricos, o Brasil obteve uma redução de 72% nos gastos com medicamentos anti-Aids. Em comparação, os medicamentos importados e protegidos por patentes tiveram uma redução de apenas 9,6%.⁵⁰

O orçamento de 2000 para o programa brasileiro de combate à Aids foi da ordem de US\$ 319 milhões. Apesar da produção nacional de genéricos, a importação de medicamentos patenteados alocou 56% desse orçamento, isto é, US\$ 178,6 milhões. (Idem) Diante desse quadro, o governo brasileiro ameaçou, em 2001, realizar o licenciamento compulsório dos dois medicamentos mais custosos para o programa: Nelfinavir e Efavirenz.

⁵⁰ Ver PROGRAMA BRASILEIRO DE DISTRIBUIÇÃO UNIVERSAL DE MEDICAMENTOS PARA AIDS. Disponível em: <<http://www.aids.gov.br/final/biblioteca/metad/metas.pdf#search=%22programa%20brasileiro%20de%20distribui%20c3%87%20c3%83o%20universal%20de%20medicamentos%20para%20aids%20%2B%20minist%C3%A9rio%20Sa%C3%BAde%22>>. Acesso em: 20 out 2004.

Gráfico 2.4 O custo da compra de anti-retrovirais, despesas evitadas e custos finais para Ministério da Saúde do Brasil, 1997-2001. Dados estimados.



Fonte: Organização Mundial da Saúde, 2002.

A política brasileira gerou protestos dos Estados Unidos, principal país produtor de drogas anti-retrovirais. A indústria farmacêutica estadunidense recebe, anualmente, US\$ 19,1 bilhões em pagamento por direitos de propriedade intelectual. (Rossi, **Folha Online**, 2001) Ainda, de acordo com um cenário prospectivo elaborado em 2000 pela IMS, empresa privada de consultoria da indústria farmacêutica, os rendimentos da América do Norte seriam da ordem de US\$ 169,5 bilhões entre os anos de 2000 e 2002, o que corresponderia a 41,8% do mercado farmacêutico global. Já os rendimentos do continente africano corresponderiam a 1,3% do total, ou 3,12% dos rendimentos norte-americanos (tabela 2.1).

Tabela 2.1 O Mercado Farmacêutico Global, 2002

Region	Revenue Forecast	% of global market	5-year growth rate (%)
North America	\$169.5 billion	41.8%	9.8%
Europe	\$100.8 billion	24.8%	5.8%
Japan	\$45.8 billion	11.3%	4.9%
Latin America/Caribbean	\$ 30.5 billion	7.5%	8.4%
SE Asia/China	\$ 20.1 billion	5.0%	11.0%
Middle East	\$ 10.6 billion	2.6%	10.6%
Eastern Europe	\$ 7.4 billion	1.8%	8.6%
Indian subcontinent	\$ 7.3 billion	1.8%	8.6%
Australasia	\$ 5.4 billion	1.3%	9.8%
Africa	\$ 5.3 billion	1.3%	3.3%
CIS	\$ 3.2 billion	0.8%	6.7%

Fonte: IMS, 2000.

Neste sentido, os Estados Unidos questionaram, na OMC, a lei brasileira de patentes. O governo estadunidense alegava que a legislação brasileira não estava em conformidade com um dos principais acordos estabelecidos na esfera dessa organização internacional: o Acordo Internacional sobre Direitos de Propriedade Intelectual, que é um dos anexos do Acordo de Marraquesh, documento que criou a OMC. Aquele foi implementado em 1994 e visava “reduzir distorções e impedimentos ao comércio internacional e considerar a necessidade de promover proteção eficaz e adequada aos direitos de propriedade intelectual.” (WTO, Declaration on the TRIPS agreement and public health, 2001) O TRIPS objetivava, também, assegurar que o pagamento dos direitos de propriedade intelectual fosse revertido para o fomento da Pesquisa e Desenvolvimento de novas tecnologias.

Outro interesse atendido pelo TRIPS pode ser percebido nas entrelinhas do acordo, o qual diz respeito ao temor dos países desenvolvidos que sua tecnologia de ponta seja aplicada nos países em desenvolvimento, já que aqueles são os maiores responsáveis por Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) mundiais, possuem o maior número de produtos patenteados e são grandes exportadores de propriedade intelectual. O artigo 28 do acordo diz respeito aos Direitos Conferidos aos detentores de patentes e em seu parágrafo 1º comunica que (Mazuolli, 2005: 755)

1 – Uma patente confere ao seu titular os seguintes direitos exclusivos:

a) No caso de o objecto da patente ser um produto, o direito de impedir que qualquer terceiro, sem o seu consentimento, pratique os seguintes actos: fabricar, utilizar, pôr à venda, vender ou importar [...] para esses efeitos esse produto;

b) No caso de o objecto ser um processo, o direito de impedir que qualquer terceiro, sem o seu consentimento, utilize esse processo ou pratique os seguintes actos: utilizar, pôr à venda, vender ou importar para esses efeitos pelo menos o produto obtido directamente por esse processo.

Ainda, o artigo 33 informa que essa proteção durará vinte anos, a partir da data de depósito. Ou seja, o acordo obriga todos os membros da OMC a conceder monopólios temporários aos detentores de patentes – em sua maioria proveniente de países desenvolvidos. Dessa forma, torna-se extremamente difícil e, para algumas nações, quase impossível o avanço tecnocientífico, dando continuidade ao papel que lhes é relegado há alguns séculos: o de produtores de matérias primas e exportadores de insumos agrícolas. Portanto, o TRIPS, elaborado no seio de uma organização-símbolo do livre-comércio, revela-se protecionista, visando resguardar as indústrias dos países ricos da concorrência estrangeira e aumentar as receitas dos mesmos.

A legislação brasileira prevê o licenciamento compulsório no artigo 68 da Lei de Propriedade Industrial. O caput do artigo informa que “o titular ficará sujeito a ter a patente licenciada compulsoriamente se exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder econômico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial”. Outrossim, o terceiro parágrafo deste mesmo artigo autoriza o licenciamento em casos de não-fabricação do produto em território brasileiro após três anos de concessão da patente. É justamente aí que reside o contencioso entre os dois países, já que o argumento de não-produção local é ilegítimo para a realização do licenciamento, conforme o estabelecido pelo Acordo Internacional sobre Direitos de Propriedade Intelectual.

Embora o termo “licenciamento compulsório” não apareça no TRIPS, o artigo 31 menciona casos de emergências nacionais, circunstâncias de extrema urgência e práticas anticompetitivas como justificativas para um país membro da OMC permitir o uso da patente sem a autorização do detentor do direito. Assim, com a substituição do argumento (de não-produção local para emergência nacional), a questão entre os dois países foi resolvida e, através de um comunicado conjunto, anunciaram que a queixa seria retirada.

Em 22 de agosto de 2001, após o insucesso das negociações com o laboratório Roche (detentor do direito de propriedade intelectual do Nelfinavir), o Brasil iniciou o processo de quebra da patente desse medicamento, argumentando que o preço praticado pelo laboratório

impossibilitava a política de distribuição universal e gratuita de ARVs à população brasileira de soropositivos e, assim, constituía uma emergência nacional. Entretanto, em 31 de agosto, o laboratório reviu sua decisão e concedeu uma redução de 40% no preço desse ARV para o Brasil, o que se traduziu em uma economia de R\$ 35,4 milhões/ano.⁵¹

O laboratório Merck Sharp & Dohme, após extensas negociações, pressão da opinião pública internacional e com temor de que o licenciamento se repetisse com seus medicamentos, assinou um acordo com o Brasil que resultou em significantes reduções nos preços do Efavirenz e do Indinavir. (Passarelli,... *op. cit.*)

Apesar de ser contestado pelos Estados Unidos e grandes laboratórios farmacêuticos, o Programa Brasileiro de Combate à AIDS chamou a atenção de países em desenvolvimento. Entre estes países, destacam-se os africanos, tais como: Botsuana, Namíbia e África do Sul. Este último possui o maior índice de soropositivos de todo o mundo, totalizando 5,7 milhões de pessoas em 2008, ou seja, 11,8% da população sul-africana está contaminada com a Aids. (UNAIDS, 2009a) Contatos, no âmbito diplomático, foram estabelecidos com a República Sul-Africana. Os anos de 1999 a 2001 foram essenciais para a cooperação bilateral na questão da AIDS. Em 1999, por iniciativa do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Brasil enviou duas missões aos países africanos de língua inglesa para elaborar um diagnóstico situacional e levantar áreas de interesse mútuo para futuros acordos de cooperação técnica. O relatório destacava dois países com grandes possibilidades de cooperação: Namíbia e África do Sul – este último devido a sua importância regional e aos altos índices de Aids. As atividades apontadas para este país foram: Gestão, Vigilância Epidemiológica e Informação, Educação e Comunicação (IEC). (Ministério da Saúde do Brasil, 2001)

No ano de 2000, para fortalecer a cooperação bilateral, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro e o Ministério dos Negócios Estrangeiros sul-africano confeccionaram uma Declaração de Intenções sobre cooperação na área da saúde, firmada em dezembro de 2000. Entre as dez áreas definidas para a cooperação, destacam-se quatro: (i) HIV/Aids, (ii) desenvolvimento de Recursos Humanos, (iii) sistema de informação em gerenciamento de saúde, e (iv) medicamento, fármacos e vacinas. (Meireles, 2005)

Em setembro do ano seguinte, o governo brasileiro assinou um acordo de cooperação com a Organização Não-Governamental *Médicos Sem Fronteiras* (MSF). O acordo objetivava desenvolver ações concretas em países onde já existam trabalhos feitos pelo Brasil e/ou MSF, especialmente no continente africano. A África do Sul foi um dos países contemplados pelo

⁵¹ Informações extraídas do documento RETROSPECTIVA 2001. Disponível no sítio do Ministério da Saúde, <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=12148>. Acesso em: 8 maio 2005.

programa através de: transferência tecnológica; assessoria técnica; execução de projetos junto com o governo ou sociedade civil local; treinamento de profissionais de saúde para prevenção de HIV/Aids; assistência aos soropositivos e, finalmente, promoção da política de acesso a medicamentos, por meio da produção e distribuição do coquetel anti-HIV nos países contemplados pelo acordo. Com os recursos financeiros do MSF, o Ministério da Saúde brasileiro pôde distribuir medicamentos produzidos pela FIOCRUZ (laboratório público do Brasil que produz ARVs genéricos) na África do Sul, que beneficiaram quatrocentas pessoas, da cidade de Western Cape, infectadas pela Aids.⁵²

Entretanto, a cooperação não se aprofundou nos anos seguintes, quando o Brasil lançou o *Programa de Cooperação Internacional para Ações de Prevenção e Controle do HIV/Aids para Outros Países em Desenvolvimento* (PCI).⁵³ Embora a África do Sul atendesse a todos os pré-requisitos para participar do Programa, não o fez. Tal fato explica-se pela mudança de governo neste país: a política de combate à Aids de Thabo Mbeki, sucessor de Nelson Mandela na presidência da República da África do Sul, não admitia o vírus HIV como causador desta doença e dessa forma, o governo passou a desestimular a distribuição gratuita de ARVs. Neste período, o governo impôs barreiras a programas nacionais de combate à Aids que vinculavam esta doença ao HIV e que visavam a distribuição de anti-retrovirais à população soropositiva.

A cooperação bilateral Brasil-África do Sul, na questão da AIDS, esteve constante e enfaticamente presente nos discursos oficiais dos Executivos e Ministérios de Relações Exteriores brasileiro e sul-africano, todavia, na prática, ela não foi fomentada de forma tão incisiva. Faltou aos *policymakers* maior vontade política de estabelecer acordos e ferramentais institucionais e jurídicos que obrigassem ambos os países a manterem o comprometimento político em criar e estimular conjuntamente medidas combativas à Aids e aos danos causados por ela. Entretanto, embora os efeitos bilaterais não fossem tão significativos, no plano multilateral a cooperação Brasil-África do Sul mostrou-se fundamental na discussão internacional acerca das consequências dessa epidemia.

Além de África do Sul, o programa brasileiro de combate ao HIV/Aids também foi estudado pela Índia, devido a seus altos índices recentes de prevalência viral do HIV. A Índia é, hodiernamente, o segundo país com maior número absoluto de soropositivos. O primeiro

⁵² Informação obtida junto à COOPEX/Min. Saúde, com Paulo Guilherme Ribeiro Meireles. Entrevista gentilmente cedida à autora por telefone e correio eletrônico em 9 e 10 maio 2005.

⁵³ O objetivo deste programa é a implantação de dez projetos-piloto, no valor de R\$ 250.000/ano, através de assistência técnica e doação de medicamentos ARVs produzidos por laboratórios públicos brasileiros para o tratamento de portadores do vírus da Aids em países menos desenvolvidos.

caso informado foi diagnosticado entre profissionais do sexo da província de Chennai, em 1986. Em 1998, esse número subiu para 1.148. Todavia, no final do século XX e início do XXI, os casos reportados oficialmente de HIV/Aids aumentaram significativamente. Segundo levantamento realizado pelo UNAIDS (órgão das Nações Unidas para a Aids) em 2003, a Índia possui 2,4 milhões de soropositivos, entre adultos e crianças. (UNAIDS, 2009b) Em 1999, com o intuito de combater a epidemia do vírus HIV/Aids, bem como suas conseqüências socioeconômicas, o governo indiano iniciou o Programa Nacional de Controle da Aids (do inglês, National AIDS Control Program, ou simplesmente NACO), cujas diretrizes eram: educação para prevenção, intervenção em populações de risco, campanhas para juventude e mobilização social. (NACO, 2004) Porém, este esforço mostrou-se insuficiente face à grandeza da epidemia e à dificuldade de mobilizar o alto escalão governamental para apoiar as iniciativas de combate à Aids.

Neste contexto, a Índia também passou a investir na produção de medicamentos anti-retrovirais (ARVs) genéricos e atualmente é um dos maiores produtores de medicamentos genéricos para HIV/Aids, tuberculose e malária e possui os preços mais baixos. A produção indiana de genéricos consiste em combinar doses fixas de ARVs de primeira linha (aqueles que têm preço mais acessível), as chamadas pílulas “três-em-um”, em um único comprimido. Isto era possível, pois não existiam restrições de patente na Índia para a combinação desses medicamentos. Tal fato permitia à Índia exportar matéria-prima para os Estados Unidos e para vários países da Europa Ocidental. Os principais laboratórios responsáveis por tal produção são o Ranbaxy LTDA (que possui uma *joint venture* na cidade de São Paulo, a Ranbaxy SP Medicamentos) e o Core. A relevância da produção farmacêutica indiana pode ser melhor compreendida por meio de dados obtidos junto à ONG Médicos Sem Fronteiras: nos países em desenvolvimento, das setecentas mil pessoas sob terapia anti-retroviral, no início do século XXI, cerca de 50% delas utilizaram medicamentos genéricos anti-Aids produzidos e exportados pela Índia. (MSF-Brasil, 2005)

A troca de experiências da Índia com outros Estados, nesta questão, iniciou-se em julho 2000, quando da realização da XIII Conferência Internacional de Aids, em Durban, África do Sul. Seis países com grande população e com significativo índice de contaminação do HIV/Aids, quais sejam: Bangladesh, Brasil, China, Índia, Nigéria e Rússia, encontraram-se para discutir as situações epidemiológicas internas de cada um e para trocar experiências sobre suas ações para controlar a epidemia. (Portal da Saúde, 2000a) Este encontro, que foi organizado pelo UNAIDS, permitiu o reaquecimento dos contatos bilaterais entre este país e o

Brasil na questão da Aids, o que culminou na visita do Ministro da Saúde brasileiro à época, José Serra, à Nova Delhi, cerca de quinze dias após o término da Conferência em Durban.

Nesta importante visita, os dois países reafirmaram a importância da cooperação bilateral farmacêutica e do estímulo governamental à mesma, através do Ministro da Saúde e Bem-Estar Familiar indiano, C. P. Thakur, e o Ministro José Serra. Os principais tópicos discutidos foram: (i) importação de matéria-prima da Índia para fabricação de medicamento anti-Aids, tuberculose e malária; (ii) transferência de tecnologia entre os dois países para produção de insulina, vacina contra hepatite B e ciclosporina e (iii) incentivo aos empresários indianos para a instalação de indústrias de medicamentos genéricos no Brasil. (Portal da Saúde, 2000b)

No ano seguinte, o Ministério da Saúde do Brasil registrou o primeiro genérico anti-retroviral a ser utilizado pelos laboratórios públicos brasileiros na constituição do coquetel de medicamentos anti-Aids. Este medicamento, a Lamivudina (3TC), era produzido pelo laboratório indiano supramencionado, o Ranbaxy, e era importado da Índia. A redução dos gastos foi da ordem de 40%, já que o equivalente da Lamivudina, o Epivir, produzido pelo laboratório privado Glaxo Welcome, custava R\$ 3,50/comprimido e o genérico produzido pelo Ranbaxy, custou aos cofres públicos R\$ 2,10/comprimido. (Portal da Saúde, 2001) Anualmente, estes 40% equivalem a uma economia de R\$ 30,8 milhões.

Ao longo dos anos, a Índia consolidou sua indústria nacional produtora de genéricos e incentivava fortemente este tipo de indústria. Todavia, no ano de 2005, esgotou-se o prazo acordado na OMC para que países em desenvolvimento que não possuíam lei de patentes conformadas ao TRIPS reformulassem suas leis de patentes. Em troca, os países desenvolvidos se comprometeram a abrir seus mercados para os produtos agrícolas advindos dos países subdesenvolvidos.

Assim, para evitar restrições aos seus produtos agrícolas no mercado internacional, em março de 2005 o parlamento indiano aprovou uma emenda à sua lei de patentes. Originalmente concebida em 1970, esta era considerada extremamente branda com relação à Propriedade Intelectual por não permitir a concessão de patentes no território indiano. A emenda tornou possível a patenteabilidade de medicamentos presentes no mercado a partir de 1995.⁵⁴ Apesar de criar entraves ao acesso a medicamentos genéricos baseados em novos fármacos, a nova lei indiana garante a disponibilidade de acesso aos medicamentos que são

⁵⁴ Ver CONHEÇA melhor as consequências da nova lei indiana de patentes no acesso a medicamentos. **Médicos Sem Fronteiras**, 01.04.2005. Disponível em: <<http://msf.org.br/noticia/msfNoticiasMostrar.asp?id=448>>. Acesso em: 04 abr 2006.

produzidos genericamente e são importados pelos países em desenvolvimento. Para tanto, o laboratório indiano produtor do genérico deverá pagar um “royalty razoável” ao detentor da patente e assim, não precisará suspender a produção e comercialização de versões genéricas de medicamentos.⁵⁵

Desta forma, a partir da próxima cooperação trilateral na questão do HIV/Aids, os três países lideraram em 2001 as conversações, no âmbito da OMS, que resultaram na aprovação dos documentos *Resolução sobre HIV/Aids e Aumentando a Resposta ao HIV/Aids*. O primeiro definiu o apoio à cooperação construtiva para o fortalecimento das políticas farmacêuticas, incluindo as práticas aplicáveis aos remédios genéricos e aos regimes de propriedade intelectual, visando à promoção, inovação e desenvolvimento das indústrias farmacêuticas domésticas. O segundo documento, de teor inédito até o momento, estabeleceu o acesso a medicamentos para pacientes com Aids como um direito humano fundamental; a prática diferenciada de preços, de acordo com o grau de desenvolvimento de cada país; a redução do custo dos medicamentos; a produção de medicamentos genéricos nos países pobres e, ainda, a criação de um fundo internacional – que gerisse os recursos destinados pelos países e os distribuisse de acordo com as necessidades daqueles mais atingidos pela Aids – para ajudar os países pobres no combate à Aids.

Outra importante vitória desta coalizão trilateral ocorreu no âmbito da OMC: a elaboração da Declaração⁵⁶ sobre o TRIPS e Saúde Pública, em novembro de 2001. Em seu parágrafo 4º, os membros concordam que o TRIPS não os impede e não deveria impedi-los de tomar medidas para proteger a saúde pública e, dessa forma, o acordo pode e deveria ser interpretado e implementado no sentido de apoiar a proteção da saúde pública e o acesso a medicamentos para todos. Ainda, a declaração afirma que os membros têm direito de conceder o licenciamento compulsório em casos de emergência nacional e de urgência extrema e determinar o que constitui essas circunstâncias. (WTO, Declaração..., *op. cit.*) O principal opositor do documento eram os Estados Unidos, que defendiam uma declaração mais leve, a qual apenas reafirmasse a validade do acordo TRIPS.

⁵⁵ Apesar das dificuldades impostas pela adequação da lei indiana de patentes ao acordo TRIPS, no ano de 2006, quatro laboratórios indianos firmaram acordo com a Fundação homônima do ex-presidente dos EUA, Bill Clinton, para fornecimento de dois anti-retrovirais com preços reduzidos. A Fundação Clinton e os laboratórios Cipla, Ranbaxy, Strides Arcolab e Matrix acordaram em uma redução de quase 30% do preço de mercado praticado para os ARVs Efavirenz e Abacavir. Os medicamentos estarão disponíveis para cinquenta países em desenvolvimento, entre eles o Brasil e a África do Sul, através do Consórcio de Aquisições da Fundação.

⁵⁶ Faz-se necessário ressaltar a diferença entre Acordo e Declaração. Aquele possui força vinculante, ou seja, cria direitos e obrigações para os sujeitos, já esta não possui tal força, sendo apenas uma sugestão.

Entretanto, a aprovação do documento demonstrou a relevância do esforço conjunto entre os países em desenvolvimento, ONGs e da sociedade civil. A coalizão Brasil-Índia-África do Sul desempenhou um papel fundamental ao longo de todo processo de convencimento e negociação com os países reticentes ao conteúdo da declaração. O texto final da Declaração caracterizou-se por ser uma versão mais branda daquele inicialmente proposto por Brasil e Índia⁵⁷, porém a idéia central de uma interpretação menos restritiva do acordo TRIPS, em casos de saúde pública, prevaleceu.

