

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Camila Amorim Jardim

**A ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL EM MÚLTIPLAS
FRENTES: OS CASOS IBAS E BRICS (2003-2014)**

**Brasília
2016**

CAMILA AMORIM JARDIM

**A ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL EM MÚLTIPLAS
FRENTES: OS CASOS IBAS E BRICS (2003-2014)**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Relações Internacionais.
Área de Concentração: Política Internacional e
Comparada
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes
Lessa

**Brasília
2016**

*A todos que acreditam no potencial transformador da
cooperação Sul-Sul.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me capacitado e oferecido tantas oportunidades de amadurecer e buscar sonhos cada vez maiores. Aos meus pais, Leonardo e Marilene, pelo apoio e amor incondicionais, sem os quais nunca teria chegado até aqui. Registro que essa conquista é também de vocês e que o meu sucesso parece fazer muito mais sentido quando vejo os sorrisos nos seus rostos. À minha doce irmã, Ana Clara, por me ver como modelo e, assim, me inspirar todos os dias a ser uma pessoa melhor. A toda a grande família, tias e tios, primas e primos, o amor de vocês torna as minhas alegrias maiores e os desafios menores. Ao querido Luís, pela amizade, companheirismo e amor que fizeram a minha caminhada muito mais leve e bem-humorada.

Aos amigos Patrícia, Laetícia, Darlí, Alex, Leonardo, Larissa e Mariana: vocês me motivaram e inspiraram todos os dias. Obrigada por tornarem esse desafio uma aventura inesquecível. Às queridas amigas do Instituto Vicenta Maria: Aninha, Bárbara, Cynara, Jordana, Giovana, Clara, Laura, Carol, Larissa. Ao meu porto-seguro, o indispensável, inesquecível e inigualável eixo do mal (e, notavelmente, o terapia em grupo): Malu, Isabela, Amanda, Paulo, Fernanda e Renata. Amo vocês.

Aos Embaixadores e Conselheiros do Itamaraty: Celso Amorim, José Alfredo Graça Lima, Flávio Soares Damico, Carlos Cozendey e Elio Cardoso, por serem homens de Estado comprometidos com o diálogo com a academia e a sociedade. Aos demais diplomatas da SGAP-II, secretários, assessores e funcionários de diversos ministérios com os quais tive contato pelo trabalho comprometido e pela imensa receptividade e respeito a mim dedicados. Aos amigos do arquivo histórico: Conselheiro Clovis; estagiários Thiago, Rodolfo e Marlem; e colegas pesquisadoras Monika e Iris.

Ao meu orientador, professor Antônio, pelo extremo profissionalismo, pelos comentários instigantes, pelo apoio e compreensão. Ao meu eterno orientador, professor Haroldo, por sempre me fazer acreditar no meu potencial e ter, desde muito cedo, despertado em mim o gosto pelo mundo acadêmico. Aos membros da banca de qualificação e defesa, professores Virgílio Arraes, Carlos Eduardo Vidigal e Thiago Gehre. Aos professores Pio, Leslie, Cristina, Danielly, Alcides, Eduardo, Filipe, Erwin, Lara e Aureo por inspirarem direta e indiretamente a pesquisa e a elaboração do trabalho. A todos os funcionários e professores do Irel e à turma do mestrado de 2014 pelo companheirismo, apoio e aprendizado. Ao CNPq pelo financiamento de 22 meses da pesquisa.

E a tantos outros que dedicaram a mim palavras de apoio, dicas preciosas, conversas instigantes, abraços e sorrisos.

Muito obrigada.

“Tem que haver muito empenho. Política externa não se faz apenas com uma boa ideia, mas com persistência e insistência. É como uma ação afirmativa, porque [a cooperação Sul-Sul] não é o caminho natural. O caminho natural é o caminho já trilhado: ele leva a Washington, a Paris e a Londres.”

(Celso Amorim)

RESUMO

Os anos 2000 são marcados por um novo ímpeto de alinhamento ao Sul na Política Externa Brasileira, tendo em vista a ascensão de potências emergentes, o declínio relativo dos Estados Unidos e a chamada estratégia de autonomia pela diversificação. Nesse período, o Brasil passa a se engajar – por vezes enquanto empreendedor político - em estratégias Cooperação Sul-Sul originais, notadamente o IBAS e o BRICS, os quais buscam, diferentemente do que era observado no passado, incluir em um mesmo agrupamento diversas agendas cooperação intra e extrabloco. Essas iniciativas unem, em um mesmo ambiente de diálogo, um tripé de cooperação ao qual denominou-se estratégia de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes e que compreende: coordenação política extrabloco, cooperação setorial e cooperação para o desenvolvimento com terceiros. A teoria da ação coletiva considera as dificuldades de coordenação e cooperação entre países diversos e agendas variadas; mas, em contraponto, o trabalho procurou demonstrar como isso ocorre na prática da política externa brasileira, por meio da estratégia de cooperação em múltiplas frentes. O referido modelo de cooperação tem sido uma grande aposta da estratégia internacional brasileira, a fim de reforçar suas posições de potência emergente e liderança no Sul Global, de modo que consiste, então, em objeto importante de análises acadêmicas que possam contextualizar e informar o engajamento político brasileiro.

Palavras-chave: **Política Externa Brasileira, IBAS, BRICS, Cooperação Sul-Sul.**

ABSTRACT

The 2000s are noticeable by a new impetus for alignment to the South in the Brazilian foreign policy, in view of the rise of emerging powers, the US relative decline and the strategy called autonomy through diversification. During this period, Brazil starts to engage - sometimes as a political entrepreneur - in South-South cooperation strategies apparently original, particularly IBSA and BRICS, which seek, unlike what was observed in the past, to include in the same grouping diverse agendas of intra and extra-block cooperation. These initiatives together in the same ambiance of dialogue were named South-South cooperation on multiple fronts and comprise a cooperation tripod: coordinating extra-bloc policy, sectorial cooperation and cooperation for development with third parties. The theory of collective action considers the difficulties of coordination and cooperation between different countries in different agendas; but, in contrast, the study sought to demonstrate how this occurs in the practice of Brazilian foreign policy, through cooperation strategy on multiple fronts. Such model of cooperation has been a major focus of the Brazilian international strategy in order to strengthen their position as an emerging power and their leadership in the Global South, so it is, then, it consists of a relevant object for academic analysis seeking to contextualize and inform the Brazilian political engagement.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, IBSA, BRICS, South-South Cooperation.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	11
LISTA DE FIGURAS, ILUSTRAÇÕES E TABELAS.....	13
INTRODUÇÃO	14
1. PANORAMA HISTÓRICO E CONCEITUAL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	22
1.1 O CONCEITO DE COOPERAÇÃO SUL-SUL	23
1.2 ANOS 1950 AOS 1970.....	32
1.3 ANOS 1980 E 1990	39
1.4 ANOS 2000 AO PERÍODO ATUAL	42
1.5 O IBAS E O BRICS COMO INICIATIVAS PECULIARES NA COOPERAÇÃO SUL-SUL	46
2. OS NOVOS ARRANJOS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: AS AGENDAS IBAS E BRICS.....	51
2.1 INTRODUÇÃO.....	51
2.2 A COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL, ÍNDIA E ÁFRICA DO SUL.....	52
2.2.1 <i>Os antecedentes do IBAS: o contencioso das patentes farmacêuticas na OMC</i>	52
2.2.2 <i>De G3 a IBAS</i>	55
2.2.3 <i>A estrutura do Fórum</i>	59
2.2.4 <i>Agenda IBAS</i>	61
2.2.5 <i>Diretrizes do Fórum e resultados</i>	62
2.2.5.1 <i>A Declaração de Brasília</i>	63
2.2.5.2 <i>O Plano de Ação de Nova Delhi</i>	64
2.2.5.3 <i>Evolução da Agenda</i>	65
2.2.5.4 <i>Governança Global: reforma da ONU</i>	68
2.2.5.5 <i>Governança Global: Rodada Doha OMC</i>	70
2.2.5.6 <i>Comércio e Investimento</i>	73
2.2.5.7 <i>Fundo IBAS</i>	76
2.2.6 <i>Perspectivas IBAS</i>	79
2.3 O AGRUPAMENTO BRICS.....	81
2.3.1 <i>BRIC: de acrônimo financeiro a coalizão política</i>	84
2.3.2 <i>A agenda BRICS</i>	87

2.3.3 <i>Análise documental do BRICS: de coalizão financeira a bloco de cooperação abrangente</i>	90
2.4 PERSPECTIVAS PARA O BRICS E O CONTRAPONTO EM RELAÇÃO AO IBAS	103
3. A ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL EM MÚLTIPLAS FRENTES	110
3.1 INICIATIVAS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	112
3.1.1 <i>A coordenação política extrabloco no IBAS</i>	113
3.1.2 <i>A coordenação política extrabloco no BRICS</i>	115
3.1.2.1 O BRICS em Temas financeiros: G20, FMI e Banco Mundial.....	116
1.2.2 <i>O BRICS e a defesa da soberania em temas de segurança internacional</i>	119
1.2.3 <i>OS BRICS às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas e de outros Fóruns</i>	123
3.2 INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO SETORIAL INTRA-BLOCO	124
3.2.1 <i>A cooperação setorial no IBAS</i>	125
3.2.1.1 Administração Tributária e Aduaneira	127
3.2.1.2 Agricultura.....	128
3.2.1.3 Ciência e tecnologia.....	130
3.2.1.4 Cultura	131
3.2.1.5 Defesa	132
3.2.1.6 Desenvolvimento Social	134
3.2.1.7 Energia.....	135
3.2.1.8 Fóruns da Sociedade Civil.....	137
3.2.2 <i>Considerações sobre a cooperação setorial no IBAS</i>	138
3.2.3 <i>Cooperação setorial no BRICS</i>	139
3.2.3.1 Cooperação Financeira	142
3.2.3.2.1 O Arranjo Contingente de Reservas (CRA)	143
3.2.3.3 Cooperação Comercial	147
3.2.3.4 Agricultura e Desenvolvimento Agrário	149
3.2.3.5 Saúde	151
3.2.3.6 Ciência, Tecnologia e Inovação.....	153
3.2.3.7 Educação.....	154
3.2.3.8 População.....	155
3.2.3.9 Conselho de Think Thanks e Fórum Acadêmico	156
3.3 INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO COM TERCEIROS.....	158

3.3.1 <i>Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza</i>	158
3.3.1.1 Projetos Concluídos	160
3.3.1.1.1 Burundi	160
3.3.1.1.2 Cabo Verde	160
3.3.1.1.3 Camboja	161
3.3.1.1.4 Guiné Bissau	162
3.3.1.1.5 Haiti	162
3.3.1.1.6 Serra Leoa	163
3.3.1.1.7 Estado Palestino	164
3.3.1.1.8 Vietnam	164
3.3.1.2. Reflexões sobre o Fundo IBAS	165
3.3.2 <i>O Novo Banco de Desenvolvimento</i>	167
3.3.2.1 Antecedentes	167
3.3.2.2 Negociações	171
3.3.2.3 Estrutura	173
3.3.2.4 Considerações sobre o Novo Banco	177
3.4 REFLEXÕES SOBRE O MODELO DE COOPERAÇÃO SUL-SUL EM MÚLTIPLAS FRENTES	177
CONCLUSÃO	181
REFERÊNCIAS	187
ANEXOS	197

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ASA	Cúpula América do Sul – África
ASPA	Cúpula América do Sul – Países Árabes
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CALC/CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CDH	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CGETI	Grupo de Contato para Temas Econômicos e Comerciais do BRICS
CRA	Arranjo Contingente de Reservas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTPD	Cooperação Técnica para o Desenvolvimento
DAC	Comitê de Desenvolvimento e Assistência da OCDE
DMI	Departamento de Mecanismos Inter-regionais
DIB	Divisão de IBAS e BRICS
ECOSOC	Conselho Econômico e Social da ONU
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
G-77	Grupo dos 77
G-20	Grupo dos 20
GT	Grupo de Trabalho
IBAS/ IBSA	Índia, Brasil e África do Sul
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ME/ MoU	Memorando de Entendimento
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores

NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
OMPI	Organização Mundial de Propriedade Intelectual
ONGDs	Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SACU	União Aduaneira da África Austral
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SGAP-II	Subsecretaria Geral de Política II
T-FTA	Acordo Trilateral de Livre Comércio
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TRIPS	Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento
UNOSSC	Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul

LISTA DE FIGURAS, ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Quadro 1 - Os BRICS nas votações não unânimes no Conselho de Segurança (2011).....	120
Quadro 2 - Encontros dos BRICS durante a presidência brasileira.....	140
Tabela 1 - Percentual de contribuições e peso de voto.....	145
Tabela 2 – Prazo e capital.....	173

INTRODUÇÃO

A partir da breve análise histórica, pode-se observar que, mesmo passando por momentos de maior ou menor relevância, a cooperação Sul-Sul foi um eixo importante da estratégia de inserção internacional do Brasil durante a segunda metade do século XX e a primeira década do século XXI. Apesar da desarticulação desse tipo de iniciativa de cooperação no contexto das crises das dívidas externas dos países em desenvolvimento nos anos 1980 e da agenda liberal e democratizante entre as décadas 1980-1990, os anos 2000 são marcados por um novo ímpeto de articulação entre esses países, tendo em vista o declínio relativo dos Estados Unidos e a ascensão de potências emergentes, especialmente a China. Essas iniciativas de cooperação Sul-Sul, no entanto, estiveram em grande medida restritas ao âmbito de composição de posições no eixo multilateral ou, em contrapartida, ao desenvolvimento de projetos de cooperação bilateral, multilateral ou intra-bloco.

Considerando as estratégias possíveis para potências emergentes, Roberts, Armijo e Katada (2015, p.5) ressaltam que esses países podem tanto desafiar a ordem vigente ou acomodar-se a ela. Por um lado, desafiar diretamente pode fomentar tensões, ser arriscado e custoso para esses países; por outro, acomodar-se pode representar uma boa recompensa no curto prazo mas consiste em uma estratégia incapaz de eliminar as causas da insatisfação em relação ao status quo. Nesse sentido, não haveria consenso entre os teóricos de relações internacionais acerca de qual seria a melhor estratégia a ser seguida.

Sob um ponto de vista, a ordem existente, patrocinada pelos Estados Unidos a partir do Bretton Woods e da constituição das Nações Unidas, é aberta, expansiva e baseada em regras, o que permite que nações pequenas sejam beneficiadas ao participar. Os emergentes teriam, então, se beneficiado amplamente da ordem, e não figurariam entre os grandes caso não houvesse ordem econômica liberal (ROBERTS, ARMIJO, KATADA, 2015, p.5).

Caberia aos emergentes, então, adotar uma postura moderada entre a acomodação e o desafio direto à ordem, a qual pode ser extremamente recompensadora em termos de poder de barganha e vantagens informais, tais como influência normativa, no estabelecimento da agenda e na habilidade de ampliar seus ganhos relativos. Os autores apresentam, então, duas variações do revisionismo moderado, o primeiro atuando enquanto *spoilers* e *shirkers* na tentativa de deslegitimar a ordem, e o segundo a partir do desenvolvimento de instituições

paralelas (ROBERTS, ARMIJO, KATADA, 2015, p.5-6).

Apesar de aplicarem essas categorias à análise do BRICS, o Brasil, em específico, parece adotar uma posição que oscila entre a acomodação e o revisionismo moderado. O país se coloca como defensor da ordem vigente, mas, apresenta demanda por reformas e busca alternativas a fim de mostrar insatisfação e capacidade de desempenhar um papel mais protagônico no cenário internacional, tanto como ente capaz de atuar enquanto provedor de bens públicos internacionais quanto como liderança e facilitador do desenvolvimento de outros países do Sul.

Pode-se dizer que o Brasil agiu, por exemplo, enquanto um *spoiler* quando atuou juntamente com o G20 comercial no travamento da Rodada Doha da OMC ou nos debates acerca do acordo TRIPS e o livre acesso a medicamentos; acomodou-se nos debates referentes à reponsabilidade de proteger no caso da Líbia no Conselho de Segurança em 2011; e propôs novas instituições no caso do Novo Banco de Desenvolvimento, do Arranjo Contingente de Reservas e, em alguma medida, do Fundo IBAS de Combate à Fome. Em todos esses casos, o país atuou de forma próxima – quando não diretamente articulada - com os países do BRICS (ou IBAS), de modo que breves análises a respeito dessas questões poderão ser encontradas ao longo do trabalho.

No caso do Brasil, o governo Lula da Silva e o engajamento em arranjos de cooperação Sul-Sul como o IBAS e o BRICS são emblemáticos desse cenário de reaproximação ao Sul e reforçam a relevância da referida estratégia para a inserção internacional do Brasil. O alinhamento ao Sul da política externa brasileira nos anos 2000 foi marcado, ainda, por um papel protagônico do país no âmbito dos referidos agrupamentos, sendo apontado por alguns analistas como um empreendedor político - membro que assumiria maiores custos para a manutenção do grupo - nos referidos arranjos (OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2007).

A respeito do conceito de empreendedor político, é importante destacar que o engajamento em coalizões não apresenta apenas ganhos, como o aumento do poder de barganha de seus membros em negociações internacionais, mas incorre também em custos, uma vez que a concertação de posicionamentos frequentemente implica em abdicar da situação considerada ideal por cada uma das partes individualmente. Assim, elementos ideológicos comuns não são suficientes para a formação de um bloco de cooperação. Nesse sentido, um outro fator importante para a melhor compreensão de coalizões é a importância

do empreendedor político, o qual - segundo Oliveira, Onuki e Oliveira (2007) – assume os maiores custos para a manutenção do grupo. Identificar esforços de empreendimento político por parte de cada um dos membros poderá, então, demonstrar a relevância ou centralidade do arranjo para suas respectivas estratégias de política externa.

Considerando a sua ampla agenda de discussão e atuação - além de envolver economias, sociedades e culturas com interesses muito diversos - , é possível intuir que esses blocos de cooperação (nesta pesquisa, o IBAS e o BRICS), apesar de envoltos pela euforia internacional nos anos 2000, possuem limitações de coordenação tanto diplomáticas quanto burocráticas, e os seus efeitos e resultados sobre a estratégia de inserção da política externa brasileira carecem de maior análise empírica, o que consiste em uma questão central para este trabalho. São várias as análises que questionam a viabilidade e os poucos alcances práticos – em oposição aos retóricos, obtidos consensualmente nas declarações - dos blocos IBAS e BRICS, e demonstram variados pontos de difícil conciliação, os quais dificultariam o avanço para um padrão de cooperação mais profundo (ALMEIDA, 2014).

Nesse sentido, a tentativa de transposição de coalizões por diversos regimes diferentes, nos quais os países membros não só muitas vezes carecem de convergências como possuem divergências importantes pode causar grandes custos políticos ao Brasil, especialmente caso o mesmo se coloque na posição de empreendedor político desses blocos de cooperação. Para além, críticos apontam que a mão-de-obra e recursos empregados pela burocracia brasileira para que a cooperação nesses blocos ocorra não é equivalente aos resultados obtidos, estando aquém das possibilidades de cooperação com parceiros tradicionais e desenvolvidos.

Então, faz-se necessário averiguar em que medida essas iniciativas tem sido favoráveis – promovendo o aumento do poder de barganha, a ampliação da *confidence building* entre esses países e o possível reforço do reconhecimento intersubjetivo de identidades comuns – ou custosas – no sentido de travar discussões ou minimizar ganhos – à estratégia de inserção internacional do Brasil. A dificuldade institucional brasileira de operacionalizar tantas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento em nível interno é importante para esta pesquisa, de modo que se torna extremamente relevante a análise de dados que possam averiguar a estruturação institucional interna, as limitações burocráticas e orçamentárias brasileiras e os resultados alcançados até o momento no âmbito da cooperação intra-bloco e da cooperação multilateral, com países terceiros.

Tendo em vista os custos políticos de coordenação, levanta-se a seguinte pergunta de

pesquisa: Por que o Brasil buscou assumir um papel de empreendedor político nos agrupamentos IBAS e BRICS? A hipótese levantada consiste na percepção de que esses arranjos possam se apresentar como recursos originais em relação às estratégias de cooperação adotadas nos períodos anteriores, tendo em vista a capacidade de produção de normas e de prover resultados para os objetivos da política externa brasileira contemporânea.

Mais especificamente, a originalidade está no fato de serem arranjos de cooperação intra e extrabloco, que buscam se estender por diferentes agendas sem a existência de interesses comuns ou necessidades específicas a priori, lançando também iniciativas de cooperação para o desenvolvimento para além do bloco – o que poderia beneficiar o Brasil tanto em questões de desenvolvimento interno quanto de aumento de poder de barganha e fortalecimento de sua imagem de liderança internacional. Ademais, aparentam ter capacidade de produção de normas internacionais e de prover resultados favoráveis aos objetivos da política externa brasileira contemporânea. Essas novas iniciativas seriam sustentadas por dois pilares: primeiramente, cimentadas por identidades comuns às potências emergentes – lideranças do Sul Global e demandantes de reformas no sistema internacional; e um segundo pilar, mais consistente, necessitam da figura do empreendedor político para a composição de posições.

O conceito-chave proposto e demonstrado por esta pesquisa é a chamada cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes, conceito que permite compreender o modelo que articula, no âmbito de um mesmo ambiente de diálogo, iniciativas de coordenação política e cooperação para o desenvolvimento em agendas variadas, compondo o tripé de cooperação: coordenação política extrabloco, cooperação para o desenvolvimento intra-bloco e cooperação para o desenvolvimento com terceiros. Nesse sentido, os estudos de caso são as coalizões IBAS e BRICS, nas quais o Brasil atua como ente importante de articulação e proposição, apresentam uma agenda de cooperação bastante ampla, tanto horizontal quanto verticalmente. A estrutura institucional dessas iniciativas é, como já ocorria no passado, considerada simples, sem a existência de sede, secretariado fixo ou acordo constitutivo com determinações vinculantes. No entanto, a participação de um número menor de países parece funcionar, também, como um facilitador da cooperação.

Vale ressaltar que, apesar de, no caso do IBAS, a classificação enquanto arranjo Sul-Sul ser pouco controversa, sabe-se que analisar um arranjo como o BRICS como iniciativa de cooperação Sul-Sul pode ser questionável, dada a posição de prestígio econômico e político

que a China apresenta, bem como a postura russa de negar ser integrante do Sul Global e buscar, ao contrário, voltar a compor o grupo das grandes potências internacionais. Essa perspectiva foi, inclusive, colocada, em entrevista, pelo Embaixador Graça Lima, o qual acredita que poderia ser anacrônico chamar o BRICS de arranjo Sul-Sul.

No entanto, considerando-se a perspectiva do Brasil para compreender suas motivações de engajamento no agrupamento, foi possível identificar que o país entende o grupo como uma iniciativa de busca de autonomia pela diversificação em um contexto, portanto, de diversificação das parcerias a partir da cooperação com parceiros não tradicionais e busca pela redução da dependência das potências centrais, notadamente os Estados Unidos.

A aproximação com outros países em desenvolvimento permite a atuação conjunta em organismos multilaterais, também com aspirações normativas, a fim de aprovar agendas de seu interesse e promover reformas nessas instituições, bem como de cooperar setorialmente em problemas comuns e no compartilhamento de melhores práticas. No caso do IBAS e do BRICS, a aproximação ainda promoveu o desenvolvimento de uma área de cooperação para o desenvolvimento com terceiros, a qual permite colocar esses países na posição de provedores de bens públicos internacionais e de facilitadores do desenvolvimento em países de menor desenvolvimento relativo.

A atuação nesses agrupamentos concebe, então, para o Brasil, a percepção de uma inserção periférica na ordem econômica e política internacional e o enfrentamento de problemas comuns, típicos de países em desenvolvimento, o que poderia caracteriza-lo enquanto um agrupamento Sul-Sul e, mesmo que integrado por potências emergentes, não se opõe à ordem ocidental liberal ou está disposto a patrocinar uma nova ordem.

Assim, conforme será discutido ao longo do trabalho, cada um dos países interpreta diferentemente seu engajamento no agrupamento e, para o Brasil, esse engajamento se aproxima mais de uma perspectiva Sul-Sul. A esse respeito, alguns analistas afirmam ter percebido em seus estudos de campo que enquanto no Brasil, Índia e África do Sul o BRICS é percebido essencialmente como uma aliança Sul-Sul, na Rússia (e, em menor nível, na China) o grupo é principalmente visto como uma aliança antiocidental.

Desse modo, constitui-se como objetivo específico acompanhar o lançamento e evolução da agenda de cada um dos grupos individualmente, buscando identificar por meio das declarações, discursos, relatórios e entrevistas quais foram os posicionamentos brasileiros e quão significativos os mesmos foram para os resultados finais, identificando quais seriam os

principais resultados de coordenação, conduzindo uma análise segmentada por temáticas. Nesse sentido, busca-se não apenas compreender quais são os objetivos brasileiros, mas se e em que medida o Brasil é capaz de influenciar a formulação da agenda das duas coalizões. Ademais, tendo em vista que o Brasil pode ser considerado um empreendedor político em ambas coalizões, considera-se central para esta agenda de pesquisa averiguar quais tem sido os ganhos em contraste com os custos políticos proporcionados pelo engajamento no grupo para a política externa brasileira.

Nesse sentido, o trabalho buscará aportar uma contribuição para a compreensão de como as noções de autonomia e desenvolvimento – centrais para a ação externa do país e portanto norteadores do engajamento e blocos de cooperação Sul-Sul - se apresentam contemporaneamente na participação do Brasil no fórum IBAS e no arranjo BRICS.

O trabalho buscará analisar as agendas IBAS e BRICS de forma extensiva, a partir da apresentação dos principais resultados obtidos na pesquisa empírica, que teve metodologia baseada na realização de entrevistas, pesquisa no arquivo histórico do Itamaraty em Brasília e revisão das declarações oficiais. Considerou-se ser importante demonstrar os resultados em todos os níveis de cooperação de forma mais detalhada, uma vez que grande parte dessas informações não estão amplamente disponíveis ao público ou não foram publicadas em língua portuguesa. Considera-se, ainda, que há uma carência de trabalhos que tratem de forma completa dos escopo das agendas IBAS e BRICS, de modo que este trabalho busca agregar modesto esforço às iniciativas de estudo do tema.

