

Política Externa Brasileira e Cooperação Sul-Sul: Uma Análise da Coalizão IBAS

Camila Amorim Jardim¹

Resumo

Em um contexto internacional em mudança – no qual a centralidade dos Estados Unidos está sendo questionada e potências emergentes aparecem como atores relevantes nas relações internacionais – as coalizões Sul-Sul têm se fortalecido, levando adiante reivindicações como a legitimação das posições relativas de seus integrantes no sistema, que se expressa na formação de posições conjuntas nas esferas multilaterais e de articulações entre si, e a constituição de um sistema de governança mais permeável às suas aspirações, que se expressa nas suas demandas por reformas na estrutura do sistema internacional. Nesse sentido, o presente trabalho propõe analisar, sob a perspectiva da política externa brasileira, no período do governo Lula da Silva (2003-2010), a formação da agenda e a atuação do Fórum de Diálogo IBAS – Índia, Brasil e África do Sul – por meio da revisão de documentos provenientes de seus encontros ministeriais e de cúpula realizadas no mesmo período. Tais documentos são analisados com base na revisão de literatura específica sobre o tema. A partir dos resultados da pesquisa, pode-se afirmar que o IBAS é uma iniciativa peculiar no âmbito da cooperação Sul-Sul, caracterizada como uma “coalizão do tipo bloco”, uma vez que combina cooperação intra e extra bloco em uma agenda ampla, cimentada pelas identidades comuns de seus membros, e que se propõe duradoura. Em seu interior, o Brasil busca reforçar, dentre outras iniciativas, a sua posição no sistema internacional, enquanto liderança importante entre os países em desenvolvimento.

Palavras-chave

Política Externa Brasileira; Cooperação Sul-Sul; IBAS; Teoria de Coalizões.

Abstract

In a changing international context – in which the centrality of the United States is being questioned and emerging powers appear as relevant actors in the international relations – South-South coalitions have strengthened, advancing claims such as the legitimation of the relative positions of its members in the system, expressed in the formation of common positions in the multilateral arenas and of articulations between them, and the constitution of a system of governance more permeable to their aspirations, expressed in their demands for reforms in the structure of the international system. In this sense, the present work aims to analyze, from the perspective of Brazilian foreign policy, in the period of Lula da Silva’s government (2003-2010), the constitution of the agenda and the actions of the IBSA Dialogue Forum – India, Brazil and South Africa – through a review of documents from its ministerial and summit meetings during that period. The analysis is based on a review of the specific literature about the subject. Considering the results of this research, it can be stated that IBSA is a peculiar initiative of South-South cooperation, characterized as a “block coalition”, since it combines intra and extra block articulation, cemented by the common identities

¹ Graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia e mestranda em Política Internacional e Comparada pela Universidade de Brasília.

of its members, and with an agenda that aims to be lasting. In its interior, Brazil seeks to reinforce, among other initiatives, its position in the international system, as a major leadership among developing countries.

Keywords

Brazilian Foreign Policy; South-South Cooperation; IBAS; Theory of Coalitions.

Introdução

Este trabalho busca analisar a cooperação Sul-Sul e a política externa brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010) tendo como foco o estudo do Fórum de Diálogo IBAS: a sua agenda, objetivos e atuação. Pretende-se avaliar o desenvolvimento desse arranjo coletivo no período mencionado, buscando testar a hipótese de que o IBAS, do ponto de vista brasileiro, é primariamente um mecanismo de inserção internacional. Sob tal perspectiva, o IBAS se constitui como um mecanismo de cooperação no qual o Brasil se insere buscando o fortalecimento da multipolaridade e o aumento de sua capacidade de intervenção no sistema internacional. Ao mesmo tempo, a participação na coalizão representa a busca pelo estabelecimento de relações mais descentralizadas do Brasil com a Índia e a África do Sul.

A comprovação de tal afirmação requer que sejam encontrados elementos pragmáticos² na atuação brasileira na coalizão, relacionados às finalidades de uma maior autonomia nacional e desenvolvimento econômico (objetivos que a literatura especializada considera como estruturais da ação internacional do Brasil). Assim, mediante a análise da motivação brasileira e das ações do acordo IBAS, esta pesquisa pretende contribuir para o entendimento da forma como a cooperação Sul-Sul se insere na política externa brasileira em um contexto internacional em mudança, por meio da descrição dos principais resultados alcançados pelo Fórum até 2010.

Nesse sentido, a primeira parte do trabalho consiste em uma breve revisão da literatura utilizada para o estudo do IBAS e da política externa brasileira. Em seguida, faz-se uma sumária descrição da organização interna do Fórum, com o objetivo de ilustrar o seu funcionamento e hierarquização, considerando também o espaço que ganha na política brasileira dentro do Ministério das Relações Exteriores – lócus

² Segundo Cerro (1994), o pragmatismo na política externa brasileira pode ser interpretado como o realismo enquanto condicionante da formulação da política externa brasileira. O conceito é fundamentado pela análise do sistema internacional, da posição do Brasil no sistema, da influência das potências em relação ao país e, portanto, da capacidade brasileira em defender seus interesses nacionais, dada a sua posição relativa e o contexto no qual está inserido.

importante da formulação e da implementação da política externa brasileira. A sessão seguinte trata da análise dos princípios e da agenda IBAS, fruto da pesquisa realizada por meio da revisão dos encontros ministeriais e de cúpula realizados até 2010.

Ademais, tendo em vista a extensão da agenda identificada na análise dos documentos, optou-se por detalhar separadamente algumas das discussões acerca dos diferentes temas tratados: no âmbito da atuação extrabloco, detalham-se as discussões em torno da reforma da ONU e da atuação na Rodada Doha da OMC; no âmbito da atuação intra-bloco, detalham-se as discussões sobre o fortalecimento do intercâmbio comercial entre os membros do fórum. Tais tópicos da agenda foram escolhidos por se tratarem de temáticas prioritárias e que abrigam opiniões sensivelmente diferentes, constituindo-se em oportunidades para observar em quais temas houve maior convergência ou divergência de interesses entre os países em questão. Além disso, a análise dessas duas dimensões da agenda IBAS justifica-se por se tratarem de dois aspectos importantes da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira: a dimensão exógena, da cooperação em organismos multilaterais, que busca fortalecer o poder de barganha nas negociações com as potências centrais; e a dimensão endógena, dos acordos específicos buscando aumentar a conexão mútua entre os países em desenvolvimento e fomentar novos padrões de cooperação internacional.

Por fim, as considerações finais levantam as principais discussões pontuadas ao longo do texto, acerca da peculiaridade do fórum IBAS que se expressa na combinação de seus elementos pragmáticos e ideológicos, e na sua marca enquanto uma iniciativa predominantemente política. Também, se analisam os resultados alcançados pelo Fórum sob a perspectiva da Política Externa Brasileira.

A Política Externa Brasileira e a Cooperação Sul-Sul

O início do governo Lula da Silva marcou para o Brasil o período de transição entre um contexto nacional e internacional³ de predominância das ideias liberais do

³ A última década do século XX foi um período marcado por grandes transformações e instabilidade no sistema internacional. Passada a euforia da queda do muro de Berlim e do fim da guerra fria, o cenário era de extremo endividamento das economias em desenvolvimento e de mitigação da coordenação diplomática entre elas, que em outros momentos haviam buscado influenciar a formação da agenda internacional e suas regras. Observou-se a predominância do liberalismo econômico, já que este determinava os parâmetros internacionais impostos pelo FMI e pelo Consenso de Washington e, portanto, as políticas econômicas nacionais. Nesse contexto, após o colapso do regime de substituição de importações, no Brasil, o governo Fernando Henrique Cardoso optou por adotar políticas liberalizantes de abertura ao capital internacional, com o objetivo de estabilizar a economia do país e recuperar sua confiabilidade perante a comunidade internacional (Altemani, 2005; Lima, 2005; Saraiva, 2007; Vigevani e Cepaluni, 2007).