A cooperação trilateral Índia-Brasil-África do Sul no combate à Síndrome da Imunodeficiência Adquirida teve significativos progressos no âmbito governamental, mas os *policymakers* de ambos os países também souberam utilizar-se de fóruns multilaterais e da participação da sociedade civil e de empresas privadas para garantir a continuidade da cooperação na questão da Aids. Ademais, garantir a vitória de suas posições no contencioso das patentes de antiretrovirais, o que permitiu a significativa aproximação entre estes países e deu início às conversações sobre a possibilidade de se institucionalizar a cooperação e o diálogo trilaterais.

Além desta questão, os demais antecedentes do Fórum IBSA aqui apresentados permitem compreender qual a base sobre a qual está fundamentada esta coalizão do Sul e quais são seus componentes. Questões específicas⁵⁸ como propriedade intelectual, Ciência & Tecnologia e o próprio HIV/Aids contribuíram para o adensamento das relações bilaterais ao longo do século XX e a negociação conjunta em fóruns multilaterais, como GATT, OMC e OMS entre os três países. Percebe-se, ainda, que estas questões são sensíveis para o desenvolvimento de um país, influenciando diretamente em seu grau de crescimento; por esta razão, também, são temas que facilitam a arquitetura de coalizões e alianças do Sul.

Outra característica comum destes Estados constitui-se em sua condição de potência regional; apesar de contextos regionais totalmente distintos e da recusa dos países vizinhos em atestar sua liderança, a atuação internacional indiana, brasileira e sul-africana – esta última sobretudo no período pós-*apartheid* – revela a intenção de se estabelecerem como potências regionais, capazes de direcionar decisões no âmbito da segurança e do comércio regionais e

⁵⁷ A versão inicial informava: “We agree that the TRIPS Agreement shall not prevent Members from taking measures to protect public health.” Já a final caracterizou-se por um abrandamento textual: “We agree that the TRIPS Agreement does not and should not prevent Members from taking measures to protect public health”. O verbo *shall* (deve) é mais forte do que o *should* (deveria).

⁵⁸ Por outro lado, a questão agrícola mostrou-se um impeditivo, até a formação do G-20, para negociações conjuntas e coalizões entre países do Sul, já que estes defendiam opções diversas nas negociações multilaterais: os países africanos advogavam a manutenção dos subsídios europeus, em troca da compra de produtos subsidiados mais baratos; o Brasil defendia maior liberalização e fim dos subsídios por parte de EUA e Europa e, por fim, a Índia adotava postura bastante protecionista nesta questão.

de influenciar o processo de decisão em questões globais. Neste sentido, a constituição de uma coalizão trilateral institucionalizada fortaleceria ainda mais a voz política e simbólica destes países.

Finalmente, estão presentes determinantes domésticos semelhantes aos três Estados que possibilitam o diálogo trilateral; estes determinantes podem ser divididos em dois níveis: domésticos, como democracia, busca pelo desenvolvimento, problemas sociais; e de política externa, como burocracia, mobilização de grupos de interesse e capacidade de mercado. Destaca-se o compromisso trilateral com instituições e valores democráticos, que aparta este arranjo cooperativo daqueles estabelecidos no auge do Terceiro Mundismo, nas décadas de 1960 e 1970, e indica que os fundamentos desta coalizão são políticos, em vez de econômicos ou comerciais.

CAPÍTULO 3 – OS TRÊS PILARES DO FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL: COORDENAÇÃO POLÍTICA, COOPERAÇÃO SETORIAL E O FUNDO IBSA

The leverage and combined weight of these three countries is unprecedented in any previous examples of South-South co-operation. – Lyal White, 2006.

Conforme o capítulo anterior, a relação bilateral entre as três Nações objeto desta dissertação aprofundou-se ao longo das últimas décadas do século XX e apresentou contornos significativos em várias áreas. Esta relação iniciou-se no setor de tecnologia e com o decorrer dos anos transbordou⁵⁹ para outras áreas: transportes, diversidade biológica e saúde pública.

Os diálogos cooperativos bilaterais entre Índia, Brasil e África do Sul localizam-se na chamada Cooperação Sul-Sul. Trata-se de um mecanismo de defesa dos interesses dos países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento, cuja principal característica é a cooperação entre esses Estados nas áreas mais sensíveis ao seu desenvolvimento, como por exemplo, Ciência & Tecnologia, infraestrutura, comércio, meio ambiente, saúde pública e direitos humanos, com o objetivo de reduzir suas vulnerabilidades externas. Ainda, a Cooperação Sul-Sul permite melhor qualificar o nível de resposta desses países, promovendo a articulação política entre os mesmos e desenvolvendo seu poder de enfrentamento perante o Sistema Internacional.

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul possui três pilares: coordenação política, cooperação setorial trilateral, por meio dos Grupos de Trabalho, e o Fundo IBSA para Alívio da Fome e da Pobreza. Este capítulo abordará o Fórum IBSA no âmbito destes três pilares, por meio da análise de sua estrutura institucional, do desenvolvimento da cooperação trilateral e da presença de temas sociais – notadamente HIV/Aids e combate à fome e pobreza – nas agendas cooperativas trilateral e do Fundo IBSA.

⁵⁹ Este transbordamento é identificado pela escola neofuncionalista como *spillover*, ou seja, é o processo por meio do qual uma bem-sucedida colaboração entre Estados, em determinada área técnica, faz com que as autoridades estatais percebam que expandir sua colaboração em outros campos também faz parte de seu auto-interesse racional. Ver Haas, E. B. (1958) **The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957**. Stanford: Stanford University Press e Rosamond, B. (2000) **Theories of European integration**. Hampshire: Palgrave Macmillan.

3.1 A constituição do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

O Fórum de Diálogo IBSA é constituído por países das três regiões em desenvolvimento do mundo – Ásia, América Latina e África – e que possuem interesses comuns e complementares. Contudo, não se constitui em uma coalizão de iguais; antes, os três países possuem disparidades significativas no tocante a questões demográficas, econômicas, sociais e culturais. A primeira disparidade concerne à população: a Índia possui população de mais de 1.1 bilhão de pessoas, enquanto que Brasil e África do Sul possuem, respectivamente, quase 192 milhões e 48 milhões de autóctones.

Outra importante diferença abrange o grau de desenvolvimento econômico dos três países, que pode ser avaliado por meio do Produto Interno Bruto (PIB). Embora Brasil e Índia apresentem índices semelhantes (o PIB indiano representa 75% do brasileiro), a África do Sul possui PIB bastante inferior, correspondente a 17% do brasileiro e 22% do indiano, conforme demonstra a tabela 3.1.

Tabela 3.1 Dados demográficos e econômicos dos países IBSA

Dados	Índia	Brasil	África do Sul
População (2008) (em milhões)	1.139,96	191,97	48,69
Expectativa de vida (2008) (em anos)	65	73	50
Taxa de mortalidade infantil (2007)	72‰	22‰	59‰
PIB (2008) (em bilhões, US\$)	1.217,49	1.612,54	276,76
Crescimento do PIB (2008)	7,1%	5,1%	3,1%
Exportações (2008) (% PIB)	24%	14%	36%
Importações (2008) (% PIB)	30%	14%	40%
IDE (2007) (em bilhões, US\$)	22,950	34,585	5,746
Assistência oficial ao desenvolvimento (2007) (em milhões, US\$)	1.298	297	794

Fonte: Banco Mundial/Indicadores do Desenvolvimento Mundial, 2009.

Apesar destas consideráveis disparidades, o Fórum IBSA caracteriza-se por ser uma parceria coerente, sobretudo pelo número reduzido de países que compõem esta coalizão e pelo fato de os três países possuírem posições comuns em diversos fóruns internacionais de cooperação e negociação. Previamente à institucionalização do Fórum, Índia, Brasil e África do Sul votaram igualmente em 96% das questões discutidas no âmbito da ONU, o que comprova os interesses comuns destes países em temas internacionais e multilaterais.⁶⁰

⁶⁰ Informação obtida em entrevista realizada no Ministério das Relações Exteriores do Brasil, com solicitação de não-identificação, em outubro de 2009.

De acordo com o Chanceler brasileiro Celso Amorim, a idéia inicial do IBSA já estava presente no pensamento dos três Estados⁶¹, mas foi impulsionada pelo Presidente sul-africano, Thabo Mbeki, o qual, através de sua Ministra dos Negócios Estrangeiros, Nkosazana Dlamini-Zuma, entrou em contato com o Chanceler brasileiro e com o Ministro de Assuntos Exteriores indiano, Yashwant Sinha.

O primeiro encontro ocorreu no mês de junho de 2003, em Brasília. Nesta reunião, os três Ministros elaboraram a *Declaração de Brasília*, documento que oficializou a criação do IBSA e que contém os principais pontos em que Índia, Brasil e África do Sul pretendem fortalecer sua cooperação e um *Comunicado Conjunto*. Na entrevista conjunta concedida à imprensa aos seis dias do mesmo mês, o Ministro das Relações Exteriores esclareceu como as semelhanças entre os três países foram fundamentais para a aproximação trilateral. Conforme Amorim,

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 absolutamente todos, a perspectiva que nós temos é, sem dúvida alguma, muito semelhante. Então, *era preciso transformar essa coincidência virtual numa cooperação real*. (Entrevista conjunta, 2003. Grifo nosso.)

Através desta colocação, percebe-se que estes países partilham de princípios comuns – tais como a democracia, multilateralismo, cooperação para o desenvolvimento –, ou seja, eles possuem comportamentos semelhantes que facilitam o diálogo e a cooperação trilaterais.⁶² Ademais, de acordo com o Ministro de Assuntos Exteriores indiano, Yashwant Sinha,

A razão [*pela qual o IBSA foi constituído*] é porque nós cooperamos bilateralmente no passado, e até trilateralmente, em algumas ocasiões em fóruns multilaterais. A segunda razão é que compartilhamos valores comuns – democracia, inclusão, direitos humanos, equidade (inclusive de gênero) – e enfrentamos problemas similares; nosso povo, nossos países enfrentam problemas similares. (Idem, tradução nossa)

⁶¹ Observa-se a atuação muito próxima dos três países na questão de patentes, discutidas na esfera da OMC em 2001 e também na da OMS, na discussão e implementação da resolução sobre o HIV/Aids, conforme analisado em capítulo anterior.

⁶² Apesar das semelhanças, é preciso ressaltar que estes três países compõem esferas concêntricas de interesses, ao conformarem o IBSA e o G-20, na OMC. No âmbito do G-20, o Brasil defende a liberalização da agricultura, porém esta prejudicaria os interesses africanos, pois estes possuem acordos privilegiados com os países europeus, que seriam perdidos em uma eventual liberalização. Ainda, o Brasil pretende que a abertura agrícola ocorra sem restrições, já a Índia pretende isentar 20% de seus produtos agrícolas da liberalização.

A *Declaração de Brasília* é composta por vinte pontos que abordam os objetivos da instituição do Fórum IBSA, bem como a esfera de ação do grupo no cenário internacional. Os temas presentes 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 fome⁶³; desenvolvimento socioeconômico; desenvolvimento sustentável e novas ameaças à segurança.⁶⁴

O primeiro ponto abordado no documento refere-se à importância do respeito ao Direito Internacional e das resoluções determinadas pelo Conselho de Segurança da ONU (as quais devem ser realizadas a serviço dos interesses da comunidade internacional), bem como da diplomacia enquanto 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 respeita ao Conselho de Segurança da ONU, órgão máximo desta entidade. Os três países acordaram em que uma reforma do Conselho é extremamente necessária, através da expansão do número de Estados-membros permanentes⁶⁵ e não-permanentes e da garantia de uma maior participação dos países em desenvolvimento.

Na questão do comércio, a *Declaração de Brasília* critica o protecionismo praticado pelos países desenvolvidos em setores pouco competitivos de suas economias e conclama a uma melhoria nas regras de comércio multilateral, enfatizando o comércio previsível e transparente. Outra prioridade do documento é a área de inclusão social e combate à fome; por se tratar de três países em desenvolvimento, há uma preocupação que permeia todo o documento de impulsionar interna e mutuamente o combate à fome, à pobreza, a promoção da equidade e da inclusão sociais. Para isso, o documento estabeleceu práticas, tais como: apoio à agricultura familiar; promoção da segurança alimentar, saúde, assistência social e do emprego; proteção dos direitos humanos e do meio ambiente. Ainda, o Fórum estabeleceu o

⁶³ Em 2005, o Fundo IBSA para Alívio da Fome e da Pobreza implementou seu primeiro projeto no país africano Guiné-Bissau. Este projeto-piloto estabeleceu a montagem de um programa de apoio ao desenvolvimento da agricultura e pecuária.

⁶⁴ Faz-se necessário ponderar que, apesar do alto nível de sinergia presente nesta coalizão, esta possui importantes variáveis que limitam sua capacidade de ação e o empoderamento político do bloco no longo prazo. A agenda de cooperação do Fórum é bastante ampla e ambiciosa, principalmente no que tange às reformas das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança. Nesta questão, estes países ainda sofrem resistência dos países vizinhos: a Aliança Africana se opôs à agenda IBSA de reforma do Conselho de Segurança, pois a liderança da África do Sul não é totalmente aceita na região; Brasil e Índia enfrentam situação semelhante com Argentina e Paquistão, respectivamente. No setor comercial, além de interesses opostos na OMC, na qual o Brasil adota uma postura consideravelmente liberalizante e a Índia possui posição protecionista, as oportunidades são reduzidas, porque os produtos de exportação dos três Estados não possuem complementaridade e competem no mercado internacional. Para uma crítica mais profunda a respeito das limitações do Fórum IBSA, ver capítulo 4.

⁶⁵ Cumpre destacar que Brasil e Índia compõem o G-4, juntamente com Alemanha e Japão, grupo de países que se aliaram a fim de pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança.

Fundo IBSA para Alívio da Fome e da Pobreza, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este Fundo tem por objetivo implementar projetos em países em desenvolvimento que se destaquem por boas práticas no combate à pobreza e à fome.⁶⁶

Com relação aos desenvolvimentos econômico e sustentável, o documento ressalta que ambos devem estar interligados: o primeiro deve produzir crescimento do emprego e a elevação dos padrões de vida nos vários países, sem que haja comprometimento do meio ambiente. O segundo deve ser uma meta a ser alcançada por todos os países e que o principal documento internacional a ele concernente, a Agenda 21, deve ser implementada por todos os países do Sistema Internacional.

Um dos tópicos mais inovadores do documento relaciona-se à caracterização da segurança e de suas novas ameaças. Ao ampliar o conceito de segurança para além do espectro militar (questão cara ao realismo na Política Internacional), o IBSA confere uma amplitude e precisão necessárias para a compreensão da segurança hodiernamente. Destarte, são consideradas novas ameaças à segurança:

[...] o terrorismo, em todas as suas formas e manifestações, as drogas e 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. Grifo nosso.)

O Fórum IBSA considera a segurança um conceito mais complexo e necessário ao desenvolvimento humano e sugere um maior engajamento dos setores governamental e não-governamental no enfrentamento conjunto destas novas ameaças. Assim, amplia o conceito de segurança para além do aspecto militar e confere uma amplitude e precisão necessárias para a compreensão da segurança hodiernamente.⁶⁷

⁶⁶ A ação do Fundo IBSA será analisada de forma mais detalhada na seção 3.3 deste capítulo.

⁶⁷ Esta nova conceitualização de segurança e ameaças refere-se ao conceito de segurança humana. O conceito de segurança humana é relativamente novo e objetiva a proteção do indivíduo – ao contrário da segurança nacional, cuja meta é a defesa do Estado de ameaças externas. O PNUD, em seu Relatório sobre Desenvolvimento Humano, de 1994, desenvolve este conceito pela primeira vez. Neste, a segurança humana é definida como (i) segurança de ameaças crônicas, como fome, doença e repressão e (ii) proteção de repentinas e nocivas interrupções nos padrões de vida cotidiana no trabalho, em casa e nas comunidades. Ainda, aborda este tipo de segurança em sete dimensões: pessoal, ambiental, econômica, política, comunitária, sanitária e alimentar. Sobre o conceito de segurança humana, ver Buzan, B.; Waever, O.; Wilde, J. de. (1998) **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers e Alkire, S. (2003) **A conceptual framework for human security. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE)**. Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Em março de 2004, em reunião ocorrida na capital da Índia, Nova Delhi, os três Estados elaboraram dois novos documentos, a *Agenda de Cooperação* e o *Plano de Ação*, com diretrizes mais detalhadas para as linhas de ação determinadas na *Declaração de Brasília*. Um dos temas mais destacados no primeiro documento refere-se à globalização: o IBSA compromete-se a “adotar políticas, programas e iniciativas em diferentes fóruns internacionais, no sentido de tornar os diferentes processos de globalização inclusivos, integrativos, humanos e equitativos.” (Agenda de Cooperação, 2004) Desta forma, foi apontada a necessidade de uma maior coordenação dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento a fim de estabelecerem sua própria agenda. Esta deve estar integrada aos fóruns multilaterais para que as metas dos países do Sul estejam presentes nas discussões e negociações e que resultados benéficos a estes Estados sejam alcançados. Portanto, percebe-se a relevância conferida à Cooperação Sul-Sul pelo Fórum IBSA, principalmente no que concerne ao desenvolvimento destes países. A similaridade das condições sociais e econômicas destes países permite que construam um arcabouço cooperativo nas diversas áreas de interesse comuns, o que delinea o comportamento destes Estados.

O *Plano de Ação* foi aprovado pelos Chanceleres dos três países após oito meses de encontros e análises dos diferentes Grupos de Trabalho, estabelecidos quando da reunião de Brasília, em 2003. Estes Grupos definiram os seguintes tópicos como prioritários na cooperação trilateral: Transporte (aviação civil e navegação), Turismo, Comércio e Investimentos, Infraestrutura, Ciência e Tecnologia, Sociedade da Informação, projetos em E-governança, Saúde, Energia, Defesa e Educação. Destes, receberam maior destaque os setores de: Transporte, Ciência e Tecnologia, Saúde e Defesa, pois os três Estados já possuíam acordos cooperativos bilaterais⁶⁸ nestes setores anteriores ao IBSA, o que contribui para o intercâmbio trilateral de *know-how* técnico.

A partir do delineamento dos primeiros documentos, foi possível desenhar a estrutura de funcionamento do IBSA e os níveis hierárquicos institucionais. A primeira instância é composta pelos três Chefes de Estado e de Governo que, a partir de 2006, passaram a

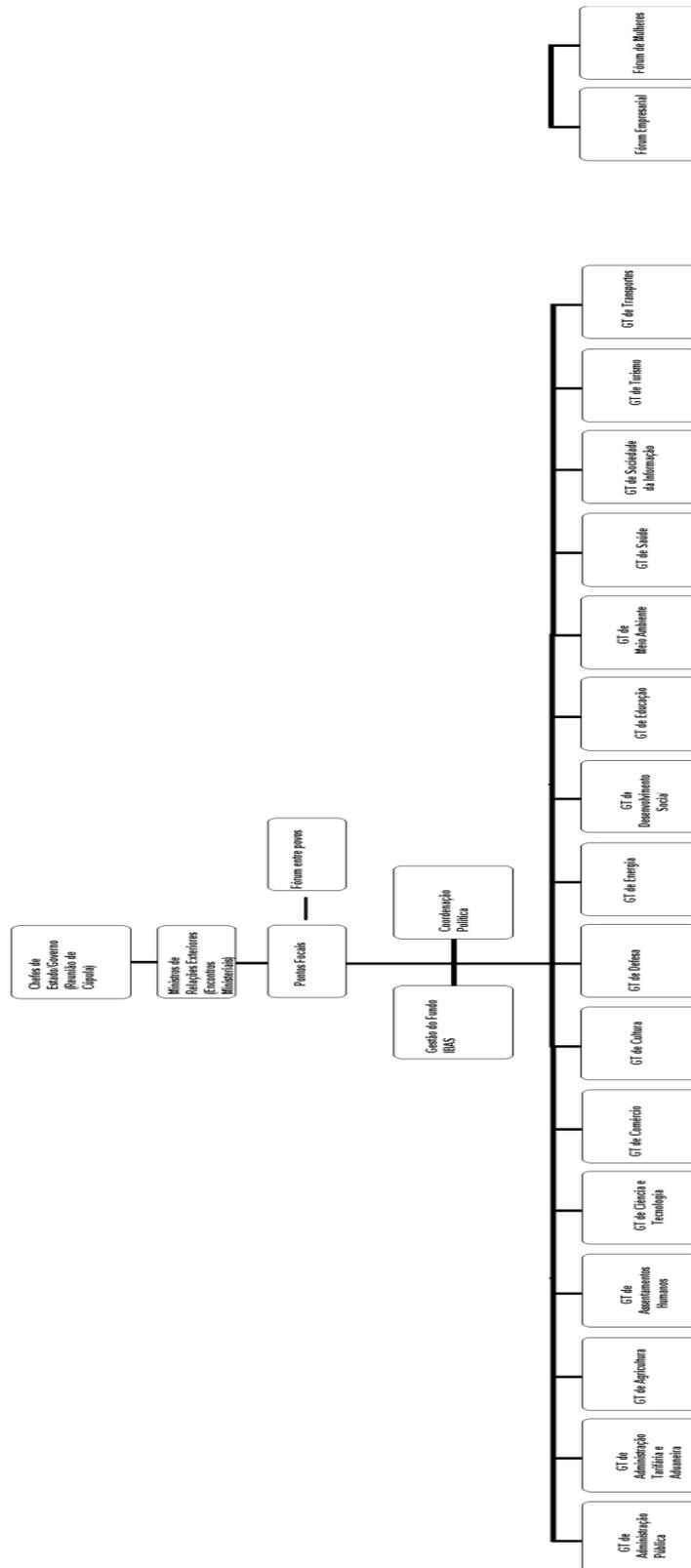
⁶⁸ Os documentos bilaterais acordados são os seguintes: *Transporte*: Acordo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Serviços Aéreos entre seus Territórios e Além (1996), Acordo de Cooperação no Setor Marítimo entre Índia e África do Sul (1998); *Ciência e Tecnologia*: Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia sobre Cooperação nos Campos da Ciência e Tecnologia (1985), Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica (2003); *Saúde*: Declaração de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação na Área da Saúde (2000), Declaration of Intent in the Field of Health and Medicine between South Africa and India (2000); *Defesa*: Memorando de Entendimento sobre Relações Aeronáuticas entre Brasil e África do Sul (1972); Agreement on Defence Co-operation between South Africa and India (2000).

encontrar-se anualmente em Reuniões de Cúpula. Proximamente, tem-se os Ministros de Relações Exteriores dos três países que realizam anualmente Encontros Ministeriais, para examinar os progressos realizados no âmbito da Comissão Mista Trilateral e no âmbito dos Grupos de Trabalho (GTs).⁶⁹

A terceira instância de trabalho do IBSA corresponde aos Pontos Focais nacionais e aos Fóruns entre os Povos (*People-to-People Fora*); estes abrangem reuniões da sociedade civil que ocorrem anualmente à margem das Reuniões de Cúpula e objetivam discutir temas diversos, como promoção comercial, realizar seminários e promover intercâmbio acadêmico. A seguir, tem-se a Gestão do Fundo IBSA e a Coordenação Política, responsável pela supervisão do trabalho realizado pelos GTs. Finalmente, a última instância do Fórum é composta pelos dezesseis GTs, coordenados por Ministérios vários nos três países e, independentemente, pelos Fórum Empresarial e Fórum de Mulheres.