Realizar-se-á uma comparação sistemática no sentido de observar em quais áreas cada um dos arranjos alcançou mais avanços, considerando se houve concessões de alguma das partes para o alcance de uma posição conjunta e quais foram os impactos dessas posições para promover reformas ou adequações ao sistema.

Para além, será possível averiguar em que medida a perda de proeminência do IBAS se deve à entrada da África do Sul no BRICS ou se há alguma relação com o novo ambiente internacional, menos favorável aos emergentes, ou ao aparentemente baixo engajamento diplomático da presidente Rousseff, em contraste ao papel protagônico que fora desempenhando pelo presidente Lula da Silva (CERVO; LESSA, 2014).

É importante ressaltar que o IBAS e o BRICS serão analisados enquanto agrupamentos separadamente, mesmo que, a partir a incorporação da África do Sul, tem-se questionado a possibilidade de continuidade do IBAS (STUENKEL, 2013). Argumenta-se

que o BRICS possuiria maior relevância política e econômica, em especial pela presença chinesa, e que este teria a possibilidade de então, englobar alguns temas da agenda IBAS em uma coalizão de maior peso internacional (PIMENTEL, 2012). Contudo, assume-se nesta pesquisa que o Brasil tem interesses diferenciados em seu engajamento em cada uma das coalizões, como será discutido adiante, de modo que é importante compreendê-las separadamente no contexto da estratégia de inserção internacional do Brasil.

A fim de testar a hipótese apresentada, o primeiro capítulo terá o objetivo de observar – a partir dos desafios e objetivos da política externa brasileira – se essas formas de cooperação apresentam elementos diferentes da cooperação Sul-Sul observada nos períodos anteriores da atuação internacional do Brasil, mais notadamente entre os anos 1960 e 1990. Buscar-se-á compreender se, conforme esperado, no passado as iniciativas de cooperação Sul-Sul nas quais o Brasil se engajavam estavam restritas a temas e níveis específicos, e se isso mantinha a estratégia de coordenação política em organismos internacionais desconectada da estratégia cooperação para o desenvolvimento.

Após contextualizar historicamente a cooperação Sul-Sul brasileira e, mais especificamente, o IBAS e o BRICS, o segundo capítulo terá por objetivo averiguar qual teria sido o ambiente contextual que permitiu a constituição desses arranjos, bem como demonstrar de forma panorâmica quais são as áreas e temas de cooperação. Por meio da revisão de declarações oficiais desses grupos, será possível confirmar a expectativa de que ambas as agendas compreendem a cooperação em três âmbitos: coordenação política extrabloco, cooperação setorial intra-bloco e cooperação para o desenvolvimento com terceiros. Denominou-se esse formato de cooperação como “estratégia de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes”.

Considerando que esses elementos reforçam a percepção de singularidade das iniciativas e incitam questionamentos a respeito de suas reais possibilidades de alcançar resultados objetivos e que, em alguma medida, beneficiem o Brasil, o capítulo 3 tem por objetivo averiguar os desafios, objetivos e ganhos obtidos pelo país por meio do engajamento nessas iniciativas. A fim de atender o referido objetivo, o capítulo buscará fazer uma revisão e comparação sistemática das atividades desenvolvidas em ambos os agrupamentos no período 2003-2014, dividindo-as de acordo com o tripé de cooperação em múltiplas frentes. Assim, foram levantadas as atividades desenvolvidas em cada uma das três grandes áreas para o IBAS e o BRICS, de modo a compreender, também, se há intersecção entre as agendas ou

avanço de uma em detrimento da outra, bem como quais seriam as limitações políticas, burocráticas e econômicas ao avanço ainda mais consistente da cooperação.

Finalmente, a conclusão demonstra que foi possível realizar um mapeamento relativamente completo das várias áreas de cooperação no IBAS e no BRICS; considera as posições do Brasil em cada um dos grupos; destaca os principais objetivos do Brasil no diálogo da cooperação em múltiplas frentes; além de considerar como o Brasil se posicionou nas referidas negociações e quais seriam seus principais objetivos para engajamento no diálogo. Ademais, diagnostica que pesquisas posteriores serão necessárias, tanto pela carência de trabalhos acadêmicos a respeito quanto pelo pequeno acesso que se tem a documentos que sejam capazes de descrever como a cooperação ocorreu e quais foram seus impactos. Vale ressaltar que a análise limita-se, a uma perspectiva de Estado, uma vez que este é o âmbito central e motor da cooperação, mas a agenda de pesquisa se mantém aberta, relevante e receptiva a análises posteriores que considerem de forma mais consistente as perspectivas da sociedade civil.

1. PANORAMA HISTÓRICO E CONCEITUAL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O fim da Segunda Guerra Mundial marca o início de um novo momento não apenas na política internacional, mas também para a política externa brasileira (PEB). Segundo Vizontini (2004), trata-se do fim de um grande período no qual a PEB se desenvolveu dentro de um nicho específico de alinhamento próximo ao hemisfério, notadamente aos Estados Unidos. Nota-se uma tendência à multilateralização ou universalização da política externa a partir do fim da segunda grande guerra, que surge a partir de um crescente entendimento de vinculação da estratégia de política externa aos objetivos de desenvolvimento nacional (CERVO, 1994). Há também uma intrínseca relação com o ambiente internacional e os momentos de fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, especialmente nos anos 1960 e 1970.

Letícia Pinheiro (2000) apresenta análise de que, desde o Barão do Rio Branco até, pelo menos, a década de 1990 a política externa brasileira tem oscilado entre o americanismo e o globalismo, sendo o primeiro caracterizado pelos Estados Unidos como eixo principal da política externa e o segundo pela busca de diversificação de parcerias e aproximação ao Sul em prol, inclusive, uma maior autonomia em relação aos norte-americanos. Considerando a referida tipologia nota-se, especialmente a partir da segunda metade do século XX, um esforço em vários momentos por parte da diplomacia brasileira no sentido de diversificar suas relações e articulações políticas com países não tradicionais ou centrais ao sistema (PINHEIRO, 2000).

Uma análise histórica atenta às manifestações de engajamento globalista (ou Sul-Sul) a partir da segunda metade do século XX poderá identificar, no entanto, elementos particulares no mais recente movimento de fortalecimento dessa estratégia de atuação externa aproximada ao Sul, mais precisamente no governo Lula da Silva (2003-2010) e com indícios de continuidade no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Para além do movimento de emergência econômica e política dos países em desenvolvimento nas arenas multilaterais e da sua (re)emergência nos temas de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, os novos agrupamentos de articulação – neste trabalho, o IBAS e o BRICS - parecem buscar conciliar, pela primeira vez na história com algum sucesso, essas duas grandes vertentes de cooperação (política e em prol do desenvolvimento) unidas por uma mesma agenda de coordenação, que compõe três níveis de ação: coordenação

política em organismos multilaterais em diversos regimes internacionais (extrabloco); coordenação e cooperação intra-bloco; e estabelecimento de mecanismos de prestação de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento a terceiros (no caso do Fundo IBAS e do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS).

Nesse sentido, este primeiro capítulo buscará recuperar de forma panorâmica a estruturação e o fortalecimento da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira ao longo do tempo a fim de, então, apresentar elementos que possam destacar que a cooperação para o desenvolvimento esteve em alguma medida desconectada das agendas de coordenação política em organismos internacionais nas décadas anteriores. Ainda que esta última tenha sido capaz de promover e impulsionar a primeira, não havia, ainda, exemplos de uma estratégia central de coordenação para ambas, ao menos em iniciativas de cooperação Sul-Sul nas quais o Brasil tenha se engajado. Outro aspecto peculiar consiste na formação de grupos menores de cooperação entre países emergentes dentro do chamado Sul Global (grupos nos quais, apesar da ainda baixa institucionalidade, tem maiores possibilidades de coordenação em variadas agendas do que grandes grupos como o G-77), com real ambição de composição de posições em diversos temas – em muitos dos quais não possuem posições convergentes – em um contexto bastante particular que permite a esses países que sustentem posições demandantes em temas importantes da agenda internacional (LIMA, 2005), com capacidade real de moldá-la ou reformá-la.

1.1 O conceito de Cooperação Sul-Sul

O conceito de cooperação Sul-Sul envolve um debate amplo e complexo, e não é consensual nos ambientes acadêmico e político (LIMA, 2005; SARAIVA, 2007; PUENTE, 2010; ALDEN; VIEIRA; MORPHET, 2010; LEITE, 2011; MAWDSLEY, 2012; VAZ; INOUE, 2012; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015). Nesse sentido, antes de tratar do conceito como um todo, é importante refletir a respeito do que se entende pelo Sul, ou Sul Global.

A definição de Sul Global não é consensual na literatura específica, entretanto, parece haver uma percepção comum de que o termo ultrapassa aspectos meramente geográficos. (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015) A partir de uma percepção cognitiva das Relações Internacionais, neste trabalho utiliza-se a abordagem adotada por Alden, Vieira e Morphet (2010), a qual abarca não apenas um grupo de países em

desenvolvimento, mas um grupo que possui desafios e aspectos sociais comuns, sofrendo de forma semelhante os impactos negativos apresentados pela ordem vigente – a qual não é facilmente permeada por suas necessidades e interesses.

Questões sociais e, em especial, as ações unilaterais das potências são sensíveis a todos os países em desenvolvimento. Esses países também possuem em comum, ao menos em alguma medida, um passado colonial e inserção periférica nas relações internacionais. Em conjunto, assume-se que, por meio de tais similaridades, houve a possibilidade do reconhecimento mútuo de identidades econômicas, ideológicas e políticas, as quais viabilizam formas de cooperação visando a solução de problemas comuns em diversos temas, além da coordenação política em organismos multilaterais (LIMA, 2005; JAGUARIBE, 2010; ALDEN; VIEIRA; MORPHET, 2010; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Assim, argumenta-se que identidades seriam também constituídas por meio da busca pela reforma do sistema, do fortalecimento de normas relacionadas ao desenvolvimento e a partir da identificação questões sociais se tornariam também facilitadores da cooperação.

Sobre o conceito de identidade, Wendt (1992) define que:

Actors acquire identities – relatively stable, role-specific understandings and expectations about self – by participating in such collective meanings. Identities are inherently relational [...] each identity is an inherently social definition of the actor grounded in the theories which actors collectively hold about themselves and one another and which constitute the structure of the social world (WENDT, 1992, p. 397-398).

Nessa perspectiva – uma ótica construtivista das relações internacionais - identidades são a base dos interesses, uma vez que os atores não possuiriam preferências pré-determinadas de acordo interesses definidos em termos de poder. Ao contrário, eles definiriam seus interesses a partir do processo de interação social e de suas identidades. Por conseguinte, estão entre os aspectos que, para Alden, Morphet e Vieira (2010) formam a identidade do Sul: a não-identificação em relação ao Norte e uma situação de dependência em relação ao mesmo; reforço do reconhecimento comum de identidades por meio do discurso e da articulação em grupos e coalizões com reuniões regulares; existência comum de um passado colonial e imperialista enquanto ente explorado; defesa e reforço de questões relacionadas à soberania nacional; inserção no debate e na busca pelo desenvolvimento econômico e sua inclusão na agenda internacional; crítica à ordem internacional vigente

(ALDEN; VIEIRA; MORPHET, 2010; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Tendo sido contextualizado o termo Sul Global, cabe discutir o que seria, então, cooperação Sul-Sul. Mawdsley (2012) descreve que a cooperação Sul-Sul consiste em troca de recursos, pessoal, tecnologia e conhecimento entre países em desenvolvimento: uma definição ampla, que poderia incluir desde investimentos externos diretos por meio de empresas multinacionais até reuniões, acordos diplomáticos ou fornecimento de técnicos especialistas. Compreenderia, portanto, várias linhas, incluindo iniciativas formais como a Conferência de Bandung e o Movimento Não-Alinhado, bem como relações individuais bilaterais. A autora descreve que a cooperação Sul-Sul tem ganhado espaço nas discussões das instituições tradicionais voltadas ao desenvolvimento, e apresenta a definição da União das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) a qual compreende o conceito como processos, instituições e arranjos desenvolvidos para promover cooperação política, econômica e técnica entre países em desenvolvimento na busca por objetivos comuns de desenvolvimento.

Neste trabalho, entende-se por cooperação Sul-Sul – de forma ampla e simplificada – quaisquer esforços de aproximação e cooperação entre países em desenvolvimento, tanto em foros multilaterais por meio de coalizões, no nível sistêmico; quanto no nível interestatal, especialmente por meio da cooperação técnica para o desenvolvimento (PUENTE, 2010). Tendo em vista o recorte analítico e metodológico da pesquisa que, conforme apresentado na introdução, considera apenas iniciativas de cooperação Sul-Sul com parceiros não tradicionais, em iniciativas de concertação pouco institucionalizadas e que busquem – em alguma medida – questionar a ordem internacional posta, mantendo forte componente soberanista, exclui-se da análise as iniciativas de integração regional. No entanto, uma abordagem que inclua essa dimensão é plausível e pode ser observada em trabalhos como o de Saraiva (2007).

Narlikar (2003) define uma coalizão internacional como qualquer tipo de atividade de coordenação explícita que envolva cooperação entre os Estados e que busque atingir objetivos bem definidos. Nesse sentido, diferencia dois tipos de coalizões internacionais: do tipo aliança, que apresentam manifestações concretas e específicas de concessões mútuas, sendo previstas pela maioria das teorias racionalistas; e do tipo bloco, que combinam Estados *like-minded*, ou seja, possuem determinadas identidades e percepções comuns (NARLIKAR,

2003, p.31). Sob essa perspectiva, coalizões do tipo aliança seriam menos duradouras e formadas tendo em vista aspectos específicos da agenda internacional, enquanto as do tipo bloco tenderiam a abranger diversos temas a partir de uma identidade ou ideias compartilhadas, de modo a possuírem maior perspectiva de continuidade.

Outra terminologia importante para a análise do IBAS (e, neste trabalho, também do BRICS) é a de Lima (2010), a qual diferencia o termo “coalizão” do termo “arranjo cooperativo”. Descrevendo que o IBAS se comporta das duas maneiras, define que “[u]m arranjo cooperativo envolve a troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais. Uma coalizão implica na articulação de posições comuns em arenas de negociação no plano global ou regional.”

O conceito de “países intermediários” apresentado por Lima e Hirst (2009, p.12-13) para categorizar o Brasil e outros países de proporção semelhante, como Índia e África do Sul, descreve países que possuem uma base industrial complexa, com relativo desenvolvimento em alguns setores tecnológicos, mas ainda apresentando vulnerabilidades típicas do Terceiro Mundo com relação à pobreza, desigualdades, falhas de infraestrutura ou na oferta de bens públicos nacionais tais como saúde e educação.

Sobre o conceito de países intermediários, Lima (2005) argumenta que podem ter dois perfis de ação internacional ou identidades particulares: enquanto *system-affecting state* ou como grande mercado emergente. A primeira é baseada na definição cunhada por Keohane em 1969, trata de países que apesar de recursos e capacidades limitados possuem capacidade de influência política por meio de atuação assertiva e coletiva nas arenas multilaterais. A segunda, cunhada pelo US Trade Representative se refere a países de proporção relevante na periferia que implantaram as reformas econômicas do Consenso de Washington. A autora defende que, apesar de essas identidades serem tratadas como inconciliáveis, na realidade não o são, de modo que o Brasil busca, nos anos 2000, conciliar ambas – a proatividade em nível Sul-Sul e a estabilidade macroeconômica, por meio da sustentação de políticas econômicas conservadoras.

Alden e Vieira (2005) utilizam o termo potências médias (como Brasil e Índia) costumam ser comprometidas com o multilateralismo, com fins a superar suas deficiências materiais em termos de poder estrutural.

Nos anos 2000, o Brasil tem ainda sido frequentemente incluído pela academia internacional no grupo das chamadas potências emergentes: países que passaram por um

crescimento econômico vertiginoso acompanhado da sustentação de posições demandantes nas arenas multilaterais, com capacidade, portanto, de impacto político sistêmico. Esses países são normalmente interpretados como potências regionais e detentores de recursos de poder muito superiores aos demais países considerados em desenvolvimento (NARLIKAR, 2010; HURRELL, 2009; HURRELL, 2012; HURRELL 2013; ARMIJO, 2007). A academia brasileira e os setores governamentais brasileiros, no entanto, parecem ser resistentes à autodenominação como potência emergente, ou regional.

Mesmo passando por momentos de oscilação na política externa brasileira, a cooperação Sul-Sul parece tomar novo impulso nos anos 2000, especialmente durante o governo Lula da Silva. Nesse sentido, Lima (2005) argumenta que países intermediários, como Brasil e Índia, buscam o fortalecimento dos organismos multilaterais e das coordenações entre os países em desenvolvimento, pois são os maiores beneficiários de uma ordem baseada nas regras multilaterais, e que:

Em um contexto mundial com vetores multipolares, o exercício multilateral, em particular nos fóruns políticos, torna-se crucial para atenuar a primazia norte-americana e conter seus impulsos unilaterais, que se tornariam inevitáveis em uma ordem internacional sem competidores ou opositores. (LIMA, 2005, p.13)

Apesar das chamadas coalizões Sul-Sul não substituírem as relações com os países desenvolvidos, tendo em vista a dependência econômica dos países em desenvolvimento em relação às potências (ALDEN; VIEIRA, 2005; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; LIMA, 2005), possibilitam o aumento do poder de barganha desses países (NARLIKAR, 2003; OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2007) e apresentam-se, portanto, como uma tendência nas negociações multilaterais, principalmente após a formação do IBAS e do G-20 comercial.

Para além das coalizões Sul-Sul, há uma crescente participação do Brasil no que tange a cooperação para o desenvolvimento com outros países do mesmo grupo (especialmente técnica), a partir da década de 1970 e também com alguma intensificação nos anos 2000. O Brasil é frequentemente apontado como parte do grupo dos “doadores emergentes”, que seriam representados por mercados, economias ou até potências emergentes. Segundo Besharati e Esteves (2015) apesar de a cooperação Sul-Sul entre países em desenvolvimento, inclusive entre os mais pobres, não ser um fenômeno historicamente novo, nos anos 2000 países que costumavam figurar entre os tradicionais recebedores de ajuda, como Brasil, Índia e China, passam a disponibilizar grandes montantes de ajuda, contribuindo para um aumento em nível sistêmico dos volumes da assistência para o desenvolvimento.

Assim, para alguns autores, apesar de ser compreensível, o conceito de “doadores emergentes” ou “novos doadores” pode levar a interpretação incorreta de que esses países apenas recentemente tenham se inserido no grupo de países que fornecem cooperação para o desenvolvimento (MAWDSLEY, 2012). Besharati e Esteves (2015), por outro lado, empregam o termo “novos provedores” o qual, sob sua perspectiva, demonstra a descentralização da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) bem como do atenuação da clara divisão Norte-Sul, que marcou a CID a partir da Guerra Fria. Essa mudança faria parte de um contexto maior de ajuste de posição na estrutura do sistema internacional.

Pode-se ainda considerar o termo “doadores pós-coloniais”, o qual pode-se considerar impreciso uma vez que a China nunca teria sido formalmente colonizada e a Rússia não se encaixaria de nenhum modo nessa definição. Desse modo, o termo tecnicamente mais correto seria doadores não-membros do Comitê de Desenvolvimento e Assistência (DAC, sigla em inglês) da OCDE, mas pode ser que esse termo também seja problemático ao reforçar a dicotomia em relação à cooperação para o desenvolvimento Norte-Sul e Sul-Sul, uma vez que a modalidade Sul-Sul tem perfil complementar e não pretensão de substituir a modalidade Norte-Sul (MAWDSLEY, 2012).

Após a consideração dos conceitos supracitados, vale considerar também que é possível classificar a cooperação para o desenvolvimento a partir dos seguintes critérios: com relação à origem, aos canais de execução, aos instrumentos e ao nível de desenvolvimento dos países envolvidos. Sob a perspectiva da origem, a cooperação pode ser pública (oficial), financiada com recursos governamentais; ou privada, custeada com recursos provenientes do setor privado.

Com relação aos canais de execução, pode-se classificá-la como bilateral (entre dois governos), triangular (dois países ou um país e um organismo internacional em conjunto destinando ajuda a outro país), multilateral (cooperação executada por organismos intergovernamentais multilaterais, podendo ter sido financiada por recursos transferidos de países doadores), descentralizada (ocorre entre unidades subnacionais, como estados e municípios) ou mediante ONGDs (cooperação implementada por entidades não-públicas) (PUENTE, 2011).

Segundo os instrumentos, classifica-se a cooperação para o desenvolvimento enquanto Cooperação Financeira, Assistência Humanitária¹, Ajuda Alimentar² e Cooperação Técnica. Segundo Puente (2011), as modalidades principais são a cooperação financeira e a cooperação técnica. O autor descreve que a primeira:

[...] constitui-se de um conjunto de subvenções, investimentos financeiros a fundo perdido, doações (inclusive de bens necessários ao desenvolvimento), e créditos ‘concessionais’ (em geral, de longo prazo e com taxas de juros mais favoráveis), vinculados a programas e projetos de reformas macroeconômicas, estruturais ou setoriais (incluindo ampliação de infraestruturas), e serviços de assessoria para a implementação desses programas e projetos (PUENTE, 2011, p.61).

A Cooperação Técnica, por sua vez, ocorre por meio de treinamentos, envio de técnicos e peritos, consultorias, doação de equipamentos e bibliografia, troca de informações, dentre outros. Segundo Cervo (1994), além desse aspecto, outro elemento original dessa modalidade de cooperação é a discrepância de níveis de desenvolvimento entre recipiendário e doador. Apesar de poder ser motivada por questões geoestratégicas, costuma ter como principal determinante os fatores econômicos, uma vez que é comum apresentar como contrapartida a compra de bens ou serviços do país doador. Constitui-se atualmente como a principal modalidade de cooperação para o desenvolvimento, enquanto a cooperação financeira ocupa o segundo lugar (PUENTE, 2010).

Quanto ao nível de desenvolvimento dos países envolvidos, a cooperação pode ser Norte-Sul, que corresponde ao formato tradicional de cooperação entre um país desenvolvido e um país em desenvolvimento; e pode ser Sul-Sul, ou horizontal, quando se estabelece entre dois ou mais países em desenvolvimento. O termo cooperação Norte-Sul é associado a um relacionamento marcadamente vertical entre doador e recipiendário, uma vez que se encontram em níveis muito discrepantes de desenvolvimento econômico, social e técnico-científico. Esse tipo de cooperação foi marcada também por condicionalidades por parte do doador e na maioria dos casos determinada pelas percepções e interesses do doador, de modo que as necessidades e demandas do país recipiendário não eram consideradas a partir de sua

¹ A Assistência Humanitária consiste em recursos empregados em assistência emergencial e humanitária. Apesar de não ser reconhecida pela OCDE enquanto uma modalidade de assistência para o desenvolvimento, os países doadores a contabilizam como tal, de modo que não há consenso sobre sua categorização.

² A Ajuda Alimentar se dá a partir da transferência de recursos alimentícios ou relativos à produção de alimentos, bem como créditos concessionais para a aquisição dos mesmos, destinados a países nos quais a segurança alimentar é uma problemática central. Visa o longo prazo e, portanto, não inclui ajuda alimentar de emergência, a qual está incluída na Assistência Humanitária.

própria perspectiva, mas a partir de uma determinação do doador (por meio de análises de técnicos do seu próprio país) no sentido de identificar quais seriam as necessidades do recipiendário (PUENTE, 2010; LEITE, 2011).

Por outro lado, o termo cooperação Sul-Sul passa a imagem de horizontalidade, de uma relação entre iguais – sendo amplamente empregada como tal nos discursos diplomáticos brasileiros -, o que abriria espaço para um relacionamento de cooperação de fato e não apenas transferência de conhecimento, tecnologia ou ajuda no qual o recipiendário atua de forma passiva (SOUZA, 2012; BINDER; MEIER; STEETS, 2010). Na prática, no entanto, esse tipo de relação não está isenta de verticalidade ou de interesses pragmáticos por parte do país doador (VAZ; INOUE, 2012; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015), pois, para que a cooperação ocorra, é necessário que uma das partes tenha, de fato, um nível de desenvolvimento superior em determinado setor em relação ao da outra parte. Para além, o grupo de países em desenvolvimento é extremamente heterogêneo, de modo que existem países com capacidades materiais muito discrepantes entre si e, por vezes, suficientes para tomar posições sub-imperialistas em determinadas regiões e empregar a cooperação como um dos instrumentos de política externa.

Nesse contexto, uma questão bastante relevante é a rejeição do termo “doador” por parte de alguns dos países em desenvolvimento engajados na cooperação para o desenvolvimento, como o Brasil e a Índia. No Brasil, o discurso oficial tem por hábito rejeitar a associação da atuação internacional do país enquanto ato de doação, já que este estaria associado a um relacionamento hierarquizado, paternalista e de interferência neocolonial entre doador e recipiendário. Nesse contexto, a ajuda internacional seria uma forma de mascarar interesses comerciais e políticos, sendo utilizado como meio para dissimular as desigualdades cristalizadas nas relações econômicas e políticas internacionais.

Tendo em vista tais críticas, a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento seria uma alternativa mais horizontal – ao menos no âmbito discurso – como será debatido mais adiante. No entanto, a perspectiva de que a cooperação para o desenvolvimento não precisa ser um jogo de soma zero e, portanto, negar a existência de interesses pragmáticos por parte do país doador, encontra respaldo na literatura. Desse modo, alguns autores reforçam que esses aspectos pragmáticos existem nas experiências de doação da Política Externa Brasileira, ainda que o discurso diplomático esteja focado em aspectos relacionados à solidariedade (VAZ; INOUE, 2012; MAWDSLEY, 2012; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA,

2015).