Consenso de Washington e de desarticulação entre os países em desenvolvimento, para um momento de retomada da agenda internacional do desenvolvimento e das coalizões Sul-Sul. Desse modo, afirma-se que ocorreu uma mudança de enfoque na política externa brasileira (PEB), a qual, diferentemente dos anos 1990, passa a ter com os países em desenvolvimento uma agenda abrangente e prioritária, sob a perspectiva de seus formuladores⁴. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), apesar da manutenção dos objetivos tradicionais de desenvolvimento e autonomia que caracterizam a atuação externa do país, os meios adotados durante o período anterior, correspondente ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), caracterizaram sua atuação externa como “autonomia pela participação”, enquanto Lula da Silva, a partir de 2003, optou pela “autonomia pela diversificação”, caracterizada pelas alianças Sul-Sul e acordos com parceiros não tradicionais, travadas a fim de reduzir as assimetrias em relação às potências e dar um maior peso negociador ao país.

A coordenação entre Índia, Brasil e África do Sul na criação do Fórum de Diálogo IBAS no dia 6 de junho de 2003, marcou, para a política externa brasileira, a retomada do esforço em diversificar as relações e articulações políticas com outros países. Segundo Moura (2008), a Declaração de Brasília coloca como principais fatores de aproximação entre os membros do bloco o fato de serem nações democráticas, em desenvolvimento e terem capacidade de atuação em âmbito global. O autor destaca também o fato de serem potências médias, com parques industriais desenvolvidos, de terem um padrão de atuação similar em organismos internacionais e um perfil parecido entre suas sociedades. Pode-se observar, ainda, o fato de que questões sociais internas, bem como posturas unilaterais das potências, são pontos igualmente sensíveis entre eles, e, portanto, permitem o reconhecimento mútuo de identidades e aumentam a potencialidade para cooperação, possibilitando a superação das principais dificuldades (como a distância geográfica) para a viabilização do Fórum (Moura, 2008).

Acerca da coordenação política entre países em desenvolvimento, Lima (2005) argumenta que países intermediários, como Brasil e Índia, buscam o fortalecimento dos organismos multilaterais e das articulações entre os países de economia emergente por serem os maiores beneficiários de uma ordem baseada nas regras multilaterais, as quais são essenciais para conter os impulsos unilaterais e a primazia norte-americana. Nesse

⁴ Mesmo que as chamadas relações Sul-Sul não substituam as relações Norte-Sul, devido à dependência dos países em desenvolvimento em relação às potências centrais (Alden e Vieira, 2005; Vigevani e Cepaluni, 2007; Lima, 2005).

mesmo sentido, Alden e Vieira (2005:1078. Tradução própria) definem que “países intermediários são conhecidos por ser comprometidos com o multilateralismo a fim de superar suas deficiências materiais em termos de poder estrutural”.

Tais iniciativas apresentam-se, então, como uma tendência nas negociações multilaterais – principalmente, após a formação do IBAS e do G-20 comercial – pois, no âmbito internacional, as coalizões Sul-Sul possibilitam o aumento do poder de barganha dos países em desenvolvimento (Narlikar, 2003). Representam, portanto, um movimento de balanceamento do sistema, no qual há uma forte demanda das nações em desenvolvimento para a inclusão de temas de seu interesse na agenda internacional, bem como para o fortalecimento e a reforma das organizações internacionais multilaterais.

Apesar de sua potencialidade em termos da existência de uma identidade comum entre países do Sul, é possível considerar que a aliança entre Índia, Brasil e África do Sul também seja contra-intuitiva, uma vez que esses países se concentram em continentes diferentes, tendo preferências não totalmente convergentes (ou até divergentes) em certos temas importantes da agenda internacional, fruto de estarem inseridos em contextos políticos e sociais distintos (Narlikar, 2010; Oliveira, Oliveira e Onuki, 2007). Nesse sentido, é possível compreender o importante papel do empreendedor político – o país que está disposto a dedicar esforços para a consolidação da coalizão e arcar com os custos para manter a unidade do grupo – pois as coalizões não se concretizam espontaneamente. Esse papel é geralmente desempenhado por potências emergentes ou países intermediários (Oliveira, Oliveira e Onuki, 2007), como o Brasil, que teve a sua liderança em coalizões Sul-Sul renovada, engajando-se enquanto importante líder no G-20 comercial, e colocando-se enquanto empreendedor político no âmbito do IBAS⁵.

Segundo Narlikar (2003), coalizões internacionais podem ser definidas como qualquer tipo de atividade de coordenação explícita que envolva cooperação entre os Estados e que tenha objetivos bem definidos. Assim, a autora diferencia dois tipos puros de coalizões internacionais: as do tipo “aliança”, que apresentam manifestações concretas e específicas de concessões mútuas, e que são previstas pela maioria das

⁵ Na atuação internacional por meio do IBAS, o Brasil pode enfrentar, como de fato enfrentou, dificuldades em organismos multilaterais ao ter que abrir mão de sua própria posição em prol da manutenção da composição política entre os membros da coalizão. A esse respeito, merece destaque a posição fortemente protecionista da Índia nos regimes de comércio, especialmente no tema da agricultura, a qual não iria ao encontro da posição brasileira caso não houvesse o esforço de articulação entre os dois países. Dessa forma, cabe destacar o fato de que o IBAS tem, em alguma medida, influenciado para a composição de posicionamentos diferentes dos que seriam adotados pelos países individualmente, caso não houvesse um Fórum entre eles.

teorias racionalistas; e as do tipo “bloco”, que combinam Estados que são *like-minded*, ou seja, “possuem ideias comuns, e utilizam o método construtivista para cimentar membros em uma coalizão” (Narlikar, 2003:31, tradução nossa). Sob essa perspectiva, coalizões do tipo aliança são menos duradouras e formadas tendo em vista um ponto específico da agenda internacional, enquanto as do tipo bloco tendem a abranger diversos temas a partir de uma identidade ou ideias compartilhadas, de modo a não serem explicadas apenas por motivos pragmáticos, possuindo, assim, maior perspectiva de continuidade.

Desse modo, o IBAS pode ser considerado como uma coalizão peculiar no contexto atual no qual predominam coalizões do tipo aliança, pois indica uma combinação entre elementos pragmáticos e ideológicos⁶, em uma agenda extremamente diversificada, o que lhe garante características, sobretudo, de coalizão do tipo bloco (Narlikar, 2003). Associa, portanto, a identidade de potências emergentes (democráticas e multiétnicas) com a necessidade prática de defesa de seus interesses nacionais em uma união que se propõe duradoura e com agenda abrangente.

Então, sob a perspectiva da política externa brasileira, a coalizão – ainda que facilitada e percebida a partir de identidades, interesses e problemas comuns – também pode ser interpretada enquanto um mecanismo para aumentar o poder de barganha brasileiro nas arenas multilaterais, pois possibilita a inclusão na agenda internacional de temas que sejam de seu interesse. Dessa forma, o Brasil consegue diminuir os impactos distributivos das ações unilaterais das potências e diversificar suas relações comerciais e tecnológicas, aumentando a sua autonomia relativa e promovendo seu desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, o multilateralismo permite a defesa dos interesses nacionais brasileiros de uma forma mais efetiva, já que diminui as suas deficiências estruturais em termos de poder em relação às potências centrais, e permite que o país tenha uma posição negociadora mais vantajosa.