⁶⁹ São eles: Agricultura, Cultura, Defesa, Educação, Energia, Meio Ambiente e Mudança do Clima, Saúde, Assentamentos Humanos, Sociedade da Informação, Administração Pública, Administração Tributária e Aduaneira, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Social, Comércio e Investimentos, Transportes e Turismo.

Figura 3.1 Organograma do Fórum IBSA



Fonte: MRE, 2008.

Após dois anos da criação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África 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*, fruto de dois encontros anteriores entre os Ministros de Ciência e Tecnologia dos três países, ocorridos em outubro de 2004 e em junho de 2005. Seu principal objetivo é “apoiar atividades de cooperação em Ciência e Tecnologia que contribuam, de forma sustentada, para o desenvolvimento científico e tecnológico dos três países, mediante a geração e a apropriação de conhecimento, e a elevação da capacidade tecnológica desses países” (Programa de Apoio..., 2005). Conforme o mesmo documento, o amparo ao aumento das capacidades científico-tecnológicas dar-se-á por meio 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. Daí observa-se a importância sensível deste tema para a cooperação trilateral, já que é um dos mais recorrentes em todos os documentos acordados no âmbito do IBSA.

As reuniões ministeriais e encontros dos 16 Grupos de Trabalho (GTs) intensificaram-se a partir de 2006, quando ocorreu a 1ª Cúpula de Chefes de Estado do IBSA. Como resultado dos encontros de Cúpula, o Fórum IBSA produziu, até 2009⁷⁰, três Declarações Conjuntas, que delineiam/enfatizam as seguintes diretrizes principais de atuação trilateral: reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança; destravamento da Rodada Doha no âmbito da OMC; propriedade intelectual; desenvolvimento sustentável; uso pacífico de energia nuclear; cooperação técnica para vacina contra HIV/Aids e estabelecimento de uma área trilateral de livre comércio entre Índia, Mercosul e Southern Africa Customs Union (SACU).

A *Declaração Conjunta da I Cúpula de Chefes de Estado/Governo do IBSA* reiterou a posição dos países IBSA nos tópicos mencionados pela Declaração de Brasília e abordou questões internacionais pertinentes ao período histórico daquele momento. Neste sentido, a I Cúpula produziu resultados nos temas de reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, terrorismo internacional, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), iniciativa de ação contra a fome e a pobreza, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, desarmamento e não-proliferação, usos pacíficos de energia nuclear, Rodada Doha, Rodada São Paulo do Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento,

⁷⁰ A IV Cúpula de Chefes de Estado do Fórum IBSA ocorreria em 8 de outubro de 2009; contudo, a pedido da Chancelaria indiana, este encontro foi adiado para 15 de abril de 2010.

Propriedade Intelectual, Comércio, Fundo IBSA e questões regionais relativas ao Líbano e Israel-Palestina.

Destes, destacam-se os referentes à iniciativa de ação contra a fome e a pobreza e à Rodada Doha; em 2006, Índia, Brasil e África do Sul apoiaram a criação da Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra Aids, Malária e Tuberculose (UNITAID). O objetivo da UNITAID é facilitar o acesso a medicamentos contra as três doenças que mais afetam os países em desenvolvimento e é custeada por meio de fontes inovadoras, como uma porcentagem de contribuição sobre passagens aéreas, e aporte de recursos orçamentários. Quanto à Rodada Doha, os três líderes comprometeram-se a envidar todos os esforços para tornar possível a retomada das negociações da Rodada; destacaram também que o nível de ambição e as aspirações dos países em desenvolvimento da Agenda Doha de Desenvolvimento devem ser mantidos. Ainda por ocasião desta Cúpula de Chefes de Estado/Governo, foram assinados seis atos internacionais referentes a biocombustíveis, agricultura, sociedade de informação, facilitação de comércio e navegação mercante e transporte marítimo.

No ano seguinte, o Fórum IBSA atingiu a meta estabelecida para o comércio trilateral de US\$10 bilhões e a, partir deste ano, nota-se uma ênfase maior ao breve estabelecimento de uma área de livre comércio trilateral entre Mercosul, SACU e Índia (T-FTA), com a primeira reunião do Grupo de Trabalho da T-FTA ocorrendo em outubro daquele ano. Com o objetivo de fortalecer a faceta política da coalizão, os países buscam melhorar sua coordenação política ao instituir encontros anuais de Cúpula e aproximar as chancelarias, por meio de mecanismos ativos e periódicos de consultas, em fóruns de negociações multilaterais.

A II Cúpula de Chefes de Estado do IBSA ocorreu em outubro de 2007, em Tshwane, África do Sul. Neste segundo encontro, nota-se a discussão de um maior número de temas e o aprofundamento de outros já abordados pela Declaração da I Cúpula. 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.

São estes os temas: energia, gênero, mudanças climáticas e questões regionais, sobretudo ligadas a países africanos: Nova Parceria para Desenvolvimento da África (NEPAD), Sudão, Zimbábue e Afeganistão; ademais, os países IBSA reconhecem a necessidade de cooperarem conjuntamente para fomentar novas formas de usos pacíficos de energia nuclear.

A cooperação setorial também foi impulsionada, por meio da assinatura de seis Memorandos de Entendimento nas áreas de saúde e medicina, temas sociais, administração pública e governança, cultura, educação superior e recursos eólicos. Ainda, celebrou-se o *Acordo sobre Cooperação das Administrações Aduaneiras e Tributárias*, que visa mitigar um dos principais gargalos do Fórum, o baixo intercâmbio comercial bi e trilateral. Este Acordo contribui para a facilitação comercial e de investimentos trilaterais, além de combater fraudes, contrabando e evasão fiscal e melhorar as boas práticas dos três países nesta matéria.

O ano de 2008 representou cinco anos da criação do Fórum IBSA e também se caracterizou por um maior envolvimento da sociedade civil de ambos os países com a iniciativa, em especial acadêmicos e líderes de negócios, que integram fóruns paralelos à iniciativa governamental. A III Cúpula IBSA produziu resultados práticos no que tange à institucionalidade do Fundo IBSA para o Alívio da Fome e da Pobreza, por meio da revisão das modalidades de financiamento do Fundo e dos critérios para proposta de projetos; ademais, dois novos projetos foram aprovados nos países africanos de Burundi e Cabo Verde, totalizando seis projetos contemplados pelo Fundo até 2009.

Durante a III Cúpula, foram assinados outros quatro Memorandos de Entendimento sobre: facilitação de comércio, meio ambiente, assentamentos humanos, direitos das mulheres e igualdade de gênero; dois Planos de Ação concernentes a transporte marítimo e aviação civil e o *Acordo Tripartite sobre Turismo*.

A *Declaração Conjunta da III Cúpula de Chefes de Estado/Governo do IBSA* consolidou a posição trilateral dos países IBSA em diversos temas da agenda internacional que foram abordados nas Declarações anteriores; outrossim, trouxe novas questões que refletem a atual conjuntura do Sistema Internacional, como a biodiversidade, e retomou outras igualmente relevantes, como o Líbano e seu recém-criado Governo de Unidade Nacional e a reconstrução do Iraque.

O quadro abaixo traça um breve comparativo entre os temas recorrentes nas três primeiras declarações de Cúpula produzidas pelo Fórum IBSA entre os anos de 2006 e 2008. Neste quadro, os temas foram divididos em três categorias: (i) governança global e cooperação em temas globais, (ii) questões regionais e (iii) cooperação trilateral.

Quadro 3.1 Quadro comparativo-temático das Declarações Conjuntas dos Chefes de Estado/Governo do Fórum IBSA

Cúpulas Temas	1ª Cúpula – 2006	2ª Cúpula – 2007	3ª Cúpula – 2008
Governança global / Cooperação em Temas Globais			
<i>Reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança</i>	Afirma necessidade de expansão do CS; membros permanentes da África, Ásia e América Latina	O reordenamento do SI não será adequado sem a reforma da ONU e de seu CS.	Defende a inclusão de países em desenvolvimento como membros permanentes e não-permanentes no CS
<i>Terrorismo internacional</i>	Condenação veemente ao terrorismo; repúdio aos ataques terroristas na Índia	Combate ao terrorismo deve ser feito sob auspícios da ONU; defende a adoção de uma Convenção contra Terrorismo Internacional	Solicita breve conclusão da Convenção Compreensiva sobre Terrorismo Internacional
<i>ODM⁽¹⁾</i>	Progresso lento nos ODMs; quota da venda de passagens aéreas contribuirá para compra de medicamentos contra Aids, TB e malária.	Muitos países em desenvolvimento não atingirão ODMs no prazo; IBSA apoiará estes países para cumprir os ODMs.	Afirma que o trabalho para atingir os ODMs deve ser acelerado; pede que os países desenvolvidos aumentem a Assistência Oficial ao Desenvolvimento
<i>Direitos Humanos</i>	Países IBSA eleitos para o Conselho de Direitos Humanos da ONU; afirma compromisso para promoção e proteção dos direitos humanos para todos	Afirma compromisso em desenvolver arcabouço institucional para o Conselho de Direitos Humanos da ONU; reafirma promoção e proteção dos direitos humanos para todos.	Expressa satisfação com o desenvolvimento do Mecanismo Universal de Revisão Periódica do Conselho de Direitos Humanos da ONU
<i>Gênero</i>	--	Apoio ao recém-criado Fórum de Mulheres no âmbito do IBSA; reafirma a promoção da igualdade de gênero e os direitos das mulheres	Conclama a comunidade internacional a avançar na implementação da Plataforma de Pequim para Ação
<i>Desenvolvimento sustentável</i>	Insta desenvolvidos a implementar os resultados da Cúpula Mundial sobre	Insta desenvolvimento de modalidades inovadoras de desenvolvimento,	Reafirma o compromisso do Fórum com o desenvolvimento

	Desenvolvimento Sustentável	transferência de tecnologia e energias limpas	sustentável; apóia a iniciativa do Brasil em sediar um encontro sobre o tema em 2012
<i>Desarmamento e Não-proliferação</i>	Compromete-se com a completa eliminação das armas nucleares; lento progresso na esfera da Conferência do Desarmamento	Reitera o compromisso com completa eliminação das armas nucleares; condena a falta de progresso nesta área	Reitera o compromisso com completa eliminação das armas nucleares; aponta para a ameaça do uso de armamento nuclear por parte de atores não-estatais e terroristas
<i>Usos pacíficos de energia nuclear</i>	Reafirmação do direito inalienável de todos os Estados às aplicações pacíficas da energia nuclear	Concordância em explorar abordagens cooperativas conjuntas em uso pacífico de energia nuclear	Apóia a decisão da AIEA em aprovar o Acordo da Índia de Salvaguardas Específicas e do Grupo de Fornecedores Nucleares de permitir a completa cooperação nuclear civil entre Índia e demais países do SI
<i>Mudanças climáticas</i>	--	Conclama a comunidade internacional a atuar sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima; destaca o impacto desproporcional das mudanças climáticas em países em desenvolvimento	Defende responsabilidades comuns, mas diferenciadas entre os países na redução de emissão de gases estufa; defende a promoção e transferência de tecnologia limpa para países em desenvolvimento
<i>Biodiversidade</i>	--	--	Enfatiza a importância da criação de um regima internacional sobre acesso a recursos genéticos e conhecimento tradicional; combate à biopirataria
<i>Propriedade Intelectual (PI)</i>	Importância da inclusão do desenvolvimento nos debates internacionais sobre PI; solução para	Apoio à adoção de recomendações no âmbito da Organização Mundial de Propriedade	Destaca a necessidade de se estabelecer cooperação trilateral na matéria; consultas trilaterais regulares

	problema de atribuir direitos de PI a recursos biológicos e/ou conhecimento tradicional	Intelectual; os países concordam em trabalhar numa iniciativa trilateral sobre cooperação em PI	devem ser realizadas para discussão dos avanços do tema na agenda internacional
<i>Rodada Doha e comércio internacional</i>	Apoio ao retorno das negociações da Agenda Doha para o Desenvolvimento; defesa da incorporação da agricultura nas regras do sistema multilateral de trocas comerciais	Reconhece que a Rodada atingiu um estágio crítico e genuinamente multilateral; os três países comprometem-se a negociar um acordo que seja justo e aceitável para todos; agricultura é o tópico-chave para conclusão da Rodada	Defende maior flexibilidade dos países desenvolvidos para negociar questões referentes a desenvolvimento e agricultura; reafirma a importância de estabelecer a área de livre comércio trilateral: Mercosul-SACU-Índia
<i>GSTP⁽²⁾</i>	GSTP tem papel crucial na nova geografia comercial, em especial no crescente comércio Sul-Sul	--	O GSTP deve ser utilizado como modelo para outras ações que estimulem a Cooperação Sul-Sul
<i>FMI</i>	Legitimidade deste organismo depende da reforma fundamental de quotas	--	--
<i>Crise Financeira Internacional</i>	--	--	Reforça a necessidade de uma nova iniciativa internacional para realizar reformas estruturais no sistema financeiro internacional
<i>Energia</i>	--	Enfatiza a necessidade de se garantir o fornecimento de fontes de energia seguras, sustentáveis e não-poluentes	Os três países concordam em colaborar na área de políticas e tecnologia para fortalecer a segurança energética em seus países; intercâmbios serão intensificados nas áreas de: biocombustíveis, nuclear, hidráulica, eólica e solar
<i>Segurança alimentar</i>	--	--	O aumento dos preços dos alimentos

			dificulta os esforços de combate à fome e pobreza; a comunidade internacional precisa melhorar com urgência as formas de produzir e distribuir alimentos
Questões regionais			
<i>Libano</i>	Apoio à Resolução 1701 do CSNU; esforços para prover alívio humanitário imediato aos libaneses	--	Apoio ao estabelecimento do Governo de Unidade Nacional e à aprovação da nova lei eleitoral
<i>Israel-Palestina</i>	Destaque à escalada de violência na região; estabelecimento de um Estado palestino viável	--	O conflito Israel-Palestina é essencialmente político e não pode ser resolvido à força
<i>Processo de paz no Oriente Médio</i>	--	Observa e estimula conversações entre Israel, Palestina e outros países da região para a constituição de um Estado Palestino soberano, viável e independente	Apóia a criação do Estado Palestino conforme as Resoluções 242, 338, 1397 e 1515 da ONU; ressalta a construção de um complexo esportivo em Ramallah, por meio do Fundo IBSA
<i>NEPAD</i>	--	Afirma que a NEPAD é chave para o desenvolvimento socioeconômico africano	Reitera sólido apoio à NEPAD; apóia as prioridades da Iniciativa: TICs, energia, água e transportes
<i>Sudão</i>	--	Conclama todas as partes sudanesas a implementar, de fato e de direito, o Acordo Compreensivo de Paz	Apóia a posição da União Africana que o mandado de prisão da Corte Internacional Criminal para o Presidente do Sudão pode dificultar a conclusão de um acordo de paz;
<i>Zimbábue</i>	--	Saúda a ação da SADC em mediar uma solução política negociada entre o	Parabeniza o povo zimbabuano pelo acordo alcançado em setembro sobre o

		governo e o partido de oposição	governo de unidade nacional
<i>Afeganistão</i>	--	Reafirmaram seu compromisso com um país democrático, próspero e estável; o esforço internacional deve ser militar, político e de desenvolvimento	Demonstra preocupação com o ressurgimento da Al Qaeda e do Taliban; condena ataque à Embaixada indiana em Cabul, em junho
<i>Iraque</i>	--	--	Enfatiza a necessidade do retorno da paz e estabilidade ao Iraque; ONU e comunidade internacional têm papel conjunto importante na reconstrução do país
Cooperação trilateral			
<i>Fundo IBSA</i>	Disponibiliza melhores práticas em cooperação Sul-Sul; novos projetos contemplados em Laos e Palestina; compromisso dos 3 países em destinar US\$1 milhão anualmente para o Fundo	Destaca a relevância e singularidade do Fundo; observa com satisfação o recebimento do Prêmio Parceria Sul-Sul concedido pela ONU	Revisa as modalidades de financiamento do Fórum e os critérios para proposta de projetos; novos projetos contemplados em Burundi e Cabo Verde
<i>Cooperação setorial no IBSA</i>	Memorandos de Entendimento assinados em biocombustíveis, Agricultura, Transportes Aéreos e Marítimos, Comércio, C&T e Sociedade da Informação; compromisso para estabelecer área de livre comércio Índia, Mercosul e SACU	Memorandos de Entendimento e Acordos assinados sobre cooperação nas áreas de Recursos Eólicos, Saúde e Medicina, Cultura, Temas Sociais, Administração Pública, Educação Superior e Tarifas e Administração Alfandegária	Memorandos de Entendimento assinados sobre: facilitação de comércio, meio ambiente, assentamentos humanos, direitos das mulheres e igualdade de gênero; Acordo sobre Turismo; e Planos de Ação em transporte marítimo e aviação civil

Fonte: Quadro elaborado a partir de documentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, segundo perspectivas da autora.

⁽¹⁾ Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

⁽²⁾ Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento

Em 2009, o Fórum IBSA deu continuidade às atividades conjuntas por meio de reuniões dos Grupos de Trabalho, Comissão Trilateral e encontro de Chanceleres. Em janeiro, foi criada a Conferência de Cortes Supremas do IBSA, com o propósito de compartilhar informações e percepções para melhorar os sistemas legais dos três países e identificar áreas de cooperação conjunta. Observa-se por meio da *Declaração Conjunta da Reunião Ministerial do Fórum IBSA* e do *Comunicado Ministerial da VI Comissão Mista Trilateral do Fórum IBSA* a relevância crescente da questão comercial para os integrantes da coalizão. Nestes documentos, nota-se que o Fórum IBSA age como porta-voz dos países em desenvolvimento, ao afirmar que estes países não devem realizar concessões unilaterais no estágio final de negociações da Rodada Doha. Na *Declaração Conjunta da Reunião Ministerial (2009)*, os três países

[r]eafirmaram que estão dispostos a intensificar o diálogo com todos os membros da OMC com vistas a encontrar soluções específicas para problemas pendentes.

Estas soluções devem respeitar o balanço geral invocado na Declaração de Doha e na Declaração Ministerial de Hong Kong. Neste estágio final das negociações, em meio ao pior panorama econômico desde a Grande Depressão da década de 1930, seria irracional e irreal supor que maiores concessões unilaterais venham a ser feitas por parte dos países em desenvolvimento, principalmente no contexto da corrente crise econômica. Mencionaram que a contribuição dos países em desenvolvimento à Agenda para o Desenvolvimento de Doha não encontra equivalente na história do sistema multilateral de comércio, até mesmo por parte dos países desenvolvidos.

Ainda, no campo do comércio internacional, foram assinados os *Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-Índia* e *Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-SACU*, medidas consideradas essenciais para a definição da área de livre comércio trilateral. Até fins de 2009, o Fórum produziu vinte Atos Internacionais, dos quais onze estão em vigor, e catorze documentos emitidos por Chefes de Estado/Governo e/ou Chanceleres.

A análise da coordenação política do Fórum IBSA e das especificidades temáticas abordadas pelo Fórum permitem definir este tipo de coalizão como exógena-defensiva⁷¹, isto é, trata-se de uma coalizão na qual existe um forte apelo engajador para a aliança entre os atores (democracia, multilateralismo, cooperação para desenvolvimento e outros valores

⁷¹ Oliveira e Onuki desenvolvem uma tipologia para coalizões Sul-Sul que, além do tipo exógeno-defensivo, inclui: exógeno-ofensivo, cujo exemplo principal é o G-4, em prol da reforma do Conselho de Segurança da ONU; endógeno-ofensivo, com demanda crescente para cooperação, incentivos seletivos e supra-institucionalização; e endógeno-defensivo, que demanda forte interdependência entre seus componentes. (Oliveira; Onuki, 2007: 40 e ss)

comuns), cujo baixo grau de interdependência econômica entre os três países impossibilita os fatores endógenos serem fundamentais para constituição de tal coalizão. Ainda, não há, necessariamente, convergência em assuntos não-relacionados à ação trilateral; menor investimento para alcançar a ação coletiva e liderança instrumental. (Oliveira; Onuki, 2007)

3.2 A cooperação setorial trilateral e os Grupos de Trabalho

Conforme mencionado anteriormente, o Fórum IBSA possui dezesseis Grupos de Trabalhos, que se reúnem anualmente para troca de informações, implementação de Memorandos, estabelecimento de viagens de intercâmbio, seminários e afins. Os Grupos de Trabalho correspondem ao segundo pilar de sustentação do Fórum IBSA: a cooperação setorial; e é por meio da atuação destes que as áreas de cooperação identificadas pela Coordenação Política são implementadas e ações concretas são formuladas para permitir sua internalização nos três países.