Mawdsley (2012) apresenta um recorte analítico para o estudo da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento que pode ser bastante relevante para guiar este trabalho. Primeiramente, a autora ressalta a importância de fazer análises que contemplem outros doadores que não apenas a China, a qual seria a grande motivadora desse renovado interesse pela cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento mas não a única que demonstra o movimento. Afirma também que questões como o discurso, a ideia e o conceito de cooperação devem ser debatidos e considerados. Ademais, considera que faz-se necessária uma avaliação crítica das estruturas dominantes ocidentais de ajuda e de quais interesses são favorecidos por essas estruturas. É essencial, também, que a análise leve em consideração a perspectiva dos recipiendários de ajuda, em que medida os mesmos têm agência e quais são os diferentes grupos de interesse envolvidos. Finalmente, o último aspecto a ser considerado seria uma compreensão crítica do conceito de desenvolvimento e dos conhecimentos, culturas e histórias hegemônicas que ele carrega consigo: uma definição de desenvolvimento que ultrapasse a concepção de crescimento econômico – uma vez que este não garante avanços sociais – e inclua também necessidades básicas, serviços, questões de gênero, direito, representação e voz.

Nota-se que a cooperação técnica para o desenvolvimento não é frequentemente citada nos discursos de política externa brasileira e, ainda, mesmo com o crescente interesse que o tema da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento tem atraído a partir dos anos 2000, há uma carência de estudos empíricos sobre o tema envolvendo trabalhos não apenas que considerem a experiência brasileira, mas também dos demais doadores não-tradicionais e como eles contribuem para a cooperação para o desenvolvimento em nível sistêmico, normativo e nos países com os quais cooperam (MAWDSLEY, 2012). Este trabalho considera a modalidade determinante para compreender o lugar da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira e a postura do país como liderança no Sul. O multilateralismo, por outro lado, é mais fortemente presente nos discursos e nos estudos de política externa e será, também, elemento determinante a ser considerado nas análises deste trabalho.

Nesse sentido, Ramanzini Júnior, Mariano e Almeida (2015) resumem a questão da seguinte forma:

A cooperação Sul-Sul, enquanto ideia que orienta a inserção internacional do Brasil busca reforçar elementos formadores de uma identidade coletiva que possam: a) promover valores, como o direito ao desenvolvimento com justiça social ou a necessidade de resistir

às pressões dos países desenvolvidos; b) resgatar o passado de dificuldades impostas pelo sistema internacional aos Estados menos desenvolvidos e as consequentes limitações para diminuição da pobreza e melhoria da qualidade de vida de suas populações; c) influenciar na definição de normas internacionais que indiquem melhores condições para participação dos Estados menos poderosos; d) aumentar a capacidade de negociação e promoção dos interesses dos países do Sul em relação aos do Norte por intermédio de estratégias variadas de cooperação. Está nessa concepção a tentativa de construção de expectativas coletivas de comportamento que possam levar, no curto prazo, ao entendimento de interesses de setores domésticos importantes e, no médio e longo prazo, possam ampliar a capacidade do Estado brasileiro de influenciar o funcionamento do sistema internacional (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015, p.15-16).

Desse modo, pode-se afirmar que as relações com países em desenvolvimento têm grande importância política e econômica para o Brasil como país intermediário na medida em que aumentam seu peso no sistema internacional e contribuem para a diversificação do intercâmbio comercial, social e político do país, o que permite compreender sua priorização durante o governo Lula da Silva (2003-2010) e sua presença marcante a partir da segunda metade do século XX. A fim de destacar esses momentos e contrastar suas características principais e diferentes contextos, segue breve panorama histórico das iniciativas de cooperação Sul-Sul na política externa brasileira (em paralelo com o que ocorria no sistema internacional), com o objetivo central de demonstrar em que sentido os anos 2000 apresentam novidades nesse tipo de arranjo.

1.2 Anos 1950 aos 1970

Após o fim da Segunda Guerra, criou-se no Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC, sigla em inglês) duas comissões voltadas para regiões específicas a fim de reconstruir suas economias após o conflito: a Comissão Econômica para a Europa e a Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente. Essas medidas, de sugestão norte-americana, excluía completamente a América Latina. A região, então, com liderança chilena, passou a defender a criação de uma Comissão também para a América Latina, dado que suas economias também sofriam com a devastação: desde a crise de 1930 os preços de produtos básicos e commodities exportados pelos mesmos eram mantidos a níveis baixos enquanto os produtos importados sofriam valorização, o que levou ao fim de suas reservas de moeda estrangeira. A demanda por um ambiente voltado para a formulação de políticas especialmente pensadas para a América Latina foi conquistada, mesmo enfrentando resistência dos norte-americanos e outros industrializados (NERY, 2014).

O pensamento das relações internacionais na América Latina – inclusive no Brasil – passa, então, a ser fortemente marcado pelas contribuições dos pensadores da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), a qual é consolidada entre os anos 1940 e 1950 e tem como alguns de seus expoentes Felipe Herrera, José Carlos Mariatégui, Aníbal Pinto, Raúl Prebisch, e Celso Furtado. A CEPAL chama a atenção para o binômio centro-periferia, no papel desempenhado pelas economias latino-americanas na divisão internacional do trabalho enquanto produtores de bens primários, o que para os seus autores constitui a causa do seu subdesenvolvimento. Propõe, em linhas gerais, um desenvolvimento voltado para dentro, necessariamente voltado para a industrialização, bem como fortalecimento da integração regional (TICKNER, 2009; BERNAL-MEZA, 2005; CERVO, 2008; NERY, 2014).³

Segundo Leite (2011, p.55), “[o] nascimento do conceito de cooperação Sul-Sul data de meados da década de 50. Esboça-se na maior aproximação dos países recém-independentes do entorno asiático [...]” Nesse período, passam a ocorrer várias conferências que:

“[...] traduziam o reconhecimento de interesses e problemas comuns a esses países recém independentes e inseridos periféricamente no sistema, e a necessidade de concertação política entre eles para a sua resolução, num processo que culmina na *Conferência de Bandung*, em abril de 1955.” (LEITE, 2011, p.56).

Assim, Conferência de Bandung é considerada um marco do despertar da Cooperação Sul-Sul em âmbito multilateral e do reconhecimento de uma possível identidade comum entre esses países, sendo o primeiro encontro de cúpula ocorrido apenas entre os países do Terceiro Mundo, excluindo os europeus e as duas principais potências (LEITE, 2011).

Paralelamente, a cooperação técnica internacional foi instituída formalmente na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948 e nasceu primordialmente motivada por interesses estratégicos e econômicos, no contexto do sistema bipolar e da competição por zonas de influência. O fenômeno político foi inicialmente institucionalizado pela

³ Outra linha de pensamento que influenciou o pensamento de relações internacionais e econômicas na América Latina foi a teoria da dependência. Não se dá grande enfoque a ela neste trabalho pelo fato de que – a partir da literatura revisada – essa linha de pensamento parece não ter tido clara influência observável sobre a atuação do Itamaraty e do executivo no direcionamento da política externa (ainda que um dos seus maiores expoentes tenha sido ministro das relações exteriores e presidente da República). Essa linha de pensamento se consolidou entre os anos 1960 e 1970, e tem como referências autores como Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Rui Mauro Marini e Theotônio dos Santos. Os dependentistas identificam a ordem capitalista enquanto principal causa do subdesenvolvimento latino americano, de modo a reforçar as manifestações domésticas da dependência e do subdesenvolvimento, incluindo em sua análise o conflito de classes e alianças de classe entre as elites, desigualdade e exclusão, deformação do Estado nacional (TICKNER, 2009; BERNAL-MEZA, 2005). De forma simplificada, sua principal diferença em relação ao pensamento da CEPAL seria no sentido de identificar que a inserção periférica no sistema internacional não pode ser superada sem que haja um rompimento com o sistema capitalista, diferentemente dos cepalinos que vêem a industrialização como uma solução.

denominação Assistência (ou ajuda) para Desenvolvimento, mas o termo seria questionado posteriormente, nos anos 1970, por colocar os países recipiendários em posição inferior, passiva, de modo que passa a ser substituído em grande medida pelo termo “cooperação”. CERVO, 1994; PUENTE, 2010; LEITE, 2011; MAWDSLEY, 2012) É importante destacar que, como apontado por Mawdsley (2012), a ajuda internacional é um ato inerentemente político, uma vez não há consenso sobre o que é desenvolvimento e como alcançá-lo. Para alguns, portanto, a ajuda internacional busca moldar economias e estruturas de governança de acordo com a globalização neoliberal, o que seria capaz de promover crescimento econômico e benefícios sociais para minorias. Sob essa perspectiva, o desafio seria em como garantir que países pobres se envolvam positivamente na economia global.

A estratégia brasileira de inserção internacional que colocava os EUA enquanto “aliado especial” alcançava pouco dos resultados almejados, sendo especialmente frustrante durante o governo Dutra e o primeiro governo JK (período de 1954 a 1958), de modo que o nacional-desenvolvimentismo passa a ganhar maior espaço no imaginário político brasileiro. Observa-se um ápice desse pensamento durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, no período 1961-1964, que resulta na formulação da Política Externa Independente (PEI).

A conduta externa nesse período é marcada por princípios de universalização e autonomia em relação à potência norte-americana, em meio a uma ação relativamente isenta do constrangimento ideológico que assolava o período da Guerra Fria. O discurso oficial passou a atribuir maior importância aos países do Sul, de modo que os princípios de autonomia e universalização foram traduzidos, por exemplo, por meio da intensificação das relações com a África, Ásia e o bloco socialista e em prol da expansão das exportações do país e do diálogo pela paz mundial. O Brasil aproximou-se também dos demais países da região no contexto de busca pela integração da América Latina por meio do fortalecimento da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio)⁴ (LEITE, 2011).

Nesse sentido, a PEI parece apresentar uma inovação no padrão de atuação exterior do Brasil, ao abandonar os Estados Unidos como principal eixo determinante da política externa, em um contexto no qual a estratégia de desenvolvimento era de industrialização por substituição de importações (LEITE, 2011; VIZENTINI, 1998; VIZENTINI, 2004).

⁴ Fundada em 1960 pelo Tratado de Montevideu, tinha o objetivo de promover um mercado comum regional. A iniciativa, contudo, revelou-se ambiciosa demais para o estágio das economias da região, mediante a instabilidades econômicas e políticas, ruindo nas décadas posteriores. (LEITE, 2011)

O contexto de centralidade da agenda de segurança tem fortes impactos no ambiente multilateral internacional. Especialmente entre as décadas de 1960 e 1970, antigas colônias africanas e asiáticas tornavam-se formalmente independentes e passavam a integrar o grupo dos chamados países do Terceiro Mundo, no qual se incluíam também os países da América Latina e outras nações em desenvolvimento. A demanda pela inserção de temas de interesse dos países periféricos no núcleo das preocupações internacionais, particularmente o debate de questões sensíveis ao desenvolvimento, tornou-se latente e indutora de uma crescente coordenação entre os países em desenvolvimento.

O Movimento dos Não Alinhados nasceu em 1961, quando ocorreu a “Primeira Conferência de Chefes de Estado ou de Governo de Países Não Alinhados”, a qual reunia 23 países afro-asiáticos, além de Cuba e Iugoslávia. O Brasil incluiu-se posteriormente nos diálogos do grupo apenas como membro observador, tendo em vista que seu relacionamento próximo aos Estados Unidos e os vínculos com o bloco ocidental – sendo signatário do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) – o impediam de se declarar “Não Alinhado” ao conflito da Guerra Fria. Assim, apesar de integrar esse tipo de discussão, o Brasil sempre deixou clara sua característica enquanto nação ocidental (Lima, 2005), assim como os demais países latino-americanos, o que os levou a ter uma atuação discreta na fase inicial das concertações políticas entre o Sul, passando a agir de forma mais engajada apenas a partir da criação da UNCTAD (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Os anos 1960 foram, ainda, um momento de forte articulação entre Brasil e Índia em arenas multilaterais. Mesmo que o último estivesse mais engajado em questões predominantemente políticas, relacionadas ao Movimento Não-Alinhado, e o Brasil em questões econômicas, na UNCTAD e no G-77, ambos sustentaram parcerias importantes, como quando ocorreram as negociações do Tratado de Não-Proliferação nuclear e apresentaram posições firmes acerca da sua não-assinatura (LIMA, 2005; SARAIVA, 2007).

A ordem econômica internacional, estabelecida a partir dos desdobramentos do acordo de Bretton Woods, pouco tinha em sua estrutura contribuições dos países em desenvolvimento. Sua mobilização a fim de incluir a pauta do desenvolvimento na agenda internacional contribuiu para o estabelecimento da Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês). UNCTAD é um dos grandes marcos da cooperação Sul-Sul, mesmo que não tenha resultado em acordos ou instituições internacionais próprias, constitui o primeiro organismo que trata da relação entre

desenvolvimento econômico e comércio, envolvendo países centrais e periféricos em uma agenda de discussão em prol do próprio desenvolvimento econômico. A conferência deu origem à coalizão G-77, formada por uma Declaração Conjunta (entre 77 países em desenvolvimento) em defesa de uma nova lógica para o comércio internacional em conformidade com a busca por uma rápida industrialização desses países, buscando demonstrar que o padrão de relacionamento Norte-Sul favorecia o subdesenvolvimento (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015; MAWDSLEY, 2012). O grupo, do qual o Brasil fez parte e foi liderança importante (LEITE, 2011), apesar de pouco institucionalizado, passaria a estabelecer consultas entre si e desenvolver projetos em conjunto e foi um grande avanço institucional para o que atualmente se conhece por cooperação Sul-Sul.

Beshari e Esteves (2015) descrevem que a atual definição de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento foi criada em 1972 no âmbito da OCDE, direcionando até o período recente a maior parcela da cooperação para o desenvolvimento. A definição compreende a existência de uma forma específica de fluxos financeiros, diferenciando-a de operações militares, reconstruções pós-guerra e apoio, antigas colônias, negociação de dívidas, agenciamento de exportações apoio a refugiados e estudantes. Nesse sentido, descrevem que:

A definição atual (OECD, 2003) estabelece que se consideram AODs apenas recursos financeiros, bens e assistência técnica que sejam oferecidos a outros países com o “propósito de desenvolvimento” (e não comercial ou político), por meio de canais “oficiais” do governo, e em termos “concessionais” (com um elemento de concessão de pelo menos 25%) (BESHARATI; ESTEVES, 2015, p. 294).

Os autores afirmam que essa definição acaba por desconsiderar como cooperação para o desenvolvimento muitas iniciativas de cooperação Sul-Sul, uma vez que parte considerável da mesma ocorreria por meio de “[...] esforços de manutenção da paz, apoio a refugiados e estudantes, reorganização de dívidas, facilitação do comércio, investimentos privados, empréstimos e linhas de crédito menos concessionais” (BESHARATI; ESTEVES, 2015, p. 295). Esse fator é um dos que contribuem para a difícil mensuração da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, não havendo uma definição homogênea para classificá-la.

No início dos anos 1970, a quantidade de ajuda externa, cooperação financeira e técnica passaram a ser decrescentes, situação que se agrava com as crises do petróleo. Nesse cenário, o Brasil abandona a posição de unicamente recipiendário de cooperação para o desenvolvimento e passou também a expandir programas próprios de cooperação técnica para o exterior (LOPES, 2008). O movimento ocorre a partir da acumulação de experiências de

cooperação e da expansão das relações diplomáticas com a América Latina e países africanos recém independentes. Segundo Puente (2010), a partir de então, a cooperação técnica, que antes era empregada exclusivamente como mecanismo de promoção do desenvolvimento interno, passa também a ser empregada como uma ferramenta de política externa.

De forma geral, os anos 1970 marcam o ápice da cooperação Sul-Sul no século XX. A temática do desenvolvimento, antes envolta a uma discussão centrada nos temas de comércio e ajuda oficial, torna-se mais ambiciosa. Os países então referenciados como subdesenvolvidos passam a se articular por uma mudança estrutural, de destruição da velha ordem internacional, obstaculizadora do desenvolvimento, buscando, em contrapartida, estabelecer a “Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI)” (LEITE, 2011). Esse movimento apresentava uma abordagem reformista do sistema e, apesar de ter perdido força posteriormente, contribuiu para a noção de necessidade um tratamento diferenciado para países em desenvolvimento nas negociações econômicas e comerciais, abordagem que viria a compor o Sistema Geral de Preferências (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

No Brasil, o Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel acompanha em alguma medida a tendência internacional de aproximação entre países em desenvolvimento, mantendo o Brasil enquanto um ator importante para o debate em organismos como o G-77, UNCTAD e o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), propondo reformas no sistema de comércio vigente e a ampliação do acesso aos mercados desenvolvidos pelas exportações dos países em desenvolvimento. No entanto, a cooperação Sul-Sul passa a apresentar uma abordagem mais pragmática, no contexto ascendente da economia brasileira, fortemente direcionado pelo regime ditatorial, que buscava estimular a industrialização, o desenvolvimento (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015) e a substituição de exportações (CERVO, 1994). Apesar de uma posição semelhante em relação à PEI, o pragmatismo responsável tem como principal característica diferenciadora o crescimento das tensões com Buenos Aires e, de forma mais geral, com a América Latina, tendo em vista o crescimento exponencial da economia brasileira. No período anterior, o universalismo de San Tiago Dantas e Araújo Castro não se mostrava incompatível à cooperação com a região (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Parte da literatura consolidada nos estudos da política externa brasileira apontam para um distanciamento do país em relação ao eixo ocidental nos anos da Guerra Fria (a

denominada autonomia pela distância), que seria expressa tanto por uma abstenção de algumas das agendas importantes para o período – que tinha a temática da segurança como central e, portanto não seria muito permeável à agenda de desenvolvimento – bem como à sustentação de posições contrárias à ordem vigente e aos países centrais quando a temática do desenvolvimento versus liberalização dos mercados entrava em questão (LIMA, 2003; VIGVANI; OLIVEIRA, 2007).

No entanto, vale ressaltar as considerações de Lessa, Couto e Farias (2010), que apontam para uma falha na historiografia sobre o período, a qual sustenta que o Brasil tenha mantido a mesma posição dos anos 1960 nos anos 1970 – com destaque para o governo Geisel - o que não seria totalmente compatível com a realidade. Mesmo não defendendo o sistema de regras vigente, ainda considerado prejudicial aos objetivos dos países em desenvolvimento, o país teria deixado de advogar em favor de uma mudança radical na arquitetura econômico institucional internacional, sustentando posições mais amenas em discursos que priorizavam considerações práticas e reformas pontuais, construtivas, em detrimento de considerações gerais sobre a ordem e reformas estruturais, as quais teriam passado a ser interpretadas como pouco factíveis (LESSA; COUTO; FARIAS, 2010).

Desse modo, o Brasil deixa de atuar enquanto uma liderança entre os países em desenvolvimento, especialmente africanos, inclusive por não deter mais um depósito de confiança para esses países. Mesmo assim, os brasileiros buscaram evitar o isolamento e não se opuseram ao movimento. Paralelamente, as relações com os Estados Unidos, apesar de pontos de tensão, não teriam sido tão conflitivas quanto a literatura aponta: nesse cenário, o Brasil era visto pelos norte-americanos como um aliado útil em prol de um diálogo moderado com o grupo dos países em desenvolvimento⁵ (LESSA; COUTO; FARIAS, 2010).

A historiografia tradicional aponta que a política externa do governo Geisel tenha se autodenominado pragmática e ecumênica tendo em vista uma orientação em favor dos interesses nacionais e do desenvolvimento, sem constrangimentos ideológicos da Guerra Fria, de modo que o Brasil buscaria a diversificação de suas parcerias a fim de alcançar um maior grau de autonomia. O termo responsável, por outro lado, garantia a moderação e a preocupação com a segurança, tendo em vista de que se tratava de um regime militar, para o

⁵ Não se busca, por este trabalho, uma síntese das referidas interpretações. Entende-se que reconhecer as limitações de conceitos gerais que busquem rotular grandes períodos históricos é extremamente relevante, inclusive para observar nuances e momentos de divergência. Ainda assim, considera-se válida a perspectiva de análise que tente em alguma medida apontar padrões de atuação, ainda que não de forma acrítica ou carente de empiria.

qual seria incompatível um rompimento com os Estados Unidos. Assim, mesmo que não com a mesma veemência dos anos 1960, o Brasil expande relações com o Oriente Médio e com a China. A América Latina, no entanto, passa a ser a principal prioridade no discurso externo do país, que defende o fortalecimento da OEA (Organização dos Estados Americanos) e da ALALC. A aproximação com a África também teria tido seu ápice no período, passando o Brasil, inclusive, a reconhecer e a sustentar mais fortemente uma posição em favor das descolonizações, especialmente na África lusófona; bem como a atuar enquanto prestador de cooperação técnica, sendo esse um dos principais eixos das relações do Brasil com países africanos lusófonos⁶ (LEITE, 2011; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Durante a diplomacia do Universalismo de Figueiredo, o multilateralismo brasileiro teve um momento de apogeu, com grande engajamento em temas como a problemática da dívida externa dos países em desenvolvimento, com propostas que envolviam a revisão dos parâmetros da cooperação internacional, inclusive no âmbito do FMI e do Banco Mundial. O crescente protecionismo internacional dos países desenvolvidos também mantém o tema de acesso aos mercados pelos países em desenvolvimento em alta no discurso internacional brasileiro (VIZENTINI, 1998).

Na questão da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, a década de 1970 é marcada, ainda, pelo Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que, em 1978, por meio das Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sistematiza as modalidades, possibilidades e mecanismos para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD). O PABA gera o conceito de “cooperação horizontal” e impulsiona um ápice na cooperação entre países em desenvolvimento tanto em âmbito internacional quanto nas linhas norteadoras da política externa brasileira, indicando como possíveis áreas de cooperação: saúde, educação e agricultura (LEITE, 2011; PUENTE, 2010).

1.3 Anos 1980 e 1990

A cooperação técnica entre os países em desenvolvimento, contudo, enfrentava inúmeras dificuldades, especialmente quanto ao financiamento. A questão se agravou no início dos anos 1980, quando as crises do petróleo abalaram a economia internacional,

⁶ Os esforços de diversificação de parcerias resultaram em um aumento significativo da participação de países em desenvolvimento no comércio exterior brasileiro. Em termos de exportações nacionais os países do Sul que antes representavam 20,9% da pauta exportadora brasileira em 1973, chegam a 30,5% em 1979. Em termos de importações, saem dos 22,4% para 50,2% no mesmo período. (Leite, 2011)

levaram ao emprego de políticas fiscais e monetárias rígidas por parte países desenvolvidos. A onda recessiva, no entanto, atingiu mais gravemente os próprios países em desenvolvimento, que nos anos 1980 sofreram com crises de dívida externa e alguns mergulharam em graves situações de estagflação.

No governo Figueiredo, a progressiva depressão econômica, com forte componente de endividamento externo e maior enfoque para as questões de ordem interna – em meio ainda à reabertura política – levou apenas à continuidade do que anteriormente fora proposto no âmbito da cooperação Sul-Sul, como as negociações com a China, continuadas desde 1974 e o fortalecimento das relações com os países africanos e do Oriente Médio. Mais especificamente, o relacionamento bilateral com a China compreendia acordos em ciência e tecnologia (satélites, fármacos, energia e transportes), não tendo sido restrito a questões comerciais, o que mostra a permanência da relevância da cooperação Sul-Sul para a política externa brasileira mesmo em um período de baixa atividade, a partir da eleição de Collor de Mello (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

A principal marca do governo Sarney, por sua vez, foi a estreita aproximação com Argentina, que possibilitaria a formação do Mercosul. Ademais, o tema da democracia passa a marcar fortemente o discurso brasileiro (CÔRTEZ, 2010; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015). É importante destacar que, segundo Lessa, Couto e Farias (2010) a democratização foi um marco extremamente relevante para a política exterior do país, inclusive, para esses autores, mais determinante que o próprio fim da Guerra Fria. A inclusão da democracia enquanto um dos princípios norteadores da política externa seria, portanto, uma das formas de expressão desse movimento.

No âmbito da cooperação para o desenvolvimento, o processo de redemocratização do Brasil e o fim do regime militar em 1985, segundo Puente (2010) provoca um novo impulso nas ações de cooperação técnica empreendidas pelo Brasil. O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República estabelece que a cooperação técnica deveria ser incentivada, especialmente em relação aos países latino-americanos e africanos, tendo em vista as afinidades geográficas, históricas, culturais e as potencialidades de fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais. A cooperação técnica passa, portanto, a ser cada vez mais compreendida como uma ferramenta diplomática (PUENTE, 2010). Reformas na estrutura institucional da cooperação técnica no Brasil levaram, ainda, à criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987, subordinada ao Ministério das Relações Exteriores.

Anteriormente, a responsabilidade era do Ministério do Planejamento, que passou a coordenar apenas a cooperação financeira (LOPES, 2008).

Côrtes (2010) descreve que a inserção multilateral do país se manteve central na estratégia de atuação internacional, com a diferença de que o questionamento da ordem econômica vigente passa a deixar a pauta principal de atuação, dando lugar à adesão aos regimes internacionais estabelecidos. Há uma inicial tentativa de estreitamento dos laços com os Estados Unidos, que também terá seus resultados alcançados mais adiante. Para Côrtes (2010), o plano bilateral também foi importante no período, mas a atuação multilateral teve mais visibilidade imediata.

Nos anos 1990, a aceleração do processo de globalização passa a exigir que os países em desenvolvimento busquem novos meios de inserção no cenário internacional, como as iniciativas de integração regional. A cooperação técnica entre países em desenvolvimento representava uma forma de minimizar os efeitos negativos da globalização e de melhor explorar as potencialidades do mesmo contexto (LIMA, 2005). O tema do desenvolvimento passa a ser tratado sob diferentes abordagens, a partir da realização de uma série de conferências com o tema. Em contrapartida, o modelo de desenvolvimento vigente defendia aos países em desenvolvimento que adotassem políticas públicas de responsabilidade fiscal, privatizações, superávit primário, dentre outros; enquanto o processo de globalização excludente em grande medida ampliava as diferenças econômicas e sociais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Esse processo de liberalização e adesão aos regimes internacionais fica mais claro a partir do governo Collor, o qual teve uma marca neoliberal mais explícita, em conformidade com a própria ordem econômica internacional e o modelo de desenvolvimento vigente. Casarões (2012) destaca que o momento possui uma vertente americanista mais clara. O autor ainda defende que, apesar de ter ocorrido, a guinada liberal não foi tão intensa quanto parte da literatura retrata (CASARÕES, 2012). Um dos fatores explicativos possíveis para não ter havido uma guinada tão radical é a permanência da importância do pensamento cepalino no âmbito do Itamaraty (VAZ; INOUE, 2012; LIMA, 2005). No entanto, o nacional-desenvolvimentismo, que fora a base dos governos militares e alguns anteriores, deixa de ser a orientação econômica principal; e esse fato juntamente com a mudança de regime no Brasil e mudança da ordem internacional, na qual o Terceiro Mundo perde relevância enquanto bloco de poder, culminam em uma reorientação da ação externa do país, incluindo em sua

agenda internacional questões relacionadas à democracia e ao Estado de Direito, tendências que foram seguidas também pelo governo Itamar Franco (LOPES, 2011).