A estrutura do IBAS

Uma das principais características do fórum IBAS, destacada por Gilberto Moura (2008), é a informalidade, tendo em vista a ausência de uma sede ou secretariado fixo. Tal atributo reforça a imagem inovadora do grupo que, possuindo uma agenda ampla, representa uma iniciativa única de cooperação, tanto intra-bloco quanto

⁶ Já que apenas a identidade não é capaz de manter uma coalizão abrangente, fazendo-se necessária a existência de objetivos específicos (Oliveira, Oliveira e Onuki, 2007).

extrabloco, entre os países em desenvolvimento (Alden e Vieira, 2008).

Segundo Faria, Nogueira e Lopes (2012), o Fórum IBAS possui três instâncias principais de articulação entre seus países. A primeira, entre os Chefes de Estado, por meio das “Cúpulas Presidenciais”. As Cúpulas ocupam o nível hierárquico mais alto do IBAS, e acontecem desde 2006 – em geral, anualmente. A segunda instância consiste nas chamadas “Comissões Mistas Trilaterais”, integradas pelos Ministros de Relações Exteriores em seus respectivos países, os quais se articulam nas Reuniões Ministeriais, anualmente. A terceira, entre os chamados “Pontos Focais”, posto ocupado por oficiais seniores e que têm como responsabilidade a coordenação institucional das atividades dos Grupos de Trabalho, a promoção da coordenação política entre os Chanceleres e os Chefes de Estado, e o gerenciamento das atividades do Fundo IBAS. Os Pontos Focais encontram-se periodicamente, tendo realizado até 2010 um total de quinze encontros (Faria, Nogueira e Lopes, 2012; IBAS, 2012).

Analisando o Fórum de diálogo IBAS sob o ponto de vista da política externa brasileira é relevante mencionar, também, o processo de institucionalização dos mecanismos do IBAS no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, com o objetivo de atestar a crescente priorização dada pelo Ministério à cooperação Sul-Sul e, mais especificamente, ao IBAS. De acordo com Faria, Nogueira e Lopes (2012), a institucionalização se inicia em 2004, com a designação de um diplomata como responsável pela coordenação das ações do IBAS, tanto domesticamente quanto internacionalmente. Em dezembro de 2006, foi regulamentada a Coordenação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (CIBAS), passando a fazer parte da Subsecretaria Geral Política II (SGAP II) do MRE. A ampliação da agenda e atuação do Fórum passou a exigir uma infraestrutura maior por parte do MRE, de modo que foi criada, em 2008, a Divisão do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (DIBAS), subordinada ao Departamento de Mecanismos Regionais (DMR), ainda na SGAP II (e substituindo a CIBAS). Já em 2010, o DMR transformou-se no Departamento de Mecanismos Inter-regionais e a DIBAS transformou-se na Divisão do Fórum IBAS e Agrupamento BRIC (DIB), refletindo as mudanças no cenário da cooperação internacional entre os países em desenvolvimento (MRE, 2012).

A agenda do IBAS

Com o objetivo de analisar o conteúdo e a evolução da agenda do IBAS realizou-se a revisão dos documentos resultantes dos encontros ministeriais e de cúpula

no período 2003-2010, incluindo-se também os documentos provenientes dos encontros realizados às margens da Assembleia Geral da ONU, disponíveis no site oficial do Fórum e nos sites dos Ministérios das Relações Exteriores dos respectivos países. Contabiliza-se um total de dezesseis documentos, sendo sete Comunicados Ministeriais (incluindo a Declaração de Brasília), quatro documentos de Cúpulas e cinco Reuniões Ministeriais realizadas às margens da Assembleia Geral da ONU⁷.

A agenda IBAS está dividida em três áreas principais, as quais serão apresentadas genericamente a seguir, mas terão alguns de seus pontos de discussão detalhados mais adiante, com base nas áreas de enfoque desta pesquisa. A primeira consiste na coordenação política no âmbito dos organismos internacionais multilaterais, tais como na reforma da ONU e do seu Conselho de Segurança, no Conselho de Direitos Humanos, na Organização Mundial do Comércio, na Organização Mundial de Propriedade Intelectual, nas negociações sobre mudanças climáticas e na Agência Internacional de Energia Atômica (IBAS, 2006; MRE, 2012). Em geral, posicionam-se na defesa da incorporação da dimensão do desenvolvimento aos regimes internacionais e organizações multilaterais.

A segunda área refere-se à cooperação setorial, que compreende, em primeiro lugar, o estreitamento de relações intra-bloco, por meio da cooperação para a solução de problemas comuns, possibilitando também coordenações extrabloco. Essa área se encontra dividida em dezesseis grupos de trabalho, a saber: Administração Pública e Governança, Administração Tributária e Aduaneira, Agricultura, Assentamentos Humanos, Ciência e Tecnologia, Comércio e Investimento, Cultura, Defesa, Sociedade da Informação, Desenvolvimento Social, Educação, Energia, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, Saúde, Transporte, e Turismo (MRE, 2010).

Finalmente, a terceira área é o chamado Fundo IBAS de combate à fome e à pobreza, para o qual os integrantes se comprometeram a doar pelo menos US\$ 1 milhão por ano para o desenvolvimento de projetos em áreas de prioridade pública em nações

⁷ Em ordem cronológica, os documentos analisados foram os seguintes: Declaração de Brasília, de 6 de junho de 2003; Comunicado de Nova Iorque – Reunião à margem da 58ª Assembleia Geral da ONU, de 25 de setembro de 2003; Plano de Ação de Nova Deli, de 5 de março de 2004; Reunião Ministerial à margem da 59ª Assembleia Geral da ONU; Comunicado da II Reunião Ministerial IBAS, de 11 de Março de 2005; Comunicado da III Reunião Ministerial IBAS, de 30 de março de 2006; I Reunião de Cúpula do IBAS, de 13 de setembro de 2006; Comunicado da IV Reunião Ministerial IBAS, de 17 de julho de 2007; Reunião Ministerial à Margem da 62ª Assembleia Geral da ONU; II Cúpula do IBAS, de 17 de outubro de 2007; V Reunião Ministerial do IBAS, de 11 de maio de 2008; Reunião Ministerial à margem da 63ª Assembleia Geral da ONU, de 29 de setembro de 2008; III Cúpula do IBAS, de 15 de outubro de 2008; VI Reunião Ministerial do IBAS, de 1 de setembro de 2009; IV Cúpula IBAS, de 15 de Abril de 2010; Reunião Ministerial à margem da 65ª Assembleia Geral da ONU, de 25 de setembro de 2010.

menos favorecidas⁸.

Há, ainda, uma quarta área de cooperação decorrente da cooperação setorial, a qual busca integrar a sociedade civil dos três países e aumentar os seus laços culturais. Para tal, foram criadas outras instâncias para o intercâmbio de ideias e cooperação, a saber: a realização de seminários, fóruns e eventos culturais, que abrangem diferentes setores da sociedade. Resumidamente, segundo o Ministério das Relações Exteriores (2010), foram estabelecidos, no período analisado, sete Foros da Sociedade Civil: Acadêmico, de Editores, Empresarial, de Mulheres, de Pequenas e Médias Empresas, de Governança Local, de Parlamentares e Cortes Constitucionais⁹.