Os Grupos de Trabalho possuem autonomia para agendar reuniões e encontros, porém é necessário que as três partes se façam representar nos mesmos. Em cada Grupo, há um coordenador nacional, ou ponto nodal, responsável pelo acompanhamento das atividades e auxílio na implementação das mesmas. O objetivo, aqui, não é proceder à análise aprofundada de cada GT, mas sim, destacar os principais temas de cooperação e compreender como os GTs operacionalizam as propostas formuladas nas instâncias superiores do Fórum. Porém, entende-se que a questão do HIV/Aids, por perpassar diversos Grupos de Trabalho e ter um caráter de complementaridade entre os três países, deve ser atentamente analisada, bem como o papel do IBSA, para as relações internacionais, nesta matéria.

Por se tratar de vários GTs – e com possibilidade de futura expansão numérica –, o Brasil propôs⁷² que estes fossem divididos em três *clusters*, baseados em suas áreas de atuações e com a coordenação rotativa temporária de um dos países. (Nogueira, 2009) Os *clusters*, ou comissões, são: (i) temas sociais, composto pelos GTs de administração pública, assentamentos humanos, cultura, desenvolvimento social, educação e saúde; (ii) temas econômicos, composto pelos de administração tributária e aduaneira, comércio e investimentos, transportes, turismo e sociedade da informação; e (iii) recursos naturais, com os GTs de agricultura, ciência e tecnologia, defesa, energia e meio ambiente.

⁷² Tal proposta segue em exame pelas burocracias diplomáticas dos outros dois países.

I) Agricultura

O grupo foi criado em março de 2005, em Encontro Trilateral, realizado na Cidade do Cabo, na África do Sul; desde então, realiza encontros anuais. Atualmente, possui seis sub-grupos, quais sejam: saúde animal, medidas sanitárias e fitosanitárias, agroprocessamento, políticas públicas, pesquisa e capacitação em agro-energia. Este Grupo auxilia na implementação técnica do projeto do Fundo IBSA desenvolvido na Guiné-Bissau sobre desenvolvimento da agropecuária.

Destaca-se a elaboração de estudo chamado “O futuro da agricultura no IBSA, com ênfase especial em pequenas propriedades e agricultura de pequena escala”, sob coordenação do Centro Nacional de Economia Agrária e Pesquisa de Políticas (NCAP) da Índia. O objetivo deste estudo é apontar as potencialidades da cooperação trilateral nesta área e assuntos relacionados.

II) Cultura

Criado no mesmo Encontro em que o GT de Agricultura, objetiva desenvolver ações e festivais culturais regulares que promovam as culturas dos três países. As atividades contempladas por ações do GT são: música, dança, gastronomia, cinema, cultura indígena e herança arquitetônica.

Em 2007, foi assinado Memorando Trilateral de Entendimento (ME) sobre Cooperação Cultural, o qual, além de promover o intercâmbio cultural, objetiva difundir entre a sociedade civil a sigla IBSA e as atividades desenvolvidas por este Fórum.

III) Defesa

Em fevereiro de 2004, os Ministros da Defesa dos três países se reuniram em Pretória, África do Sul, e marcaram o início dos trabalhos deste GT. As áreas de atuação definidas desde então são segurança internacional global e regional, terrorismo, novas ameaças à segurança, treinamento conjunto das Forças Armadas.

Em maio 2008, após indicação e avaliação do Grupo de Trabalho, as Marinhas dos três países realizaram exercícios militares conjuntos em águas sul-africanas. Esta operação recebeu o nome de IBSAMAR I e consistiu nos seguintes exercícios: manobras táticas, trânsito com ameaça aérea, operações aéreas, aproximações para transferência de carga leve, tiro de superfície, exercício de MIO (Maritime Interdiction Operation) e confronto de forças.

IV) Educação

Formado em novembro de 2004, possui enfoque em três áreas: educação aberta e à distância, sob responsabilidade da África do Sul; educação superior e profissional, coordenada pelo Brasil, e educação universal em massa com ênfase em qualidade e igualdade de gênero,

sob responsabilidade do país indiano. Este grupo também possui sub-grupos para temas de cooperação esportiva e cooperação entre academias diplomáticas, no qual se destaca o *know-how* brasileiro, através do Instituto Rio Branco.

Em 2007, foi assinado o Memorando de Entendimento em Educação Superior, com o objetivo de criar instrumentos que facilitem a cooperação entre instituições, pesquisadores, docentes e estudantes dos três países; desenvolvimento de novas pesquisas sobre formas de cooperação Sul-Sul e incremento de pesquisas científicas⁷³ em áreas de comuns interesses para os três países.

V) Energia

Também estabelecido em novembro de 2004, quando da I Reunião de Pontos Focais do IBSA, em Nova Delhi, Índia. Trabalha com o desenvolvimento de programas conjuntos de incentivo ao uso de biocombustíveis e de universalização do uso da energia. Ainda, promove intercâmbios nas áreas de energia eólica, solar, hidráulica e nuclear para fins pacíficos. Foram assinados Memorandos para estabelecer Força-Tarefa Trilateral sobre Biocombustíveis (2006) e sobre Recursos Eólicos (2007). Destaca-se, neste Grupo de Trabalho, o *know-how* de Brasil e Índia; o primeiro nas áreas de energias renováveis, biocombustíveis – principalmente etanol – e hidráulica e a segunda, em energia nuclear.

VI) Meio Ambiente

Criado em 2005, o GT objetiva implementar ações que reduzam o impacto ambiental do desenvolvimento e protejam os ecossistemas de cada país. Possui os seguintes sub-grupos: mudanças climáticas, biodiversidade e silvicultura. Em 2008, foi firmado o Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Meio Ambiente, que visa fortalecer a cooperação Sul-Sul e trilateral no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e intercâmbio de melhores práticas e meio ambiente, florestas e biodiversidade.

VII) Saúde

Reuniu-se primeiramente às margens da 58ª Assembléia da Organização Mundial de Saúde, em 2005 e, a partir do ano seguinte, desenvolveu trocas de experiências nas seguintes áreas: serviços laboratoriais, medicamentos tradicionais, vigilância epidemiológica,

⁷³ Em setembro de 2009, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq), em parceria com o Ministério da Ciência & Tecnologia brasileiro, lançou edital nº 045/2009, para apoio à cooperação científica e tecnológica trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul. Os projetos apoiados desenvolvem atividades de cooperação internacional através de projetos trilaterais de pesquisa em C&T&I que podem contemplar a realização de visitas exploratórias e eventos nos seguintes temas: Saúde; Nanotecnologia; Ciências Oceanográficas; Biotecnologia; Sistemas de Conhecimento Tradicional Energia alternativa e renovável, particularmente biocombustíveis; Tecnologia da Informação e Comunicação.

HIV/Aids, tuberculose (TB) e malária, propriedade intelectual⁷⁴ e falsificação de medicamentos. De forma semelhante ao GT de Ciência e Tecnologia, o de Saúde também estimula pesquisas para desenvolvimento de fármacos para as doenças supra-mencionadas.

Em 2007, foi assinado o Memorando de Entendimento na Área da Saúde e Medicina, que estabeleceu ações e áreas prioritárias de cooperação, em especial o combate ao HIV/Aids e TB e o desenvolvimento de medicamentos anti-retrovirais.

VIII) Assentamentos Humanos

Grupo criado em 2005 com o intuito de promover discussões, compartilhar e implementar ações e soluções com relação ao deslocamento e fixação de grupos humanos, com enfoque em favelas e inclusão dos pobres no tecido urbano, problema comum aos três países. Técnicos deste GT formaram coalizão para defender posição única no II Fórum Mundial Urbano, promovido pelo UN-HABITAT, Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

Em 2008 foi assinado Memorando de Entendimento nesta questão, com o objetivo principal de “trabalhar em conjunto e cooperar nas questões relacionadas ao desenvolvimento de assentamentos humanos, à melhoria de favelas e habitação e à provisão de serviços básicos para os pobres como instrumentos para o alívio da pobreza” (artigo 3º, alínea a).

IX) Sociedade da Informação

Criado em novembro de 2004, trabalha com tecnologias da informação e comunicação (TICs), com os seguintes focos de cooperação: governança na internet (e-governance), inclusão digital, capacitação via TICs e saúde à distância. Como reflexo da criação do Fórum IBSA e sob coordenação deste GT, Índia, Brasil e África do Sul tomaram posição conjunta na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS), realizada na Tunísia, em 2005.

No ano seguinte, foi celebrado Memorando Trilateral de Cooperação em Sociedade da Informação, que estabeleceu ações nas seguintes áreas: inclusão digital, governo eletrônico e governança, TIC para o desenvolvimento, Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação e fomento de parcerias com sociedade civil e setor privado dos três países.

X) Administração Pública

Lançado em 2006, tem por objetivo buscar soluções, aplicáveis aos três países, com relação ao aparato administrativo do Estado. O Memorando de Entendimento sobre a matéria, celebrado em 2007, estabeleceu as seguintes áreas cooperativas: monitoramento e avaliação

⁷⁴ Nesta questão específica, Índia, Brasil e África do Sul formam coalizão na OMC e Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) com o objetivo de facilitar o acesso a medicamentos anti-retrovirais produzidos por laboratórios dos EUA e Europa para países em desenvolvimento e assegurar a patenteabilidade de sua medicina e conhecimento tradicionais.

integrados; e-governança (em parceria com o GT de Sociedade da Informação, a fim de evitar esforços duplicados); desenvolvimento de recursos humanos; prestação de serviços direcionados ao cidadão; ética e combate à corrupção; e responsabilidade para com a prestação de contas e transparência.

Para tanto, são realizados workshops, seminários e reuniões de trabalho; intercâmbio de técnicos e especialistas; desenvolvimento de recursos humanos e criação de projetos conjuntos que atendam às necessidades das três partes envolvidas.

XI) Administração Tributária e Aduaneira

O GT busca compartilhar conhecimentos e experiências nas questões que envolvem os tributos dos bens comerciais, com o objetivo de melhorar o intercâmbio comercial. A partir da constituição deste GT, os três países iniciaram medidas para adotar procedimentos alfandegários comuns.

As áreas de cooperação identificadas são: troca de informação em impostos diretos, avaliação e gestão de riscos, taxação internacional, construção de capacidades e combate a fraudes. Em outubro de 2007, foi assinado o *Acordo sobre Tarifas e Administração Alfandegária*, que validou as áreas identificadas pelo GT e estipulou formas de implementar ações nesta matéria. No mesmo ano, iniciou-se projeto-piloto de intercâmbio de dados entre as alfândegas indiana, brasileira e sul-africana e foi lançada a iniciativa do Centro Internacional Conjunto de Informação sobre Paraíso Fiscal (JITSIC, da sigla em inglês), enquanto mecanismo de intercâmbio de informações entre os países IBSA.

XII) Ciência e Tecnologia

Criado em 2004, realiza encontros de trabalho anuais, bem como uma reunião dos Ministros de Ciência e Tecnologia (C&T) dos respectivos países por ano. É um dos Grupos mais profícuos do Fórum e possui seis áreas de cooperação: HIV/Aids e nanotecnologia, sob responsabilidade da Índia; malária e oceanografia, coordenadas pela representação brasileira e tuberculose e biotecnologia, supervisionadas pela África do Sul. Possui, ainda, um sub-grupo para pesquisa antártica.

A partir de ME elaborado em 2006, estabeleceu-se calendário anual de atividades do Grupo, com a realização de diversos seminários e workshops. Ainda, cada país empenhou US\$1 milhão de dólares para os projetos de C&T realizados no âmbito do IBSA e, atualmente, o GT avalia a possibilidade de incluir uma sétima área de cooperação: Sistema de Conhecimento Índigena, proposta realizada pela África do Sul.

XIII) Desenvolvimento Social

Criado em 2006, objetiva implementar ações que permitam o crescimento com distribuição equitativa de renda e melhora nos indicadores sociais dos países. Em outubro de 2007, foi assinado o ME sobre Temas Sociais, que definiu sete áreas de cooperação, quais sejam: erradicação da pobreza; seguridade social; política social; monitoramento e avaliação; desenvolvimento de capacidade institucional; microfinanças; e cooperação em foros multilaterais.

O Fundo IBSA para Alívio da Fome e da Pobreza trabalha estreitamente com este Grupo, para identificar novas formas de cooperação Sul-Sul em prol do desenvolvimento.

XIV) Comércio e Investimentos

A questão comercial é apontada como a mais sensível entre todas abordadas no âmbito do Fórum IBSA, já que a complementaridade entre os países é baixa e, em alguns setores, quase nula. Assim, este GT foi criado em março de 2005 com o intuito de identificar e eliminar barreiras não-tarifárias que impedem e/ou prejudicam o comércio mútuo. Foram estabelecidos vários documentos que auxiliam a promoção comercial intra-bloco: um Plano de Ação e três MEs: sobre comércio, área de livre comércio entre Índia, Mercosul e SACU⁷⁵ e facilitação de comércio.

As áreas de cooperação estabelecidas são: energia, agricultura, processamento alimentar, jóias, turismo, indústria do entretenimento e setores financeiro e bancário. O GT promoveu estudo na área de Pequenas e Média Empresas (PME), com vistas a levantar e explorar áreas de vantagens complementares e promover o intercâmbio entre empresas destes portes dos países IBSA.

XV) Transportes

Este Grupo de Trabalho foi um dos estabelecidos na I Reunião de Pontos Focais do IBSA, em novembro de 2004, e possui os seguintes sub-grupos: transporte marítimo, transporte aéreo, infraestrutura e criação de empregos. As atividades implementadas pelo GT dizem respeito a ligações de rotas aéreas entre os três países, treinamento e compartilhamento de conhecimentos aeroportuários e aeroespaciais, sistemas operacionais e de infraestrutura, construção naval, manutenção do meio ambiente e sistemas navegacionais.

A prioridade do GT é trabalhar a questão logística entre os três países, já que esta é um gargalo para o incremento do comércio bi e trilateral. Neste sentido, o Grupo busca

⁷⁵ Em 30 de novembro de 2009, foi realizada a I Reunião Ministerial Trilateral Índia-MERCOSUL-SACU, na qual os ministros dos países recordaram as reuniões técnicas trilaterais ocorridas em 2007 e 2008 e concordaram que os acordos preferenciais estabelecidos entre Mercosul-Índia, Mercosul-SACU e as negociações para conclusão do acordo SACU-Índia são fundamentais para a criação da Área de Livre Comércio Trilateral.

desenvolver estratégias e soluções para facilitar o transporte, dentre estas, defende a criação de uma via de transporte Sul-Sul que integre a conexão sub-regional entre os países do Mercosul, SACU e as regiões indianas. Em 2006, foi assinado o ME de Transportes Aéreos e Marítimos e, dois anos depois, dois Planos de Ação em transporte marítimo e em aviação civil, que estipulam ações conjuntas para integrar as redes e rotas aérea e marítima que conectam os três países e as sub-regiões onde estão inseridos.

XVI) Turismo

Também formado em 2005, objetiva estudar e divulgar os potenciais turísticos dos três países e promover Feiras de Turismo. Porém, a implementação de ações concretas por este GT é dificultada pelo problema de falta de conexão, tanto marítima quanto aérea, entre os países – problema este abordado pelo GT de Transportes. A realização da Copa do Mundo FIFA de Futebol (2010, na África do Sul, e 2014, no Brasil) intensificou o intercâmbio de experiências no âmbito deste GT, em especial entre os países-sede.

Por fim, conforme teoria organizacional de Alexander (1993 *apud* Nogueira, *ibidem*) pode-se afirmar que os Grupos de Trabalho do IBSA são grupos *interorganizacionais*, já que são compostos por diversos órgãos dos três países e são responsáveis pela implementação e coordenação de ações em todos os níveis de interação burocrática. Estes Grupos agem como facilitadores do processo ao operacionalizar as ações do Fórum e mediar os atores envolvidos.

3.2.1 O esforço cooperativo na questão da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (HIV/Aids)

A questão do HIV/Aids mostra-se intersetorial, abrangendo os GTs de Educação, Saúde, Sociedade da Informação, Ciência&Tecnologia e Desenvolvimento Social. Ademais, o Fórum IBSA congrega interesses de três países que, na área da Aids, são bastante convergentes e complementares. A Índia possui o segundo maior índice mundial de soropositivos (2,4 milhões) e a maior indústria nacional produtora e exportadora de medicamentos genéricos, com destaque para os ARVs. O Brasil possui políticas públicas modelo no combate interno ao HIV/Aids e exporta seu *know-how* na área para inúmeros países africanos, asiáticos e latino-americanos. Já a África do Sul tem uma alta demanda nesta

questão, já que tem o maior número absoluto de soropositivos (5,7 milhões) e possui graves entraves⁷⁶ à democratização de serviços de saúde pública concernentes ao HIV/Aids.

Desta forma, os interesses nacionais de Índia, Brasil e África do Sul, na questão da Aids, entrelaçam-se e permitem o maior acesso a informações acerca da mesma, o que reduz os custos de negociação e cooperação, tornando a cooperação vantajosa trilateralmente. Outrossim, a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida pode ser um instrumento de barganha nas instâncias multilaterais, principalmente no que tange às negociações com os países desenvolvidos.

Como visto anteriormente, o IBSA considera o HIV/Aids não só uma ameaça à saúde pública, mas também à segurança, o que demonstra o alto grau de importância dada a esta questão pelo Fórum. A cooperação bilateral entre os três países possui uma característica complementar, já que ocorreu no âmbito de políticas públicas de combate à Aids (Brasil-África do Sul) e no de intercâmbio tecnológico e importação de fármacos (Brasil-Índia).

O Chanceler Celso Amorim, em entrevista conjunta concedida em Brasília, por ocasião do lançamento do Fórum, reiterou a relevância do tema, ao afirmar que o Brasil possui cooperação bilateral importante na questão do HIV/Aids com a Índia, África do Sul e vários países africanos e que este tema, certamente, possui seu lugar na agenda cooperativa do IBSA.

No ano seguinte ao estabelecimento do IBSA, realizou-se em Brasília a I Reunião de Pontos Focais do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, que estabeleceu a saúde como uma importante área de interesse comum. O resultado dessa reunião introdutória, no campo da saúde, pode ser observado no *Plano de Ação* e no *Programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul*.

O Plano de Ação contemplou a questão da saúde em sete tópicos (do 41º ao 47º) e definiu seis macro-áreas com potencial cooperativo: direitos de propriedade intelectual e acesso a medicamentos; medicamentos tradicionais; integração entre laboratórios/regulação sanitária; levantamento epidemiológico; vacinas e pesquisa e desenvolvimento de produtos do setor farmacêutico. É interessante notar que a cooperação em Aids pode ser explorada em todas estas macro-áreas, já que compreende a questão de propriedade intelectual e licenciamento compulsório de anti-retrovirais para populações carentes ou em situações de emergências nacionais, o desenvolvimento de medicamentos ARVs genéricos pelos

⁷⁶ Alguns destes entraves são: consequências sócio-econômico-políticas do regime segregacionista *apartheid*, graves dificuldades econômicas, não-vinculação do HIV como causador da Aids por parte do governo sul-africano e conseqüente falta de políticas públicas no combate efetivo à epidemia.

laboratórios públicos nacionais, o monitoramento e levantamento dos índices da epidemia nos níveis nacional, regional e local, e por fim, o esforço para desenvolvimento de uma vacina eficaz contra seu vírus causador, o HIV.

As principais decisões deste documento referem-se ao TRIPS e ao estímulo da produção nacional de fármacos. Acordou-se que o arcabouço estatutário nacional⁷⁷ dos três países deveria refletir todas as flexibilidades permitidas pelo Acordo TRIPS e pela *Declaração sobre o TRIPS e Saúde Pública* (2001), a fim de assegurar a produção e distribuição de antiretrovirais genéricos para suas populações. Ainda, o IBSA concordou em envidar esforços para instar outros países, principalmente subdesenvolvidos e em desenvolvimento, a tomar medidas similares que reflitam essas flexibilidades nas suas legislações nacionais e também a se oporem aos acordos comerciais conhecidos como TRIPS Plus.⁷⁸ Quanto à produção farmacêutica, decidiu-se tomar todas as providências necessárias para fortalecer a capacidade produtora nacional e disponibilizar, a baixo custo, fármacos eficientes e de qualidade.

O *Programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul* aborda especificamente a questão do HIV/Aids, em seu texto e recomenda o início da cooperação nas seguintes questões: HIV/Aids, tuberculose e malária; biotecnologia em saúde e agricultura; nanociências e nanotecnologia e ciências oceanográficas.

Até 2006, os documentos oficiais do Fórum IBSA não continham menções explícitas e constantes sobre a questão da Aids. Esta ausência era alarmante, já que os três Estados compartilham um importante potencial cooperativo nesta questão e poderiam beneficiar-se mutuamente desta cooperação e influenciar consideravelmente o regime internacional de propriedade intelectual no setor farmacêutico. Percebe-se, então, que o IBSA carecia de uma estratégia comum para abordar esta epidemia e reforçar as posições de seus países no Sistema Internacional como líderes do Sul.⁷⁹

Todavia, na *Declaração Conjunta da I Cúpula do Fórum IBSA*, os Chefes de Estado/Governo afirmaram as oportunidades para cooperação científica em HIV/Aids e se comprometeram a continuar a enfatizar a cooperação trilateral nesta questão, especialmente no que tange ao desenvolvimento de uma vacina anti-Aids. Em outubro de 2007, foi assinado

⁷⁷ Note-se, de acordo com capítulo anterior, que a emenda realizada no ano seguinte (2005) à lei indiana de patentes não seguiu a recomendação acordada no âmbito do IBSA.