Assim, em um contexto em que vários países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, passavam por processos de democratização, a coordenação em organismos multilaterais entre esses países perdeu consistência, devido à centralidade atribuída às agendas econômicas, de estabilidade doméstica e institucional. Os países em desenvolvimento, ainda que de diferentes formas, se inseriram na agenda liberalizante, influente nos regimes internacionais entre o final dos anos 1980 e na década de 1990.

O fim da Guerra Fria aumentou a tendência de queda dos investimentos em cooperação para o desenvolvimento (MAWDSLEY, 2012), bem como uma reorientação dos recursos dos países desenvolvidos para países do Leste Europeu e da Ásia Central. Observa-se uma mudança de paradigma na cooperação técnica no sentido de questionar a transferência de conhecimentos per se, mas, em contrapartida, reforça a importância de fomentar e construir capacidades para promover o desenvolvimento sustentável e gerar confiança nos países recipiendários. A cooperação financeira diminuiu, passando a ser entendida pelos doadores como responsabilidade da iniciativa privada. Nesse contexto, os denominados critérios de “graduação” passaram a impedir os países de renda média de receberem a cooperação financeira, além de imporem também o custeio por parte do recipiendário graduado de pelo menos 50% dos custos da cooperação técnica recebida.

Segundo Puente (2010) o Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul da ONU apresentou, em 1995, uma lista com os chamados “países estratégicos”, os quais eram, entre os países em desenvolvimento, os detentores de maiores capacidades e experiência na promoção da Cooperação Sul-Sul e, portanto, mais capazes de liderar a promoção da CTPD. A lista apontava 22 países: Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egito, Gana, Índia, Malta, Malásia, Maurício, México, Nigéria, Peru, Coréia do Sul, Senegal, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia e Turquia. A CTPD esteve, no geral, concentrada em projetos intrarregionais, de modo que os vizinhos dos países estratégicos apontados foram os maiores beneficiários dos projetos de CTPD (PUENTE, 2010).

1.4 Anos 2000 ao período atual

Após o colapso do regime de substituição de importações, o governo de Fernando Henrique Cardoso optou por seguir a linha liberalizante já em curso no Brasil, 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; CEPALUNI, 2007; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007).

O fim da Guerra Fria apresentou ao mundo a expectativa da consolidação da ordem liberal e democrática, que teria os Estados Unidos como *hegemon*. Segundo Lima e Castelan (2012) “A emergência dos grandes Estados periféricos introduz elementos complicadores aos cenários construídos nos anos 1990, uma vez que coloca em tela de juízo a hegemonia de uma ordem ultraliberal[...]” (LIMA; CASTELAN, 2012, p.176) O declínio relativo dos Estados Unidos passa a ser reforçado pela rápida ascensão chinesa e posteriormente de outros países, como Brasil e Índia. Gelson Fonseca Jr. identifica que após Fim da Guerra Fria, mais especificamente no início dos anos 2000, há uma demanda por ordem internacional “e não está claro quem vai produzir a oferta” (FONSECA JÚNIOR, 2012, p. 15). E acrescenta:

Essa demanda, se corresponder à incapacidade das potências tradicionais de gerar novos paradigmas de ordem, corresponde quase automaticamente à abertura para que países (e grupos) que emergem naquele momento busquem espaço próprio para “auxiliar”, com interesses e ideias, modos de desenhar perspectivas de ordem (FONSECA JÚNIOR, 2012, p. 16).

Já no final da década de 1990, manifestações populares quando da realização da reunião da OMC em Seattle e as condições econômicas e sociais agravadas tendo em vista a crise econômica na Argentina e instabilidade em outras regiões dão sinais de mudança de contexto. A articulação da coalizão G-3 (Índia, Brasil e África do Sul) no contencioso das patentes farmacêuticas na OMC contra os EUA em 2001 é também uma prévia da formação do Fórum IBAS e do G-20 comercial e um indicativo de transição de cenário. (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015)

A cooperação para o desenvolvimento também passa a incorporar novos elementos nos anos 2000, também em resposta às críticas à ajuda internacional para o desenvolvimento e à conduta dos doadores tradicionais. A partir de 2002, quando realizou-se a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento – realizada em Monterrey, no México – acordou-se pelo incremento qualitativo e quantitativo da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. Os novos volumes consistiam especialmente em créditos concessionais e quase 90% das iniciativas bilaterais passam a consistir em doações e não em empréstimos, contra 60% nos anos 1970. Há ainda uma tendência de direcionamento da ajuda pros países de menor desenvolvimento relativo, especialmente na África Subsaariana (MAWDSLEY, 2012).

Na virada do século passa a vigorar também entre os doadores tradicionais o paradigma da eficácia da ajuda, o qual está centrado em dois elementos principais: os países receptores assumindo maior apropriação e responsabilidade de suas estratégias de desenvolvimento por meio de planos estratégicos de redução da pobreza (o qual deverá ser seguido pelo doador), bem como o comprometimento global em prol de resultados focados em resultados de desenvolvimento tangíveis, mais especificamente direcionados pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Ainda há, no entanto, posicionamentos críticos a essas novas medidas, no sentido de estarem ainda muito mais no âmbito do discurso do que da prática. Por outro lado, tratando-se de um processo em curso, talvez a consideração das referidas questões já representem um ganho e um gatilho para mudanças estruturais. (MAWDSLEY, 2012)

A partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva nota-se uma mudança de enfoque na política externa brasileira (PEB) no sentido de uma retomada da priorização da cooperação com países em desenvolvimento. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), apesar da manutenção dos objetivos tradicionais de desenvolvimento econômico e autonomia que caracterizam a atuação externa do país ao longo da história, os meios adotados durante o período FHC caracterizaram sua atuação externa como autonomia pela participação, ou seja, pela adesão aos regimes internacionais, de agenda liberalizante e convergente aos interesses das grandes potências. Por outro lado, Lula da Silva, a partir de 2003, teve uma atuação pautada pela chamada autonomia pela diversificação, sendo definida pelos autores como:

[...] a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.283).

Assim, diferentemente dos anos 1990, nos anos 2000 a agenda com os países em desenvolvimento passou a ser prioritária sob a perspectiva dos formuladores da política externa brasileira. Vale lembrar que as chamadas relações Sul-Sul não substituem as relações Norte-Sul, devido à dependência dos países em desenvolvimento em relação às potências (ALDEN, VIEIRA, 2005; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; LIMA, 2005), no entanto o Brasil tem desenvolvido uma agenda cada vez mais diversa com outros países em desenvolvimento, buscando abranger as múltiplas áreas de interesse comum que esses países possuem.

Esse movimento parece não ser fruto apenas da iniciativa brasileira, uma vez que o contexto internacional dos anos 2000 também favoreceu a inclinação ao Sul, na medida que se fortaleceu a discussão sobre as mudanças no equilíbrio de poder internacional, no contexto da emergência da China e de outras potências menores, bem como do consequente questionamento da centralidade norte-americana. Pode-se afirmar que o fim da Guerra Fria, na qual a agenda Leste-Oeste, centralizada em questões de segurança, era predominante; abre espaço para a emergência de novos temas, dentre eles, o debate Norte-Sul, pautado por questões sensíveis ao desenvolvimento, de modo que iniciativas como o G20 na Rodada Doha e o IBAS são exemplos desse contexto, que não esteve, portanto, restrito à política externa brasileira, mas incluiu diversos países em desenvolvimento (LIMA, 2005; SARAIVA, 2007; LEITE, 2011; LIMA; CASTELAN, 2012). Para além, ainda que a agenda de segurança e de combate ao terrorismo tenha emergido após os atentados de 11 de Setembro, o Brasil tem sustentado um discurso – em consonância com outros países em desenvolvimento – de associação dos conceitos de desenvolvimento e segurança, defendendo esforços sistemáticos de combate à pobreza e ao subdesenvolvimento como um aliado direto em prol da segurança internacional (MAWDSLEY, 2012; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Vale ressaltar que apesar de ter passado por um crescimento econômico relevante e conquistado progressivamente maior influência política, o Brasil ainda sofre com problemas internos que o impedem de ser considerado uma economia desenvolvida. O país acaba projetando uma inserção singular como país intermediário (LIMA 2005; LIMA; HIRST, 2009) ou potência média (ALDEN; VIEIRA, 2005) no heterogêneo grupo dos países em desenvolvimento uma vez que, a partir do seu engajamento político, coloca-se, retórica ou concretamente, enquanto representante dos demais em negociações multilaterais, ainda que se encontre em um nível de desenvolvimento relativo superior à maioria deles.

Tendo em vista que se encontram em um patamar de desenvolvimento diferente da maioria dos demais integrantes do chamado Sul Global, potências médias e emergentes - como o Brasil e os demais integrantes do BRICS -, devem levar em conta variáveis muito diversas para a formulação de sua política externa no que diz respeito à atuação e os cálculos de interesse da mesma, o que pode levar a uma estratégia ambivalente no sentido de conciliar interesses de país em desenvolvimento e potência emergente (FONSECA JÚNIOR, 2012; LESSA; COUTO; FARIAS, 2010; HURRELL, 2013; HURRELL; NARLIKAR, 2006; FLEMES, 2012; ALDEN; VIEIRA, 2012).

Para Desiderá Neto (2014), a maior diferença do período em relação aos anteriores é que pela primeira vez a inserção internacional do Brasil teve como elemento central a estratégia de cooperação Sul-Sul (DESIDERÁ NETO, 2014), a qual teria sido possibilitada também pelo contexto. Ramanzini Junior, Mariano e Almeida (2015) afirmam que a partir de 2003 a cooperação Sul-Sul toma novo ímpeto e divide o período 2003-2014 em duas fases. A primeira, de 2003 a 2008, período de mudanças domésticas importantes no sentido da retomada do crescimento, controle do endividamento externo, fomento do mercado doméstico, aumento das reservas internacionais e dos fluxos comerciais. O contexto era de valorização internacional das *commodities* agrícolas tendo em vista o aumento exponencial de demanda puxado pelo crescimento chinês, e propiciou a redefinição das alianças políticas do Brasil e a sustentação de posições demandantes em negociações internacionais, a partir de um alinhamento ao Sul. São iniciativas emblemáticas do período o G-20 comercial e o Fórum de Diálogo IBAS, além do relançamento da Rodada Sul-Sul na UNCTAD em 2004 (que culminou no acordo da Rodada de São Paulo, em 2010, em prol da facilitação do comércio entre os países do Sul).

A segunda fase, que vai de 2009 até 2014, em um contexto de crise financeira e instabilidade econômica internacional, seria um momento no qual a cooperação Sul-Sul passa por consolidação e busca por resultados concretos enquanto agenda prioritária a partir das diretrizes do momento anterior. Resultados como o processo de internacionalização de algumas empresas brasileiras, a atuação nos BRICS e na busca por reforma do sistema financeiro internacional, a eleição de diretores brasileiros para a OMC e a FAO (para os quais o apoio de países de menor desenvolvimento relativo, notadamente africanos, foi indispensável), a criação e estruturação da Unasul, dentre outros, são elementos citados pelos autores para justificar o argumento e demonstrar que houve aprendizado da política externa brasileira na questão da cooperação Sul-Sul (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

1.5 O IBAS e o BRICS como iniciativas peculiares na cooperação Sul-Sul

Ainda que tenham passado por grande crescimento econômico e adquirido maior influência política, os países do BRICS e o México foram durante um tempo, segundo Reis (2012), apenas convidados para “tomar café com o G8”, o que significava que não participavam dos debates, sendo apenas informados das decisões. Esse ambiente pouco

inclusivo levaria à criação do IBAS e posteriormente à coordenação no BRICS. A primeira cúpula do G20 enquanto principal ambiente de diálogo para tratar das questões econômicas e financeiras internacionais ocorre apenas em novembro de 2008, após um período de resistência dos países desenvolvidos e no contexto de real questionamento da ordem econômica vigente, a partir da crise que se inicia nesse momento.

Diferentemente da ordem internacional do pós-Segunda Guerra, na qual o sistema multilateral foi constituído pelas potências, a ordem do pós-Guerra Fria parece apresentar cada vez mais espaço para que a oferta de bens públicos internacionais seja feita pelos países em desenvolvimento. Isso ocorre pois, segundo Lima e Hirst (2009 p. 15), os países desenvolvidos já não obtêm os maiores ganhos pela via multilateral, ao contrário dos países do IBAS, por exemplo. Ao mesmo tempo, países intermediários ou potências emergentes já não são mais fortemente apoiados pela “coalizão dos fracos”, tendo em vista o crescente alinhamento desses países menores aos mercados dos países desenvolvidos. Segundo as autoras, o IBAS se diferencia do movimento terceiro-mundista no sentido de que apresenta um compromisso explícito com a defesa de instituições e valores democráticos, o que não parece totalmente compatível com os demais integrantes do grupo dos países em desenvolvimento (LIMA, 2005; LIMA; HIRST, 2009).

Apesar das demandas por reforma e democratização do sistema, é importante ressaltar que países emergentes, e mais especificamente os BRICS, não oferecem uma alternativa à ordem institucional vigente (FONSECA JUNIOR, 2012; XIAOYU, 2012; NIU, 2013; SPEKTOR, 2014), inclusive não estando dispostos a arcar com os custos de patrocínio de uma nova ordem. Nesse sentido, o Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas não representam uma alternativa ao Banco Mundial e ao FMI; assim como o Fundo IBAS de combate à fome não representa alternativa às iniciativas de cooperação coordenadas pela OCDE. Consistem em iniciativas complementares e ainda de proporção internacional tímida, questões que serão retomadas nos capítulos seguintes.

Ainda assim, entende-se que os blocos IBAS e, ainda mais recentemente, BRICS representam uma nova possibilidade de cooperação multilateral, inovadora no âmbito da política externa brasileira e, em alguma medida, na política internacional. Entende-se que essa inovação consiste na busca por conciliar a cooperação extrabloco, intra-bloco e a cooperação para o desenvolvimento na qual o bloco se posiciona enquanto prestador para terceiros. Ainda que a ideia não seja completamente inédita, trata-se de um momento singular, ao menos para

a política externa brasileira, no qual se identifica a tentativa de operacionalizar esse tipo de iniciativa de blocos de cooperação em múltiplas frentes e com um número reduzido de participantes, o que aumenta as possibilidades de coordenação. Segundo Reis (2012):

Esses mecanismos diferem dos blocos de integração regional, formados com base em contiguidade territorial ou relações de vizinhança (MERCOSUL, UNASUL e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CALC/CELAC). Pela abrangência de suas agendas, diferenciam-se também de outros grupos dos quais o Brasil faz parte, como o G4 (Brasil, Índia, Japão e Alemanha) que trata exclusivamente da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; o BASIC, que reúne Brasil, África do Sul, Índia e China nas negociações sobre mudança do clima; ou o G20, centrado na agenda econômica global (REIS, 2012, p.36).⁷

Para Lima (2005) pela primeira vez o Brasil se apresenta como um *demandeur* no regime de comércio, ou seja, sustenta uma posição demandante e baseada em pautas específicas. Esse fator não ocorreu entre as décadas de 1960 e 1980 tendo em vista que apresentava uma posição baseada em questões gerais e princípios tais como o tratamento especial e diferenciado, a busca pelo desenvolvimento econômico, a não-discriminação, dentre outros. Por outro lado, para a criação do G-20, além de novamente se colocar no papel de intermediário e de liderança perante os países em desenvolvimento, também com retomada das coordenações políticas com a Índia, o Brasil apresenta uma postura negociadora forte no tema de agricultura, centrada em pautas específicas e opositoras à práxis internacional em vigor. Conforme observaremos no capítulo posterior, pode ser que o conceito do Brasil enquanto *demandeur* possa ser estendido para análise do engajamento negociador do Brasil em outras agendas internacionais de reforma, como do regime financeiro, em composição com os BRICS.

As potências emergentes compartilham ainda de um crescimento econômico vertiginoso nos anos 2000 e de um crescente envolvimento nessas instituições, o que as torna muito diferentes dos demais países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, pois deixam de buscar um rompimento com o referido sistema institucional, mas sim uma adequação do sistema ao seu novo status de poder (LIMA; HIRST, 2009; STUENKEL, 2013).

Nesse sentido, Lima e Hirst (2009, p.15) ressaltam que apesar de o fortalecimento do multilateralismo em questões de comércio estar cada vez mais dependente dos países em

⁷ Reis (2012, p.36) também cita as iniciativas as Cúpulas birregionais ASA (América do Sul-África) e ASPA (América do Sul-Países Árabes) como exemplos de “novas instâncias de articulações entre países em desenvolvimento[no século XXI]”.

desenvolvimento, o mesmo não parece ocorrer com a agenda de segurança. Questões como a proposta de ampliação do Conselho de Segurança da ONU não representariam uma democratização do sistema, mas institucionalização da heterogeneidade entre os países do Sul e de uma hierarquia entre eles.

Considerando a situação ambivalente de coexistência de elementos de potência e país em desenvolvimento em potências médias ou países emergentes (HURRELL, 2013) e da crise de representatividade perante outros países de menor desenvolvimento relativo, acredita-se que o IBAS fortalece a imagem do Brasil enquanto país em desenvolvimento, que ainda enfrenta problemas típicos do Sul Global e com o qual as demais nações em desenvolvimento se identificam; de modo a contribuir, em última instância, para a imagem do Brasil como liderança legítima do mundo em desenvolvimento. Por outro lado, o BRICS proporcionaria ao Brasil uma posição de potência emergente mais consistente, uma vez que agrega peso à posição brasileira enquanto um ator relevante nas relações internacionais, o qual merece mais espaço na formulação da agenda internacional e está disposto a arcar com custos de fornecimento de bens públicos internacionais.

Desse modo, as iniciativas IBAS e BRICS de cooperação Sul-Sul estão inseridas em um contexto muito específico e apresentam uma diferença significativa com relação às observadas no passado no que diz respeito ao seu relacionamento com as instituições econômicas e políticas internacionais ocidentais. Segundo Lima e Hirst (2009, p.11-12) movimentos tradicionais como o G-77 e o Movimento dos Não-Alinhados possuíam um forte componente idealista, já que buscavam profundas mudanças em favor da equidade nos regimes internacionais, questionando também a ordem econômica liberal. Para além, apresentavam uma heterogeneidade econômica e política, que dificultava a coordenação em um a variedade de temas, e, portanto, restringiam-se às agendas de desenvolvimento e regimes de comércio internacional.

Por outro lado, IBAS e BRICS, grupos menores e com um status econômico e político superior que o da maioria dos demais países em desenvolvimento, tem conseguido construir e operacionalizar uma agenda capaz de conciliar e coordenar iniciativas de cooperação para o desenvolvimento e coordenação política em organismos internacionais em temas e regimes diversos, tanto intra-bloco quanto extrabloco. A este padrão de cooperação peculiar na história da política externa brasileira atribuiremos o termo estratégia de cooperação em múltiplas frentes. Sua agenda será tratada de forma mais detalhada no capítulo posterior, no

entanto, a partir dessa breve descrição inicial pode-se perceber que tais iniciativas se aproximam da tipologia de coalizão do tipo bloco apresentada por Narlikar (2003), o que pressupõe elementos cognitivos com um dos fatores aglutinadores entre os membros, tendo em vista a ambiciosa agenda de cooperação, e a potencialidade de serem iniciativas duradouras e que se aprofundem ao longo do tempo. Intuitivamente, pode-se prever também que esse modelo de cooperação apresenta limitações tanto em termos de interesses pragmáticos não-conciliáveis entre os seus membros quanto burocráticas e institucionais. Todos esses fatores – contextuais, teóricos, institucionais, políticos e econômicos - tornam os efeitos do IBAS e do BRICS sobre a estratégia de cooperação Sul-Sul da política externa brasileira um objeto de pesquisa relevante e digno de maior investigação empírica.

2. OS NOVOS ARRANJOS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: AS AGENDAS IBAS E BRICS

2.1 Introdução

Conforme demonstrado no capítulo anterior, a conjuntura do Sistema Internacional no pós-Guerra Fria não é caracterizada somente pela vitória do capitalismo sobre o socialismo, mas também pela constituição de blocos econômicos e promoção de temas relacionados à *low politics* na agenda internacional, como meio ambiente, comércio exterior, direitos humanos, entre outras temáticas não relacionadas diretamente à segurança. O crescimento das desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento também se torna mais aparente no período, uma vez que o fim da Guerra Fria permite que a pauta Leste-Oeste dê lugar à pauta Norte-Sul nas negociações internacionais. Outro aspecto marcante do período é a expectativa de consolidação de uma ordem liberal e democrática, que teria os Estados Unidos como *hegemon*, a qual não se consolidou em razão da ascensão de potências emergentes não ocidentais, especialmente a China.

No Brasil, confirmando tendências um pouco anteriores, a eleição de um presidente de centro-esquerda, em 2003, abriria maior margem para aproximações com parceiros não tradicionais na política externa, dando maior enfoque à posição de liderança e discursiva do Brasil como elo essencial da política internacional na busca pelo desenvolvimento, pelo combate à fome e à pobreza.

Conforme mencionado no capítulo anterior, sustentando grande crescimento econômico e proeminência política, os países do BRICS e o México foram, segundo Reis (2012), apenas convidados para “tomar café com o G8” durante um tempo, o que significava que não participavam dos debates, sendo apenas informados das decisões. Esse ambiente pouco inclusivo levaria à criação do IBAS e posteriormente à coordenação no BRICS, iniciativas inovadoras e complexas de cooperação em múltiplas frentes, que compõe: coordenação política extrabloco, cooperação setorial intra-bloco e cooperação para o desenvolvimento com terceiros.

Essas iniciativas de cooperação passam, então, a fazer parte de um conjunto de estratégias consideradas centrais na formulação da política externa brasileira e inauguram uma nova categoria de cooperação Sul-Sul, ainda pouco institucionalizada, mas diversificada em diversos temas e níveis de cooperação, com aspirações normativas e institucionais, além

de alguma capacidade de indução do desenvolvimento de outros países de baixa renda e de contribuir para o provimento de bens públicos internacionais.

Assim, este capítulo tem por objetivo demonstrar a gênese e evolução das agendas de cooperação no âmbito do IBAS e do BRICS, a fim de mapear sua agenda, objetivos e principais meios de interação. O capítulo está dividido, além desta introdução, em duas grandes partes, a primeira dedicada ao detalhamento da agenda IBAS e a segunda à agenda BRICS, sendo ainda sucedidas por uma conclusão que busca contrastá-las e indicar os próximos passos da análise a ser conduzida no capítulo 3.

2.2 A cooperação entre Brasil, Índia e África do Sul

A coordenação entre Índia, Brasil e África do Sul na criação do Fórum de Diálogo IBAS no dia 6 de junho de 2003, marca, para a política externa brasileira, a retomada do esforço em diversificar as relações e articulações políticas com outros países em desenvolvimento, ocorrida pós o contexto do Consenso de Washington vigente nos anos 1990. A cooperação explícita entre esses países, no entanto, pode ser observada desde 2001, quando se unem contra o enrijecimento das leis de propriedade intelectual no contencioso das patentes de medicamentos na OMC (BUENO, 2009).

A cooperação entre esses países influenciou a constituição do IBAS, abriu precedentes para o lançamento da Rodada Doha de desenvolvimento e para a articulação do G-20 comercial na referida Rodada, além de ter gerado impactos nas negociações em temas como direitos humanos e propriedade intelectual. As referidas articulações representam um movimento de balanceamento do sistema, no qual há uma forte demanda das nações em desenvolvimento para a inclusão de temas do seu interesse na agenda internacional no contexto da flexibilização das leis de propriedade intelectual relacionadas a medicamentos. A fim de compreender a relevância do contencioso das patentes farmacêuticas e de como o mesmo influenciou a articulação entre Índia, Brasil e África do Sul, apresenta-se a seguir uma breve descrição do caso.

2.2.1 Os antecedentes do IBAS: o contencioso das patentes farmacêuticas na OMC

Conforme mencionado, a cooperação entre Índia, Brasil e África do Sul na coalizão conhecida como G3 foi central nas negociações relacionadas a patentes na OMC e precedente à rodada Doha. Vale destacar que o combate à AIDS (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida) é uma questão sensível aos três países, o que leva o grupo a possuir interesses potencialmente similares ou complementares nesse âmbito, uma vez que consideram a

enfermidade não somente um problema de saúde pública, mas uma ameaça à sua segurança e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, enquanto os indianos possuem a maior indústria nacional produtora e exportadora genéricos, o Brasil tem políticas públicas consideradas modelo no tratamento do HIV/AIDS e exporta *know-how* na área para nações que possuem altos índices da doença, a África do Sul é o país com maior número absoluto de soropositivos. Ademais, antes mesmo da configuração da coalizão os países já estabeleciam cooperações bilaterais referentes à questão, sendo essenciais para sua aproximação e conseqüentemente para a formação do Fórum (BUENO, 2009).

A partir de um breve retrospecto histórico, pode-se apontar que em 1995 entra em vigor - para todos os membros da OMC - o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em Inglês) o qual estabeleceu os parâmetros contemporâneos de proteção à propriedade intelectual. O acordo estabelece que patentes podem vigorar por no mínimo 20 anos, e podem ser aplicáveis tanto a produtos quanto a processos, os quais terão suas informações protegidas contra o uso comercial desleal.

Até o estabelecimento do Acordo TRIPS, muitos países não estabeleciam o mecanismo de patentes para medicamentos nem para produtos agrícolas. Desse modo, o acordo gerou significativas mudanças, sendo a principal delas o estabelecimento obrigatório de proteção da propriedade intelectual para todos os setores tecnológicos. O tratado, no entanto, tornou-se um dos componentes mais controversos da OMC (RIBEIRO, 2010).