As diretrizes do Fórum e resultados práticos

A fim de ilustrar a variada gama de assuntos tratados pelo Fórum – e identificados nos documentos analisados – esta sessão apresenta uma revisão geral dos princípios e os temas de interesse comum, destacados pela Declaração de Brasília e pelo Plano de Ação de Nova Deli. Tal revisão também será útil na análise qualitativa de alguns dos resultados práticos alcançados pelo Fórum até 2010. Cabe destacar que, ao longo do período analisado, não foram identificadas grandes mudanças nas posições inicialmente apresentadas nesses documentos. Quando observadas, as variações entre os documentos ocorreram em função da mudança do contexto externo ou como fruto do aprofundamento das relações entre os países do bloco, a fim de especificarem e formalizarem novos mecanismos de cooperação.

Segundo a Declaração de Brasília, o Fórum nasce com o objetivo de examinar temas da agenda internacional de interesse mútuo, considerando a crescente importância do diálogo entre os países em desenvolvimento. Declara a necessidade da realização da

⁸ Segundo o MRE, os recursos são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

⁹ A esse respeito, pode citar-se como exemplo a criação, em 2005, do Conselho Empresarial IBAS – o qual teria uma estreita relação com o grupo de trabalho de tema correspondente – a fim de integrar micro, pequenas e médias empresas. Dentro dessa mesma linha, foi realizado entre 3 e 5 de agosto de 2005, no Brasil, o Seminário sobre Desenvolvimento Econômico e Equidade Social, o qual, segundo o Comunicado da II Reunião Ministerial, teve o objetivo de examinar a contribuição do Fórum IBAS para um novo paradigma para o diálogo e a cooperação Sul-Sul, com enfoque para o desenvolvimento econômico, equidade social e ciência e tecnologia. Ocorreram, também: o Fórum de Comércio e Investimento, em março de 2006, por ocasião da III Reunião Ministerial IBAS; os Seminários Acadêmicos e de Negócios, sendo o primeiro realizado em Brasília em 12 de setembro de 2006; o Festival IBAS de Música e de Dança no Brasil, em outubro de 2007, com a participação de grupos da Índia e da África do Sul; o Seminário de Desenvolvimento Social, em outubro de 2007, na África do Sul; o lançamento do Fórum de Mulheres, em 2007, por ocasião da II Cúpula IBAS; o diálogo entre parlamentares dos três países, também anunciado na II Cúpula IBAS; o Foro de Governança Local do IBAS (LGF), lançado em uma Conferência organizada pelo Instituto de Ciências Sociais (ISS) em janeiro de 2008 na Índia; dentre vários outros eventos.

reforma da ONU, afirma que problemas comuns devem ser enfrentados por meio da cooperação internacional e das organizações internacionais responsáveis, e que a promoção da inclusão e da equidade social devem ser prioridades na agenda. Ademais, o Fórum propõe a troca de experiências no combate à fome, à pobreza e às enfermidades, se comprometendo a estudar um programa trilateral de assistência alimentar.

O Fórum reconhece a cooperação trilateral como mecanismo para a promoção do desenvolvimento, destacando como possíveis áreas de cooperação: biotecnologia, fontes alternativas de energia, espaço exterior, aeronáutica, informática, agricultura, defesa, tecnologias da informação e comunicação. Em relação ao meio ambiente e à questão da sustentabilidade, o Fórum demanda a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica e a negociação de um instrumento internacional sobre repartição de benefícios, que garanta os direitos aos países de origem dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional, dada sua utilidade ao desenvolvimento.

A Rodada Doha da OMC também é tema central de articulação entre os países do IBAS, que são (em especial Índia e Brasil) os principais líderes do G-20 comercial. Os países do IBAS decidiram articular suas posições nessa negociação para conseguir uma maior liberalização comercial, reforçando a necessidade de o comércio internacional ser baseado em regras transparentes de forma a que os países em desenvolvimento – em geral, mais vulneráveis às variações nos preços das matérias-primas – possam aumentar seus ganhos com a exportação de bens nos quais possuem vantagens competitivas e, assim, beneficiarem suas economias.

Ainda no âmbito econômico reconheceram que a volatilidade dos fluxos financeiros internacionais também tem impacto extremamente negativo sobre as economias em desenvolvimento, e declararam que buscariam fortalecer sua cooperação no sentido de tornar a arquitetura financeira internacional mais receptiva ao desenvolvimento, e aumentar sua eficiência para o enfrentamento e prevenção das crises.

Assim, os ministros aconselharam a realização de encontros de cúpula para que o diálogo seja intensificado, e recomendaram a realização de encontros de funcionários especialistas de alto nível para tratarem de questões de interesse mútuo. Finalmente, estabeleceram a Comissão Mista Trilateral, na qual os ministros atuam como os pontos focais e seus encontros são presididos pelos três chanceleres.

O Plano de Ação de Nova Deli, resultado da reunião Ministerial de março de 2004, sistematiza nove temas específicos para a cooperação setorial, a saber: Ciência e

Tecnologia, Saúde, Aviação Civil, Transporte, Turismo, Comércio e Investimento, Defesa, Energia e Educação. Além disso, o documento abrange discussões sobre Paz e Segurança, de modo que, ao tratar das armas de destruição em massa, defende o desarmamento e os direitos ao desenvolvimento e uso pacífico da energia nuclear, isto é, para fins capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico e sustentável¹⁰.

O plano também reforça o compromisso do Fórum de contribuir ativamente na busca pelo cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio – especialmente, no combate à fome e à pobreza – por meio da revisão e aprovação das diretrizes Fundo IBAS de combate à fome e à pobreza, o qual havia sido anunciado pelos chefes de Estado e de governo em setembro do ano anterior.

Desse modo, a I Cúpula IBAS, em 2006, formalizou 12 grupos de trabalho (GTs): Agricultura, Cultura, Defesa, Educação, Energia, Saúde, Sociedade da Informação, Comércio e Investimento, Temas Sociais, Ciência e Tecnologia, Turismo, Transportes. Durante a IV reunião ministerial, em 2007, aconteceu a expansão desses grupos, com a decisão de formalizar o GT de “Administração Tributária” e de apoiar a criação dos grupos de “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos” e de “Mudanças Climáticas e Meio Ambiente”.

Dessa forma, no âmbito das discussões dos GTs, até o ano de 2010, foram assinados treze memorandos de entendimento nos seguintes temas: Administração Pública e Governança; Administrações Aduaneiras e Tributárias; Assentamentos Humanos; Biocombustíveis; Cooperação Cultural; Desenvolvimento da Mulher e Igualdade de Gênero; Educação Superior; Energia Eólica; Facilitação de Comércio; Meio Ambiente; Saúde e Medicina; Temas Sociais; e Transporte Aéreo. Além disso, havia instrumentos ainda em fase de ratificação nas áreas de Navegação Mercante e Transporte Marítimo, Sociedade da Informação, Agricultura, Turismo, Ciência e Tecnologia, e energia solar¹¹.

Pode-se afirmar que a assinatura desses memorandos de entendimento constitui o primeiro passo para a efetivação das ações concretas intra-bloco, pois, a partir do estudo realizado pelas autoridades especialistas e responsáveis pela área, conseguiu-se identificar os pontos específicos de possibilidade de cooperação entre os países

¹⁰ Ademais, nesse documento, condenam a prática do terrorismo; urgem pela resolução do conflito entre Israel e Palestina, sugerindo o estabelecimento de dois Estados soberanos que sejam capazes de coexistir pacificamente, bem como pela reconstrução do Iraque por meio de eleições democráticas.