⁷⁸ Os TRIPS Plus são acordos de comércio bilaterais e regionais que estabelecem compromissos adicionais aos definidos no Acordo TRIPS.

⁷⁹ Varun Sahni (Vaz, 2006) justifica essa ausência devido ao fato de que o sucesso brasileiro no combate à epidemia representa embaraço político para Índia e África do Sul.

o *Memorando de Entendimento no Campo da Saúde e Medicina* que explicitamente expressa a cooperação em HIV/Aids. Conforme o Artigo 2 menciona, a cooperação em HIV/Aids incluirá

- a. esforços para estabelecer uma estratégia comum e desenvolver ações paralelas nos três países, em resposta à epidemia de HIV, de acordo com especificidades nacionais;
- b. produção de drogas antiretrovirais (ARVs) e de outros medicamentos para o tratamento de AIDS e de infecções oportunistas, para assegurar acesso universal e a preços acessíveis a medicamentos de emergência e de suporte à vida;
- c. pesquisa, desenvolvimento e produção de vacinas e antimicrobianos, inclusive matérias-primas, em combinação com o programa de trabalho conjunto do IBSA para Ciência e Tecnologia (C&T);
- d. produção de matérias-primas para a fabricação de testes rápidos, testes de carga viral de CD4 e genotipificação, e
- e. transferência e compartilhamento de tecnologia em ciências laboratoriais para garantia de qualidade, pesquisa sobre resistência de drogas, confecção de kits de diagnóstico de baixo custo e recursos correlatos. (Memorando de Entendimento em Cooperação na Área de Saúde e Medicina..., 2007)

A temática da Aids ocupa um lugar significativo na agenda do Fórum IBSA, primeiramente porque os três países enfrentam essa epidemia, em graus diferentes, em seus territórios e porque já possuíam um histórico de cooperação bilateral nesta questão. Em segundo lugar, por se tratar o HIV/Aids de um assunto em que Índia, Brasil e África do Sul convergem, enquanto interesse nacional, e que confere um certo poder de barganha face aos Estados desenvolvidos no Sistema Internacional. Neste sentido, pode-se perceber a presença – direta e indireta – da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida em quase todos os documentos oficiais do órgão e também nas reuniões dos Grupos de Trabalho relacionados às áreas de Educação, Saúde, Sociedade da Informação, Ciência&Tecnologia e Desenvolvimento Social.

3.3 O Fundo IBSA para o Alívio da Fome e da Pobreza: parceria Sul-Sul em prol do desenvolvimento

O Fundo IBSA foi criado em 2004, após iniciativa brasileira na 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas em setembro de 2003, por meio do *Plano de Ação*. Trata-se de uma iniciativa de cooperação internacional, nos moldes Sul-Sul, para financiamento e intercâmbio de melhores práticas de projetos nas áreas de saúde, educação, seguranças sanitária e

alimentar que visem o combate à fome e à pobreza, operacionalizada no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O Fundo é administrado por um Conselho Diretor, composto por representantes governamentais dos três países e um representante, *ex-officio*, do PNUD; este Conselho é responsável pela direção estratégica do órgão, seleção e aprovação de projetos encaminhados, alocação e captação de recursos. O financiamento dos projetos provém das contribuições anuais dos países IBSA, outros países doadores, fundações filantrópicas e organizações da sociedade civil.

Os critérios utilizados para avaliação das propostas submetidas ao Fundo são: potencial para reduzir a fome e a pobreza; alinhamento com as prioridades do país beneficiário; uso das capacidades disponíveis nos países do IBSA e de suas experiências bem-sucedidas; sustentabilidade; impacto identificável; possibilidade de que a iniciativa seja replicada; inovação; realização em período de 12 a 14 meses. (IBSA, website)

O primeiro projeto, “Desenvolvimento da Agricultura e da Pecuária na Guiné-Bissau”, aprovado e implementado pelo Fundo iniciou-se em 2005, em Guiné-Bissau. Este projeto-piloto, no valor de US\$498.750,00 e concluído em 2007, estabeleceu a montagem de um programa de apoio ao desenvolvimento da agricultura e da pecuária naquele país, com ênfase na geração de renda e no combate à pobreza. Este projeto envolveu produção de arroz, hortícola e frutícola, produção animal de ciclo curto e formação e capacitação de técnicos nacionais, agentes de ONGs, agricultores e empresários agrícolas.

Em 2006, o Fundo IBSA para o Alívio da Fome e da Pobreza prestou suporte técnico e financeiro ao projeto “Coleta de Resíduos Sólidos: uma ferramenta para reduzir violência e conflitos em Carrefour-Feuilles”, elaborado pelo escritório do PNUD no Haiti. Com a duração de um ano e orçamento de US\$550.000,00, este projeto foi realizado nesta comunidade de Porto Príncipe com o objetivo de reduzir a violência local, auxiliar no processo de *peacebuilding* do país, além de melhorar as condições de vida e estimular a atividade econômica local.

Naquele mesmo ano⁸⁰, foi aprovada a implementação de projeto na Palestina; no ano seguinte, o Fórum IBSA se comprometeu a investir US\$3 milhões na construção do Centro Poliesportivo para jovens estudantes palestinos, durante a Conferência de Paris. Após revisão e definição do escopo juntamente com o governo palestino, o projeto iniciou-se em maio de

⁸⁰ Ainda em 2006, o Laos foi contemplado com o projeto “Integrated Watershed Management: Irrigation of Nam San”, porém o documento de projeto ainda está em fase de elaboração. Foram contratados três Voluntários das Nações Unidas (UNVs) para participarem do projeto e prevê-se o início do trabalho de campo (mobilização da comunidade e preparação do documento de trabalho completo, com previsão de gastos) para início de 2010.

2009 na cidade da Ramallah, atual sede da administração palestina. Os objetivos do projeto são contribuir para suprir carências da população, por meio do esporte, promover uma cultura de paz e o desenvolvimento local.

Em 2008, o Fundo aprovou seu quinto projeto, que foi implementado em Cabo Verde. O “Projeto de Reabilitação do Posto Sanitário de Covoadá” atendeu esta comunidade localizada na Ilha de São Nicolau. O projeto, no valor de US\$37.236,00, contemplou reforma da Unidade Básica de Saúde de Covoadá e de unidade da Cruz Vermelha próxima à UBS.

Em 2006, o Fundo IBSA recebeu proposta do país africano Burundi para fortalecer sua infraestrutura e capacidade para o combate ao HIV/Aids por meio da construção de um centro de saúde para a população soropositiva e a realização de exames de HIV. Neste mesmo ano, o Fundo decidiu estabelecer uma comissão para examinar a proposta burundiana, elaborar recomendações concretas e visitar aquele país para uma investigação preliminar. Finalmente, em 2008, o Fundo aprovou US\$1,1 milhão de dólares para este projeto e a construção do centro de saúde iniciou-se em 2009.

Desde 2009, o Fundo analisa projetos a serem realizados em Timor Leste, Camboja e Faixa de Gaza – este último, concernente à reabilitação de escola local – e trabalha na prospecção de novos parceiros para os projetos do Fundo, com o fito de ampliar o número de projetos aprovados nos países em desenvolvimento.

Verifica-se, pelos montantes empregados nos projetos, que o Fundo IBSA possui um aspecto de simbologia política muito superior a seus impactos empíricos. Para fins comparativos, a contribuição do Fundo IBSA torna-se extremamente pálida frente aos US\$53,9 bilhões estimados para os projetos em 2010 da Agência para Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID, website); ou ainda, caso se compare com o Canadá, país considerado intermediário, e sua Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional, que no ano fiscal de 2008-2009 destinou mais de US\$3,2 bilhões a projetos internacionais realizados em países em desenvolvimento. (CIDA, website)

Desta forma, entende-se que o Fundo IBSA para o Alívio da Fome e da Pobreza se propõe a realizar projetos de pequeno escopo, que demandem baixa alocação de recursos humanos e financeiros; porém, a iniciativa do Fundo reflete a passagem destes países de receptores para doadores e, também, demonstra a vontade política dos três países em se tornar potências, dispostos a prover bens públicos, não apenas em suas regiões, mas também em outros países em desenvolvimento e, desta forma, se afirmar como líderes deste grupo de países.

CAPÍTULO 4 – UMA ANÁLISE DAS POTENCIALIDADES, DOS DESAFIOS E LIMITES DA COALIZÃO IBSA PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

[A] análise das possibilidades de entendimentos concretos a serem alcançados por esse novo bloco formado pelo Brasil com a África do Sul e a Índia deixa algumas dúvidas quanto a seu conteúdo específico, uma vez que estes países estão desigualmente inseridos no jogo estratégico internacional, com agendas regionais e mundiais próprias. – Paulo Roberto de Almeida, 2004.

Desde sua institucionalização, o Fórum de Diálogo IBSA suscita questionamentos e discussões acerca de sua longevidade, efetividade, influência sobre o Sistema Internacional e sua força, enquanto modelo inovador de cooperação Sul-Sul. Neste sentido, este capítulo levanta os principais questionamentos e características concernentes ao Fórum, por meio da análise dos mesmos, buscando compreender qual o lugar desta coalizão na política internacional e na agenda da política externa brasileira.

4.1 A coalizão trilateral e o Sistema Internacional: vantagens, limitações, desafios e perspectivas

A coalizão Índia-Brasil-África do Sul é resultado da combinação de fatores conjunturais e estruturais, nos âmbitos doméstico e internacional. No plano interno, os três países passaram por mudanças em seus sistemas políticos e institucionais no início dos anos 1990 – Brasil e Índia realizaram reformas liberalizantes e a África do Sul findou décadas de um regime opressor por parte da minoria branca, o *apartheid*, tornando-se uma democracia de fato e de direito – e também nos fatores ideacionais⁸¹ deste conjunto de Estados, a partir da compreensão de que estes possuem condições de influenciar a agenda internacional para defender e promover seus interesses. Externamente, o Sistema Internacional experimentou profunda mudança em sua ordem, provocando novos constrangimentos deste sobre os atores internacionais, principalmente os Estados-nação.

⁸¹ Conforme definição de Thomas Risse, entende-se por fatores ideacionais “idéias, valores e normas, a identidade e as percepções que constroem, transformam e afirmam o papel de um ator no Sistema Internacional de forma intersubjetiva, isto é, por meio da relação que ele estabelece com os outros atores” (Held, McGrew; 2007: 130. Tradução nossa.)

O *momentum* da formalização desta parceria trilateral fornece elementos que justificam a forte reaproximação dos países do Sul desde o final da Guerra Fria. A mudança na ordem internacional, da bipolaridade para a multipolaridade,⁸² concedeu maior espaço de manobra aos países em desenvolvimento e permitiu a diversificação temática na agenda internacional, cujos assuntos de *low politics* – meio ambiente, direitos humanos, comércio, agricultura, etc. – e de segurança humana favoreceram a interlocução daqueles países com os desenvolvidos. Ademais, o advento dos ataques terroristas de onze de setembro de 2001 e a forte securitização da agenda internacional desde então promoveram o repensar da cooperação internacional, introduzindo novos enfoques e estratégias para contemplar a atual realidade do Sistema Internacional.

A ascensão do Sul denota, também, um momento de mudança na cooperação entre este grupo de países, se comparada à formulada nos anos 1960 e 1970. Uma das principais alterações na dinâmica da cooperação Sul-Sul respeita à passagem de alguns países em desenvolvimento de receptores de ajuda externa para doadores. O estudo “Tendências na cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul e triangular”, realizado em 2008 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, (Lima; Hirst, 2009) identifica dezoito países⁸³ de renda média que oferecem assistência ao desenvolvimento, dentre os quais se encontram os países IBSA. As principais razões para esta importante mudança residem no aumento das capacidades tecnológicas destes Estados e no fortalecimento econômico-institucional dos mesmos.

Além de possuírem maior espaço e voz nas negociações internacionais, os países do Sul terão de responder a um nível maior de responsabilidades no cenário mundial; responsabilidades estas cobradas não apenas por seus pares em desenvolvimento, mas também pelos países do Norte. Para os Estados Unidos, em sua Agenda de Política Comercial de 2010, “sendo as economias que mais crescem atualmente, China, Brasil e Índia desfrutam de um novo patamar de influência (na OMC) e espera-se de cada um deles que assumam um nível maior de responsabilidade”. (Business Standard, 2010)

⁸² Apesar de alguns estudos apontarem para a unipolaridade no pós-Guerra Fria, apresentando os Estados Unidos como única superpotência, (ver KAPSTEIN, E.B.; MASTANDUNO, M. (1999) **Unipolar politics**: realism and State strategies after the Cold War. New York: Columbia University Press e BROOKS, S.G.; WOHLFORTH, W. C. (2002) American primacy in perspective. **Foreign Affairs**, 81(4): 20-33), este estudo considera ser a ordem pós-1989 multipolar, com hegemonia declinante dos EUA desde metade da década de 1990.

⁸³ São eles: África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Brasil, Chile, China, Cingapura, Egito, Emirados Árabes Unidos, Índia, Israel, Kuwait, Malásia, República da Coreia, Tailândia, Tunísia, Turquia e Venezuela.

Pode-se traçar um paralelo entre a ascensão dos países do Sul e de sua cooperação no pós-Guerra Fria e a discussão acerca das instituições⁸⁴ na política internacional: semelhantemente a estas últimas, o principal questionamento em torno do Sul e, no limite do Fórum IBSA, é se eles importam para as relações internacionais ou se são apenas epifenômenos, isto é, resultados acidentais e efêmeros de processos mais relevantes.

O Fórum IBSA apresenta características únicas que o distinguem dos demais modelos de cooperação Sul-Sul e triangular existentes. Ao longo deste capítulo, estas características serão analisadas, buscando compreender o impacto do Fórum no SI; dentre estas, nota-se que o IBSA possui um componente de similitude que o distingue de outras coalizões, como o BRIC,⁸⁵ G-20, G-15⁸⁶ e Grupo de Cooperação de Xangai.⁸⁷ O IBSA beneficia-se por ser uma coalizão com número reduzido de Estados-membros e pelo histórico de relações bilaterais e multilaterais que, conforme visto no Capítulo 2, permitiram a aproximação dos três países. Ainda, possuem vários interesses comuns em diversos temas como reforma do Sistema ONU, propriedade intelectual, desenvolvimento socioeconômico e promoção da democracia. Há de se destacar que esta similitude trilateral não implica em paridade ou mesmo uniformidade de valores e interesses, como bem exemplifica a questão da agricultura; mas sim, que estes países não são tão díspares entre si quanto o observado em outras coalizões do Sul.

Outra característica peculiar ao IBSA é que não se trata de um bloco de enfrentamento a nenhum país ou poder, como o MNA e G-77, na ONU, e o próprio G-20, na OMC. Apesar da pretensão de seus membros de contrabalançar, de forma branda (*soft balance*), o centro hegemônico do Sistema Internacional, trata-se de um Fórum cooperativo que possui relativo

⁸⁴ Ver YOUNG, O. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. IN: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (2000) **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora da UnB; KEOHANE, R. O. (1988) International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, 32(4): 379-396 e PRZEWORSKI, A. (2004) Institutions matter? **Government and Opposition**, 39(2): 527-540.

⁸⁵ Trata-se de sigla cunhada por Jim O'Neill, chefe de pesquisa do banco de investimentos Goldman Sachs em 2001 e abrange os países que possuem os maiores índices de crescimento econômico, dentre os em desenvolvimento, e cujas economias ultrapassariam as desenvolvidas em 2050. São eles: Brasil, Rússia, Índia e China. O Grupo foi institucionalizado em junho de 2009 e suas atividades, no Brasil, são coordenadas pela mesma divisão do IBAS, a DIBAS. Mais informações, acessar: http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2224&Itemid=1564.

⁸⁶ Foi estabelecido na IX Reunião de Cúpula do MNA, em Belgrado, 1989, com o objetivo de fomentar a cooperação entre estes países nas áreas de investimento, comércio e tecnologia. Atualmente, são dezoito os países que compõem o G-15: Argélia, Argentina, Brasil, Chile, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Quênia, Nigéria, Malásia, México, Peru, Senegal, Sri Lanka, Venezuela e Zimbábue.

⁸⁷ Foi fundada em junho de 2001 por Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão. Os principais objetivos são: cooperação em segurança (terrorismo, separatismo e extremismo), econômica e cultural.

grau de coordenação política em fóruns multilaterais e intra-bloco.⁸⁸ Neste sentido, uma das possibilidades da coalizão está em prover ordem ao SI, na medida em que contribuem para o equilíbrio regional. Gladys Lechini concorda com o caráter de *soft balance* do Fórum IBSA e afirma que

[a]través do acompanhamento das reuniões, discursos e ações, nota-se que estes Estados desenvolvem uma estratégia de soft balancing (Rawia, 2007: 4) para contrabalançar o poder do hegemon, mas não aponta para uma estratégia contra-hegemônica para mudar o sistema internacional. Isto é, não pretendem confrontar as principais potências (EUA e União Européia), mas sim, limitar seu raio de ação, complicar sua diplomacia, maximizar sua própria autonomia e reafirmar seus direitos de obter seus objetivos. (Giron; Correa, 2007: 6. Tradução nossa)

Por não ser um bloco de poder de enfrentamento, o IBSA teve boa recepção por parte da comunidade dos países desenvolvidos, em especial pelos Estados Unidos. Para este país, o G-3 é necessário, pois além de contribuir para a ordem internacional, o fato de ser composto por líderes de regiões em desenvolvimento, faz com que forneçam bens públicos regionais, como segurança, estabilidade e integração econômica que, no limite, beneficiam todo o sistema e não apenas suas regiões. Na questão da segurança, os EUA contam com estes Estados para conter vizinhos considerados instáveis pela diplomacia estadunidense: Paquistão, na Ásia Meridional, Venezuela, na América do Sul e Zimbábue, na África Austral.⁸⁹

Diferentemente dos países desenvolvidos, porém, os países vizinhos de Índia, Brasil e África do Sul relutam em aceitar a liderança destes países e, conseqüentemente, a legitimidade em suas respectivas regiões diminui. Em parte isto se deve aos níveis de reforma que os três países promoveram e que se mostram mais profundos do que os alcançados pelos países da região, contribuindo para maior legitimidade global do que regional. A Ásia Meridional é uma região bastante conflitiva e instável, com tensões e histórico de disputas entre Índia, China, Paquistão e Afeganistão; ademais, a forte e próxima presença da República

⁸⁸ Um dos traços anteriores à institucionalização do Fórum permanece, qual seja, a coordenação política no âmbito multilateral prova-se mais eficaz do que a intra-bloco. Esta dificuldade em coordenar ações intra-IBSA será abordada adiante.

⁸⁹ Segundo o governo estadunidense, os Estados paquistanês e zimbabuano são considerados falidos, isto é, são Estados cujos governos são ineficazes e não têm controle de fato sobre seus territórios, devido a altos níveis de corrupção, presença de grupos terroristas no território, violação contínua dos direitos humanos, ineficiência dos serviços públicos, dentre outros fatores. Ver “The Failed States Index 2009”, estudo elaborado pelo Foreign Policy em parceria com The Fund For Peace, que caracteriza e classifica os Estados de forma nivelada. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index>. Acesso em 04 jan 2010.

Popular da China faz com que o Estado indiano observe com suspeita os movimentos da RPC na região. Assim, apesar de pretender ser um líder do Sul, a Índia evita o termo líder regional em sua política externa e advoga uma região estável e pacífica, procurando estimular o desenvolvimento econômico e social regional.

Na América do Sul, a histórica rivalidade argentino-brasileira declina, em virtude da aproximação entre os dois desde a década de 1980 e da política externa assertiva por parte do governo Lula em priorizar o sub-continente em suas relações internacionais. Ademais, o Brasil busca o apoio de seus vizinhos por meio do que Rubens Barbosa chamou de diplomacia de generosidade (**O Estado de S. Paulo**, 13.05.2008) e que pode ser observado na resolução dos contenciosos com a Bolívia, na questão da nacionalização do gás e perdão da dívida deste país; e com o Paraguai, em relação à renegociação do Acordo de Itaipu.⁹⁰ Nestas questões, ao aparentemente ceder aos interesses nacionais alheios, observa-se que o Brasil oferece bens públicos regionais simbólicos, buscando consolidar sua posição de líder sul-americano. Finalmente, a África do Sul desempenha o papel de líder regional no campo econômico, nas instâncias da SADC e SACU; contudo, na questão da segurança regional, a atuação sul-africana é deficitária. Em relação ao Zimbábue e ao governo controverso de Robert Mugabe, os EUA cobram maior comprometimento da diplomacia sul-africana em conter este Estado falido.

Índia, Brasil e África do Sul são líderes normativos⁹¹ (*norm leaders*), isto é, promovem a construção de normas no âmbito internacional. De acordo com Finnemore e Sikkink (1998), normas são padrões de comportamento apropriado para atores com uma dada identidade. Neste sentido, as normas podem desempenhar dois papéis: mudança e constrangimento do comportamento dos atores; à medida que as normas e as idéias que as compõem são alteradas, o comportamento dos atores também o é. A liderança normativa da coalizão é exercida de três formas: (i) promoção de novas normas e garantia do cumprimento destes padrões de comportamento, sobretudo junto a seus pares e suas regiões; (ii) desafio às normas construídas e impostas pelos países desenvolvidos; (iii) ou apoio a tais normas, o que pode provocar tensões com os países em desenvolvimento, já que esta decisão pode ser

⁹⁰ Este Acordo (1979) regula a exploração e uso da usina de Itaipu por Brasil, Argentina e Paraguai.