O contencioso das patentes de medicamentos entre EUA e Brasil ocorre, então, nesse contexto, e tem sua fase inicial em 2000, quando o governo norte-americano contestou, com base o acordo TRIPS, a prática brasileira de utilização de licença compulsória em situações emergenciais de saúde pública. A possibilidade de haver laboratórios brasileiros fabricando remédios genéricos ainda sob o regime de patentes dos laboratórios norte-americanos a preços reduzidos poderia ameaçar os lucros da indústria farmacêutica nos EUA, além de abrir precedente para que outros países tomassem atitudes semelhantes. Pressionado por esse setor, o governo estadunidense apresenta queixa formal ao órgão de solução de controvérsias da OMC, reivindicando a proibição da fabricação de medicamentos no Brasil a partir de licença compulsória. Após consultas entre Estados Unidos e Brasil na OMC e ainda não satisfeitos com a resposta do governo brasileiro, em janeiro de 2001 os norte-americanos entram com o pedido de painel no Órgão de Solução de Controvérsias da mesma instituição (OLIVEIRA; MORENO, 2007, p.198).

Após um período de negociações e tensões entre os dois países, em junho de 2001, Brasil e Estados Unidos chegaram a um acordo *out-of-court*, no qual os estadunidenses retiraram a reclamação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e o Brasil firmou o compromisso de comunicar caso fosse conceder licenças compulsórias a medicamentos com patentes de indústrias norte-americanas⁸ (CEPALUNI, 2005).

Ainda no ano de 2001, outros resultados convergentes foram obtidos no âmbito da OMS, como a aprovação dos documentos: “Resolução sobre HIV/AIDS” e “Aumentando a resposta ao HIV/AIDS”. O primeiro conferiu apoio para a consolidação das políticas farmacêuticas, o que incluía ações aplicáveis aos genéricos e aos regimes de propriedade intelectual. O segundo estabelece o acesso a medicamentos para o tratamento de AIDS como um direito humano fundamental, a diminuição dos preços dos medicamentos e a fabricação de remédios genéricos nos Estados com menor grau de desenvolvimento (BUENO, 2009). A ação conjunta do então G3 - Brasil, Índia e África do Sul – levou ainda o Conselho Geral da OMC a decidir, em 2003, que países em desenvolvimento poderiam exportar genéricos produzidos nacionalmente para países enfrentando crises de saúde pública (STUENKEL, 2014).

O episódio do contencioso das patentes foi considerado uma vitória brasileira, na qual os negociadores brasileiros na OMC fizeram uso da premissa de que o bem público deveria superar as aspirações por maiores lucros. Essa justificativa se insere no contexto de fortalecimento das agendas de direitos humanos a partir da década de 1990 e de sua relação direta com as possibilidades de desenvolvimento de uma nação, concepção defendida pelo Brasil e por demais representantes do Sul Global no sentido de estabelecer um conceito de desenvolvimento que ultrapasse o mero crescimento econômico, perpassando questões sociais e de qualidade de vida. O referido argumento legitimou a defesa do Brasil e obteve amplo apoio da África do Sul e Índia (além de outros países em desenvolvimento) os quais, à época, constituíram a coalizão conhecida como G3 (STUENKEL, 2014).

É importante ressaltar que o caso foi uma oportunidade relevante para o fortalecimento da posição do Brasil enquanto uma liderança do mundo em desenvolvimento, o qual buscava o aumento da influência do Sul Global na formulação da agenda internacional no pós-Consenso de Washington, que marcara no período anterior um momento de desarticulação entre os países em desenvolvimento. Como já argumentado anteriormente, o contencioso e a

⁸ No decorrer das negociações na OMC, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) concluiu que os Estados Unidos também tinham leis que permitiam o licenciamento compulsório. Assim, se o governo norte-americano prosseguisse com o painel, o Brasil provavelmente também realizaria uma reclamação formal ao Órgão de Solução de Controvérsias tendo em vista a contradição da postura norte-americana (Cepaluni, 2005).

cooperação entre os países do G3 gerou impactos na constituição do IBAS, abriu precedentes para o lançamento da Rodada Doha de desenvolvimento e para a articulação do G-20 comercial na referida Rodada.

2.2.2 De G3 a IBAS

Em 2003, Índia, Brasil e África do Sul foram convidados como observadores para a reunião do G8 em Evian (França), no início do mês de Junho de 2003, ocasião na qual o presidente sul-africano Thabo Mbeki teria proposto a criação de um G8 do Sul Global. Segundo Stuenkel (2014, p.24), o presidente sul-africano chegou a entrar em contato com Brasil, China, Egito, Índia, México, Nigéria e Arábia Saudita para integrarem juntamente com a África do Sul o G8 do Sul. No entanto, apenas Brasil e Índia demonstraram forte interesse pela iniciativa. Segundo Celso Amorim, ainda em seu segundo dia de trabalho como chanceler do governo Lula, em 2003, a ministra das Relações Exteriores sul-africana Nkosazana Zuma já apresentara a supracitada proposta. O chanceler brasileiro, no entanto, afirma ter argumentado para que se formasse: “[...] um grupo composto por apenas três nações com afinidades em seus processos democráticos e em suas características multiculturais, cada uma em um continente do mundo em desenvolvimento. Seria composto por Índia, Brasil e África do Sul” (AMORIM, 2013, p.112-113).

Assim, a criação do Fórum é, em grande medida, atribuída ao ativismo sul-africano. No entanto, a atuação de Celso Amorim e do então presidente Lula da Silva também foram essenciais para a estruturação da uma plataforma em formato trilateral, conforme descreve Amorim (2013). A chanceler sul-africana à época entrou em contato com o chanceler indiano - Yashwant Sinha – o qual recebeu positivamente a ideia. A primeira reunião trilateral ocorreria, então, em 6 de Junho de 2003 (logo após a reunião do G8), tendo ainda caráter informal e anterior à constituição do Fórum, uma vez que a primeira reunião formal ocorreria em Nova Délhi alguns meses depois (AMORIM, 2013, p.114)

Celso Amorim ainda menciona que, já àquela época, falava-se na hipótese de um encontro G3+2 (ou encontro IBAS + Rússia e China), países que no futuro vieram a compor o grupo BRICS. No entanto, afirma que preocupava-se em manter a identidade do IBAS:

Isso tinha a ver com a minha percepção, compartilhada pelos meus colegas da Índia e África do Sul, de que os três países guardavam características que os singularizam, as quais não convinha diluir em um agrupamento maior. Mesmo depois, diga-se de passagem, apesar da força midiática dos Brics, procurei atuar, enquanto fui ministro das Relações Exteriores, no sentido de preservar a identidade original do G-3 (AMORIM, 2013, p.115).

Desse modo, segundo Moura (2008), a Declaração de Brasília (documento que dá origem ao Fórum) coloca como principais fatores de aproximação entre os membros do bloco o fato de serem nações democráticas, estarem em desenvolvimento e terem capacidade de atuação em âmbito global. Além disso, o autor destaca outros fatores, como o fato de serem potências médias, com parques industriais desenvolvidos, terem um padrão de atuação similar em organismos internacionais e um perfil parecido entre suas sociedades. Dado o contexto, 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, fatores com potencialidade para cooperação. Tais elementos contribuem - a partir da perspectiva adotada por Alden, Morphet e Vieira (2010) - para a percepção de identidades comuns entre esses países, elemento considerado neste trabalho enquanto um facilitador da cooperação uma vez que destaca elementos de potencial convergência entre os membros da coalizão e torna-os menos resistentes à cooperação antes mesmo que as negociações ocorram.

A partir do reconhecimento de tais identidades políticas, ideológicas e socioeconômicas, além de complementariedades no campo econômico, tem-se viabilizadas formas de cooperação visando a solução de problemas comuns em diversos temas e, em especial, a coordenação política em organismos internacionais. Juntos, esses fatores são capazes de vencer a distância que separa os três países, a qual se mostrou ser uma das principais dificuldades a serem enfrentadas para a operacionalização do Fórum (Moura, 2008). Pode-se, então, inferir que:

“[...] a principal motivação [das alianças com potências emergentes] decorre do fato de essas parcerias corresponderem a mercados emergentes, com amplas possibilidades de absorção de produtos brasileiros e de fornecimento de insumos ou de investimentos requisitados pelo Brasil. De outro lado, no entanto, compreendem espaços políticos com forte expressão regional e, precipuamente, com perspectiva de atuação conjunta em organismos internacionais.” (ALTEMANI, 2005, p.263)

Nesse sentido, para Stuenkel (2014, p.17, tradução nossa), o IBAS teria três razões motivadoras centrais. A primeira seria a conquista de maior autonomia, a qual o autor define como “[...] a capacidade de um Estado implementar decisões baseadas em seus objetivos declarados, sem que haja interferência de outros atores ou eventos para além de suas fronteiras.” Assim, o autor descreve que o conceito de autonomia engloba algum pensamento em termos de poder por parte da periferia, a qual pode, em resposta às potências centrais, formar alianças regionais, blocos de cooperação ou integração e coalizões em negociações internacionais (NARLIKAR, 2003; STUENKEL, 2014).

A segunda motivação para a criação do fórum seria a busca por uma crescente institucionalização das relações entre os emergentes. Para o autor, a socialização é um conceito-chave para compreender a cooperação Sul-Sul, uma vez que esses países não possuíam anteriormente relações bem estruturadas e conhecimento mútuo, de modo que a socialização ocorreria por meio do compartilhamento de informações, conhecimentos e aprendizados em uma agenda ampla de cooperação intra-bloco.

Finalmente, a terceira motivação seria o aumento do poder de barganha em negociações internacionais a partir da atuação coletiva, não apenas em questões específicas, mas também em prol da reforma dessas instituições a fim de aumentar o espaço dos emergentes.

De certa forma, é possível considerar que, apesar de sua potencialidade, a aliança entre Índia, Brasil e África do Sul é contra-intuitiva, já que esses países se concentram em continentes diferentes, têm preferências não totalmente convergentes ou até divergentes em temas importantes da agenda internacional, fruto de contextos políticos e sociais distintos (NARLIKAR, 2010). Assim, é possível compreender o papel importante do empreendedor político, ou seja, o país que está disposto a dedicar esforços para a consolidação da coalizão e arcar com maiores custos para manter a unidade do grupo, assumindo responsabilidades para si, pois as coalizões não se concretizam espontaneamente. Esse papel é geralmente desempenhado por potências emergentes, ou países intermediários (Oliveira, Oliveira; Onuki, 2007). Nesse sentido, o Brasil teve sua liderança em coalizões Sul-Sul renovada com a formação do Fórum IBAS e do G-20 comercial, assumindo – ao menos em alguns momentos – o papel do empreendedor político, tendo em vista sua tradição de construtor de pontes nas negociações entre Norte e Sul (NARLIKAR, 2010).

Considerando a tipologia de Narlikar (2003) de coalizões do tipo aliança e do tipo bloco apresentada anteriormente, o IBAS pode ser considerado uma coalizão peculiar no contexto atual (no qual predominam coalizões do tipo aliança), pois indica uma combinação entre elementos pragmáticos e ideológicos - tendo em vista que apenas a identidade não é capaz de manter uma coalizão abrangente, fazendo-se necessária a existência de objetivos específicos (OLIVEIRA; OLIVEIRA; ONUKI, 2007) – em uma agenda extremamente diversificada, o que (a partir do modelo apresentado por Narlikar) lhe garante características principalmente de coalizão do tipo bloco. O Fórum 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.

As dimensões analíticas de coalizão do tipo bloco (NARLIKAR, 2003) ou de coalizão

e arranjo cooperativo (LIMA, 2010) implicam em uma análise complexa que envolve vários âmbitos de cooperação intra e extrabloco, como já mencionado. 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. Como exemplo, merece destaque a posição 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. Assim, cabe destaque o fato de o IBAS parece ter, em alguma medida, influenciado para a composição de posicionamentos diferentes dos que seriam adotados pelos países individualmente caso não houvesse um Fórum entre eles. No entanto, vale ressaltar que, em 2008, fica mais clara a diferença de posicionamentos entre Brasil e Índia no âmbito do G20 e da Rodada Doha, uma vez que o Brasil aceita, naquele ano, o pacote sugerido pelo então diretor-geral da OMC Pascal Lamy, sofrendo críticas por parte dos demais membros do G20, os quais buscavam maiores salvaguardas para os países em desenvolvimento na questão agrícola (LIMA, 2010, p.171).

Analisando-se a cooperação no âmbito do IBAS (ou intra-bloco), cabe destaque à potencialidade de comércio que pode ser explorada: Oliveira e Onuki (2013) identificaram, por meio de dados da OCDE, que as barreiras comerciais entre países do Sul são maiores que no comércio Norte-Sul, o que agregaria uma margem de possibilidades significativa. Desse modo, pode-se assumir que além de um instrumento promotor do diálogo e, portanto, facilitador da composição de posições desses países em organismos multilaterais, o Fórum tem potencialidade de contribuir para o desenvolvimento de iniciativas de cooperação econômica intra-bloco.

Questionando o argumento de que países em desenvolvimento tendem a ser competidores nos mercados desenvolvidos e que pouco tem para aprofundar em suas pautas de cooperação comercial, Schor e Onuki (2015) defendem que o comércio Sul-Sul também pode ser intraindústria, ou seja, dentro de um mesmo setor, e não apenas o tradicional comércio interindústria previsto pela teoria das vantagens comparativas. Em favor de pautas que também considerem o aumento dos laços comerciais no IBAS, para além, calculam o índice de similaridade das exportações para os membros do IBAS e destes em relação aos Estados Unidos. Os resultados apresentados são, em alguma medida, contra-intuitivos, apontando maiores diferenças do que similaridades entre as pautas exportadoras desses países (considerando o total agregado e as exportações para os EUA), o que indicaria, portanto,

potencial para o aumento da cooperação comercial.

Apesar dos progressos no âmbito comercial atestados pela análise dos documentos (que poderá ser encontrada em detalhes nas próximas sessões), o crescimento do comércio entre os membros do IBAS foi pouco expressivo se comparado com o crescimento do comércio com a China, tomando-se por base a economia brasileira (OLIVEIRA; ONUKI, 2013; WHITE, 2010; STUENKEL, 2014; SCHOR; ONUKI, 2015). Nesse sentido, indicadores comerciais não parecem constituir-se como a melhor opção para analisar as relações entre países como os do IBAS pois, segundo o que se observa neste trabalho, para o Fórum, a esfera econômica está subordinada à esfera política; ou seja, o IBAS tem objetivos primariamente políticos e o avanço da esfera comercial é dependente do esforço político dos países membros, e não o contrário (JARDIM, 2014).

Outra questão acadêmica relevante para a análise do IBAS - ainda que seus países membros possuam aspectos sociais e identidades semelhantes entre si - é a possibilidade de cada um dos países atribuírem 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).

Os elementos destacados acima poderão ser observados com maior precisão a partir da descrição e análise documental em tópicos posteriores, a fim de buscar identificar, ao final, as principais conquistas do Fórum e as principais críticas ao seu funcionamento. A partir de então, aporta-se elementos para uma reflexão no sentido de identificar quais seriam os principais aspectos que mantêm a unidade do grupo e que motivaram o ativismo do Brasil no mesmo. Nos próximos tópicos, a fim de dar continuidade à discussão proposta, apresenta-se a estrutura burocrática do IBAS bem como um panorama geral de sua agenda.

2.2.3 A estrutura do Fórum

Uma das principais características do fórum, destacada por Gilberto Moura (2008), é seu baixo nível de institucionalidade, tendo em vista a ausência de uma sede ou secretariado fixo. Tal característica reforça a imagem inovadora do grupo, que, possuindo uma ampla agenda de cooperação, representa uma iniciativa peculiar de cooperação tanto intra-bloco

quanto extrabloco entre países em desenvolvimento (ALDEN; VIEIRA, 2005), garantindo também um baixíssimo custo de engajamento para o Brasil, dada a inexistência de regras vinculantes.

Segundo Faria, Nogueira e Lopes (2012), até 2009 as atividades do IBAS eram coordenadas pela DIBAS no Itamaraty. Tendo em vista o crescimento das atividades e a crescente agenda de cooperação no BRIC, em 2010 DIBAS (Divisão coordenadora IBAS no âmbito do MRE) transformou-se em DIB (divisão IBAS e agrupamento BRIC), a partir da criação de um departamento específico: o Departamento de Mecanismos Interregionais (DMI), responsável por acompanhar as iniciativas ASA, ASPA, BRICS e IBAS. A divisão está subordinada à Subsecretaria-Geral de Política II (SGAP-II) e o diplomata responsável pela secretaria assume, também, a posição de Ponto Focal do IBAS e, portanto, é responsável por coordenar as atividades de cooperação Brasil no IBAS. A partir de dados coletados em entrevistas, a lista de ocupantes do cargo é a seguinte: Embaixador Roberto Jaguaribe (2009-2011), Embaixadora Maria Edileuza Fontenele Reis (2011-2013), Embaixador José Alfredo Graça Lima (2013-atual). Os mesmos embaixadores acumularam, também, a função de Sherpa do BRICS, como se verá adiante.

O Fórum IBAS possui três instâncias principais de articulação entre seus países. A primeira, entre os Chefes de Estado, por meio das Cúpulas Presidenciais, principalmente. As Cúpulas presidenciais ocupam o nível hierárquico mais alto do IBAS e ocorreram nos anos de 2006, 2007, 2008, 2010 e 2011, sem periodicidade pré-determinada. A segunda instância consiste nas chamadas Comissões Mistas Trilaterais, integradas pelos Ministros que cuidam da pasta de Relações Exteriores em seus respectivos países, os quais articulam-se nas Reuniões Ministeriais anualmente. A terceira, entre os chamados Pontos Focais, é composta por oficiais seniores que tem como responsabilidade a coordenação institucional das atividades dos Grupos de Trabalho, a promoção das concertações políticas 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 2014 aproximadamente 18 encontros (FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2009; IBAS, 2013; NOGUEIRA, 2009; IBSA, 2015).

A partir do exposto e, com o objetivo de analisar o conteúdo e evolução da agenda IBAS de forma mais detalhada, realizou-se a revisão dos documentos provenientes dos encontros ministeriais e de cúpula no período 2003-2014⁹, incluindo os documentos

⁹ Em ordem cronológica, os documentos são 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

resultantes dos encontros às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) disponíveis no site oficial do Fórum e nos sites dos Ministérios das Relações Exteriores dos respectivos países.

2.2.4 Agenda IBAS

Após mais de dez anos em funcionamento, o exame de temas da agenda internacional de interesse comum deu origem a uma agenda IBAS própria, com grande abrangência de questões. Diferentemente do G20 comercial e outras coalizões Sul-Sul, a agenda do Fórum está dividida em três áreas principais, as quais serão apresentadas genericamente neste momento, dada sua extensão, mas terão alguns de seus pontos de discussão detalhados mais adiante, com base nas áreas aqui consideradas prioritárias para o Fórum.

A primeira consiste na coordenação política nos diversos organismos internacionais multilaterais, em temas variados, tais como na reforma da ONU e do seu Conselho de Segurança, na OMC – inclusive como liderança importante no G-20 comercial –, no Conselho de Direitos Humanos, na Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), nas negociações sobre mudanças climáticas e na Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (IBAS, 2006¹⁰; MRE, 2012¹¹). Em geral, posicionam-se na defesa da incorporação da dimensão do desenvolvimento aos regimes internacionais e organizações multilaterais.

A segunda é a cooperação setorial, que compreende primariamente o estreitamento de relações intra-bloco, como a cooperação em problemas comuns, possibilitando também coordenações extrabloco. Está dividida atualmente em treze grupos de trabalho, a saber: Administração Pública, Administração de Receitas, Agricultura, Assentamentos Humanos, Ciência e Tecnologia, Comércio e Investimento, Cultura, Defesa, Desenvolvimento Social, Educação, Energia, Meio Ambiente, Transporte. No auge da cooperação no âmbito do Fórum (até o ano de 2010) estiveram em funcionamento outros 3 grupos de trabalho nas áreas de Sociedade da Informação, Turismo e Saúde que, após entrevistas, parecem se encontrar atualmente descontinuados. A cooperação setorial enfrenta atualmente um momento de

Delhi, 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. Totalizam, portanto, dezesseis documentos, sendo sete Comunicados Ministeriais (incluindo a Declaração de Brasília), quatro cúpulas e cinco Reuniões Ministeriais às margens da Assembleia Geral da ONU.

¹⁰ Comunicado da III reunião Ministerial IBAS, da cidade do Rio de Janeiro, 30 de Março de 2006. Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=154&Itemid=86> Acesso em 27 jul. 2013.

¹¹ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>> Acesso em 14 nov. 2013.

relativa paralização, motivada também pela ausência de encontros de cúpula desde 2011, dentre outras questões que serão melhor discutidas no capítulo 3.¹²

Finalmente, a terceira área na agenda do fórum é o chamado Fundo IBAS de combate à fome e à pobreza, para o qual, por ocasião da II Reunião Ministerial, seus integrantes se comprometeram a doar pelo menos US\$ 1 milhão por ano para o desenvolvimento de projetos em áreas de prioridade pública em nações menos favorecidas. Segundo o Ministério das Relações Exteriores, os recursos são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que cobra uma taxa de administração de 7% dos valores investidos.

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 sociedade¹³.

2.2.5 Diretrizes do Fórum e resultados

A fim de ilustrar a variada gama de assuntos tratados nos documentos analisados, faremos nesta sessão um apanhado geral dos princípios e temas de interesse comum destacados pela Declaração de Brasília e pelo Plano de Ação de Nova Delhi. A revisão desses documentos, especificamente, também será útil na análise qualitativa de alguns dos resultados alcançados pelo Fórum até 2014, dados seus objetivos iniciais.

É importante ressaltar que não foram observadas mudanças nas posições inicialmente apresentadas por esses documentos se comparados com os demais até o ano de 2014. Observa-se, ao contrário, uma continuidade nos temas tratados e a repetição das observações, demandas e perspectivas em diversos momentos. Quando observadas, as variações entre os documentos ocorrem a partir da mudança do contexto externo, como a crise financeira internacional, que se acirra a partir de 2008; ou como fruto do aprofundamento das relações entre os países do bloco, de modo a especificarem e formalizarem novos mecanismos de cooperação. Mesmo assim, as variações ocorrem por meio da adição de novos temas e em nenhum momento por meio da mudança de posições. No entanto, observa-se uma diminuição

¹² Segundo entrevistas os Embaixadores José Alfredo Graça Lima e Flávio Soares Damico, a agenda BRICS tem, em alguma medida, ofuscado a agenda IBAS, mas há perspectiva de que as atividades sejam retomadas ainda em 2015 e que os grupos de trabalho sejam reduzidos para algumas áreas centrais, de modo que não haja sobreposição de questões entre os GTs.

¹³ Sumariamente, segundo o Ministério das Relações Exteriores (2010), foram estabelecidos, no período analisado, 7 Foros da Sociedade Civil: Acadêmico, de Editores, Empresarial, de Mulheres, de Pequenas e Médias Empresas, de Governança Local, de Parlamentares e Cortes Constitucionais.

das atividades conduzidas no âmbito do Fórum a partir do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), como será discutido posteriormente.

2.2.5.1 A Declaração de Brasília

Segundo a Declaração de Brasília, o documento que dá origem ao IBAS no dia 6 de junho de 2003, o Fórum nasce com o objetivo de examinar temas da agenda internacional de interesse mútuo, dada a crescente importância do diálogo entre os países em desenvolvimento. Declara a necessidade da realização da reforma da ONU, mais especificamente na Assembleia Geral, no ECOSOC e, em especial, no Conselho de Segurança, de modo a tornar a Organização mais democrática e representativa. Afirma que problemas comuns devem ser enfrentados por meio da cooperação internacional e das organizações internacionais responsáveis e que a promoção da inclusão e equidade social devem ser prioridades na agenda. Nesse sentido, propõe a troca de experiências de combate à fome, à pobreza e a enfermidades, além de se comprometerem a estudar um programa trilateral de assistência alimentar. Ademais, enfatizam a importância de eliminar a discriminação racial e de realizar políticas públicas que busquem alcançar a igualdade de gênero.

Por entenderem que a cooperação trilateral pode ser utilizada como mecanismo para a promoção do desenvolvimento social e econômico, querem fomentá-la, destacando como possíveis áreas de cooperação: biotecnologia, fontes alternativas de energia, espaço exterior, aeronáutica, informática, agricultura e defesa. Dessa forma, os Ministros se comprometem a propor a seus governos que as autoridades responsáveis pelas pastas de ciência e tecnologia, defesa, transporte, aviação civil, dentre outras, também se reúnam tendo como fim a concretização de projetos trilaterais concretos em suas respectivas áreas. Nesse sentido, destacam a importância da cooperação nas áreas de tecnologia da informação e comunicação, as quais diminuem as distâncias no domínio de tais tecnologias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, de modo a permitir que os países do Sul possam extrair também os melhores benefícios do processo de globalização.

Quanto aos temas relacionados ao meio ambiente e sustentabilidade, os membros do IBAS endossaram o que vinha sendo discutido na Conferência do Rio, Cúpula do Milênio e de Joanesburgo, reforçando também a importância da redução de emissão de gases estufa de acordo com o que foi estipulado pelo protocolo de Quioto. Além disso, aspiram pela implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica e a negociação de um instrumento internacional sobre repartição de benefícios, garantindo os direitos aos países de origem acerca dos recursos genéticos e de conhecimento tradicional, dada sua potencialidade ao

desenvolvimento econômico. O documento também ressalta o fato de Índia, Brasil e África do Sul serem membros fundadores do Grupo dos Países Megadiversos Afins; bem como endossa a necessidade de adequação do acordo TRIPS à Convenção de Diversidade Biológica.

A Rodada Doha da OMC também é contemplada como tema de discussão e articulação entre os países do IBAS, que são (em especial Índia e Brasil) as principais lideranças do G-20 comercial. Assim, a Declaração de Brasília enfatiza a necessidade do cumprimento do programa Doha para o desenvolvimento e a obtenção de resultados que incluam a reversão das políticas protecionistas e práticas que promovam distorções no comércio. A respeito dessa temática, os países do IBAS decidem por articular suas posições nessa negociação para a liberalização comercial. Ademais, reforçam a necessidade do comércio internacional ser transparente e baseado em regras para que os países em desenvolvimento, mais vulneráveis a variações nos preços das matérias-primas, sejam capazes de aumentar os seus ganhos com a exportação de bens nos quais possuem vantagens competitivas e assim conseguirem um maior desenvolvimento econômico.