¹¹ São dignos de menção também os documentos lançados em 15 de Abril de 2010 pelos grupos de trabalho de Agricultura e Desenvolvimento Social: “O Futuro da Cooperação Agrícola no IBAS” e “Estratégias de Desenvolvimento Social” (MRE, 2010; IBAS, 2012).

membros, permitindo a criação posterior de um plano de ação por meio do qual tal cooperação será efetivada. Analisada de forma isolada, tal iniciativa pode parecer mínima e pouco promissora. Entretanto, com base nos dados apresentados até agora, argumenta-se que o estudo setorial de áreas para a cooperação permite um crescimento contínuo, qualitativo e integrado da coordenação desses países, mesmo que de forma modesta.

Além disso, cabe destacar o compromisso de desenvolvimento de dois satélites do IBAS (SIBAS) firmado durante a IV Cúpula, com previsão de lançamento do primeiro em março de 2013. A empreitada teria o objetivo da realização de estudos do clima espacial, bem como para a observação da terra, de modo a beneficiarem positivamente áreas como a agricultura, navegação, transporte aéreo e telecomunicações (MRE, 2010)¹².

Acerca das articulações extrabloco em organizações internacionais multilaterais, com base no MRE (2010) e as informações no site oficial do Fórum IBAS, podem citar-se como exemplos: a intervenção conjunta do IBAS no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), em março de 2009, com relação ao respeito aos direitos humanos nos Territórios Palestinos Ocupados; bem como a intervenção conjunta em outubro de 2009, para a aprovação por consenso, também no CDH, do projeto de resolução de iniciativa do IBAS sobre acesso a medicamentos como elemento fundamental para a realização do direito à saúde.

O Fundo IBAS, por sua vez, recebeu em 2006 o prêmio “Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul” do PNUD, e em 2010 o prêmio “Millennium Development Goals Awards”, na categoria Cooperação Sul-Sul, outorgado por uma ONG voltada à promoção das Metas do Milênio. Segundo o MRE, destacam-se como atividades do Fundo os projetos desenvolvidos na Guiné-Bissau¹³, Haiti¹⁴, Cabo Verde¹⁵, Palestina¹⁶,

¹² De acordo com a Agência Espacial Brasileira, os técnicos de Índia, China e África do Sul se reuniram em Bangalore (Índia) no dia 23 de outubro de 2012 para retomar as discussões sobre o satélite, que haviam sido interrompidas. Decidiu-se que cada país deveria apresentar, até novembro do mesmo ano, um texto conceitual com os aspectos científicos da missão. O projeto permanece, no entanto, sem previsão de finalização.

¹³ Por exemplo, o projeto de “Desenvolvimento da Agricultura e Criação de Animais”, na primeira fase, concluído em 2007; e, na segunda fase, o projeto de “Desenvolvimento Agropecuário e Serviços a Comunidades Rurais”, com finalização prevista para 2011; além de um terceiro projeto, com datas a serem definidas, para o “Apoio à Reabilitação de Terras Baixas” e para o “Processamento Agropecuário”.

¹⁴ Para a “Coleta de Resíduos Sólidos”, sendo a primeira fase finalizada em 2007, a segunda finalizada em 2010, e ainda com uma terceira fase prevista para ter início no fim de 2010.

¹⁵ A primeira fase, concluída em 2008, realizou a “Reforma da Infraestrutura do Sistema de saúde”; a segunda, destinada à dessalinização da água, até 2010, ainda estava com datas a serem definidas.

¹⁶ Na Palestina, foi desenvolvido o “Programa de Oportunidades em Esportes de Equipe e de Recreação

Burundi¹⁷ e Camboja¹⁸.

Dada a variedade de temas na agenda e a proposta inicial de selecionar temas para aprofundamento da presente pesquisa, optou-se por analisar com maior critério, por um lado, na atuação extrabloco, a posição a respeito da reforma da ONU e do Conselho de Segurança, e por outro, as articulações e posicionamentos na Rodada Doha da OMC. Além de que, nessas organizações, os países do IBAS apresentam posições demandantes com o objetivo de fortalecer suas posições relativas, aumentar seu poder de barganha e promover a reforma das normas internacionais em favor dos países em desenvolvimento, tais temas foram escolhidos pelo fato de se tratarem de agendas sensivelmente distintas, de modo que será possível observar empiricamente situações nas quais esses países têm posições divergentes – como quando se acirraram as discussões na Rodada Doha, em julho de 2008, e não houve composição política entre Índia e Brasil (Pimentel, 2012).

Por outro lado, tendo em vista o papel relevante da intensificação do comércio como meio de fortalecer a economia e a autonomia de seus países em relação às potências, bem como de agregar maior credibilidade aos blocos, optou-se por analisar também o desenvolvimento da agenda de comércio intra-bloco.

Desse modo, na seguinte seção detalha-se o que foi debatido e acordado acerca desses temas nas reuniões ministeriais, encontros de cúpula e reuniões *ad hoc* de alto nível do IBAS no período 2003-2010.

Governança Global: reforma da ONU e Rodada Doha da OMC

Os representantes do IBAS defendem, em todos os documentos analisados nesta pesquisa, o fortalecimento da ONU por meio de uma reforma que a torne compatível com a realidade atual, mais permeável aos interesses dos países em desenvolvimento, que são a maioria de seus membros. Assim, propõem o aumento do poder de influência na Assembleia Geral (AGNU), no ECOSOC e, em especial, a reforma do Conselho de Segurança (CSNU), com a expansão tanto das cadeiras permanentes quanto não permanentes, de modo a dar maior participação aos países em desenvolvimento e torná-lo mais representativo e democrático.

em Ramalá”, com fim previsto para 2010; além do projeto de “Recuperação de parte do Centro Hospitalar do Crescente Vermelho em Gaza”, que se encontrava em fase final de aprovação em 2010.

¹⁷ Por exemplo, o projeto de “Reforço à Infraestrutura e à Capacidade de Combate à AIDS”, com conclusão prevista para 2012.

¹⁸ Por exemplo, o projeto para o “Desenvolvimento amplo dos Serviços Médicos para Crianças e Adolescentes com Necessidades Especiais”, com fim previsto para 2013.

Então, no II Comunicado Ministerial, em 2005, os membros do IBAS concordaram em trocar informações e unir esforços tendo em vista a reforma do CSNU. Ademais, apoiaram o desempenho de Kofi Annan como Secretário Geral da ONU e se comprometeram a realizar consultas permanentes entre os membros do Fórum para os temas de maior relevância nos diferentes órgãos da ONU.

O III Comunicado Ministerial acrescentou a demanda de que na expansão dos membros permanentes do Conselho sejam incluídos membros provenientes da Ásia, África e América Latina. Saudou, também, a criação da Comissão de Consolidação da Paz e do Conselho de Direitos Humanos, reiterando que os esforços de reforma devem agora se concentrar no CSNU. Nesse sentido, o Comunicado Ministerial conjunto à imprensa, à margem da 62ª reunião da AGNU, enfatizou o copatrocinio dos membros do IBAS ao projeto de A/61/L.69, que propunha o lançamento imediato das negociações intergovernamentais que buscassem resultados concretos no processo de expansão do CSNU. Já na reunião ministerial às margens da 63ª sessão da AGNU, em setembro de 2008, os países expressaram sua satisfação com a decisão de iniciar as negociações intergovernamentais, com base na proposta dos Estados-Membros, no plenário informal da Assembleia geral, até 28 de fevereiro de 2009¹⁹.

No mesmo sentido, Rodada Doha da OMC é um tema de extrema relevância para os membros do bloco, sendo tratado desde a Declaração de Brasília, conforme descrito anteriormente. Assim, para que o programa Doha para o desenvolvimento seja cumprido, os países do IBAS decidiram por articular suas posições nessa negociação, tendo em vista a liberalização comercial. Reiteram a importância de que o comércio internacional seja baseado em regras transparentes e sensíveis ao desenvolvimento.