⁹¹ China e Malásia também são considerados *norm leaders* do “novo Sul”. Para a definição conceitual de novo Sul e análise destes países enquanto líderes normativos, ver capítulo 3º, “The Rise of the New South, 1990-2005”, de Alden, C.; Morphet, S.; Vieira, M.A. (2010) **The South in world politics**. Nova York: Palgrave Macmillan.

entendida como cessão aos interesses dos países do Norte – *bandwagoning*⁹² – o que enfraquece as posições e interesses do Sul no Sistema Internacional.

O papel de poder normativo dos países do IBSA é observado na questão da saúde pública e propriedade intelectual que, conforme visto no Capítulo 2, demonstrou a capacidade destes Estados em alterar os padrões de comportamento não apenas de países em desenvolvimento, mas também dos desenvolvidos. Esta liderança, ao promover o licenciamento compulsório em casos de emergência nacional, circunstâncias de extrema urgência e práticas anticompetitivas como norma, permitiu a aprovação de documento o qual expressa que o Acordo TRIPS não deve impedir a proteção da saúde pública e o acesso a medicamentos para todos. Esta ação coletiva contribuiu, juntamente com outros *norm leaders* como o UNAIDS, os EUA e redes transnacionais de ONGs, para a securitização do HIV/Aids, enquanto norma. Neste sentido, Vieira afirma (2008: 152. Tradução nossa)

O Acordo de Doha de 2001 foi um passo sem precedentes rumo à securitização de graves doenças epidêmicas. Também, foi entendido como uma vitória significativa de Estados (relativamente) pequenos contra os poderosos interesses econômicos do Norte. [...] Estes desenvolvimentos produziram impactos em cascata e de competição, com o objetivo de igualar este feito, no restante do mundo em desenvolvimento.

Hodiernamente, por meio da coalizão trilateral, Índia, Brasil e África do Sul trabalham sua liderança normativa na questão dos direitos de propriedade intelectual sobre a biodiversidade e conhecimentos tradicionais, defendendo a criação de um regime internacional sobre acesso a recursos genéticos e conhecimento tradicional que regulamente a atribuição de direitos de PI a estes recursos.

Um dos principais desafios do IBSA remete, justamente, a seu papel de líder normativo; é preciso que a coalizão explore mais esta liderança em outras questões. Sugere-se que o Fórum contribua para a construção de normas na questão da igualdade de gênero, tema marcadamente presente em diversos documentos do Fórum e no qual os três países comprometeram-se a atuar juntos na implementação da Plataforma de Pequim para Ação. Também, o IBSA conta com uma instância paralela, o Fórum de Mulheres, que se reúne anualmente às margens das Reuniões de Cúpula, além de promover eventos que discutem a situação da mulher nos três países e promovem o intercâmbio de melhores práticas sobre inclusão e igualdade da mulher.

⁹² Ver Walt, S. M. (1987) **The origins of alliances**. Ithaca: Cornell University Press.

O Fórum IBSA pode, ainda, agir como *norm leader* na questão das mudanças climáticas, já que o Fórum aborda a questão desde 2003, na Declaração de Brasília e, posteriormente, em todas as Declarações de Cúpula, advogando a transferência de tecnologia limpa para o mundo em desenvolvimento e promovendo as ações estipuladas pela Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima. Ainda, estes países, juntamente com China, mostram-se essenciais para um acordo vinculante e efetivo sobre mudanças climáticas, pois ao destacar o impacto desproporcional das mudanças climáticas em países em desenvolvimento e defender responsabilidades comuns, mas diferenciadas entre os países na redução de emissão de gases estufa, atuam como mediadores entre as posições dos países do Sul e do Norte. Romy Chevallier (2009: 24-25. Tradução nossa) aponta as principais áreas em que os países IBSA devem ampliar sua contribuição e destaca o *know-how* de cada um dos membros da coalizão:

Todos os membros do IBSA fizeram progresso em setores específicos de política energética e mudanças climáticas e estão, portanto, em uma posição de compartilhar informações e competência técnica. O Brasil, por exemplo, realizou grandes avanços no uso de fontes de energia renováveis para a mistura de combustível com etanol. Esta iniciativa tem grande potencial de crescimento e de ser transferida para outros países com perfil de emissões similar. O Brasil também é um grande produtor de energia hidráulica que poderia servir de modelo para a África do Sul e a Índia. Novamente, as políticas da Índia de auxílio a desastres poderiam ser um modelo para outros Estados. Este país também tem desbravado o setor de recursos renováveis, particularmente a geração de energias eólica e solar. A África do Sul, por outro lado, é defensora da adaptação e lidera sua região na produção de cenários econômicos para a trajetória de baixo carbono. O país também tem sido proativo na Pesquisa&Desenvolvimento de tecnologias de Captura e Estocagem de Carbono (CCS).

Outro questionamento comum ao Fórum diz respeito à continuidade desta coalizão após o término dos mandatos dos governos que iniciaram o G-3 e, em especial, do brasileiro, tendo em vista a possibilidade da vitória de um candidato à Presidência do partido de oposição, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Relativamente à Índia e à África do Sul, ambas passaram por mudança de governo em 2007 e 2009, respectivamente, e a ênfase da política exterior destes países para com o IBSA manteve-se a mesma.⁹³

⁹³ Em 2008, o então candidato à Presidência da República Sul-Africana e atual Presidente, Jacob Zuma, afirmou que “considera o IBSA crucial e que a cooperação Sul-Sul é matéria estratégica. Dessa forma, em meu governo, qualquer mudança só poderá ser no sentido de fortalecer ainda mais o IBSA” (Informação extraída do telegrama Nr. 00523, de 14 de julho de 2008, obtido a partir de pesquisas nos arquivos de telegramas ostensivos do Itamaraty).

O funcionamento do Fórum IBSA requer a combinação de três dimensões, quais sejam: coordenação governamental, apoio da sociedade e capacidades materiais. Destas, observa-se que a primeira dimensão, coordenação governamental, é a que recebe maior ênfase – reflexo direto do compromisso dos mais altos níveis hierárquicos institucionais do Fórum: Chefes de Estado/Governo e Ministros das Relações Exteriores. Proximamente, a dimensão do apoio societal se mostra ainda incipiente nos três países e carece de mais ações de divulgação do Fórum, conforme será analisado abaixo. Por fim, Índia, Brasil e África do Sul, enquanto países intermediários ou potências médias, possuem capacidades materiais significativas no contexto regional, porém limitadas no plano global. Ainda, não há uma homogeneidade de capacidades intra-coalizão, o que pode ser um fator de enfraquecimento do Fórum em negociações multilaterais, já que produz interesses distintos. Por exemplo, o Estado indiano, enquanto um poder nuclear e detentor de maior capacidade material no Fórum, possui interesses próprios e diversos dos defendidos por Brasil e África do Sul nesta matéria, aproximando-se da posição dos EUA.

As ações implementadas na cooperação setorial, o Fundo IBSA e a estruturação da coordenação política revelam o alto grau de comprometimento governamental em fortalecer o Fórum, o que permitiu certo grau de sustentabilidade e enraizamento da iniciativa trilateral nas burocracias diplomáticas, principalmente no Itamaraty. Assim, aponta-se a tendência de continuidade⁹⁴ nas ações promovidas pelo Fórum, pois além de se alinharem com as diretrizes históricas da política externa brasileira – universalismo, cooperação para desenvolvimento e autonomia –, também contribuem para a afirmação destes países no cenário internacional e aumenta o poder de barganha destes perante os países com maior poder.

Por outro lado, a iniciativa IBSA não deve se restringir ao âmbito governamental. Uma das chaves para a continuidade do Fórum reside na participação da sociedade civil (burocracias, gestores de políticas, analistas de negócios e ONGs). Apesar de algumas ações pontuais, como os Fóruns People-to-People, de Mulheres e Empresarial, o IBSA mostra-se uma coalizão essencialmente governamental e não tão difundida entre as sociedades de seus países. Em particular, deveria ser encorajada a participação do setor privado e de entidades responsáveis pela promoção de negócios e federações de indústrias, como Federação Indiana

⁹⁴ A visão dos *policymakers* brasileiros, por meio do Sr. Embaixador Gilberto Fonseca Guimarães de Moura, em suas Considerações Finais ao Seminário Internacional “New Directions in the ‘South’? An assessment of the India, Brazil, South Africa Dialogue Forum (IBSA)” (Rio de Janeiro, 23-24 junho de 2009), é a de que mesmo que o Fórum, enquanto coalizão institucionalizada, sofra um declínio de ênfase na política exterior de um governo oposicionista pós-2010, as ações de cooperação e a coordenação política em organismos multilaterais permanecerão.

de Câmaras de Comércio e Indústria (FCCI), Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil e a Câmara Sul-Africana de Comércio e Indústria.

A baixa permeabilidade do IBSA nas sociedades nacionais dos Estados-membros pode ser atestada pela comparação dos eventos realizados no âmbito do Fórum. Entre os anos de 2008-2009, foram promovidos um total de oitenta e sete eventos, porém apenas nove deles envolvem grupos não-governamentais. (DIBAS, website).⁹⁵ Destes, cinco tiveram caráter acadêmico e apenas um voltado para os empresários nacionais.

A coordenação⁹⁶ política intra-IBSA revela-se um desafio importante a ser superado pelos Pontos Focais e respectivos Ministérios ao longo dos quase sete anos de existência da coalizão. Nota-se que esta dificuldade endógena prejudica a eficiência do Fórum e se torna um obstáculo para a implementação de ações pela instância inferior, os Grupos de Trabalho. Aponta-se como causas principais disto a diferença de capacidades burocráticas entre os três países, principalmente entre a África do Sul⁹⁷ e os demais membros do IBSA e a pouca divulgação do Fórum e seus objetivos por partes dos Ministérios de Relações Exteriores – fato notório na burocracia brasileira.

O país africano é o menor dentre os três, como pôde ser observado na Tabela 3.1 do Capítulo 3, na qual os principais dados demográficos e econômicos destes países foram apresentados. De forma semelhante, o Departamento de Negócios Exteriores sul-africano possui menor capacidade burocrática e sua Academia diplomática mostra-se relativamente incipiente, quando comparada às dos outros Estados-membro do IBSA. Isto ocorre, também, devido aos novos constrangimentos e oportunidades para a África do Sul pós-apartheid, que precisa balancear sua proeminência na região com o novo papel democrático que exerce desde 1994:

⁹⁵ São eles: Seminário Internacional “New Directions in the ‘South’? An assessment of the India, Brazil, South Africa Dialogue Forum (IBSA)”; Seminário “Brasil, Índia e África do Sul: construção de novas identidades estratégicas internacionais”, organizado pela Escola de Guerra Naval (Rio de Janeiro, 23 de junho); Seminário do Woodrow Wilson Center denominado “Emerging Powers: India, Brazil and South Africa and the Future of South-South Cooperation” (Washington, 22 de maio), todos em 2009. Em 2008, Intercâmbio Cátedra IBAS; Fórum de Discussão trilateral entre empresários IBAS; Seminário para Operadores de Turismo; Seminário Acadêmico IBAS - Índia-Brasil-África do Sul; II Seminário Acadêmico do Fórum de Diálogo IBAS; Seminário “Gênero e Macroeconomia: uma abordagem feminista”.

⁹⁶ Segundo Alexander (1993: 331 *apud* Nogueira, 2009: 74) a coordenação é “definida como uma atividade voluntária realizada por uma organização ou um sistema interorganizacional direcionada para as decisões e ações das subunidades ou da organização constituintes. Essa coordenação se manifesta tanto no processo quanto na estrutura.”

⁹⁷ Garth LePere, diretor executivo do Institute of Global Dialogue, em exposição no Seminário Internacional “New Directions in the ‘South’? An assessment of the India, Brazil, South Africa Dialogue Forum (IBSA)”, afirmou que devido a esta diferença de capacidades, o Fórum IBSA representa, em certa medida, um fardo administrativo para o Departamento de Negócios Exteriores da África do Sul.

Outro desafio para as relações exteriores pós-apartheid foi a emergência de múltiplos atores na formatação, determinação e, finalmente, na implementação da política externa. Isto pode não ser uma surpresa em uma era na qual a política exterior encerra, entre outros, a importância dos mercados financeiros globais, conexões comerciais regionais e internacionais, preocupações ambientais, novas formas de governança global e etc., porém esta emergência apresentou sérios problemas de coordenação para o Departamento de Negócios Exteriores. O Departamento comumente se viu em situações confusas, se não em completa oposição a uma variedade de atores, incluindo o Parlamento e outros Departamentos de Estado, como o de Comércio e Indústria, Defesa, Inteligência e Finanças. Isto permitiu que fossem feitas acusações de incoerência e opacidade na formulação da política externa. (LePere, 2009: 4)

Tradicionalmente, o Itamaraty é conhecido por seu insulamento em relação à formulação e implementação da política externa brasileira e este distanciamento é percebido na articulação doméstica entre o MRE e os demais Ministérios que compõem os Grupos de Trabalho. Também, conforme exposto acima, este isolamento dificulta a maior, e necessária, participação da sociedade civil na iniciativa IBSA, em especial dos órgãos ligados ao meio empresarial e de negócios.

A coordenação política intra-Fórum também é influenciada pelos interesses nacionais, prioridades e nuances de política externa dos três países, nos campos global e regional. No caso do IBSA, a análise dos documentos e declarações do Fórum aponta para maior convergência de interesses do que divergência. Convergência, aqui, não significa completa igualdade de interesses e posições, mas sim, que os países e suas burocracias diplomáticas conseguem trabalhar em conjunto, apesar da diversidade existente.

Outro desafio significativo para o Fórum remonta à questão comercial, que ainda se mostra aquém das expectativas iniciais do bloco. Apesar do importante crescimento bilateral no comércio corrente desde a institucionalização do IBSA (vide Gráficos 2.1 e 2.2, Capítulo 2), o comércio bilateral existente entre estes países é bastante fraco – a África do Sul representa menos de 1% da balança comercial brasileira e a Índia, um pouco mais: 1,25%; já o comércio indo-sul-africano movimentava cerca de US\$4 bilhões anualmente. O Fórum atingiu em 2007 seu primeiro objetivo comercial, que foi o de superar os US\$10 bilhões no comércio trilateral, porém este número ainda é tímido se comparado ao tamanho das economias destes países, principalmente a brasileira e a indiana. Entende-se, aqui, que esta baixa sinergia comercial ocorre porque as oportunidades para tal são reduzidas, já que muitos dos produtos de exportação destes países não possuem complementaridade e competem no mercado internacional.

Para ampliar as possibilidades de comércio, o GT de Comércio e Investimentos elaborou documentos que estipulam medidas de facilitação do comércio trilateral; ainda, tem trabalhado em uma proposta conjunta de estabelecimento da área de livre comércio entre Índia, Mercosul e SACU, o que pode significar uma maior dinamização do comércio inter-regional e, conseqüentemente, intra-bloco.

Desde sua consolidação, em 2006, questiona-se sobre as possibilidades de alargamento do IBSA e inclusão de outros países do Sul. Este questionamento remonta às origens do Fórum que, a partir de proposta sul-africana realizada em 2001, pretendia ser uma contrapartida ao G-8,⁹⁸ constituindo-se num “G-8 do Sul”. A sondagem da África do Sul incluiu, além de Índia e Brasil, China e Arábia Saudita, porém estes últimos foram descartados por não possuírem credenciais democráticas, o que poderia comprometer a legitimidade da coalizão. Ademais, o histórico de conflitos nas relações sino-indianas também contribuiu para a reformulação organizacional do IBSA. O Senhor Conselheiro João Genésio de Almeida Filho, Chefe da DIBAS, aventa outras duas hipóteses para a recusa da coalizão nos moldes propostos pela República Sul-Africana:

Ainda quanto à composição do novo grupo, países não-convidados poderiam ter manifestado seu descontentamento com a África do Sul e se apresentado como candidatos naturais a compor qualquer grupo que se pretenda como expressivo dos anseios dos países em desenvolvimento. Poderiam, mesmo no caso de países africanos, ter colocado Pretória em uma situação desconfortável, argumentando que teriam sido preteridos porque o governo sul-africano não desejava a companhia de concorrentes continentais em um grupo que, se alcançasse o objetivo de se tornar interlocutor do G-8, teria seguramente prestígio internacional.

[...]

A segunda ordem de resistência à proposta sul-africana encontrar-se-ia na ênfase dada à interlocução com o G-8. Essa formulação, afinal, deixava ao grupo do Norte a última palavra sobre a iniciativa: se as maiores economias do mundo recusassem a interlocução, tirariam a razão de ser da iniciativa proposta pela África do Sul. (2009: 20-21)

Ao abordar o alargamento do Fórum, a China é considerada – principalmente pelo meio acadêmico – como um sólido candidato, o qual fortaleceria o bloco, principalmente no aspecto econômico e material. A entrada da China, ainda, parece natural já que participa junto com Brasil, Índia e Rússia do BRIC, grupo institucionalizado em 2009. Entretanto, a República Popular da China não possui regime democrático e este é um dos princípios

⁹⁸ Grupo criado em 1975, a partir de iniciativa do Presidente francês Valéry Giscard d’Estaing, que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, mais a Rússia.

fundacionais do IBSA, reafirmado em diversas oportunidades, como na I Reunião de Cúpula do IBSA (2006. Grifo nosso):

Criado em 2003, o Fórum de Diálogo IBAS desempenha papel cada vez mais importante nas políticas exteriores da Índia, Brasil e África do Sul. Tornou-se instrumento útil para a promoção de coordenação cada vez mais estreita sobre temas globais entre *três grandes democracias* multiculturais e multirraciais da Ásia, América do Sul e África, e contribuiu para dar relevo à cooperação trilateral Índia-Brasil-África do Sul em áreas setoriais.

Ademais, a concertação política e ação coletiva do Fórum, no âmbito multilateral, poderiam ser prejudicadas pela rivalidade bilateral sino-indiana em diversos assuntos regionais, como problemas de fronteira não-resolvidos, disputa por acesso a recursos, em particular petróleo, apoio indiano à independência do Tibet e a relação da China com o Paquistão, o que representa um incômodo para a diplomacia regional da Índia. Sumit Ganguly, Professor de Ciência Política da Universidade de Indiana, em entrevista ao Council on Foreign Relations, afirma que a Índia, apesar de não desejar uma relação conflituosa com a RPC, observa com atenção o crescimento desta e, caso este não seja pacífico, o país diz estar preparado para lidar com a situação. Minxin Pei, diretor do Programa China do Claremont McKenna College, em mesma entrevista, afirma que a China passou a considerar o crescimento indiano apenas recentemente e que a RPC entende que os dois países não estão no mesmo patamar. (Ganguly; Pei, 2009)

Outro fator que dificulta a aproximação IBSA-China é a percepção deste como um gigante econômico,⁹⁹ cujo peso o diferencia de Índia, Brasil e África do Sul e poderia desequilibrar significativamente a coalizão, gerando um comportamento de *bandwagoning* por parte dos demais membros. Maria Regina Soares de Lima (2005) destaca, ainda, que a inclusão da China reduz a variedade de interesses comuns entre os países do Fórum, o que contribui para dificultar a coordenação da ação coletiva.

A expansão do IBSA não representa apenas uma reflexão acadêmica, mas também reflete os interesses reais de outros países em aderir à coalizão. Egito e Irã demonstraram

⁹⁹ Este estudo considera o Estado chinês uma potência regional e não uma superpotência. Isto se dá pois o país ainda precisa lidar com sérias tensões internas que podem coibir o forte ritmo de crescimento econômico. Ademais, a RPC não é reconhecida como uma potência em três áreas fundamentais: financeira, militar e normativa. Mais significativamente, nesta última área, o país demonstra não ter capacidade de produzir novas regras e normas que sejam endossadas pelos outros países e busca se integrar ao sistema normativo vigente, que foi arquitetado pelas potências ocidentais, sobretudo os Estados Unidos, no pós-2ª Guerra Mundial. Assim, apesar do grande crescimento econômico e sua posição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU a destacarem e descolarem das demais potências regionais, a integração da China à ordem internacional contemporânea, a aceitação da hegemonia estadunidense e sua falta de recursos militares e normativos reforçam sua condição atual de potência regional asiática.

publicamente a vontade de integrar a coalizão, contudo os regimes não-democráticos destes países¹⁰⁰ e a enorme discrepância de votos no âmbito da ONU fizeram com que Nova Delhi, Brasília e Pretória recusassem a entrada destes Estados como membros formais do IBSA. Além destes, o Japão demonstrou interesse em se aproximar do IBSA, de forma *ad hoc*, isto é, com finalidade específica e não com status de Estado-membro.

O interesse japonês, manifesto apenas no âmbito diplomático,¹⁰¹ fez com que o Fórum discutisse formas de interlocução com terceiros países, no formato 3+1. Em 2008, o IBSA concordou em interagir com outros países no formato 3+1 nos três pilares do Fórum: concertação política, cooperação setorial e auxílio a países de menor desenvolvimento, por meio do Fundo IBSA. Desta forma, no primeiro pilar, o Japão poderia participar das reuniões dos Pontos Focais e/ou de Chanceleres, a partir do consenso de todos os membros e de um tema específico ou agenda que justifique tal participação.

No âmbito da cooperação setorial, um ou mais GTs poderão aceitar a participação de um terceiro país em atividades específicas ou por um período de tempo determinado, a partir de solicitação do mesmo e aprovação dos representantes indianos, brasileiros e sul-africanos nos GTs. Finalmente, a colaboração de país não-membro poderá ser aceita no Fundo IBSA para a consecução de projetos em países menos desenvolvidos, desde que este colabore financeiramente e participe das decisões relativas ao projeto apoiado.¹⁰²

Todavia, em junho do ano seguinte, a África do Sul recuou da decisão de apoiar a interação IBSA+Japão, alegando que a realização de uma reunião com a participação japonesa naquele ano era prematura e que este tipo de parceria exigiria discussões mais aprofundadas acerca de suas modalidades. Neste contexto, entende-se que o Fórum ainda se encontra em um momento de *amadurecimento*, no qual os países buscam compreender e balancear os diferentes interesses, recursos de poder – duro e brando – e capacidades que possuem, em um processo de aprendizagem social (ver Narlikar, Tussie; 2004).