Reconhecendo que a volatilidade dos fluxos financeiros internacionais também tem impacto extremamente negativo sobre as economias em desenvolvimento, os membros do IBAS declararam que buscariam fortalecer sua cooperação no sentido de tornar a arquitetura financeira internacional receptiva ao desenvolvimento e de aumentar sua eficiência ao prevenir e enfrentar crises.

Por fim, os ministros aconselham a realização de encontros de cúpula para que o diálogo seja intensificado, bem como recomendam a realização de encontros de funcionários especialistas de alto nível para tratarem de questões de interesse mútuo. Ademais, estabelecem a Comissão Mista Trilateral, na qual os ministros serão os pontos focais e seus encontros presididos pelos três chanceleres.

2.2.5.2 O Plano de Ação de Nova Delhi

O Plano de Ação de Nova Delhi, documento fruto da reunião Ministerial nos dias 4 e 5 de março de 2004, sistematiza nove temas específicos para a cooperação intrabloco, a saber: Ciência e Tecnologia, Saúde, Aviação Civil e Transporte, Turismo, Comércio e Investimento, Defesa, Energia e Educação. Além disso, o documento expande ainda mais a gama de assuntos a serem tratados pela agenda IBAS. Inclui, assim, discussões sobre temas de Paz e Segurança, tratando, em especial, das armas de destruição em massa, declaram que a melhor solução para tal questão é promover o desarmamento, além de proibir o uso ou ameaça de uso de tais armas. Ao mesmo tempo, enfatiza a importância da garantia dos direitos ao

desenvolvimento e uso pacífico da energia nuclear para fins medicinais ou de geração de energia, por exemplo, capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico e sustentável.¹⁴

Os países acordam, ainda, a trabalhar juntos para promover uma cooperação prática para assegurar o desenvolvimento sustentável. Ademais, condenam a prática do terrorismo; urgem pela resolução do conflito entre Israel e Palestina com o estabelecimento de dois Estados soberanos que sejam capazes de coexistir pacificamente, bem como pela reconstrução do Iraque por meio de eleições democráticas.

Reforçam, também, o seu compromisso para contribuir ativamente na busca pelas 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.

2.2.5.3 Evolução da Agenda

Dando continuidade à discussão, a I Cúpula IBAS, em 13 de setembro de 2006, formalizou 13 grupos de trabalho: Agricultura, Cultura, Defesa, Educação, Energia, Saúde, Sociedade da Informação, Comércio e Investimento, Temas Sociais, Ciência e Tecnologia, Turismo e Transportes. Nota-se que houve a expansão dos grupos de trabalho desde então, já que, em 2010, há um total de 16 grupos. A expansão ocorreu durante a IV reunião ministerial, em 17 de julho de 2007, na qual os ministros decidiram formalizar o grupo de trabalho de Administração Tributária e apoiar a criação de dois novos grupos, de Desenvolvimento de Assentamentos Humanos e Mudanças Climáticas e Meio Ambiente.

Dessa forma, no âmbito das discussões dos Grupos de Trabalho até o ano de 2011¹⁵, foram assinados 14 memorandos de entendimento nos seguintes temas: Administração Pública e Governança; Administrações Aduaneiras e Tributárias; Assentamentos Humanos; Biocombustíveis; Cooperação Cultural; Cooperação entre os Institutos de Diplomáticos; 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, já haviam sido assinados instrumentos que ainda estavam em fase de ratificação nas áreas de Navegação Mercante e Transporte Marítimo, Sociedade da

¹⁴ Sobre este ponto, é importante destacar que as questões de segurança e desarmamento seriam potencialmente um elemento de discordância entre os membros do Fórum, uma vez que a Índia constitui-se enquanto uma potência nuclear. A questão é tratada de forma amena, então, a partir da inclusão de elementos de respeito à autonomia e o desenvolvimento para fins pacíficos, como se pode observar.

¹⁵ Tendo em vista o enfraquecimento da iniciativa de cooperação e à ligação necessária entre realizações de encontros de cúpula e encontros dos grupos de trabalho, não há relatos sobre a assinatura de novos memorandos até o presente momento.

Informação, Agricultura, Turismo, Ciência e Tecnologia, Energia solar; dos quais os dois últimos foram assinados por ocasião da IV Cúpula IBAS, em 2010. 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; IBSA, 2012).

Pode-se afirmar que a assinatura de memorandos de entendimento constitui o primeiro passo para a efetivação das ações concretas intrabloco, pois a partir do estudo realizado pelas autoridades especialistas e responsáveis pela área, conseguem identificar os pontos exatos de possibilidade de cooperação, permitindo a criação posterior de um plano de ação por meio do qual tal cooperação será efetivada. O memorando acerca da aviação civil, por exemplo, reconhece a falta de ligação em termos de transporte aéreo entre os países do IBAS, o que dificulta a grande maioria das demais interações, a exemplo do comércio. Nesse sentido, urge pelo estabelecimento de serviços aéreos regulares que liguem Brasil, África do Sul e Índia.

Analisada de forma isolada, tal iniciativa pode parecer pouco promissora. Entretanto, a pesquisa realizada mostrou que – havendo vontade política - o estudo setorial de áreas para a cooperação permite um crescimento contínuo, qualitativo e integrado da coordenação desses países, mesmo que comece de forma modesta. Assim, o avanço da cooperação intrabloco se apresenta enquanto uma iniciativa que teria seus principais resultados alcançados no longo prazo e que, novamente, muito depende da vontade política de seus membros no sentido de aprofundar a cooperação¹⁶.

Acerca das articulações extrabloco em organizações internacionais multilaterais, o Ministro Celso Amorim, em entrevista¹⁷, declarou que os países do IBAS possuem posições semelhantes em muitos dos temas da agenda internacional, com exceção das questões concernentes ao desarmamento nuclear (tendo em vista a situação indiana). Nesse sentido, afirma que parecia viável e interessante que esses países buscassem coordenar suas posições em diferentes questões. No entanto, destaca o aspecto de o IBAS ser constituído por três países democráticos e multiétnicos, o que lhe garantiria um diferencial e um soft power expressado tanto por meio do discurso quanto pela atuação em questões relacionadas aos direitos humanos e à democracia, o que não ocorre da mesma forma no âmbito do BRICS, por exemplo.

¹⁶ Cabe destacar ainda o compromisso de desenvolvimento de dois satélites do IBAS (SIBAS) firmado durante a IV Cúpula, o qual tinha 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)

¹⁷ Entrevista realizada no dia 08 de Dezembro de 2015, na cidade do Rio de Janeiro.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2010) e o site oficial do Fórum IBAS¹⁸ pode-se citar como exemplos da intervenção conjunta da coalizão o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), em março de 2009, em prol da defesa dos direitos humanos nos Territórios Palestinos Ocupados; bem como em outubro de 2009, 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. Para além, esses países estiveram juntos como membros não-permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011 buscando, em alguma medida, coordenar posições no organismo. Para além dos temas de direitos humanos, são citados no documento da V Cúpula, em 2011, grupos tais como o G20 financeiro, o G24¹⁹, BASIC²⁰, BRICS, G-77 + China; além de organismos como a OMC e a OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual).

Apesar da diversidade de temas, a partir da revisão dos documentos provenientes de encontros ministeriais e de cúpula, pode-se identificar temas que são centrais ao fórum, por aparecerem com grande frequência e serem tratados com maior minúcia nos documentos citados. Assim, dada a amplitude e variedade de temas na agenda, optou-se por demonstrar com algum detalhamento quais são as principais posições, argumentos e políticas do IBAS no que tange a cooperação extrabloco e intra-bloco. O exercício consiste em tentar demonstrar o que pode ser extraído dos documentos oficiais, que tem livre acesso ao público. Notadamente apenas essa ferramenta não seria suficiente para um exercício exploratório mais consistente, de modo que o capítulo 3 apresentará os elementos obtidos a partir de pesquisa no arquivo histórico do Itamaraty e de entrevistas. No entanto, essa pesquisa exploratória inicial é necessária no sentido de apresentar um desenho esquemático da cooperação e levantar algumas expectativas a partir dos elementos encontrados nas declarações. Essas expectativas serão novamente confrontadas no capítulo 3.

Assim, os temas selecionados para ser tratados com maior minúcia a partir dos elementos obtidos nas declarações são, na coordenação política extrabloco: a posição a respeito da reforma da ONU e seu Conselho de Segurança, e as articulações e posicionamentos na Rodada Doha da OMC. A seleção desses dois temas também é relevante, pois, além de em tais organizações os países do IBAS apresentarem posições demandantes com o objetivo de fortalecer suas posições relativas, aumentar seu poder de barganha e, no limite, promover a reforma das normas internacionais em favor dos países em

¹⁸ http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=151&Itemid=83. Acesso em 25 jul. 2015.

¹⁹ Grupo de articulação sobre questões monetárias internacionais e desenvolvimento.

²⁰ Grupo composto por Brasil, África do Sul, Índia e China para coordenação política na agenda de mudanças climáticas.

desenvolvimento; constituem agendas sensivelmente distintas, de modo que será possível observar empiricamente que há temáticas nas quais esses países tem 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).

Para além, ainda no âmbito da cooperação extrabloco, realiza-se uma breve análise a respeito do Fundo IBAS de combate à fome, a fim de identificá-lo como um importante mecanismo na aspiração brasileira de se tornar um indutor do desenvolvimento de outros países e, juntamente com Índia e África do Sul, buscar uma maior influência política internacional por meio de iniciativas de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento.

Tendo em vista a cooperação intra-bloco e a falta de informações a esse respeito nas declarações, a agenda de intensificação do comércio, empregada como meio de fortalecer a economia de seus países membros e dar maior credibilidade aos bloco. Desse modo, segue o detalhamento do que foi debatido e acordado acerca desses temas nas reuniões ministeriais, encontros de cúpula e reuniões ad hoc de alto nível no período 2003-2014.

2.2.5.4 Governança Global: reforma da ONU

Desde a declaração de Brasília (MRE, 2003), o primeiro documento emitido pelo fórum, os representantes dos três países defendem o fortalecimento da ONU por meio de uma reforma que a torne compatível com a realidade atual, representativa e democrática, de modo que se torne mais permeável aos interesses dos países em desenvolvimento, que são a maioria de seus membros. Nesse sentido, propõem o aumento do poder de influência da Assembleia Geral, do ECOSOC e, em especial, a reforma do Conselho de Segurança 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.

O tema da reforma das Nações Unidas e, especialmente, da reforma do Conselho de Segurança, é recorrente em todos os demais documentos emitidos pelo Fórum que foram analisados nesta pesquisa. Assim, o Plano de Ação de Nova Delhi, fruto da primeira reunião Ministerial nos dias 4 e 5 de março de 2004, apresenta a concordância entre os países do fórum para que explorem juntos soluções inovadoras para a reforma do Conselho de Segurança a fim de acelerar o processo decisório envolvido na discussão.

Já no segundo Comunicado Ministerial, dos dias 10 e 11 de Março de 2005, os membros do IBAS concordaram em trocar informações e unir esforços nos meses seguintes tendo em vista a reforma do Conselho de Segurança. Ademais, renovaram o seu compromisso com as várias agências da organização e com os demais órgãos multilaterais, comprometendo-

se a realizar consultas permanentes entre os membros do Fórum para os temas de maior relevância.

O terceiro Comunicado Ministerial, datado de 30 de março de 2006, acrescenta a demanda de que na expansão dos membros permanentes do Conselho sejam incluídos membros provenientes da Ásia, África e América Latina. Ademais, saudaram a criação da Comissão de Consolidação da Paz e do Conselho de Direitos Humanos, reiterando seus respectivos compromissos em trabalhar para que esses correspondam às expectativas da comunidade internacional. Reiteram que, com essas reformas, agora o processo de reforma deveria se concentrar no Conselho de Segurança.

O quarto Comunicado Ministerial, de 17 de julho de 2007, saúda a operacionalização do Fundo de Construção da Paz em outubro de 2006 e, enquanto membros do Comitê Organizacional da Construção da Paz, os ministros se comprometeram a trabalhar por resultados mais concretos na Comissão de Consolidação da Paz no ano seguinte. Além disso, em Comunicado Ministerial conjunto à imprensa, às margens da 62ª reunião da Assembleia Geral da ONU, enfatizaram seu copatrocinio ao projeto de A/61/L.69, que propõe o lançamento imediato das negociações intergovernamentais que busquem resultados concretos no processo de expansão do Conselho de Segurança.

Na segunda Cúpula IBAS, em 17 de outubro de 2007, ficou acordado o fortalecimento da cooperação entre os países do bloco e com outros Estados-membros interessados na realização da reforma do Conselho de Segurança. Ademais, em reunião ministerial às margens da 63ª sessão da Assembleia Geral, no dia 29 de setembro de 2008, 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 2009; o acordo também foi recordado na Terceira Cúpula IBAS, em 15 de Outubro de 2008.

A Quarta Cúpula IBAS, em 14 de Abril de 2010, firmou o compromisso dos países do bloco a 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 com base em um texto de negociação.

Em encontro Ministerial no início de 2011, ressaltam sua presença conjunta como membros não-permanentes do Conselho naquele ano, defendem a posição da presidência brasileira (exercida no mês de fevereiro) que considera a íntima relação entre desenvolvimento e segurança e se comprometem a coordenar posições a fim de leva-las ao Conselho. Na V Cúpula, ocorrida no mesmo ano, ressaltam sua posição de necessidade de

uma reforma no conselho que amplie cadeiras permanentes e não-permanentes, aumentando a participação de países em desenvolvimento em ambas. Declaram ainda mútuo apoio às suas candidaturas para os novos assentos permanentes.²¹

2.2.5.5 Governança Global: Rodada Doha OMC

No mesmo sentido, a Rodada Doha da OMC é um tema de extrema relevância para os membros do bloco, sendo tratado desde a Declaração de Brasília, uma vez que é tema de discussão e articulação entre os países do IBAS, que são (em especial Índia e Brasil) os principais líderes do G-20 comercial. O documento enfatiza a importância do cumprimento do programa Doha para o desenvolvimento e a obtenção de resultados que incluam a reversão das políticas protecionistas e práticas que promovam distorções no comércio. Para que tal fim seja mais facilmente alcançado, os países do IBAS decidem por articular suas posições nessa negociação, tendo em vista a liberalização comercial. Ademais, reiteram a importância de que o comércio internacional seja baseado em regras transparentes e sensíveis ao desenvolvimento, para que os países que ainda passam por esse processo, mais vulneráveis a variações nos preços das matérias-primas, sejam capazes de aumentar os seus ganhos com a exportação de bens nos quais possuem vantagens competitivas e assim consigam ganhos positivos em prol do seu desenvolvimento.

Em entrevista, o Ministro Celso Amorim declarou que IBAS e G-20 comercial tinham uma relação de confluência no qual a cooperação no IBAS gerava ganhos positivos no G20 comercial e vice-versa. No entanto, descreve que sendo a criação do IBAS anterior à do G20, a construção de confiança criada no âmbito do IBAS foi determinante para possibilitar a criação da coalizão na OMC. Segundo Lima (2010) não haveria uma adesão homogênea de Brasil, Índia e África do Sul à agenda do G-20 uma vez que, apesar da concordância da necessidade de redução de subsídios à exportação aplicados pelos países industrializados, discordam quando se trata de acesso aos mercados. Nesse sentido, a autora lembra que Brasil, Argentina e África do Sul compõe o grupo Cairns, favorável à liberalização do comércio, ao passo que Índia e China integram o G-33, grupo que defende a proteção aos pequenos agricultores (LIMA, 2010).

Considerando, então, os posicionamentos do IBAS na Rodada Doha, em Reunião à Margem da 58ª Assembleia Geral da ONU em 24 de setembro de 2003, os países renovam seu compromisso em trabalhar juntos na busca de uma reforma no comércio de bens agrícolas no

²¹ Além desses encontros, ocorreu apenas mais um, às margens da Assembleia Geral em 2014, o qual não acrescentou novas questões com relação ao tema.

sentido de abrir os mercados dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento por meio da eliminação dos subsídios fornecidos pelos primeiros aos seus produtores internos, reconhecendo a necessidade de os países em desenvolvimento terem um tratamento diferenciado nas regras de comércio internacional. Reforçam ainda a importância do trabalho continuado com o G-20.

No Plano de Ação de Nova Delhi, de 4 e 5 de março de 2004, acordam pela intensificação da cooperação em áreas de interesse mútuo na atual rodada multilateral de negociações de comércio, como no G-20, para a realização da agenda Doha de desenvolvimento e o aumento de oportunidades de comércio que estejam de acordo com as necessidades dos países em desenvolvimento. Já no Comunicado da II Reunião Ministerial, em 10 e 11 de março de 2005, acrescentam a essa posição sua convicção de que o próximo diretor geral da OMC deveria ser um candidato mais adequado ao avanço da agenda de desenvolvimento nas negociações da OMC.

O Comunicado da III Reunião Ministerial, em 30 de março de 2006, considera os resultados da VI Conferência Ministerial da OMC, realizada em Hong Kong, em dezembro de 2005, enfatizando a necessidade da renovação do compromisso político para o avanço das negociações e para que os prazos estipulados sejam cumpridos. Afirmam que a agricultura é um tema central para o desenvolvimento e para a Rodada Doha, bem como que a reunião em Hong-Kong “consolidou o G-20 como um elemento de relevância sistêmica” nas negociações agrícolas da OMC. Ademais, enfatizam a necessidade de consolidar a unidade sobre o conteúdo do desenvolvimento da Rodada. Nesse sentido, afirmam que houve um aumento das consultas realizadas entre os membros do bloco com o objetivo de coordenar suas posições no que diz respeito ao Acesso a Mercados Não-Agrícolas (NAMA, em inglês), inclusive por meio de estabelecimento do NAMA-II, buscando flexibilidades para os países em desenvolvimento com o equilíbrio entre esta e as demais áreas de negociação.

Na I Cúpula IBAS, em 13 de setembro de 2006, os países se comprometem a continuar trabalhando conjuntamente para reforçar o sistema multilateral, em especial na ONU e na OMC. Além disso, lamentam a suspensão das negociações na Rodada. Afirmam 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. Assim, conclamam aos países que ainda não reduziram significativamente seus subsídios agrícolas que o façam, bem como melhorem suas propostas de acesso a seus mercados, de modo a tornar o comércio internacional mais equitativo. Para

além, reiteraram que buscariam retomar o quanto antes as negociações no âmbito do G-20 para que o progresso alcançado até o momento não fosse perdido.

No Comunicado da IV Reunião Ministerial, adicionaram à posição defendida anteriormente a necessidade de tratamento especial, operável e diferenciado aos países em desenvolvimento, que incluía instrumentos de desenvolvimento de Produtos Especiais e o Mecanismo de Salvaguardas Especiais, enfatizando que qualquer progresso nesse sentido terá impacto positivo na Rodada Doha.

Na II Cúpula IBAS, os líderes declararam que as negociações estavam entrando em um estágio crítico, também adotando as mesmas opiniões defendidas nos documentos anteriores, pedindo que os demais países cooperassem com as negociações, como os países em desenvolvimento fizeram. Com expectativas de que, com cooperação, modalidades inteiras nas negociações sobre agricultura e bens industrializados poderiam ser alcançadas até o fim do ano”, reforçam seu compromisso para o alcance de tal resultado.

Segundo Stuenkel (2014), nesse período, observa-se ativismo no âmbito do IBAS buscando o avanço das negociações comerciais. À época, o grupo de países industrializados estabeleceu uma coalizão poderosa e o IBAS buscava, em contrapartida, encontrar posições comuns no tema (STUENKEL, 2014, p.47).

Na III Cúpula IBAS, em 15 de outubro de 2008, saudaram a retomada do processo multilateral da OMC em junho daquele ano, mas enfatizaram que a reunião ministerial informal da OMC não alcançou as modalidades finais em agricultura e NAMA. Assim, salientaram que muitos dos temas sobre os quais não houvera consenso ou sequer foram tratados durante a reunião, são críticos aos países em desenvolvimento. Ressaltaram, então, a importância da conclusão bem sucedida da rodada para atingir os objetivos relacionados ao desenvolvimento, ainda mais essenciais dado o contexto de crise financeira internacional.

Na IV Cúpula IBAS, em 15 de Abril de 2010, os Líderes afirmaram que um resultado positivo da Rodada de Doha de negociações comerciais na OMC seria fundamental para a recuperação econômica, ressaltando que “uma conclusão voltada ao desenvolvimento, equilibrada e bem sucedida da Rodada reforçaria a credibilidade do sistema comercial multilateral em face de crescentes pressões protecionistas.” No mesmo sentido, a declaração proveniente da V Cúpula IBAS, em 2011, demonstra preocupação com o impasse na OMC, afirmando que o mesmo enfraquece as possibilidades de desenvolvimento de muitos países e que, nas negociações, tem-se esperado muito mais concessões por parte dos países em desenvolvimento que dos países desenvolvidos.

Finalmente, na última declaração conjunta, emitida às margens da Assembléia Geral,

em 2014, a Rodada Doha é mencionada apenas indiretamente, a partir da citação da OMC e do G-20 enquanto lócus importantes para a cooperação entre os países do IBAS.

2.2.5.6 Comércio e Investimento

As oportunidades comerciais e de investimento entre os membros do Fórum também são destacadas como princípios relevantes de fomento de sua aproximação, desde a Declaração de Brasília, em 2003, afirmando que a sinergia entre Índia, Brasil e África do Sul promete grandes oportunidades comerciais, de investimentos, viagens e turismo. No Comunicado da II Reunião Ministerial, em 10 e 11 de março de 2005, concordaram em realizar estudos e investigações conjuntas sobre comércio e temas relacionados. Nesse sentido, notaram que acordos preferenciais de comércio entre Mercosul-SACU (União Aduaneira da África Austral) e Mercosul-Índia já haviam sido celebrados, bem como um acordo entre Índia e 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.

No Comunicado da III Reunião Ministerial, de 30 de março de 2006, os ministros concordaram sobre a importância de iniciativas que reforcem as relações econômicas e comerciais entre os países em desenvolvimento, tendo em vista a geração de oportunidades de negócios e a contribuição para um comércio internacional adequado aos seus projetos de desenvolvimento. Assim, tomaram nota com satisfação 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 iniciativa. Ademais, enfatizaram a necessidade de concluir acordos bilaterais de cooperação aduaneira rapidamente. Tomaram nota, também, dos resultados do Fórum de Comércio e Investimento, o qual foi dividido em quatro painéis: análise do comércio trilateral; a implementação dos acordos comerciais preferenciais entre Mercosul, Índia e União Aduaneira Sul-Africana (SACU); desafios para o crescimento do comércio trilateral (barreiras, logística e financiamento); organização da reunião trilateral de negócios por ocasião da reunião IBAS de Chefes de Governo e de Estado em setembro de 2006. No Fórum, 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.

É importante ressaltar que, segundo o mesmo comunicado, durante o Fórum de

Comércio e Investimento, 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 nas áreas 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”²² e do site do IBAS. Em adição a isso, várias soluções para o fortalecimento da área econômica do IBAS foram sugeridos: 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.

Durante a I Cúpula IBAS, em 13 de setembro de 2006, os líderes dos três países assinaram o Plano de Ação IBAS sobre a Facilitação Comercial para Padrões, Regulamentação Técnica e Avaliação de Conformidade, e afirmaram que se trata de um elemento importante para a criação de uma base concreta para o incremento dos fluxos de comércio entre os países do IBAS. 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.

O Comunicado da IV Reunião Ministerial, de 17 de julho de 2007, apoia a criação do Grupo de Trabalho no máximo no início de setembro de 2007 para tratar da proposta da área de livre comércio entre Mercosul, SACU e Índia. Apesar da negociação não poder se dar no âmbito do IBAS, por envolver outros países, Brasil e África do Sul se comprometeram a trabalhar com seus outros parceiros no Mercosul e na SACU, respectivamente, a fim de estabelecer uma data e local para a primeira reunião do Grupo de Trabalho. Os ministros saudaram também o Seminário sobre Normas e Padrões Técnicos, organizado pela Confederação da Indústria Indiana (CII) em Nova Delhi em 12 de Julho de 2007, que foi um passo concreto para implementar o Plano de Ação sobre Regulamentos Técnicos, Normas e Procedimentos de Avaliação da Conformidade assinados durante Cúpula do IBAS.

Em Reunião Ministerial às margens da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2007, os Ministros saudaram a realização do encontro do grupo responsável pela definição de

²² Atualmente, o site é denominado “Brazil Global Net”. Disponível em: <<http://www.brazilglobalnet.gov.br/frmprincipal.aspx>> Acesso em 26 jan. 2016

modalidades para um futuro Acordo Trilateral de Livre Comércio entre Mercosul, SACU e Índia, a realizar-se em 6 de outubro de 2007.

Durante a II Cúpula IBAS, demonstraram satisfação de que todas as Partes concordaram em continuar as discussões sobre o acordo trilateral de comércio entre Mercosul, Índia e SACU. Assim, os líderes deram seu apoio à proposta de realizar uma Reunião Ministerial Trilateral em 2008. Saudaram, igualmente, o significativo progresso alcançado nas negociações entre MERCOSUL e a SACU em Pretória, em 08 e 09 de outubro de 2007, bem como o lançamento das negociações entre a SACU e a Índia, no encontro em Pretória em 05 e 06 de outubro de 2007. Enfatizaram, então, que as negociações entre o MERCOSUL e SACU, entre MERCOSUL e Índia e entre Índia e SACU construirão as bases para que se alcance o objetivo de um ALC-T. Para além, estabeleceram uma meta de comércio intra-bloco de US\$ 15 bilhões até 2010.

Em Comunicado da V Reunião Ministerial, de 11 de maio de 2008, os Ministros enfatizaram o compromisso de implantar as diretrizes dos Chefes de Estado e de Governo em relação ao possível TTA Índia- MERCOSUL-SACU. Além disso, tomaram nota do resultado do Fórum Empresarial, realizado à margem da V Reunião Ministerial.