Em Reunião à Margem da 58ª Assembleia Geral da ONU, em 24 de setembro de 2003, os países do IBAS renovaram seu compromisso em trabalhar juntos na busca de uma reforma no comércio de bens agrícolas, que abraze os mercados dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, por meio da eliminação dos subsídios internos fornecidos pelos primeiros, e do reconhecimento da necessidade de os países em desenvolvimento terem um tratamento diferenciado nas regras de comércio internacional. Reforçaram, ainda, a importância do trabalho continuado com o G-22. Já no Comunicado da II Reunião Ministerial, em 2005, o IBAS afirmou sua convicção de

¹⁹ Da mesma forma, na IV Cúpula do IBAS, em 2010, os países do bloco firmaram o compromisso de se coordenarem a fim de alcançar progressos substantivos nas negociações intergovernamentais acerca da reforma, bem como recordaram que a ampla maioria dos Estados-Membros da ONU concorda em prosseguir com tais negociações.

que o próximo diretor geral da OMC devia ser um candidato mais adequado para o avanço da agenda de desenvolvimento.

O Comunicado da III Reunião Ministerial, em 2006, enfatizou a necessidade da renovação do compromisso político para o avanço das negociações e cumprimento dos prazos. Afirmou que a agricultura é um tema central para o desenvolvimento e para as negociações da Rodada Doha, e que a reunião da OMC em 2005, em Hong-Kong, “consolidou o G-20 como um elemento de relevância sistêmica” nas negociações agrícolas da OMC. Desse modo, os membros do IBAS afirmaram que aumentaram as consultas realizadas entre si com o objetivo de coordenar suas posições e manter sua unidade – como no que diz respeito ao Acesso a Mercados Não-Agrícolas (NAMA, em inglês), por meio de estabelecimento do NAMA-II, que busca flexibilidades para os países em desenvolvimento, equilibradas com as demais áreas de negociação.

Na I Cúpula IBAS, em 2006, os países lamentaram a suspensão das negociações na Rodada Doha e afirmaram que a combinação de medidas não-tarifárias e tarifas elevadas, bem como o apoio doméstico e subsídios à exportação em nações desenvolvidas, “exportam a pobreza e a fome”, por representarem um entrave ao desenvolvimento econômico das nações menos desenvolvidas e dependentes da agro-exportação. Conclamaram, então, pela redução significativa dos subsídios agrícolas e pela melhora das propostas de acesso aos mercados desenvolvidos, em prol de um comércio internacional mais equitativo. Afirmaram, também, que buscariam retomar as negociações no âmbito do G-20 para que o progresso alcançado até então não fosse perdido.

No Comunicado da IV Reunião Ministerial, os países ressaltaram a necessidade de tratamento especial aos países em desenvolvimento, que incluísse instrumentos de desenvolvimento, como o de Produtos Especiais e o Mecanismo de Salvaguardas Especiais, enfatizando que qualquer progresso nesse sentido teria impacto positivo na Rodada Doha.

Na II Cúpula IBAS (2007), os líderes declararam que as negociações estavam entrando em um estágio crítico. Afirmaram que, “por intermédio do diálogo constante, da flexibilização recíproca, do enfoque não-dogmático e de esforços feitos em boa fé, modalidades inteiras nas negociações sobre agricultura e bens industrializados poderiam ser alcançadas até o fim do ano”, reforçando seu compromisso para o alcance de tal resultado.

Já na III Cúpula IBAS, em 2008, os países saudaram a retomada das

negociações na OMC, mas enfatizaram que a reunião ministerial informal da organização não alcançou as modalidades finais em agricultura nem o NAMA. Na IV Cúpula IBAS, os líderes afirmaram que um resultado positivo da Rodada seria vital para a recuperação econômica, dada a crise internacional, ressaltando que “reforçaria a credibilidade do sistema comercial multilateral” perante o protecionismo.

Comércio e Investimento

Desde seu início, o Fórum indica que a relação entre Índia, Brasil e África do Sul promete grandes oportunidades comerciais, de investimentos, viagens e turismo. No Comunicado da II Reunião Ministerial, em 2005, os líderes concordaram em realizar estudos e investigações conjuntas sobre comércio e temas relacionados. Nesse sentido, notaram que acordos preferenciais de comércio entre o MERCOSUL e o SACU (União Aduaneira da África Austral) e o MERCOSUL e a Índia já haviam sido celebrados, e que outro entre a Índia e o SACU teria suas discussões iniciadas em junho do mesmo ano. Ainda nessa reunião, saudaram o lançamento do Conselho Empresarial IBAS e a divulgação de um estudo sobre “O potencial para um maior comércio entre África do Sul, Índia e Brasil”, comprometendo-se também a realizar seminários IBAS sobre comércio e investimento em seus respectivos países e nos demais mercados desenvolvidos.

Durante a III Reunião Ministerial, os chanceleres tomaram nota de que o MERCOSUL iria propor à SACU e à Índia a criação de um Grupo de Trabalho para explorar as modalidades de um Acordo Trilateral de Livre Comércio (T-FTA) entre eles, manifestando total apoio à iniciativa²⁰. Durante a I Cúpula IBAS, em 2006, os líderes assinaram o “Plano de Ação IBAS sobre a Facilitação Comercial para Padrões, Regulamentação Técnica e Avaliação de Conformidade”, um elemento importante para a criação de uma base concreta para o incremento dos fluxos de comércio entre os

²⁰ Tomaram nota, também, dos resultados do Fórum de Comércio e Investimento, no qual as delegações indiana, brasileira e sul-africana apresentaram dados e fatos relativos a questões comerciais em seus países a fim de discuti-los com os empresários presentes à reunião. Os empresários brasileiros apontaram que algumas das principais barreiras a serem eliminadas para o fomento do comércio trilateral são: logística, falta de procedimentos aduaneiros, informações e distâncias. Quanto aos procedimentos aduaneiros, sugeriu-se uma maior cooperação na área pelas instituições de governo correspondentes com o objetivo de simplificar regras e tornar o processo aduaneiro entre eles mais unificado. O estudo realizado sugeriu ao grupo de trabalho a criação do site brasileiro “Brasil Trade Net” e do site do IBAS. Em adição a isso, várias soluções para o fortalecimento da área econômica do IBAS foram sugeridas, como: acordos de livre comércio mais agressivos, relações mais estreitas entre as empresas e indústrias dos países, e o aumento do contato entre suas indústrias automobilísticas.

países do IBAS²¹.

O Comunicado da IV Reunião Ministerial, de 2007, saudou o Seminário sobre Normas e Padrões Técnicos, organizado pela Confederação da Indústria Indiana (CII) em Nova Deli, em 12 de Julho de 2007, que foi um passo concreto para a implementação do “Plano de Ação sobre Regulamentos Técnicos, Normas e Procedimentos de Avaliação da Conformidade”, assinado durante a I Cúpula do IBAS.

Durante a II Cúpula IBAS, ressaltaram a concordância de todas as partes em continuar as discussões sobre o acordo trilateral de comércio entre MERCOSUL, Índia e SACU, propondo a realização de uma Reunião Ministerial Trilateral em 2008. Saudaram o significativo progresso alcançado nas negociações entre MERCOSUL e SACU, e o lançamento das negociações entre a SACU e a Índia, ambos em Pretória, em outubro de 2007. Enfatizaram que tais negociações bilaterais construiriam as bases para um futuro ALC-T, acordo que envolveria MERCOSUL, SACU e Índia. Estabeleceram, então, uma meta de comércio intra-bloco de US\$ 15 bilhões até 2010.