¹⁰⁰ Embora o Egito seja uma república presidencialista multipartidária, nota-se que, na prática o atual Presidente, Mohamed Hosni Mubarak, encontra-se no poder desde outubro de 1981 e se utiliza de manobras jurídicas para se manter no poder.

¹⁰¹ Informações extraídas dos telegramas Nr. 00677 e 00512, de 28 de novembro de 2008 e 05 de junho de 2009, respectivamente, obtidos a partir de pesquisas nos arquivos de telegramas ostensivos do Itamaraty.

¹⁰² Vide telegrama Nr. 00677, supracitado. A vontade de participação japonesa, porém, restringia-se no nível da concertação política, em temas globais de interesses comuns aos quatro países, como a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU.

4.2 A inserção do Fórum IBSA na agenda da política externa brasileira: algumas reflexões

O Fórum IBSA iniciou-se como coalizão efêmera, não-institucionalizada, durante o segundo mandato de FHC, como resultado da negociação conjunta dos três países na questão das patentes e antiretrovirais em 2001, no âmbito da OMC, e da aproximação trilateral ocorrida em meados deste século. Desde 2003, quando foi institucionalizado, o IBSA transformou-se em aliança permanente de cooperação e diálogo.

Conforme visto no Capítulo 1, a diplomacia do governo Lula não representa uma ruptura com os princípios e diretrizes da política exterior brasileira desde a década de 1960, mas sim, apresenta algumas nuances que o diferenciam de seu antecessor, como o enfoque na Cooperação Sul-Sul e a busca da autonomia pela diversificação. Estas nuances foram possíveis a partir da combinação de dois fatores: a dimensão ideológica do Partido dos Trabalhadores e a conjuntura do Sistema Internacional que, no imediato pós-Guerra Fria e principalmente em meados do século XXI, fornece condições para o ressurgimento do Sul.

A Cooperação Sul-Sul, na política exterior do Brasil, se desdobra em duas vertentes: a primeira, relativa à América do Sul e ao Mercosul, na qual o país busca consolidar sua posição como líder regional¹⁰³ e a segunda, relativa aos outros Estados *system-affecting*,¹⁰⁴ como China, Índia e África do Sul, na qual pretende liderar a ação coletiva e fortalecer sua posição negociadora no cenário internacional.

A fim de compreender o papel do Fórum IBSA na agenda da política externa brasileira, faz-se necessário abordar brevemente o processo de internalização da coalizão no Ministério das Relações Exteriores. Quando da institucionalização do Fórum, em 2003, o Itamaraty designou a criação da CIBAS, Coordenação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, no âmbito da Subsecretaria Geral Política II (SGAP II). Inicialmente, a CIBAS possuía apenas um diplomata lotado, que era o responsável pela gestão das atividades do Fórum, relação com os outros dois membros e coordenação com os demais Ministérios do governo brasileiro.

¹⁰³ Miriam Saraiva (2007) argumenta, contudo, que esta liderança regional aproxima-se mais do conceito de hegemonia. Burges (2008: 71-72) qualifica a hegemonia regional brasileira de consensual, ou seja, “um tipo de ordem na qual o *hegemon* é o ator que formula, organiza e administra a hegemonia; que trabalha para garantir que todos os outros atores estejam incluídos no projeto”. A força deste tipo de hegemonia reside não só na capacidade de criar ordem, mas também na habilidade do *hegemon* em agregar os interesses dos demais países.

¹⁰⁴ Definição cunhada por Robert Keohane que abrange países que dispõem de capacidades e recursos relativamente limitados, quando comparados às potências, porém têm um perfil internacional assertivo, que valorizam o multilateralismo e a ação coletiva com países semelhantes, com o objetivo de influenciar decisões no cenário internacional. Ver também Lima (2005).

Com o adensamento da cooperação trilateral, a ampliação da coordenação política e a consolidação dos dezesseis Grupos de Trabalho, a burocracia brasileira compreendeu a necessidade de ampliar a unidade responsável pelo IBSA. Assim, em 2008, a CIBAS passou a ser designada Divisão do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (DIBAS), sob responsabilidade direta do Departamento de Mecanismos Regionais (DMR). Atualmente (fevereiro 2010), a DIBAS é composta por sete diplomatas e chefiada pelo Conselheiro João Genésio de Almeida Filho.¹⁰⁵

No entendimento desta burocracia diplomática,¹⁰⁶ a base de sustentação da coalizão encontra-se nas relações bilaterais mantidas por estes países desde meados do século XX, o que encontra ressonância em sua contraparte indiana. Para estas, antes de ser trilateral, o IBSA deve ser entendido como uma iniciativa de relações entre Brasil-África do Sul, Brasil-Índia e Índia-África do Sul, a qual contribui para o fortalecimento dos relacionamentos bilaterais, principalmente entre as partes indiana e sul-africana, pois a primeira, por meio do IBSA, tem ampliado seus laços políticos com a República Sul-Africana, não se restringindo somente à proximidade histórica com o CNA.

O Itamaraty considera que o IBSA tem construído uma identidade própria, cujas força e legitimidade residem, sobretudo, nas credenciais democráticas e no *soft power* de seus países. Consequentemente, a diplomacia brasileira adota um discurso cauteloso com relação à ampliação do IBSA, pois não se trata de agregar um ou mais países, simplesmente, mas sim, reconstruir a identidade do Fórum, em uma eventual expansão da coalizão.

Ainda, verifica-se que não há uma incompatibilidade entre as agendas regional, trilateral e multilateral do país, pois estas não são estanques e dialogam entre si. Os formuladores de política externa entendem a paz e segurança regionais como o bem diplomático maior e o Brasil, enquanto “naturalmente vocacionado”¹⁰⁷ para ser líder da América do Sul, deve procurar garantir este bem público. Por isto, o país arca com os custos de liderança na região, ao realizar atos que pareçam generosos – sem o ser necessariamente – e sacrifícios no curto prazo, a fim de estreitar laços e aumentar a confiança de seus vizinhos.

¹⁰⁵ A título de comparação, o Mercosul, uma das prioridades da PE do governo Lula, possui duas divisões no MRE: Divisão de Coordenação Econômica e Assuntos Comerciais do Mercosul e a Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Sociais do Mercosul. Somadas, possuem oito diplomatas lotados, o que contribui para demonstrar a importância crescente do Fórum IBSA na política exterior brasileira.

¹⁰⁶ Informações obtidas em entrevistas realizadas no Ministério das Relações Exteriores do Brasil, com solicitação de não-identificação, em outubro de 2009.

¹⁰⁷ Termo utilizado por diplomata do MRE, em entrevista à autora; na mesma, este *policymaker* afirmou que o Brasil deve procurar exercer uma “diplomacia ética”, nos planos regional e global, nos mesmos moldes daquela exercida por Robert Cook, Chanceler britânico entre os anos de 1997 e 2001. Para o conceito de diplomacia ética, ver o discurso realizado por Cook na Câmara dos Comuns, em maio de 1997. Disponível em: <<http://www.johnpilger.com/page.asp?partid=179>>. Acesso em 13 jan 2010.

Neste sentido, o Brasil busca aproximar a região e, em especial, os países do Mercosul, da iniciativa trilateral. O fornecimento dos bens públicos supracitados garante à região que o Brasil não a está substituindo em sua política externa, mas que o Fórum trilateral representa mais uma oportunidade de inserção estratégica internacional. Nota-se que, inicialmente, a América do Sul possuía uma postura de indiferença para com a iniciativa, o que vem sendo gradualmente substituído por uma postura de aproximação e interesse econômico-comercial. Isto se deve às negociações para constituição da área de livre comércio entre Índia-Mercosul-SACU, as quais ocorrem sob nítida liderança brasileira, tanto no âmbito regional, quanto intra-coalizão.

Para o Brasil, não há clivagem entre seus interesses nacionais e o comprometimento global com as necessidades dos países em desenvolvimento. Existem diferenças, mas estas não impedem a posição negociadora brasileira, sua busca pelo consenso e pela coerência em suas relações internacionais, dos quais decorre a legitimidade do país no plano internacional. Neste sentido, o estudo dos documentos e discursos referentes ao IBSA permite afirmar que os principais temas da coalizão estão plenamente alinhavados aos objetivos e temas abordados pela política externa, não apenas do governo Lula, mas também aos objetivos históricos da PE brasileira. Dentre eles, destacam-se: maior representatividade global no Sistema ONU, por meio da reforma organizacional e de seu Conselho de Segurança; promoção de uma globalização inclusiva e justa; melhoria nas regras do sistema multilateral de comércio e defesa de mais oportunidades de desenvolvimento para os países do Sul.

Esta coalizão também se revela estrategicamente importante para o Brasil, na medida em que permite ao país agir como organizador da ação coletiva intra-Fórum e também junto a outros países intermediários. Conforme Celso Amorim afirmou na 2ª Cúpula de Chefes de Estado do IBSA em 2007, o Fórum deve ser visto como um elemento que cria sinergia para outras formas de cooperação Sul-Sul. Isto é, o Brasil busca por meio do G-3 ampliar e diversificar seus parceiros estratégicos no Sul com o objetivo de alcançar autonomia no Sistema Internacional e fomentar o desenvolvimento interno do país.

A iniciativa de Índia, Brasil e África do Sul representa, para a PE brasileira, o aproveitamento de oportunidades no cenário internacional, sem que haja um descuido das tradicionais relações do país com os desenvolvidos (EUA, UE, Japão). Desta forma, concorda-se com afirmação de Paulo Fagundes Vizentini (Oliveira, Lessa; 2006: 190. Grifo nosso):

[O] Itamaraty, em lugar de concentrar-se na tentativa de cooperação com países em relação aos quais somos secundários e em relação a mercados grandes, mas saturados, buscou os espaços não ocupados. Ao nos aproximarmos dos vizinhos sul-americanos, especialmente os andinos, da África Austral, países árabes e de gigantes como a Índia, China e Rússia, nossa diplomacia logrou um avanço imediato e impressionante, com grandes perspectivas comerciais.

[...]

Além disso, a cooperação com esses países permitiu a construção de alianças de “geometria variável”, como o G-3 ou G-20, com influência marcante no plano global. *Em lugar de uma diplomacia de forte conteúdo ideológico, o Brasil desenvolveu uma postura ativa e pragmática.*

Por fim, entende-se que o IBSA, embora seja relevante para a agenda da política externa brasileira e produza resultados tanto simbólicos quanto práticos, não se constitui na principal prioridade diplomática brasileira, mas sim em uma de suas áreas prioritárias. Isto ocorre, pois o país atua como *global player* na arena internacional, elencando várias prioridades para a política externa brasileira – América do Sul/Mercosul, Estados Unidos, países *system-affecting* e organismos multilaterais – e agindo em diversas frentes simultaneamente. Esta forte atuação internacional do país, por meio de seu Presidente e do Itamaraty, reflete o otimismo e vontade política que o Brasil possui de se tornar um ator protagonista no Sistema Internacional.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou avaliar o papel que o Fórum IBSA desempenha na agenda da Política Externa Brasileira, por meio da análise das principais diretrizes da diplomacia do governo Lula, com o intuito de verificar se o IBSA encontra ressonância na linha de ação diplomática e qual o grau desta ressonância. Ademais, foram analisados o processo de construção da coalizão trilateral e os principais pontos de atuação trilateral da coalizão no Sistema Internacional.

Os países IBSA são considerados líderes regionais e a cooperação trilateral deve ser compreendida como um esforço cooperativo Sul-Sul. Isto é, um esforço por meio do qual países em desenvolvimento promovem um maior intercâmbio entre si, com o objetivo de avançar em seu desenvolvimento social, econômico e político. A política exterior do governo Lula confere ênfase importante à cooperação Sul-Sul ao advogar parcerias e coalizões com países intermediários e em desenvolvimento, que possuam interesses convergentes aos brasileiros; portanto, a diplomacia brasileira prima pela diversificação de seus parceiros e mantém o cunho estratégico e substantivo destas parcerias.

Os antecedentes da institucionalização da coalizão, por meio da recuperação das relações bilaterais entre Brasil-África do Sul, Brasil-Índia, e Índia-África do Sul permite afirmar que houve um efeito de *spillover* nestas relações, que se iniciaram centradas nas questões de Ciência&Tecnologia e comércio, mas ao longo dos anos 1990, ampliaram-se para outras áreas cooperativas, tais como: transportes, infraestrutura, meio ambiente e saúde pública. O transbordamento das relações bilaterais levou os *policymakers* à percepção de que os três Estados possuíam grande potencial para a cooperação trilateral e os esforços para institucionalizar este potencial começaram em 2003.

A partir deste estudo, pode-se perceber que os objetivos do IBSA, explicitados na Declaração de Brasília e Declarações Conjuntas de Chefes de Estado, estão plenamente alinhados com as principais grandes linhas de atuação da política exterior do governo Lula, quais sejam: relações com líderes regionais (dentre eles, África do Sul e Índia), aumento do número de membros permanentes e com poder de veto do Conselho de Segurança da ONU, participação em negociações multilaterais e defesa de regras econômico-comerciais que atendam aos interesses dos países em desenvolvimento.

A questão da Aids, na agenda do IBSA, não se restringe a preocupações de saúde pública, mas é considerada uma grave ameaça à segurança humana e, desta forma, pode ser

percebida em vários documentos acordados no âmbito da coalizão. A cooperação trilateral nesta questão é anterior à institucionalização formal do IBSA e foi essencial para a aproximação dos três países no final da década de 1990 e início do século XXI. Pode-se afirmar que as atividades coletivas empreendidas pelos três países na OMS, OMC e ONU, concernentes ao HIV/Aids e ao acesso universal à terapia anti-retroviral foram fundamentais para a criação do Fórum.

Ainda, conforme descrito no Capítulo 2, a epidemia da Aids é uma questão doméstica relevante para os três países, no sentido de que constrange o principal objetivo aspirado por estes: o desenvolvimento. Destarte, os países IBSA empregam sua política exterior como uma ferramenta para melhorar a resposta doméstica à epidemia, bem como para fortalecer sua posição de líderes do Sul. Em outras palavras, a cooperação em Aids no Fórum IBSA confere uma característica de poder brando a esta coalizão, enquanto coletividade e atores individuais no Sistema Internacional. O *soft power* permite que estes países exerçam poder de barganha ao negociar com países desenvolvidos e, assim, tenham maiores oportunidades de alcançar seus interesses.

Não apenas a questão da epidemia da Aids, mas também os temas de combate à fome e à pobreza estão fortemente presentes nos discursos e documentos do Fórum IBSA. Por meio das ações implementadas pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Social e do Fundo IBSA para o Alívio da Fome e da Pobreza, com diversos projetos apoiados em países de menor desenvolvimento relativo, a coalizão contribui para a permanência dos temas sociais na agenda internacional.

A análise dos discursos, documentos e dos resultados concretos alcançados pela parceria, realizada no Capítulo 3, demonstra que esta não atingiu todas as expectativas iniciais, levantadas a partir do forte potencial de seus Estados-membros. Se, por um lado, isto representa um efeito natural, por outro, traz à tona a reflexão de alguns pontos que prejudicam a concertação trilateral. Primeiramente, entende-se que a agenda de cooperação do IBSA é ambiciosa e, conseqüentemente, muito ampla o que dificulta a coordenação dos países, tanto intra-coalizão, quanto multilateralmente. Ao abordar temas tão diversos e numerosos, o Fórum termina por conferir uma abordagem superficial de todos, em vez de se aprofundar em pontos prioritários que possam trazer resultados práticos e concretos no curto prazo e, desta forma, fortalecer a imagem da parceria.

Em segundo lugar, os países IBSA necessitam consolidar sua posição de líderes regionais, a partir da aceitação de seus vizinhos, já que enfrentam a indiferença e, em graus distintos, resistências em suas respectivas regiões. Na questão da reforma do Conselho de

Segurança da ONU, observa-se que a África do Sul sofre considerável resistência por parte da União Africana, que não aceita a liderança sul-africana; Índia¹⁰⁸ e Brasil enfrentam situações semelhantes, embora em menor grau, por parte do Paquistão e da Argentina.

Outra questão que se mostra sensível para a realização dos potenciais do IBSA é a comercial. Embora a quantificação de resultados reduza a relevância dos escopos cooperativo, simbólico e político do Fórum, entende-se que é preciso incrementar significativamente o comércio trilateral. O aumento comercial não é facilmente realizável, pois estes países não são complementares na maioria de seus produtos exportados e, por vezes, competem no mercado internacional. Neste contexto, este trabalho considera que a breve constituição da área de livre comércio entre Índia-Mercosul-SACU será de crucial importância para a dinamização e incremento do comércio intra-IBSA e inter-regional; porém, esta iniciativa deve ser acompanhada por medidas que facilitem a logística comercial entre as regiões e que previnam possíveis desequilíbrios econômico-comerciais entre os países sul-americanos, africanos e a Índia.

Outrossim, infere-se que o Fórum IBSA ocupa um papel importante e estratégico na atual diplomacia brasileira, já que busca o fortalecimento da cooperação no âmbito multilateral em temas como paz e segurança, comércio e Ciência&Tecnologia. Ademais, o Brasil busca, por meio do IBSA, consolidar sua posição de líder dos países em desenvolvimento – inclusive em sua região – e exercer efetiva e proativamente a opção de voz no Sistema Internacional. A conjugação destes fatores permite ao país fortalecer os laços políticos e econômicos com África do Sul, Índia e outros países do Sul e, assim, construir canais que permitam atingir o principal objetivo da política externa brasileira: o desenvolvimento.

Um dos principais questionamentos endereçados ao Fórum IBSA diz respeito ao entendimento desta coalizão como força para mudança nas relações Sul-Sul ou como apenas uma coalizão efêmera de governos semelhantes. A partir das análises levantadas nos Capítulos 3 e 4, afirma-se que o IBSA não representa nenhuma destas extremidades: não se trata de uma coalizão efêmera, resultante de governos com alto grau de afinidade, apenas. Antes, apresenta-se como consequência de traço histórico presente nas relações bilaterais entre os três países, com forte ressonância nas diretrizes de PE do Brasil e que já passou, de forma bem sucedida, pelo teste da mudança de dois governos: o indiano e o sul-africano.

¹⁰⁸ O exercício da liderança regional para a Índia se mostra especialmente delicado, pois sua região é bastante turbulenta, com existência de organismos terroristas, Estados falidos e a forte presença da China. Porém, um dos caminhos para esta é fornecer, em conjunto com a RPC, paz e segurança regionais como bens públicos regionais a fim de angariar apoio e confiança de seus vizinhos.

Todavia, como a iniciativa trilateral ainda se encontra em uma fase de amadurecimento, não possui força suficiente para provocar alterações, sistêmicas e sub-sistêmicas, significativas.

Como reflexo deste período de amadurecimento, uma das principais perguntas que se coloca ao Fórum é: em qual direção o IBSA deve seguir? De cunho essencialmente normativo, esta pergunta oferece duas opções: arranjo cooperativo ou coalizão política;¹⁰⁹ aquela diz respeito à realidade do IBSA nestes sete anos e esta, a uma possibilidade do que o IBSA pode vir a ser no médio ou longo prazo. Os três países podem caminhar na direção de aprofundar a cooperação setorial trilateral, a cooperação em questões de interesse comum no âmbito multilateral e se fortalecer enquanto um arranjo cooperativo. Neste caso, a principal contribuição trilateral ao Sistema Internacional é introduzir novas características e modalidades cooperativas – o que o IBSA já faz, principalmente através de seu Fundo para alívio da fome e da pobreza.

A outra possibilidade representa um desafio maior, no sentido de enfatizar o primeiro pilar do Fórum, a concertação política, e demandar a melhoria da coordenação intra-coalizão, com o objetivo de torná-la plenamente política. A questão de mudanças climáticas pode ser chave na evolução do Fórum para uma coalizão política, pois as posições de Índia, Brasil e África do Sul, juntamente com a China, são essenciais para a continuidade das negociações multilaterais e para a confecção de um acordo efetivamente representativo das realidades de desenvolvimento socioeconômico, emissão de gases estufa e biodiversidade tão díspares quanto as que se observam entre os países do Norte e os do Sul. Representa, ainda, a oportunidade de estes países liderarem, de fato, suas regiões e, no limite, os países em desenvolvimento. A partir desta coordenação política, será possível garantir que seus interesses sejam contemplados, influenciando decisivamente nos resultados das negociações multilaterais e colaborando para o destravamento das tratativas acerca do tema.

Observa-se que, no início desta década, estes países foram bem-sucedidos em sua coordenação política e influência no processo de tomada de decisão nos fóruns multilaterais na questão do HIV/Aids e acesso a medicamentos. Contudo, esta atuação como bloco político esteve restrita a este tema específico, em que os três países possuem alto grau de sinergia; faz-se necessário que, à medida que o Fórum IBSA amadureça e seus laços cooperativos e políticos se aprofundem, os países busquem coordenar suas posições em questões outras que possuam relevância não apenas para si próprios, mas também para a agenda internacional.

¹⁰⁹ Há que se ressaltar que o IBSA possui elementos de coalizão política, conforme a concertação realizada nas instâncias superiores do Fórum demonstram. Porém, sua característica mais proeminente, até o momento, respeita à cooperação nos âmbitos tri e multilateral e, por esta razão, entende-se que o IBSA caracteriza-se como arranjo cooperativo.