Já no Comunicado da VI Reunião Ministerial, em 1 de setembro de 2009, comemoram 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. Saúdam também as negociações comerciais Índia-SACU, em andamento.

Segundo o mesmo documento, o Grupo de Trabalho Conjunto 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 setoriais. O Grupo também discutiu um Plano de Ação Conjunta sobre Cooperação no Campo de Micro, Pequenas e Médias Empresas (PMEs). Acordou, ainda, a atualização do site do IBAS com informações relacionadas ao comércio, incluindo lista de projetos de investimento. Foi discutida a programação de reuniões entre servidores de instituições financeiras designadas dos três países para discutir questões financeiras, como o financiamento do comércio, linhas de crédito, atividades de financiamento de PMEs e cooperação entre instituições financeiras do IBAS. Finalmente, foi decidido incluir a Cúpula Tri-nacional sobre o Desenvolvimento de Pequenos Negócios dentro da estrutura do IBAS.

Durante a IV Cúpula IBAS, em 15 de Abril de 2010, recordaram a realização da

primeira reunião ministerial trilateral Mercosul-Índia-SACU, realizada em Genebra, em 30 novembro de 2009, e expressaram sua confiança de que os acordos comerciais e as negociações em curso entre o MERCOSUL e a Índia, o Mercosul e a SACU e a SACU e a Índia conduzirão a um futuro Acordo Comercial Trilateral que formaria o maior acordo comercial do mundo em desenvolvimento.

O VII encontro ministerial, em 2011, destaca que as agências Bureau of Indian standards (BIS), South African Bureau of standards (SABS) e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) iniciaram discussões a fim de desenvolver ferramentas para a implementação do Memorando de Entendimento de Normas, Técnicas e Avaliação de Conformidade para a Facilitação do Comércio. Afirmam ainda que o Encontro de Micro, Pequenas e Médias empresas estava sendo organizado por um parceria entre NSIC (Índia), SEBRAE (Brasil) e SEDA (África do Sul) e passa a fazer parte das Cúpulas Presidenciais IBAS. Endossam, ainda, a recomendação do Grupo de Trabalho para fortalecer as conexões empresariais a partir do estabelecimento de filiação formal ao Fórum IBAS de Empresas, o que poderia aumentar a interação entre esses atores nos três países.

Acerca do crescimento do aumento das trocas comerciais entre os países do IBAS, Shor e Onuki (2015) destacam que:

No período de 13 anos, entre 2000 e 2013, o fluxo de comércio intra-IBSA cresceu mais de 12 vezes, de pouco mais de US\$1.5 bilhão para US\$ 20,5 bilhões. Esse número é muito superior ao aumento, também expressivo, do comércio total de cada um dos países membros. Apesar disso, continua sendo pouco expressivo em relação a outros destinos. Em 2013, o comércio intra-IBSA corresponde a menos de 2,5% do fluxo total do comércio internacional do Brasil. Para a Índia, o valor não é muito diferente (3%). O comércio intra-IBSA é mais relevante para a África do Sul (8,5%) principalmente em função do comércio com a Índia. [...] O comércio, além de pouco representativo, ainda é relativamente concentrado em poucos produtos (SCHOR; ONUKI, 2015, p.123).

Assim, ainda que o comércio tenha se intensificado e que os acordos no âmbito o IBAS tenham, em alguma medida, favorecido essa intensificação, parece haver muito potencial de comércio pouco explorado entre eles e, portanto, espaço para negociações mais ambiciosas. Ademais, negociações do acordo Índia-Mercosul-SACU parecem estar estagnadas, como será discutido no capítulo 3.

2.2.5.7 Fundo IBAS

De acordo com Lyal White (2010), o Fundo IBAS de combate à fome e à pobreza foi um sucesso inesperado, inclusive porque a iniciativa foi uma consequência do diálogo entre

os membros do Fórum. A intenção primária de criar um mecanismo nesse sentido pode ser observada desde a declaração de Brasília, quando os ministros se comprometem a estudar a possibilidade de um programa trilateral de assistência alimentar. O lançamento da ideia ocorre em setembro de 2003 e é citado já pelo plano de ação de Nova Delhi (2004). O primeiro projeto desenvolvido foi em Guiné Bissau, em 2005²³.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores o Fundo recebeu importantes prêmios internacionais, a saber: em 2006 o prêmio “Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul” pelo PNUD; em 2010 o prêmio “Millennium Development Goals Awards” na categoria Cooperação Sul-Sul, por uma ONG voltada à promoção das Metas do Milênio; e em 2012 foi reconhecido com o prêmio "South-South and Triangular Cooperation Champions Award", oferecido pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (ECSS), por sua contribuição inovadora para a cooperação Sul-Sul e cooperação triangular.

E, de fato, é importante ressaltar a concepção política que está nas bases do Fundo IBAS. O Fundo representa um exemplo empírico da busca pela inserção dos países em desenvolvimento em temas da agenda internacional antes fechados aos países desenvolvidos, que são doadores tradicionais por meio da OCDE. Desse modo, é relevante mencionar os esforços acadêmicos para entender se e em que sentido as doações promovidas pelo Sul apresentam aspectos que as diferenciam das tradicionais (SOUZA, 2012). Mais especificamente, busca-se compreender se há uma identidade comum entre os países em desenvolvimento de modo a tornar peculiares suas relações de doação, as quais deixariam de ocorrer de forma hierárquica como tradicionalmente - doador e receptor – passando a uma forma mais horizontalizada - entre parcerias Sul-Sul - por meio da qual o aprendizado acumulado acerca de estratégias para desenvolvimento socioeconômico poderia ser trocado em um contexto de enfrentamento de problemas comuns e visão compartilhada acerca da ordem global (BINDER, MEIER, STEETS, 2010).

Assim, o fundo IBAS se apresenta, ao menos em sua concepção, enquanto uma iniciativa de cooperação horizontal, que busca desenvolver projetos baseados na demanda do país beneficiário e por meio de parcerias com o governo local, instituições nacionais e parceiros (PNUD, 2014; DAMICO, 2015). Apesar de não apresentar impactos sistêmicos (STUENKEL, 2013), a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento estabelecida pelo Fundo IBAS se diferenciaria, portanto, da cooperação tradicional Norte-Sul, a qual é associada a um relacionamento marcadamente vertical entre doador e beneficiário, uma vez que os mesmos

²³ Os projetos conduzidos serão tratados com maior detalhe no capítulo 3, alguns constando também nos anexos do trabalho.

se encontram em níveis muito discrepantes de desenvolvimento econômico, social e técnico-científico. A cooperação Norte-Sul é marcada também por condicionalidades por parte do doador e na maioria dos casos determinada pelas percepções e interesses do doador, de modo que as necessidades e demandas do país beneficiário não costumam ser consideradas a partir de sua própria perspectiva, mas a partir de uma determinação do doador (por meio de análises de técnicos do seu próprio país) no sentido de identificar quais seriam as necessidades do beneficiário.

Ainda que seja impossível erradicar totalmente a verticalidade em um projeto de cooperação, dado que, para que ela ocorra, é necessário que uma das partes tenha um nível de desenvolvimento superior em determinado setor se comparada ao da outra parte, o Embaixador Flávio Soares Damico, em entrevista²⁴, destacou que o Fundo consiste, sem dúvidas, na iniciativa mais bem-sucedida do IBAS e em um dos maiores exemplos internacionais de cooperação horizontal ou tipicamente Sul-Sul.

Como já mencionado, os países do IBAS se comprometeram a doar pelo menos US\$1 milhão por ano para o desenvolvimento de projetos em áreas de prioridade pública em nações menos favorecidas por meio do fundo. Os recursos são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (estrutura de decisão e critérios). A seleção e estabelecimento dos executores dos projetos cabe aos pontos focais de Índia, Brasil e África do Sul, e o acompanhamento dos projetos é realizado pela junta de diretores do fundo, a qual é formada pelos Representantes Permanentes do IBAS nas Nações Unidas, em Nova York. Reuniões periódicas são mantidas entre a Junta Diretora do Fundo IBAS e a ECSS para acompanhamento e avaliação da evolução dos projetos e seus resultados (MRE, 2013).

Foram concluídos até o final de 2014 dez projetos financiados pelo Fundo: no Burundi, no Haiti, no Cabo Verde, no Camboja, na Serra Leoa, no Vietnã, dois na Palestina e dois em Guiné Bissau. Ademais, estão em andamento sete projetos: Camboja, Cabo Verde, Guiana, dois na Guiné Bissau, Haiti, Laos, três na Palestina, Santa Lúcia, Vietnã, Timor Leste, Sudão; além de outros cinco projetos aprovados: na Guiana, na Palestina, no Sudão do Sul, no Sudão e no Vietnã. Até 2014 o fundo teve 29 milhões de dólares em contribuições e desenvolveu projetos em áreas como: erradicação da fome e segurança alimentar, educação, igualdade de gênero, saúde infantil e materna, prevenção e cuidado da AIDS/HIV, sustentabilidade ambiental e parcerias globais (PNUD, 2015).

²⁴ Entrevista realizada para fins desta pesquisa, em Brasília, no dia 21 de Maio de 2015.

2.2.6 Perspectivas IBAS

A partir, então, do panorama dos variados temas e iniciativas que a agenda IBAS inclui, pode-se observar algumas peculiaridades em relação às demais iniciativas de cooperação Sul-Sul observadas historicamente na política externa brasileira e, também, sua posição estratégica na política internacional. Em entrevista, Celso Amorim destaca que se trata de um Fórum de diálogo pequeno e que, portanto, se diferencia das iniciativas tradicionais que pautavam a agenda do Brasil até então, como o G-15²⁵, pois permite uma interação mais profunda e com maiores possibilidades de coordenação. O fator de serem três países democráticos, com pujança regional e grandes representantes do extenso e heterogêneo grupo dos chamados países em desenvolvimento parece ser outro aspecto bastante importante para entender o fórum e sua relevância para a estratégia da política externa brasileira no período estudado.

O ex-chanceler destaca, ainda, que parecia intuitivo cooperar com Índia e África do Sul, uma vez que: eles não teriam posicionamentos divergentes em muitos dos temas importantes da política internacional; já havia alguma experiência de cooperação em fóruns multilaterais, especialmente com a Índia; os países têm realidades socioeconômicas semelhantes; são representantes democráticos do mundo em desenvolvimento; havia um cenário de permissibilidade para tal iniciativa, tanto interno quanto internacional. Vale lembrar, ainda, a questão da baixa institucionalidade do Fórum, ou seja, não há sede ou secretariado fixo e não possui regras vinculantes, o que garante baixos custos de adesão por parte do Brasil em comparação aos ganhos possíveis. Este elemento foi ressaltado em entrevista pelo Embaixador Flávio Damico. Em conjunto, essas questões pareciam fortalecer a percepção positiva do Brasil em relação à iniciativa e agregar *soft power* ao grupo e à posição negociadora do país.

O Fórum de Diálogo IBAS, enquanto uma iniciativa de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes, apresenta iniciativas de cooperação intra e extra bloco. No âmbito de cooperação extrabloco observa-se o Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza (um empreendimento de cooperação Sul-Sul com terceiros, não-membros do bloco), bem como as iniciativas de coordenação política em organismos multilaterais, as quais são expressas pelas declarações ministeriais e de cúpula (inclusive às margens da Assembleia Geral ou do Conselho de Segurança da ONU) que demonstram a preocupação em dialogar a respeito das

²⁵ Grupo formado por Argélia, Argentina, Brasil, Chile, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Quênia, Malásia, México, Nigéria, Senegal, Sri Lanka, Venezuela e Zimbábue. Foi criado em 1989 após a conclusão da Cúpula do Movimento Não-Alinhado daquele ano, com o objetivo de estabelecer reuniões regulares de alto nível para coordenação política e de diálogo com o então G-7 (G15, 2015).

principais questões de política internacional, mesmo que não impactem os países do fórum diretamente.

Um exemplo disso é a declaração da V Cúpula IBAS, de 2011, documento da última cúpula realizada e o mais extenso até então. A declaração apresenta considerações e emite posicionamentos acerca de um número bastante diverso de temas, a saber: reforma da governança global, comissão de construção da paz, crise econômica e financeira global, a dimensão social da governança global, objetivos de desenvolvimento do milênio, comércio internacional, desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas, biodiversidade, segurança alimentar global, cooperação Sul-Sul, direitos humanos, desarmamento e não-proliferação, terrorismo, crime transnacional organizado, direitos de propriedade intelectual, governança na internet, energia, saúde, gênero, crianças, deficientes, juventude, conflitos regionais (União Africana, Líbia, conflito árabe-israelense, Síria, Sri Lanka, Afeganistão, Sudão e República do Sudão do Sul, Somália, Guiné-Bissau, Haiti).

A iniciativa de se posicionar a respeito de conflitos e outros temas internacionais é observada desde as primeiras declarações emitidas, de modo que o Fórum sustenta posições consistentes em temas como a criação do Estado Palestino e o aceite do mesmo como Estado-membro da ONU. No entanto, a declaração de 2011 trata de um número maior de temas e da maior destaque às questões relacionadas à democracia e aos direitos humanos por dois motivos: os três encontram-se ao mesmo tempo como membros não-permanentes do Conselho de Segurança e, ao mesmo tempo, ocorrera naquele ano entrada oficial da África do Sul no IBAS o que, para Stuenkel (2014), levaria o fórum IBAS a buscar destacar sua relevância e peculiaridade a partir da defesa dos direitos humanos e da democracia.

Por outro lado, a dimensão de cooperação intra-bloco compreende tanto a cooperação por meio de grupos técnicos e de trabalho em temas específicos, além de fóruns da sociedade civil: de mulheres, editores, acadêmicos, empresários, dentre outros. Esse mecanismo de cooperação requer a inclusão de atores internos ao Estado, dentro de ministérios e setores da sociedade civil que são especialistas e tratam de temas específicos, e promove tanto um aumento considerável da complexidade da cooperação quanto a inclusão do aspecto democrático na própria estrutura do Fórum, o que torna mais forte e legítimo o discurso em defesa da democracia, dos direitos humanos e da participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas. A esse respeito, Lima (2010) destaca que:

A internalização no plano doméstico de iniciativas de política externa, como consequência da constituição de IBAS, gera três novos desafios para a política internacional do país. Em primeiro lugar, a necessidade de extrair e mobilizar recursos da sociedade para adensar a cooperação. Outra consequência diz respeito às maiores

exigências de coordenação inter-burocrática em função do alargamento temático e adensamento da cooperação. Finalmente, a ampliação do componente doméstico da política externa tem como consequência sua inevitável politização. Neste sentido, as orientações de política externa ficam mais sujeitas ao realinhamento político-partidário em função de mudanças periódicas de governo (LIMA, 2010, p.175).

Portanto, a cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes, peculiar para o Brasil e em alguma medida para a política internacional, ao mesmo tempo que possibilita novos meios de cooperação e coordenação da cooperação Sul-Sul, levando-a a um outro patamar que possibilita uma integração entre governos e sociedades civis geograficamente distantes, é, também, bastante desafiadora e carece de vontade política, e emprego de recursos escassos ao Estado (pessoas, recursos financeiros, processos burocráticos) para que seja implementada e continuada. Tal face desafiadora da cooperação em múltiplas frentes pode acabar por colocar a continuidade do projeto em risco e a torna sensível a mudanças de governo ou mudanças conjunturais nacionais e internacionais, conforme será observado no capítulo 3.

2.3 O Agrupamento BRICS

Nos anos 2000, torna-se emblemática a ascensão das potências emergentes na dinâmica internacional. Stuenkel (2014, p.2-3) demonstra esse movimento de ascensão ressaltando que é possível observar uma mudança sensível na emissão dos relatórios de Tendências Globais emitidos pelo Conselho Nacional de Inteligência dos EUA. Se, em 2005, os relatórios ainda indicavam a manutenção dos estadunidenses como potência central; em 2009 já apontavam que os Estados Unidos não seria o único centro de poder e, em 2013, sinalizavam que, até 2030, o ordenamento internacional passaria por mudanças radicais, sem indícios da possibilidade de haver algum *hegemon*. Os relatórios indicam que a mudança aconteceria no sentido de um deslocamento do poder tanto horizontal – entre Estados, especialmente para a Ásia, – quanto vertical – com a diminuição do poder do Estado Ocidental, caracterizado por um empoderamento dos indivíduos e redes informais no contexto da democratização dos planos doméstico e internacional (STUENKEL, 2014, p.2-3).

É notável que a crise econômica e financeira internacional iniciada em 2008 promoveu uma maior aceleração na percepção de mudança da ordem internacional no sentido de declínio relativo do poderio norte-americano e de seus aliados europeus. Esse fator foi essencial para a consolidação do BRICS enquanto uma categoria de análise política (e não apenas econômica) relevante, como se verá em seguida. Vale considerar que essa tendência de rápida mudança do ordenamento não necessariamente se mantém no mesmo patamar a

partir de 2013, conforme se debaterá com maiores detalhes no capítulo 3 (STUENKEL, 2015; ROBERTS, ARMIJO, KATADA, 2015; BAUMANN, 2015).

Não é surpresa que os países do BRIC tenham sido indicados em 2001 e 2003 como os prováveis tijolos da economia mundial no futuro. Essa percepção torna-se ainda mais marcante na segunda metade dos anos 2000 e durante a crise, uma vez que, segundo Baumann (2015, p.25), entre 2005 e 2009 as taxas médias de crescimento do PIB foram: 3,6% no Brasil; 4,1% na Rússia; 8,1% na Índia e 11,4% na China. Para o mesmo período, os países de alta renda teriam crescido à média de 0,9% e o globo à média de 2,1% (BAUMANN, 2015, P.25).

Ademais, Baumann (2015, p. 22) destaca que, além dos Estados Unidos, esses são os únicos países que possuem, concomitantemente, uma dimensão de área geográfica maior que 2 milhões de quilômetros, PIB nominal superior a US\$ 2 trilhões (em 2014) e uma população superior a 100 milhões de habitantes. A entrada da África do Sul diminuiria a coesão no grupo se avaliada apenas sob essas variáveis, uma vez que a decisão é tomada a partir de uma perspectiva geopolítica, como se verá adiante. Em conjunto, os BRICS (aqui incluindo a África do Sul) representam 42% da população e 14% do PIB mundiais, além de aproximadamente três quartos das reservas de divisas (BAUMANN, 2015, p.22).

É conhecido o ceticismo da literatura com relação à capacidade de concertação política entre esses países, especialmente no âmbito do BRICS, uma coalizão maior que o IBAS e com uma dinâmica de interesses mais complexa. Nesse sentido, Pimentel (2012) reforça e a concertação política em temas variados no âmbito do BRICS será problemática, pois:

Ambientalmente, a Rússia impediria os possíveis consensos. Do ponto de vista militar, África do Sul e Brasil não teriam diálogo possível com a Rússia, detentora do único parque bélico capaz de ombrear com o dos Estados Unidos e com um entorno geográfico altamente instável, nem com a Índia cuja pendência com o Paquistão deu o pretexto para o desenvolvimento da bomba nuclear, nem com a China, que tem nervos expostos em Taiwan e Tibete e investe crescentes proporções do PIB em armamentos. (PIMENTEL, 2012, p.123)

Para além, a literatura destaca que os setores preponderantes em cada uma das economias também não coincidem: Leão (2012) aponta que enquanto para o Brasil a agricultura é o principal setor da economia, para a Rússia trata-se do setor de energia, para a China o de manufaturados e para a Índia o de serviços. Ao contrário de indicar complementaridades – inclusive porque todos os demais além da China buscam promover sua industrialização -, uma análise mais detalhada irá notar que o comércio entre os países em questão é fraco (com exceção das trocas entre Brasil-China e Índia-China). Ademais, o

montante de investimentos intra-bloco também ainda estaria abaixo do esperado (LEÃO, 2012; POMERANZ, 2012; VIOLA, 2014).

Em trabalho importante no qual analisa o comércio sob uma perspectiva brasileira, a política comercial adotada e uma avaliação dos fluxos de investimento no BRICS, Baumann (2015) destaca a dimensão Norte-Sul do fluxo de investimentos do interior do agrupamento, já que se observa uma tendência de investimentos bilaterais concentrados na exploração de recursos naturais. A China, com pauta exportadora predominantemente de manufaturados, e, em alguma medida, também a Índia, sustentariam uma crescente demanda por alimentos e minerais. Essa relação, apesar de benéfica no curto prazo para os demais, seria pouco estável no longo prazo (BAUMANN, 2015, p.52). O autor aponta que uma pauta importante a ser negociada na cooperação intra-bloco seria a eliminação, ou diminuição, das barreiras comerciais existentes – ainda bastante altas entre os membros do grupo - e a reorientação dos fluxos de investimento, buscando uma reorientação para a área de infraestrutura (BAUMANN, 2015, p.53).

Esses e outros fatores - como a ausência de bases civilizacionais e culturais comuns (Viola, 2014) – promovem uma situação na qual não há uma identidade a priori entre os países do BRICS, o que leva ao questionamento de qual seria, então, a motivação do crescente esforço de coordenação no âmbito do agrupamento. Leão (2012) sugere que o denominador comum consiste “por um lado, da tomada de consciência por cada um dos quatro do potencial que o conjunto reunia [...] e, por outro, de uma afinidade [...] na leitura crítica da distribuição de poder nos sistemas de governança global” (LEÃO, 2012, p.51).

Roberts, Armijo e Katada (2015) afirmam que, dadas as heterogeneidades entre os países, as razões da cooperação parecem ser um quebra-cabeças a ser montado. Inclusive, considerando seu principal e primário tema de coordenação, que são as questões financeiras, ainda necessitam de maiores investigações a fim de compreender o estabelecimento de uma cooperação a longo prazo nesse tema, uma vez que suas preferências domésticas e internacionais no que concerne preferências de regulação financeira também não são perfeitamente alinhadas (ROBERTS, ARMIJO, KATADA, 2015, p.3).

Os autores supracitados consideram que os BRICS, coletiva e individualmente, ocupam um lugar intermediário no sistema internacional e sua rápida ascensão econômica os coloca na posição de desafiantes do *status quo*, ou revisionistas moderados, buscando deslegitimar a ordem ou desenvolver instituições paralelas. Ressaltam ainda que cada um deles é uma grande potência em sua sub-região e que, ainda que se beneficiem em alguma medida da ordem global contemporânea, partilham a percepção da defesa da autonomia

nacional na formulação de políticas. Assim, poderiam usar o BRICS como forma, também, de fortalecer suas posições regionais e sua autonomia (ROBERTS, ARMIJO, KATADA, 2015, p.4).

Analisando a cooperação no BRICS em questões financeiras, Roberts, Armijo e Katada (2015) consideram que os representantes medem os custos e benefícios para decidir ou não cooperar. Os benefícios seriam provenientes de ganhos materiais ou de status esperados em uma coordenação política específica. Os custos, por sua vez, podem ser tanto materiais (por exemplo, a necessidade de contribuir com fundos), custos de oportunidade (empregar recursos escassos em determinada empreitada e não em outra) e custos indiretos (comprometer em alguma medida a autonomia na formulação de políticas no futuro ou contrariar as potências estabelecidas) (ROBERTS, ARMIJO, KATADA, 2015, p7).

Em âmbito geral assume-se neste trabalho que há um reconhecimento mútuo entre esses países no sentido de se identificarem e reconhecerem nos demais elementos que os qualificam enquanto potências emergentes, especialmente a partir de uma leitura da existência da necessidade de enfrentamento de problemas sociais comuns – característicos dos países em desenvolvimento – como também a percepção comum de necessidade de reforma do sistema a fim de torná-lo mais permeável aos seus interesses de potência emergente. Assim, esses países se identificariam na própria coexistência de elementos de país em desenvolvimento e potência emergente na base de seus cálculos de interesse e na busca pelo estabelecimento da estratégia de inserção internacional que melhor alie esses dois pontos. Os pormenores desse argumento serão discutidos neste e no próximo capítulo.

2.3.1 BRIC: de acrônimo financeiro a coalizão política

A primeira metade dos anos 2000 foi, então, ambiente de grande especulação na busca por compreender qual seria o impacto dos países emergentes sobre o ordenamento econômico e político internacional. Nesse contexto de expectativas econômicas tendo em vista a ascensão dos emergentes, o termo BRIC surgiu a partir do acrônimo criado por Jim O'Neil na Goldman Sachs, em 2001, para indicar quais seriam os “tijolos” que, devido ao seu crescimento e importância econômica, integrariam o grupo das principais economias na ordem internacional futura. O primeiro encontro político entre os BRIC, no entanto, ocorreu somente em 2006, quando seus chanceleres se reuniram à margem da 61ª Assembleia Geral da ONU. Para além, o primeiro encontro de cúpula ocorreu apenas em 2009, precedido de encontros dos ministros de finanças e das relações exteriores em 2008 (REIS, 2012; HERZ; DUTRA, 2013).

Stuenkel (2015, p.10) descreve que Rússia, Índia e China (RIC) já mantinham encontros anuais desde 2001, nos quais buscavam discutir questões de segurança em contexto regional, tais como migrações, tráfico e terrorismo. Esses países trabalham, então, para o estreitamento de suas relações desde a primeira reunião, mantendo encontros tanto às margens da Assembléia Geral quanto localizados em cada um dos países. O autor ressalta que Índia e China eram reticentes quanto à criação de um espaço que incluísse o Brasil, assim como também, na época de criação do acrônimo, observadores e investidores internacionais apresentavam reservas com relação ao país enquanto integrante do BRIC. O argumento defendido era de que as bases primárias da economia brasileira a tornam diretamente suscetível às oscilações nos preços das commodities, o que representa altos riscos para sua estabilidade macroeconômica (STUENKEL, 2015, p.10).

O autor descreve que, em 2006 os chanceleres russo e brasileiro Sergey Lavrov e Celso Amorim realizaram um encontro informal entre os ministros dos BRIC na missão brasileira da ONU em Nova York. Amorim e Lavrov seriam amigos desde os anos 1990, quando também representavam seus respectivos países em Nova York, e Stuenkel (2015) ressalta que a inclusão do Brasil no diálogo com os demais RIC se tratou de uma iniciativa em grande medida russa.