Assim, na V Reunião Ministerial, em 2008, firmaram o compromisso de implantar as diretrizes dos Chefes de Estado e de Governo em relação ao possível acordo comercial de tarifas (TTA) entre Índia-Mercosul-SACU. Já no Comunicado da VI Reunião Ministerial – realizada em 1 de setembro de 2009 – os países comemoraram a entrada em vigor do Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a Índia, bem como a conclusão do Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL-SACU.

Segundo o mesmo documento, o GT sobre Comércio e Investimento decidiu redigir o “Plano de Atividades” para implementação de seu “Memorando de Entendimento”, envolvendo reuniões entre especialistas técnicos, identificação de setores prioritários de cooperação e seminários setoriais²².

Por fim, vale ressaltar que, segundo Pimentel (2012), o fórum contribuiu por meio de seus acordos de preferências tarifárias para aumentar o comércio trilateral de 3.8 bilhões em 2004 para um montante de US\$ 15 bilhões em 2010, atingindo a meta

²¹ Reportaram, ainda, que importantes homens de negócios dos três países compareceram à Cúpula de Negócios Índia, Brasil e África do Sul, realizada em Brasília no dia 12 de setembro de 2006 e organizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) com apoio da ASSOCHAM, CII E FICCI da Índia e da BUSA, da África do Sul.

²² O Grupo também discutiu um Plano de Ação Conjunta sobre Cooperação no Campo de Micro, Pequenas e Médias Empresas (PMEs); e a programação de reuniões entre servidores de instituições financeiras designadas dos três países para discutir questões como o financiamento do comércio, linhas de crédito, atividades de financiamento de PMEs e cooperação entre instituições financeiras do IBAS. Foi decidida, também, a inclusão da Cúpula Tri-nacional sobre o Desenvolvimento de Pequenos Negócios dentro da estrutura do IBAS.

que havia sido estipulada para esta área de cooperação e representando, assim, um passo significativo para o fortalecimento do bloco e para o alcance de uma maior independência econômica de seus integrantes.

Conclusão

Acerca da cooperação Sul-Sul, em comunicado da IV Reunião Ministerial, de 2007, os Ministros do Fórum IBAS reafirmaram o papel da mesma enquanto um processo contínuo vital para enfrentar os desafios encontrados pelo Sul, em especial, o seu papel como uma ferramenta significativa em prol de uma maior independência econômica dos países em desenvolvimento. Além disso, reconheceram que a cooperação Sul-Sul pode criar uma forte voz coletiva para os países do Sul no cenário internacional, afirmando que ela tem se tornado parte integrante das relações entre os países em desenvolvimento, e um importante meio de promover o intercâmbio de ideias, conhecimentos, avanços técnicos, habilidades e experiências em uma ampla gama de setores.

Ademais, durante a IV Cúpula IBAS, em 2010, afirmaram que “os países em desenvolvimento tendem a apresentar pontos de vista comuns sobre estratégias e prioridades de desenvolvimento nacional, quando confrontados com desafios de desenvolvimento semelhantes”. Tais afirmações sinalizam as motivações, possibilidades e identidades comuns presentes e fortalecidas pelas coalizões Sul-Sul, as quais são identificadas pelos formuladores da política externa brasileira ao priorizá-las – como no período analisado, durante o governo de Luiz Ignácio (Lula) da Silva. Após extensa revisão dos principais documentos emitidos pelo IBAS, pode-se considerar que tais fatores não se tratam apenas de retórica, apesar de possuírem desafios significativos a serem enfrentados para a sua concretização.

O Fórum foi capaz de alcançar, ainda que modestamente em alguns temas, resultados positivos em diversas áreas de cooperação, além de garantir perspectivas de resultados melhores para os próximos anos, constituindo-se uma iniciativa de longo prazo. Tais resultados atestam a presença clara do pragmatismo apontado, pelas teorias de coalizões, como necessário para a manutenção de coalizões abrangentes em um longo período de tempo, e permitem a comprovação de que o Fórum IBAS pode ser interpretado sob o ponto de vista da Política Externa Brasileira como um meio para a inserção internacional do país.

Por outro lado, mostram também a presença de identidades comuns, já que

puderam trocar conhecimento acadêmico, técnico e aprendizado, além de se mostrarem sensíveis à resolução de problemas comuns, dos quais os países desenvolvidos não sofrem de forma acentuada. O Fundo IBAS de combate à Fome e à Pobreza, por exemplo, é apontado como evidência da existência de uma visão de mundo comum, já que permite o compartilhamento de tais conhecimentos também com as nações menos desenvolvidas.

Dessa forma, em declaração à imprensa por ocasião da IV cúpula IBAS, o então presidente Lula afirmou que o Fórum venceu o ceticismo. Mas, apesar das conquistas e das grandes perspectivas de avanço em termos econômicos, Moura (2008) afirma que os fins do Fórum IBAS são primordialmente políticos:

A especificidade e a grandeza do IBAS, como iniciativa trilateral, repousam em seu fundo essencialmente político. O que o torna, de fato, especial é a decisão política de três países do Sul, com perspectivas e ações similares em muitas questões vitais da agenda internacional, de combinar esforços e sistematizar uma aproximação política que, antes do IBAS, se processava de maneira só espontânea. A sistematização se tem feito de modo tão completo quanto possível, envolvendo consultas políticas, maior coordenação multilateral, exploração de perspectivas de ampliação do intercâmbio comercial, e, mesmo, por meio do referido Fundo de Combate à Fome e à Pobreza, iniciativa em prol da solidariedade internacional, que, ainda que modestamente, altera a geografia de doadores e receptores de ajuda internacional. Para que isso pudesse ocorrer, o diálogo entre os três países era – e continua sendo – condição necessária (MOURA, 2008, p.33-34).

Assim, Moura (2008) permite a conclusão que a contra-intuitividade e a inventividade do IBAS apontaram desde o princípio e que, talvez, seja a principal que este trabalho possa apresentar: a de que a cooperação ao nível encontrado em 2010 não aconteceria de forma espontânea, na ausência de empreendedores políticos dispostos a assumir os custos de tal articulação a partir do reconhecimento de seus benefícios. O avanço da cooperação no âmbito do bloco se mostra, então, como uma iniciativa que terá seus principais resultados alcançados no longo prazo por meio de um minucioso estudo de suas áreas para cooperação e do contínuo esforço político para que sejam transformadas em resultados práticos.

Ainda que seus países membros possuam aspectos sociais e identidades semelhantes entre si, para compreender a questão do Brasil colocar-se enquanto empreendedor político no caso do IBAS no período analisado, deve-se levar em consideração a possibilidade de cada um dos países atribuir diferentes significados e níveis de importância ao Fórum, de modo que seus objetivos motivadores de engajamento na coalizão podem variar. A esse respeito, Lyal White (2010, p.3) afirma

que, enquanto para alguns autores o Brasil interpreta o IBAS como “parte de uma estratégia de desenvolvimento do Sul que inclui diversos ministérios, [...] a Índia utiliza o Fórum para impulsionar sua agenda multilateral e gerar credibilidade acerca de suas aspirações nucleares”. No mesmo sentido, enquanto “Índia e Brasil são potências econômicas emergentes, a África do Sul tem o benefício de fazer parte de uma coletividade de grande porte, o que reforça a sua influência global” (White, 2010, p.3). Dentre os três, o Brasil parece, então, ser o que combina interesses nacionais estratégicos na coalizão (se comparado com a Índia) em uma nação de maior peso internacional (se comparado com a África do Sul).