No sentido de apontar proposições conclusivas sobre como superar as dificuldades e desafios relativos ao Fórum IBSA, este trabalho sugere que a coalizão aprofunde sua vertente de concertação e coordenação, para se constituir em uma coalizão política que possua força nas decisões políticas internacionais, nos planos Sul-Sul e global. Se por um lado, o próprio nome do IBSA, “Fórum de Diálogo”, revela que a ambição inicial desta aliança não era a de se tornar uma coalizão política, por outro, a geometria variável de poder do Sistema Internacional confere espaço para que os *decision makers* de Índia, Brasil e África do Sul tomem esta decisão, a qual permitirá que o IBSA seja uma força de transformação, capaz de induzir mudanças não só em suas regiões, mas também globalmente. Aqui, o Brasil, por meio de sua política externa, pode – e deve – desenvolver papel de protagonismo, por meio da organização da ação coletiva do Fórum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- III CONFERÊNCIA Nacional de Política Externa e Política Internacional: “O Brasil que vem aí”. (2008) **Conferência Índia**. Brasília: FUNAG.
- ACHARYA, A. (2007) The emerging regional architecture of world politics: a review essay. **World Politics**, 59: 629-652.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). (1996a) **Sessenta anos de política externa brasileira: crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: NUPRI-USP/Cultura Editores.
- _____. (Org.). (1996b) **Sessenta anos de política externa brasileira: diplomacia para o desenvolvimento**. São Paulo: NUPRI-USP/Cultura Editores.
- _____. (Org.). (2007) **A política externa do governo Lula: 2003-2005**. São Paulo: Marco Editora.
- ALDEN, C.; Le PERE, G. (2003) South Africa’s post-apartheid foreign policy: from reconciliation to revival? Adelphi Paper 362, **International Institute for Strategic Studies**, London.
- _____; VIEIRA, M. A. (2005) The new diplomacy of the South: Brazil, South Africa, India and trilateralism. **Third World Quarterly**, 26: 1077-1095.
- _____; MORPHET, S.; VIEIRA, M. A. (2010) **The South in world politics**. Nova York: Palgrave Macmillan.
- ALMEIDA, P. R. (2004a) **Relações internacionais e política externa do Brasil**. 2ª ed. rev. ampl. atual. Porto Alegre: UFRGS.
- _____. (2004b) Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 47(1): 162-184.
- _____. (2006) Uma nova “arquitetura” diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 49(1): 95-106.
- AMORIM, C. (2007) Nova política externa independente. In: **II Curso para Diplomatas Sul-Americanos**. Fundação Alexandre de Gusmão. Rio de Janeiro: a 20 de abril de 2007 – 1 DVD.
- ARBAB, F. (2006) India’s growing ties with Africa. **Strategic Studies**, 26(4). Disponível em <http://www.issi.org.pk/journal/2006_files/no_4/article/a2.htm>. Acesso em 05 maio 2009.

- ARBIX, G.; *et al.* (Org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois.** São Paulo: Editora UNESP e Editora Universidade de São Paulo, 2002.
- BARBOSA, R. (2008) Diplomacia da generosidade. **O Estado de São Paulo**, 13.05.2008. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080513/not_imp171705,0.php>. Acesso em 22 jun 2008.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. (1999) **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento.** 18ed. Petrópolis-RJ: Vozes.
- BERI, R. (2003) India's Africa policy in the post-Cold War era: an assessment. **Strategic Analysis**, 27(2): 216-232.
- BERNAL-MEZA, R. (2002) A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 45(1): 36-71.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores/Secretaria de Planejamento Diplomático. (2007) **Repertório de política externa: posições do Brasil.** Brasília: FUNAG.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. (2008) **First academic seminar of the IBSA Dialogue Forum.** Brasília: FUNAG.
- _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança comercial: países e blocos econômicos.** Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/depPlaDesComExterior/indEstatisticas/intCom_IntBloEconPaíses2009.php>. Acesso em 4 jan 2010.
- BURGES, S. W. (2008) Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the cold war". **International Relations**, 22 (1): 65-84.
- BUTLER, A. (2005) South Africa's HIV/AIDS policy 1994-2004: how can it be explained? **African Affairs**, 104(417): 591-614.
- CAMPOS, R. (1993) Reflexões sobre a política externa brasileira. Brasília: FUNAG/IPRI.
- CAMPOS, T. L. C. (2008) **Joining the domestic and the international: Brazil and India in the building process of G-20.** Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th Annual Convention, San Francisco, CA, USA, Mar 26, 2008. Disponível em <http://www.allacademic.com/meta/p253569_index.html>. Acesso em: 19 dez 2009.
- CEPALUNI, G. (2005) Regimes internacionais e o contencioso das patentes para medicamentos: estratégias para países em desenvolvimento. **Contexto Internacional**, 27(1): 51-99.
- CERVO, A. L. (1998) Eixos conceituais da política exterior do Brasil. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 41(n. esp. 40 anos): 66-84.

- _____. (2002) Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 45(1): 4-35.
- _____; BUENO, C. (2002) **História da política exterior do Brasil**. 2ed. Brasília: Editora da UnB.
- CHANG, H-J. (2004) **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora da UNESP.
- CHAKRABORTY, D.; SENGUPTA, D. (2006) IBSAC (India, Brazil, South Africa, China): a potential developing country coalition in WTO negotiations. **French Research Institutes in India**, CSH Occasional Paper nº 18.
- CHEVALLIER, R. (2009) **IBSA and global issues: emerging powers and the future of the global climate change regime**. Paper prepared for the “New Directions in the ‘South’? An assessment of the India, Brazil, South Africa Dialogue Forum (IBSA)” International Seminar. Rio de Janeiro, Brazil, June 23-24, 2009.
- CORIAT, B. *et. al.* (2003) **Economics of AIDS and access to HIV/AIDS care in developing countries: issues and challenges**. Paris: ANRS Editions.
- COSTA, J. J. (2009) **As relações Sul-Sul na política multilateral brasileira**. 230f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), UNESP, São Paulo.
- COSTA E SILVA, A. da. (1968) **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Imprensa Nacional.
- FAZIO VENGOA, Hugo (Comp.). **El Sur en el nuevo sistema mundial**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia, 1999.
- FERNANDES, L. (2004) Fundamentos y desafíos de la política exterior del gobierno Lula. **Revista Cidob d’Afers Internationals**, 65, Mayo-Junio, p. 87-94.
- FERREIRA, Oliveiros. (2001) **A crise na política externa: autonomia ou subordinação?** Rio de Janeiro: Revan.
- FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. (1998) International norm dynamics and political change. **International Organization**, 52(4): 887-917.
- FLEMES, D. (2007) Emerging middle powers’ soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum. **GIGA Working Papers**, 57: 1-30.
- FONSECA Jr, G.; LEÃO, V. C. (Orgs.). (1989) **Temas de política externa brasileira I**. Brasília: FUNAG/IPRI.
- _____; CASTRO, S. H. N. (Orgs.). (1994) **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra. 2 volumes.

- FRANCO, G. C. (2008) **A política externa do governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa – O Brasil entre os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o eixo regional.** 208f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, UnB, Brasília.
- FREITAS, M. V.; BURALI, J. B. (2008) Brazil and India: a roadmap to follow. **Biblioteca Virtual da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).** Disponível em <www.ufmg.br/cei/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=3>. Acesso em: 15 maio 2009.
- GANGULY, S.; PEI, M. (2009) Balancing India and China – Interview. **Council on Foreign Relations,** 06.08.2009. Disponível em: <http://www.cfr.org/publication/19979/balancing_india_and_china.html>. Acesso em: 06 ago 2009.
- GILLEY, B. (2009) Look to Brasilia, not Beijing. **The Wall Street Journal,** 08.04.2009. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2197&Itemid=397>. Acesso em: 13 abr 2009.
- GRUZD, S. (2004) The emboldened triangle. **The South African Institute of International Affairs.** Disponível em: <<http://www.saiia.org.za/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=231>>. Acesso em: 29 abr 2006.
- GUIMARÃES, S. P. (1998) Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia. **Rev. Brasileira de Política Internacional,** 41(1): 108-131.
- HELD, D.; MCGREW, A. (Eds.) (2007) **Globalization theory: approaches and controversies.** Cambridge: Polity Press.
- HIRST, M.; PINHEIRO, L. (1995) A política externa brasileira em dois tempos. **Rev. Brasileira de Política Internacional,** 38(1): 5-23.
- HIRST, M. (2008) Brazil-India relations: a reciprocal learning process. **South Asian Survey,** 15(1): 143-164.
- HUDSON, V. (2005) Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations, **Foreign Policy Analysis,** 1(1): 1-30.
- HURRELL, A. (2000) Some reflections on the role of intermediate powers in international relations. In: HURRELL, A. *et al.* (org.) **Paths to power: foreign policy strategies of intermediate states,** Woodrow Wilson Center for Scholars, 244: 1-11.
- _____. (2006) Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs,** 82(1): 1-19.
- _____; NARLIKAR, A. (2006) A new politics of confrontation? Brazil and India in multilateral trade negotiations. **Global Society,** 20(4): 415-433.

- _____. (2007) One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. **International Affairs**, 83(1): 127-146.
- INDIA, China, Brazil scale 'new level of influence' in WTO. **Business Standard**, 02.03.2010. Disponível em <<http://www.business-standard.com/india/news/india-china-brazil-scale-%5Cnew-levelinfluence%5C-in-wto/87212/on>>. Acesso em: 02 mar 2010.
- JAFFRELOT, C. (Org.) (2008) **L'enjeu mondial**: les pays émergents. Paris: Presses de Sciences Po-L'Express.
- LAFER, C. (1967) Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil. **Rev. Brasileira de Política Internacional**. Rio de Janeiro, 10(39-40): 81-100.
- LAMPREIA, L. F. (1998) A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 42(2): 5-17.
- LE PERE, G.; WHITE, L. (2005) South-South co-operation: IBSA is about more than just trade. **The South African Institute of International Affairs**, 31.10.2005. Disponível em <<http://www.saiia.org.za/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=734>>. Acesso em: 15 nov 2005.
- LE PERE, G. (2009) **South Africa's post-apartheid foreign policy**: the past as prologue? Paper prepared for the "New Directions in the 'South'? An assessment of the India, Brazil, South Africa Dialogue Forum (IBSA)" International Seminar. Rio de Janeiro, Brazil, June 23-24, 2009.
- LECHINI, G. IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur. IN: GIRON, A.; CORREA, E. (2007) **Del Sur hacia el Norte**: economía política del orden económico internacional emergente. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. ISBN: 978-987-1183-78-4. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/25Lechini.pdf>. Acesso em: 19 out 2009.
- LIMA, M. R. S. (1994) Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, 1(2): 27-46.
- _____. (2003) Na trilha de uma política externa afirmativa. **Observatório da Cidadania**, IBASE, Relatório nº 7: 94-100. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/panorbrasileirog2003_bra.pdf>. Acesso em: 26 dez 2008.
- _____. (2005) A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 48(1): 24-59.
- _____; HIRST, M. (2006) Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, 82(1): 21-40.
- _____; _____. (Orgs.) (2009) **Índia, Brasil e África do Sul**: desafios e oportunidades para novas parcerias. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- LINDGREN ALVES, J. A. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: FUNAG/IBRI, 2001.
- MANDELA, N. (1995) **Longo caminho para a liberdade**: uma autobiografia. São Paulo: Siciliano.
- MARCONINI, M. IBAS e o comércio exterior brasileiro. **Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais**. 31.10.2005. Disponível em <www.iconebrasil.org.br/Apresentações/Sul-Sul%20IBSA%20FIESP%2031%2010%2005.pdf>, acesso em 31 de mar de 2006.
- MARTINS, C.E. (1975) A evolução da política externa brasileira na década 64/74. **Estudos CEBRAP**, 12: 54-98.
- MAZUOLLI, V. O. (Org.). (2005) **Coletânea de direito internacional**. 3ed. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. Cap.10: Comércio Internacional. Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio. p. 717-795.
- MELLO, F. C. (2000) **Regionalismo e inserção internacional**: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. 218f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, USP, São Paulo.
- MILLER, D. (2004) A África do Sul e o IBSA: constrangimentos e desafios. **Cena Internacional**, 6(2): 160-180.
- MUKHERJEE, A. (2008) **IBSA in the context of Indian foreign policy**: overview and perspectives. Paper presented at IBSA Academic Seminar, IPRI, Rio de Janeiro, 29 August, 2008.
- NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. (2004) O G20 e a reunião ministerial de Cancún: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, 79: 47-64.
- NASSIF, A. (2008) **Índia**: economia, ciência e tecnologia (em perspectiva panorâmica com o Brasil). Artigo preparado para a Conferência sobre Índia, organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Rio de Janeiro.
- NOGUEIRA, J. L. M. (2009) **A articulação doméstica da burocracia brasileira para a implementação das ações do Fórum IBAS**. 130f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, PUC-Minas, Belo Horizonte.
- NOLTE, D. (2006) Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. **GIGA Working Papers**, 30: 1-36.
- NYE, J. (2004) **Soft power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs.

- ODELL, J.S; SELL, S.K. (2003) **Reframing the issue: the WTO coalition on intellectual property and public health**, 2001. Paper prepared for a Conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process UNCTAD, 6-7 November, 2003, Geneva.
- OLIVEIRA, A. J. N.; ONUKI, J. (Orgs.) (2007) **Coalizões sul-sul e as negociações multilaterais: os países intermediários e a coalizão IBSA**. São Paulo: Mídia Alternativa.
- OLIVEIRA, A. P. de. (2004) Para onde vai a Índia? **Panorama da Conjuntura Internacional**, 6(26): 14-16.
- OLIVEIRA, H. A. de. (2004) Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 47(1): 7-30.
- _____. (2005) **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva.
- _____; ALBUQUERQUE, J. A. G. (Orgs.). (2005) **A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora.
- _____; LESSA, A. C. (2006) **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva. 2 volumes.
- OLIVEIRA, M. F. de. (2005) Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBSA e o G-20. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 8(2): 55-69.
- PECEQUILO, C. S. (2008) A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 51(2): 136-156.
- PENNA FILHO, P. (2001) África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000). **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 44(1): 69-93.
- PREEZ, M-L. (2007) **Is three a crowd or a coalition?** India, Brazil and South Africa in the WTO. Thesis presented in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts (International Studies) at the University of Stellenbosch.
- RACY, J. C. (1992) **A política externa e o governo Geisel: uma avaliação dos impulsos externos para a transformação do discurso e do projeto de Estado**. 137f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Estudos Pós-Graduados em História, PUC-SP, São Paulo.
- _____. (2007) **Política externa brasileira: cooperação e desenvolvimento na primeira metade da década de 1990**. 257f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Estudos Pós-Graduados em História, PUC-SP, São Paulo.
- REDDY, E. S. India and the struggle against apartheid. **African National Congress**. Disponível em: <<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/solidarity/indiasa1.html>>. Acesso em 5 maio 2009.

- ROSSI, C. Brasil tem apoio da maioria na guerra de patentes contra os EUA. **Folha Online**, 12.11.2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u26609.shtml>>. Acesso em: 26 abr 2005.
- RUBARTH, E. O. (1999) **A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde**. Brasília: FUNAG.
- SANDREY, R.; JENSEN, H. (2007) **Examining the India, Brazil, South African (IBSA) triangular trading relationship**. Tralac working paper, n. 1.
- SARAIVA, M. G. (2007) As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Rev. Brasileira de Política Internacional**, 50(2): 42-59.
- SILVA, A. G. da. (2005) Poder inteligente: a questão do HIV/Aids na política externa brasileira. **Contexto Internacional**, 27(1): 127-158.
- SHRIVASTAVA, M. (2008) South Africa in the contemporary international economy: India's competitor or ally? **South Asian Survey**, 15(1): 121-142.
- SHUKLA, S. P. (2000) From GATT to WTO and beyond. **World Institute for Development Economics Research (WIDER)**, Working Papers n° 195: 1-58.
- TAYLOR, I. (2004) **South Africa, the G-20, the G-20+ and the IBSA Dialogue Forum: implications for future global governance**. Paper prepared for United Nations University conference on "The Ideas-Institutional Nexus Project: The Case of the G-20", Buenos Aires, Argentina, May 19-21, 2004.
- UNCTAD. Disponível em <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2309&lang=1>>. Acesso em: 17 abr 2009.
- VAZ, A. C. (2004) **O governo Lula: uma nova política exterior?** Disponível em <http://www.forumibsa.org/resultado_artigo.php?id=62>. Acesso em: 17 dez 2009.
- _____. (Ed.). (2006) **Intermediate states, regional leadership and security: India, Brazil and South Africa**. Brasília: Editora da UnB.
- VIEIRA, M. A.; ALDEN, C. (2008) **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) The securitization of the HIV/AIDS epidemic as a norm. **Brazilian Political Science Review**, 1(2): 137-181.
- _____. (2009) **"Two Worlds Apart? Reconciling the Regional and the Trilateral in the Foreign Policies of India, Brazil and South Africa"** Paper presented at the annual meeting of the ISA's 50th ANNUAL CONVENTION "EXPLORING THE PAST, ANTICIPATING THE FUTURE", New York Marriott Marquis, NEW YORK CITY,

NY, USA, Feb 15, 2009 <Not Available>. 2009-04-08
http://www.allacademic.com/meta/p311904_index.html

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2007) A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, 29(2): 273-335.

_____; _____. (2009) **Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula**. 1. ed. Lanham: Lexington Books, Rowman & Littlefield Publishers.

VILLARES, F. (Org.). (2006) **Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças**. São Paulo: Editora UNESP.

VIZENTINI, P. F. (2003) **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

WALTZ, K. (1996) International politics is not foreign policy. **Security Studies**, 6(1): 54-57.

WHITE, L. (2006) IBSA: a state of the art. **South African Institute of International Affairs**. University of Witwatersrand.

Documentos

ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL SOBRE COOPERAÇÃO TÉCNICA. Cidade do Cabo, África do Sul, 2000. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_rafs_16_3760.htm>. Acesso em: 12 abr 2004.

AJUSTE COMPLEMENTAR AO ACORDO SOBRE COOPERAÇÃO NOS CAMPOS DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA NA ÁREA DE SAÚDE E MEDICINA. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/dai/b_indi_15_4569.htm>. Acesso em: 3 nov 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde/Secretaria de Políticas de Saúde/Coordenação Nacional de DST e Aids/Coopex (Assessoria de Cooperação Externa). (2001) **Relatório do Brasil para o Banco Mundial, missão de meio termo – “Missões e atividades de cooperação técnica internacional”**, Brasília.

_____. Ministério da Saúde. (2002) **Programa de cooperação internacional para ações de prevenção e controle do HIV/Aids para outros países em desenvolvimento**. 2002.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia que Estabelece a Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural**. Brasília, 22 de agosto de 2002.

COMUNICADO CONJUNTO ÍNDIA-BRASIL. Disponível em: <<http://www.indianembassy.org.br/port/relations/ComunicadoConjuntoVisitaMinistroYashwantSinhaPORT.htm>>. Acesso em: 31 mar 2006.

DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI. Nova Delhi, 27 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://meaindia.nic.in/declarestatement/2004/01/27jd01.htm>>. Acesso em: 31 mar 2006.

FIFTY-FOURTH WORLD HEALTH ASSEMBLY. (2001a) **Scaling up the response to HIV/AIDS**. Genebra, Suíça. Disponível em: <[ftp.who.int/gb/pdf_files/WHA54/ea54r10.pdf](ftp://ftp.who.int/gb/pdf_files/WHA54/ea54r10.pdf)>. Acesso em: 25 abr 2005.

_____. (2001b) **HIV/AIDS resolution**. Genebra, Suíça. Disponível em: <[ftp.who.int/gb/pdf_files/WHA54/ea5415.pdf](ftp://ftp.who.int/gb/pdf_files/WHA54/ea5415.pdf)> Acesso em: 25 abr 2005.

IBSA. Website. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/IBSA/>>. Acesso em 02 dez 2008.

_____. (2003a) **Declaração de Brasília**. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/IBSA/dec_brasilia.asp>. Acesso em: 03 nov 2005.

_____. (2003b) **Entrevista Conjunta**. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/IBSA/entrevista.asp>. Acesso em: 03 nov 2005.

_____. (2003c) **Comunicado de Nova York**. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/com_ny.asp>. Acesso em: 03 nov 2005.

_____. (2004a) **Agenda de cooperação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)**. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/agenda.asp>. Acesso em: 03 nov 2005.

_____. (2004b) **Plano de ação**. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/plano_acao.asp>. Acesso em: 03 nov 2005.

_____. (2005) **Programa de apoio à cooperação científica e tecnológica trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul – programa IBAS**. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/11492.html>>. Acesso em: 15 nov 2005.

_____. (2006) **Declaração conjunta da I reunião de cúpula do IBAS**. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil,

<http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/>. Acesso em 23 nov 2007.

_____. (2007) **Declaração conjunta da II reunião de cúpula do IBAS**. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/>. Acesso em 23 nov 2007.

_____. (2008) **Declaração conjunta da III reunião de cúpula do IBAS**. Disponível no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/>. Acesso em 27 out 2008.

MEIRELES, Paulo G. R. **Cooperação com a África do Sul**. [anexo: Ajuste de Mútua Cooperação que Entre Si Celebram a Fundação Oswaldo Cruz e o MSF (Médecins Sans Frontières). Rio de Janeiro, set 2001]. Mensagem recebida por <drikamcb@yahoo.com.br> em 9 maio 2005.

_____. **Cooperação com a África do Sul**. [anexo: Declaração de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação na Área da Saúde. Brasília, 13 dez 2000]. Mensagem recebida por <drikamcb@yahoo.com.br> em 9 maio 2005.

UNGASS. (2001) **Declaração de compromisso sobre HIV/AIDS**. Disponível em: <http://www.ungasshiv.org/index.php/pt/ungass/declaration_of_commitment/ungass_declaration_of_commitment>. Acesso em: 31 mar 2005.