Desse modo, mesmo assumindo-se que a coalizão é cimentada por percepções comuns ao Sul, as quais garantem peculiaridade ao bloco, a pesquisa demonstra que essas identidades podem ser facilitadores do diálogo, mas não são suficientes para promover o avanço da cooperação. O esforço político do Fórum até o momento parece estar concentrado principalmente na busca de questões de interesse comum, em detrimento de ser empenhado em processos barganha e negociações mais profundas acerca de temas sensíveis nos quais os países têm interesses conflitantes.

Ainda assim, admite-se que a interação no âmbito do grupo possa contribuir para a aproximação de pontos de vista nos temas em que há divergência. Há momentos nos quais o Brasil, por exemplo, abriu mão da sua posição individual em favor da composição política com a Índia (um exemplo é a Rodada Doha no período pré-2008); bem como a Índia, que amenizou seu discurso em questões de segurança e armamentos nucleares. Mas, em contraposição, há situações nas quais o Fórum não foi suficiente para promover a convergência das posições, como, novamente, na questão da agricultura na Rodada Doha, a partir de 2008.

Finalmente, a atuação intra-bloco com relação à cooperação em questões técnicas no âmbito dos grupos setoriais, foi uma surpresa positiva, mas que ainda tem grande potencialidade de desenvolvimento. Paralelamente, a promoção da integração entre as sociedades civis proposta pelo bloco poderá fortalecer as identidades comuns já destacadas, e descentralizar o movimento de cooperação entre essas nações, caso continue sendo levada adiante.

Conclui-se, então, a partir desta pesquisa, que os elementos pragmáticos são claros e necessários às motivações de engajamento brasileiras no âmbito do IBAS, uma vez que este é interpretado enquanto um reforço à sua posição relativa no sistema internacional, sendo em si uma iniciativa em prol do fortalecimento do multilateralismo

e da diversificação dos parceiros brasileiros, e configurando-se, assim, como um dos meios para a busca da autonomia e do desenvolvimento nacional do país. Esses elementos, combinados à dimensão ideológica de uma coalizão entre países em desenvolvimento abrangente e duradoura, tornam o arranjo IBAS um objeto de estudo singular para a compreensão da cooperação Sul-Sul no mundo contemporâneo.

Referências

ALDEN, C.; VIEIRA, M. A. India, Brazil and South Africa, a Lasting Partnership? Assessing the Role of Identity in IBSA. *In: Annual Meeting of The International Studies Association*, 49. 2008, São Francisco. [S.l.]

ALDEN, C.; VIEIRA, M. A. The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism. *Third World Quarterly*. [S.l.], v. 26, n.7, p. 1077 – 1095. 2005. Artigo disponível na base de dados JSTOR. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/4017805>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

ALTEMANI, H. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005. 289 p.

BRASIL GLOBAL NET-MRE. Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/frmprincipal.aspx>>. Acesso em 26 jul. 2012

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA (AEB). Brasil, Índia e África do Sul retomam projeto do satélite IBAS. **Agência Espacial Brasileira**. Disponível em: <<http://www.aeb.gov.br/brasil-india-e-africa-do-sul-retomam-projeto-do-satelite-ibas/>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

CERVO, A. L. Tendências da Política Exterior do Brasil. *In: CERVO, A. L. O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: UnB, 1994.

FARIA, C. A. P. de; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582012000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 Jan. 2013>.

IBAS. **Declaração de Brasília**, de 6 de junho de 2003. Estabelece o Fórum de Diálogo Índia – Brasil – África do Sul. Brasília, DF: Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/declaracao-de-brasilia/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **New York Communiqué**: Meeting at the margin of the 58th UNGA. New York. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/new-york-communicue>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **New Delhi Agenda for Cooperation**. Nova Deli. Fórum de Diálogo Índia-

Brasil-África do Sul, 2004. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/2004/ibsa0305.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

IBAS. **Reunião Ministerial à margem da 59ª AGNU**. Nova Iorque. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2004. Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=154&Itemid=86>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **2nd IBSA Ministerial Meeting Communiqué**. Cidade do Cabo. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/2nd-ibsa-ministerial-meeting-communicue/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **3rd Ministerial Meeting Communiqué**. Rio de Janeiro. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/3rd-ibsa-ministerial-meeting-communicue/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **Primeira Reunião de Cúpula do IBAS: Declaração Conjunta**. Brasília. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/i-reuniao-de-cupula-do-ibas-declaracao-conjunta/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **4th Ministerial Meeting Communiqué**. Nova Deli. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/6th-ibsa-ministerial-meeting-communicue/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **Encontro Ministerial à margem da 62ª AGNU**. Nova Iorque. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-de-imprensa-do-ibas/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **Segunda Reunião de Cúpula do IBAS: Declaração**. Tshwane. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/2a-cupula-do-ibas-declaracao/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **Comunicado da 5ª Reunião Ministerial**. Somerset West. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/5a-reuniao-ministerial-do-ibas-comunicado/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **Reunião Ministerial à margem da 63ª AGNU**. Nova Iorque. Fórum de Diálogo

Índia-Brasil-África do Sul, 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicade-de-imprensa-do-forum-de-debate-india-brasil-e-africa-do-sul/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **Terceira Cúpula IBAS:** Declaração. Nova Deli. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/3a-cupula-do-ibas-declaracao/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **Comunicado da 6ª Reunião Ministerial.** Brasília. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/6a-reuniao-ministerial-do-ibas-comunicado.pdf/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **Quarta Cúpula IBAS:** Declaração. Brasília. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/4a-cupula-do-ibas-declaracao/view>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **Ministerial Meeting at the Margin of the 65th UNGA.** Nova Iorque. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2010. Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=154&Itemid=86>. Acesso em: 27 jul. 2012.

IBAS. **IBSA Trilateral Official Website.** Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=64>. Acesso em: 17 jul. 2012.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n.1. 2005. p. 24-59. Artigo disponível na base de dados Scielo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

MOURA, G. F. G. O Diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS: Balanço e Perspectivas. In: **III CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí:** Seminário IBAS. Brasília: FUNAG, 2008, p. 15-39.

MRE. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS. **Ministério das Relações Exteriores.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

MRE. Balanço da Política Externa 2003-2010: Reforma da Governança Global – IBAS. **Ministério das Relações Exteriores.** 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.1.3-reforma-da-governanca-global-ibas/view>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

NARLIKAR, A. **Developing Countries:** Bargaining coalitions in the GATT & WTO. Londres: Routledge, 2003. 235 p.

NARLIKAR, A. **New Powers:** How to Become One and How to Manage Them. Nova

Iorque: Columbia University Press, 2010. 191 p.

OLIVEIRA, A. J. N.; OLIVEIRA, E.; ONUKI, J. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *In*: OLIVEIRA, A. J. N.; ONUKI, J. **Coalizões sul-sul e as negociações multilaterais**: Os países intermediários e a coalizão IBSA. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007. p. 18-55.

PIMENTEL, J. V. S. A Edificação da Agenda Externa com os BRICS. **Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010). Brasília: Ipea. Dinte, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120328_boletim_internacional09.pdf>. Acesso em 10 abr. 2012.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**. [S.l.], v. 50, n.2. 2007. p. 42-59. Artigo disponível na base de dados Scielo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2011.

SOUZA, A. M. A Cooperação para o Desenvolvimento Sul-Sul: Os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010). Brasília: Ipea. Dinte, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120328_boletim_internacional09.pdf>. Acesso em 10 abr. 2012.

WHITE, L. O IBAS depois de sete anos: Cooperação em uma nova ordem global. **Poverty in Focus: IBAS, um diálogo de políticas**. Brasília: PNUD, n.21, p.3-5. Ago, 2010. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPC PovertyInFocus21.pdf>> Acesso em 10 abr. 2012.