Apesar de o Brasil parecer ser o elo mais fraco, Stuenkel (2015) destaca a capacidade do então presidente Lula em coordenar a posição do BRIC durante a crise nos foros internacionais. O papel desempenhado pelo presidente e seu chanceler passa a ser importante a ponto de se tornarem conhecidos pela capacidade de – apesar das várias diferenças entre eles já mencionadas – construir uma narrativa comum entre os BRIC. No entanto, antes da crise econômica mundial, nem mesmo esses líderes foram capazes de convencer a opinião interna da importância do agrupamento (STUENKEL, 2015).

A primeira reunião informal não causou repercussão midiática e teve como pautas principais questões como a Guerra do Líbano, a distribuição de poder no FMI e no Banco Mundial e a sua posição marginal nas negociações dos principais temas econômicos internacionais uma vez que não participavam diretamente das discussões no âmbito do G8. Tais questões de cunho econômico e financeiro funcionariam como o principal aspecto aglutinador entre esses países que, já nesse período, se comprometem a buscar reformas nas estruturas financeiras e econômicas internacionais (STUENKEL, 2015).

Segundo entrevista com ex-ministro Celso Amorim, a proposta da reunião foi, de fato, feita por Lavrov, a qual fora bem recebida pelo Brasil. Índia e China não demonstraram muito entusiasmo durante a primeira reunião. Inclusive, Amorim menciona que observou um baixo

entusiasmo tanto porque quem representava a Índia durante o encontro era não o chanceler, mas o ministro da defesa (atualmente presidente indiano); enquanto o chanceler chinês, por sua vez, apenas leu o seu discurso e se retirou. Demonstraram maior interesse pela ideia, portanto, apenas Rússia e Brasil (AMORIM, 2015).

A cooperação política em âmbito mais amplo no BRIC tem como marco inicial os encontros em São Paulo (novembro de 2008) e em Horsham (março de 2009), momentos nos quais as áreas de cooperação intra-bloco – para além da questão financeira – passam a ser exploradas. Stuenkel (2015) denomina esse movimento como efeitos de *spillover* da cooperação, ou seja, a cooperação política extrabloco na área financeira teria provocado desdobramentos, ou impactos distributivos, para outras áreas de cooperação. Os países passam, então, debater questões como terrorismo, migração ilegal, tráfico de drogas e armas. Já em 2009, o autor menciona que já se reuniam frequentemente.

Um desdobramento importante da exploração de outras áreas de cooperação é que, mesmo após os acordos de 2010 no âmbito do G20 em favor de reformas no regime financeiro internacional, o agrupamento não se desfez e buscou continuar aprofundando a cooperação. Desse modo, a cooperação no agrupamento se torna progressivamente mais técnica, deixando de ser apenas política, passando a envolver um maior número de pessoas dentro da burocracia do Estado e rompendo algumas barreiras do ceticismo internacional ao mencionar temas considerados intratáveis no grupo.

O convite formal para a entrada da África do Sul para integrar o grupo ocorreu em dezembro de 2010, à margem da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), tendo sido em grande medida antecipado quando naquele mesmo ano foram sediadas no Brasil as reuniões de cúpula do IBAS e, no dia seguinte, do BRIC (Pimentel, 2012; Reis, 2012). A entrada dos sul-africanos no agrupamento foi oficializada na Terceira Cúpula e teria se concretizado especialmente em decorrência de pressões chinesas tendo em vista seus interesses no continente africano.

O ministro Celso Amorim descreve, em entrevista, que a sugestão de inclusão da África do Sul teria sido, de fato, chinesa; e que o Brasil, na posição de aliado sul-africano, não poderia ser contrário a algo que certamente interessaria àquele país. No entanto, descreve que, há muito, Rússia e China cortejavam o IBAS com interesse de ser parte integrante do Fórum. Afirma, então, que, em sua opinião, não era a África do Sul que entrava no BRIC, mas Rússia e China que entravam no IBAS (AMORIM, 2015).

Considerando a entrada da África do Sul no bloco, Reis (2012) argumenta que tal movimento promoveu um aumento da representatividade política do grupo e que:

[...] o próprio autor do acrônimo, Jim O'Neill, saiu dos seus cuidados para registrar sua contrariedade com essa evolução do BRIC, quando escreveu: “When I created the acronym, I had not expected that a political club of the leaders of the BRIC countries would be formed as a result. In that regard, the purposes of the two might be regarded differently and more so after this news [incorporação da África do Sul]” (REIS, 2012, p.40).

Mesmo com baixo crescimento econômico no período 2011-2014 e declínio do protagonismo político internacional brasileiro (CERVO; LESSA, 2014), inclusive com diminuição do engajamento em iniciativas antes consideradas importantes – como o próprio Fórum de Diálogo IBAS – a cooperação no âmbito do BRICS continua sendo uma prioridade para o Brasil no período, de modo que o país demonstra esforço político no sentido de fortalecer a cooperação no agrupamento, tanto em nível de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento quanto como tentativa de democratização da arena internacional, como se verá a seguir.

2.3.2 A agenda BRICS

Assim como ocorre no IBAS, o Embaixador Flávio Damico (2015a, p.60-61) ressalta que uma peculiaridade do BRICS seria o seu caráter informal, uma vez que não possui tratado constitutivo ou secretariado. O Embaixador descreve que a atividade no mecanismo depende, então, da vontade política dos Chefes de Estado e Governo, os quais emitem declarações e planos de ação. A dinâmica de liderança do grupo funciona com presidência rotativa, a qual normalmente é passada anualmente para o país-sede da Cúpula daquele ano. Durante o período de um ano – ou até a Cúpula posterior -, cabe ao país presidente coordenar e realizar todas as atividades no âmbito do agrupamento, as quais são normalmente previstas por um plano de ação lançado juntamente com a declaração final da Cúpula.²⁶

Após anos de articulação, atualmente a agenda também pode ser dividida em três áreas: cooperação para o desenvolvimento intra-bloco (por meio de reuniões setoriais), coordenação política em fóruns multilaterais e cooperação para o desenvolvimento com terceiros (esse último aspecto ainda em fase de implementação). As atividades setoriais e reuniões de cooperação intra-bloco ocorrem no período entre uma cúpula e outra. A coordenação política, por sua vez, ocorre em reuniões nas quais se encontram chefes de Estado ou Governo, assim como chanceleres, *sherpas* e *subsherpas* e altos funcionários dos países, inclusive à margem de Cúpulas do G20, por exemplo.

²⁶ Recentemente foi acertado entre os BRICS que a transição entre as presidências deveria coincidir com o ano calendário a partir de 2017, de modo que a Rússia foi a última a assumir fora desse período, tendo recebido a incumbência a partir de 31 de março de 2015.

Considerando a estrutura interna ao Itamaraty dedicada ao BRICS, o posto de *sherpa* é assumido, no ministério, pelo Subsecretário Geral de Política II (SGAP II²⁷), cargo atualmente (desde de 2011) ocupado pelo Embaixador José Alfredo Graça Lima, o qual deve reportar-se diretamente ao chanceler e ao secretário-geral. O Embaixador também ocupa o posto de Ponto Focal do IBAS, ainda que as atividades ministeriais e de cúpula encontrem-se contemporaneamente estagnadas. O posto de *subsherpa* é ocupado pelo Chefe do Departamento de Mecanismos Interregionais, atualmente representado (desde 2011) pelo Embaixador Flávio Soares Damico, o qual coordena as divisões de BRICS e IBAS, além de ASA e ASPA. Na linha hierárquica, logo abaixo dos supracitados, encontra-se o Conselheiro Chefe da Divisão de IBAS e BRICS (DIB), posto atualmente ocupado pelo diplomata Elio Cardoso. Todos esses representantes mencionados foram entrevistados durante esta pesquisa.

Tratando-se da área de cooperação para o desenvolvimento com terceiros, estão em consolidação iniciativas de cooperação financeira no âmbito do BRICS. Sem legitimidade para conseguir resultados efetivos de reforma no sistema financeiro internacional – situação expressa inclusive pela reforma do FMI, ainda paralisada no congresso americano -, tem-se pela primeira vez, por meio dos BRICS, uma iniciativa concreta de criação de uma instituição financeira para além do FMI e do Banco Mundial. O Banco de Desenvolvimento dos BRICS, o qual terá capital inicial de US\$100 bilhões, tem por objetivo fornecer recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, não apenas no âmbito do acordo, mas também para outros países em desenvolvimento e emergentes. Paralelamente, foi lançado o Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, inicialmente com reservas de US\$100 bilhões, que será destinado ao combate de pressões de liquidez de curto prazo nos países do bloco. As iniciativas, anunciadas em 2014, tem previsão de início para 2016 e apresentam a perspectiva de ser exemplo pioneiro de cooperação financeira entre países em desenvolvimento.

O Novo Banco de Desenvolvimento lançado pelos BRICS tem a perspectiva de tornar os seus membros realmente participantes do seletivo grupo de países que contribuem para a constituição da ordem econômica internacional por meio do fornecimento de bens públicos internacionais, sendo ainda um marco simbólico de institucionalização da cooperação Sul-Sul (STUENKEL, 2013). No entanto, ao contrário do Fundo IBAS, o Banco dos BRICS não

²⁷ Segundo o Relatório de Gestão do Exercício do Itamaraty de 2014 a SGAP II trata de “[...] questões de política exterior de natureza bilateral, birregional ou multilateral com os países ou o conjunto de países da Ásia do Leste e Central e da Oceania; mecanismos inter-regionais dos quais o Brasil é membro e supervisionar e coordenar o trabalho das Missões Diplomáticas nas áreas de sua competência.” (Itamaraty, 2015, p. 15)

parece apresentar novos paradigmas distintos da cooperação Norte-Sul ao indicar como prioridade projetos de infraestrutura, visão de desenvolvimento econômico que predominava ainda nos anos 1950 e foi em alguma medida superada a partir da inclusão outros aspectos considerados relevantes para o desenvolvimento (STUENKEL, 2013).

Para além, assim como no IBAS, o BRICS estabeleceu mecanismos de cooperação intra-bloco em temáticas específicas, os quais apresentam, até o momento, forte tendência de expansão. Até 2014, estabeleceram-se encontros de Altos Representantes para questões de segurança; Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais; Ministros de Comércio; Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário; Ministros da Saúde; Ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministros da Educação, dentre outros. Ademais, quando da presidência do Brasil no BRICS (ano de 2014 e parte de 2015) realizaram-se: o seminário de especialistas em questões populacionais; encontro de cooperativas; encontro do Grupo de Contato em Questões Econômicas e de Comércio (CGETI, em inglês); encontro dos chefes de institutos estatísticos; encontro dos especialistas em cooperação anticorrupção. Realizou-se também eventos em prol da aproximação entre as sociedades civis, notadamente fóruns acadêmicos, empresariais, encontro de cooperativas, encontro de Cidades Irmãs e Governos Locais, dentre outros. Vale ressaltar, ainda, que foram assinados acordos entre os respectivos bancos de desenvolvimento e tem se estabelecido cooperação de pesquisa entre os institutos estatísticos por meio do fórum de *think tanks* para a publicação de estudos e a facilitação da cooperação no bloco.

A extensão completa dos temas tratados na agenda de cooperação no BRICS será abordada de forma panorâmica na sessão a seguir, a qual foi construída a partir das declarações provenientes dos encontros de Cúpula de 2009 a 2014 (apoiadas também pela revisão de literatura). As Declarações de Cúpula do BRICS, diferentemente das declarações de Cúpula do IBAS, apresentam conteúdo bastante completo da cooperação também intra-bloco, o que permite uma análise extensa a partir da revisão apenas desses documentos. A sessão tem por objetivo acompanhar a evolução da agenda BRICS em todos os seus níveis e demonstrar quais são as áreas de cooperação existentes até 2014. É importante observar a direta relação existente entre os principais temas em pauta na agenda internacional e sua inclusão na agenda BRICS, bem como a continuidade das posições apresentadas nesses temas. A partir de então, o capítulo 3 apresentará uma análise qualitativa e recortada dos temas principais da agenda para fins da análise central deste trabalho.

2.3.3 Análise documental do BRICS: de coalizão financeira a bloco de cooperação abrangente

O ex-chanceler Celso Amorim menciona que, em 2007, durante a reunião dos BRIC à margem da Assembleia Geral da ONU, o Brasil declara abertamente seu interesse em constituir um mecanismo de cooperação com reuniões periódicas nos respectivos países, e não apenas às margens da ONU (AMORIM, 2015). Stuenkel (2015) descreve que, à época, a crise estadunidense do subprime já influenciava a agenda internacional e o BRIC passa, então, a atrair maior atenção dos investidores. O autor considera que, naquele momento, o BRIC deixava de ser apenas uma categoria de investimento, passando a ser também uma categoria política (STUENKEL, 2015). A Rússia, então, se oferece para organizar o encontro de ministros em 2008, que acontece em Ecatimburgo.

Em Março de 2008, durante o encontro de Ministros em Ecatimburgo, o Brasil propõe a organização de uma reunião entre os ministros das finanças de cada um dos países a fim de discutir a conjuntura econômica global. No mesmo ano, realizou-se ainda encontros ministeriais à margem da Assembleia Geral da ONU, do G8, na Índia e em São Paulo (este envolvendo ministros das finanças e bancos centrais anteriormente à reunião primeira reunião do G20).

Pouco tempo após a quebra Lehman Brothers - que seria o estopim da crise financeira internacional - realizou-se a I Cúpula BRIC, na cidade russa de Ecatimburgo, em junho de 2009. A declaração final do encontro dedica cinco itens (em 16) às preocupações relacionadas à agenda financeira internacional. Assim, destaca o papel central do G20 para a coordenação de políticas e a necessidade de implementação das questões abordadas na referida Cúpula (realizada em Londres em abril de 2009), comprometendo-se a cooperar também na Cúpula do G20 que seria realizada ainda em setembro do mesmo ano na cidade de Pittsburg, nos EUA. Mencionam, ainda, a Conferência das Nações Unidas sobre a Crise Financeira e Econômica Mundial e seus Impactos sobre o Desenvolvimento, a ser realizada ainda no mês de junho de 2009 (BRIC, 2009).

Os líderes destacam a necessidade: de uma reforma das instituições financeiras internacionais, dando maior peso e representação às economias emergentes e em desenvolvimento; da realização de eleições abertas e meritocráticas para os cargos executivos e de diretoria dessas instituições; e de um sistema monetário estável, confiável e diversificado. Descrevem, também, os princípios que deveriam embasar a reforma financeira: processo decisório democrático e transparente nas organizações financeiras; forte base legal; compatibilidade entre instituições regulatórias nacionais e organismos internacionais de

regulamentação; fortalecimento do gerenciamento de risco e das práticas de supervisão. Defendem o papel central dos investimentos externos diretos, da necessidade de aumento dos recursos financeiros líquidos e da ajuda oficial ao desenvolvimento a fim de diminuir os impactos da crise (BRIC, 2009).

Além da crise financeira internacional, os demais tópicos da declaração apresentam de forma pontual, como sumariza Damico (2015, p.61),

[...] temas que viriam a constar das demais declarações que se seguiram, como a promoção do desenvolvimento sustentável, o potencial para a cooperação em áreas como energia e ciência e tecnologia, as Metas de Desenvolvimento do Milênio, o repúdio ao terrorismo e a defesa do multilateralismo. [...] Clamam, ainda, por uma resolução abrangente e equilibrada da Rodada Doha, o que poderia contribuir para a recuperação da economia mundial (DAMICO, 2015, p.61-62).

Mencionam preocupação com desastres naturais e a segurança alimentar global. Declaram apoio às aspirações indiana e brasileira de assumir um papel mais relevante na ONU (sem, no entanto, mencionar diretamente o Conselho de Segurança) afirmando a importância de uma reforma abrangente na instituição. Vale destacar ainda que, considerando as negociações climáticas, de desenvolvimento sustentável e de eficiência energética, defendem o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, a fim de considerar a dimensão do desenvolvimento socioeconômico no regime climático. O referido princípio passa a ser um aspecto constante nos discursos e declarações dos BRICS.

A declaração da II Cúpula, realizada em Brasília em abril de 2010, também dá grande enfoque às questões financeiras e está dividida nos seguintes grandes tópicos: governança global e visão comum, comércio internacional, desenvolvimento, combate à pobreza, energia, mudança do clima, terrorismo, aliança das civilizações, Haiti e iniciativas setoriais. Além das questões observadas na declaração anterior, destaca que os membros do G-20 caracterizaram o mesmo como fórum principal de coordenação econômica e cooperação internacional. O grupo foi responsável por um aumento considerável dos recursos disponíveis no FMI, dos quais uma contribuição bastante significativa seria proveniente dos BRIC.

Os líderes enfatizam que, apesar de uma melhora no cenário econômico internacional – para a qual os emergentes desempenharam papel fundamental -, os Estados ainda precisam reforçar a cooperação macroeconômica em prol da recuperação da economia mundial e da manutenção do crescimento, inclusive buscando estabilidade para as principais moedas internacionais. Declaram, ainda, que empregarão esforços em prol de uma conclusão ambiciosa da reforma do FMI e do Banco Mundial. Para o último, esperam uma reforma no

poder de voto no ano seguinte; enquanto que, para o primeiro, uma reforma nas cotas ainda na Cúpula do G-20 em novembro do mesmo ano (BRIC, 2010).

Ademais, na cooperação intra-bloco, solicitam aos seus ministros das Finanças e Governadores de Bancos Centrais que analisem acordos monetários regionais e discutam modalidades de cooperação entre seus países na área, incluindo um mecanismo de compensação comercial em moedas locais entre os BRIC, a fim de facilitar o comércio e o investimento (BRIC, 2010).

Mencionam novamente concordância em prol de uma solução global e equilibrada da Rodada Doha, defendendo o combate ao protecionismo comercial e mantendo em mente o mandato de desenvolvimento da rodada. Acreditam que a solução deverá basear-se nos progressos já realizados, inclusive no que diz respeito à questão das modalidades. Declaram, ainda, veemente apoio à candidatura russa para entrada na OMC (BRIC, 2010).

Considerando a cooperação intra-bloco, tomam nota da Reunião de Ministros da Agricultura e Desenvolvimento Agrário, ocorrida em Moscou, com agenda de discussão dedicada especialmente à agricultura familiar e que teve como resultados um acordo pela criação de um sistema de base de dados agrícolas dos países BRIC, a busca por desenvolver uma estratégia para garantir o acesso aos alimentos para as populações mais vulneráveis, reduzir o impacto negativo da mudança do clima na segurança alimentar e reforçar a cooperação em agricultura, tecnologia e inovação (BRIC, 2010).

Tendo em vista a questão energética, para além da defesa do desenvolvimento sustentável, mas considerando também o aumento da eficiência energética, a busca por fontes renováveis e a utilização de biocombustíveis, os BRIC indicam possibilidades de cooperação nessa área – respeitando as prioridades nacionais – por meio de treinamento, pesquisa e desenvolvimento, serviços de consultoria e transferência de energia (BRIC, 2010). Na questão da mudança climática, se comprometem a buscar um acordo abrangente, equilibrado e vinculante que fortaleça a implementação do protocolo de Kyoto (BRIC, 2010).

A declaração é a primeira que apresenta um detalhamento das atividades setoriais desenvolvidas no ano, a saber: a) a primeira Reunião de Ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário; b) Reuniões de Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais; c) Reuniões de Altos Representantes para questões de segurança; d) o I Programa de Intercâmbio de magistrados e juizes dos BRIC (a partir da assinatura do Protocolo de Intenções entre as Supremas Cortes dos países do BRIC); e) o I Encontro dos Bancos de Desenvolvimento; f) a I Reunião dos Chefes das Instituições Estatísticas Nacionais; g) a Conferência das Autoridades de Concorrência; h) o I Encontro de Cooperativas; i) o I Fórum

Empresarial; j) a Conferência de *think thanks*. A declaração destaca, ainda, uma publicação conjunta das respectivas instituições estatísticas a ser lançada durante a Cúpula de 2010 e o lançamento de um estudo de viabilidade para o desenvolvimento de uma enciclopédia comum do BRIC. Afirma, também, o compromisso em promover a cooperação entre os países na ciência, cultura e esportes (BRIC, 2010).

A III Cúpula, realizada em Sanya (China) em abril de 2011, contou, pela primeira vez, com a participação da África do Sul, marcando a entrada do país para o agrupamento, que passa, então, a ser denominado BRICS. Naquele ano, observa-se uma declaração ainda mais abrangente e detalhada em temas, o que se acredita neste trabalho ser devido aos cinco países estarem no Conselho de Segurança ao mesmo tempo e à entrada da África do Sul, o que coloca todos os países do IBAS dentro do BRICS. Se, para alguns diplomatas (AMORIM, 2015), havia o interesse de China e Rússia de esvaziar a agenda de cooperação do IBAS, faria sentido buscar uma inclusão de temas no BRICS tão variados quanto se debatia anteriormente no IBAS.

O documento destaca que o grupo busca uma cooperação inclusiva e sem objetivos de confronto, buscando maior cooperação também com terceiros países, especialmente emergentes e em desenvolvimento, e organizações internacionais e regionais. A declaração ainda é a primeira a mencionar apoio aberto a uma reforma ampla na ONU que inclua o Conselho de Segurança, além de declarar apoio a Índia, Brasil e África do Sul para que desempenhem um papel mais importante na ONU (BRICS, 2011).

Tendo em vista a presença do BRICS no Conselho de Segurança, o documento demonstra preocupação com o Oriente Médio e o Norte e Oeste da África, destacando que o uso da força deve ser evitado e defendendo o respeito à independência, soberania, unidade e integridade territorial de cada nação (BRICS, 2011).

Sobre a crise financeira internacional, além das posições anteriores, o documento apoia a reforma do sistema monetário internacional por meio de um sistema de reservas mais abrangente e estável. Apoiam a discussão sobre os Direitos Especiais de Saque (SDR, em inglês) e a composição de cestas de moedas dos SDRs, em debate em outros fóruns. Destacam o perigo da volatilidade no preço de commodities como alimentos e energia sobre os países em desenvolvimento e defende medidas nesse sentido, como o aumento da capacidade de produção, o fortalecimento do diálogo e do fornecimento de informações sobre oferta e demanda. Os demais países se comprometem, ainda, a trabalhar em conjunto com o Brasil durante a Conferência da ONU sobre o desenvolvimento sustentável, a realizar-se naquele

país ainda no mesmo ano, a fim de alcançar resultados que aliem desenvolvimento social, crescimento e proteção ambiental (BRICS, 2011).

Na cooperação intra-bloco, destacam a reunião de Ministros de Comércio do BRICS, realizada ainda no dia anterior, em Sanya. Dentre outras questões, a preocupação com o andamento da Rodada Doha e o apoio à entrada da Rússia se mantêm centrais à discussão.

Além disso, em nível geral, afirmam buscar a consolidação da cooperação intra-BRICS e, pela primeira vez, a Declaração da Cúpula apresenta um Plano de Ação que teria o andamento de sua implementação revisado na Cúpula seguinte (BRICS, 2011).

O Plano de ação está dividido em três tópicos principais: reforçar os programas de cooperação existentes, novas áreas de cooperação e novas propostas. Os programas de cooperação existentes a ser mantidos são: 1) Encontro de Altos Representantes para questões de segurança (a realizar-se o III); 2) Reunião dos Ministros das Relações Exteriores à margem da Assembléia Geral; 3) Reunião de sherpas e sub-sherpas; 4) Reuniões periódicas informais de representantes de organizações internacionais em Nova York ou Genebra; 5) Reuniões entre os Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais no G20, no FMI e no Banco Mundial; 6) Encontro de peritos em agricultura (a realizar-se), II Reunião de Ministros de Agricultura, criação do Sistema de Informação Agrícola do BRICS e realização do Seminário sobre Segurança Alimentar; 7) Encontro de Chefes de Instituições Nacionais de Estatística; 8) Conferência Internacional dos BRICS (a realizar-se a II); 9) Simpósios de *think thanks* do BRICS; 10) Foro Empresarial; 11) Cooperação financeira entre os Bancos de Desenvolvimento; 12) Implementar o Protocolo de Intenção entre as Cortes Supremas do BRICS; 13) Lançamento de Publicação Conjunta Estatística por países do BRICS; 14) Encontro de Cooperativas (BRICS, 2011).

Como novas áreas de cooperação, o plano aponta: 1) Realizar o I encontro de Cidades Irmãs e Governos Locais em 2011; 2) Reunião de Ministros da Saúde em 2011; 3) Fomentar pesquisas conjuntas sobre questões econômicas e comerciais; 4) Atualizar o Catálogo Bibliográfico do BRICS (BRICS, 2011).

Finalmente, como novas propostas: 1) Cooperar no campo cultural; 2) Incentivar a cooperação esportiva; 3) Estudar possibilidade de cooperação em economia verde; 4) Reunir altos funcionários para averiguar possibilidade de cooperação em ciência, tecnologia e inovação; 5) Estabelecer o grupo BRICS-UNESCO para desenvolver estratégias comuns na organização.

Em março de 2012, realiza-se a IV Cúpula na cidade de Nova Delhi. O documento também dá destaque a questões relacionadas à crise econômica e financeira global,

ressaltando, novamente, a necessidade de implementação da Reforma de Governança e de Cota acordada em 2010 antes da reunião anual do FMI e do Banco Mundial de 2012. Menciona ainda a importância de uma revisão abrangente da fórmula de cotas a fim de aumentar a voz dos países em desenvolvimento até janeiro de 2013 (BRICS, 2012).

Reforça a necessidade de ampliação da disponibilidade de recursos para financiamento do desenvolvimento para os países que ainda sofrem com baixo nível de investimento. Conclamam ao Banco Mundial que busque atender a essa demanda, reduzindo também os custos e empregando mecanismos inovadores de empréstimo. Ademais, acolhem positivamente as candidaturas de países em desenvolvimento para o cargo de Presidente do Banco Mundial, ressaltando a necessidade de a direção das instituições financeiras globais serem escolhidas com base em um processo aberto e meritocrático. Defendem, também, a necessidade de o Banco Mundial mudar seu caráter de instituição primariamente intermediária da cooperação Norte-Sul em prol da promoção de cooperações mais igualitárias, sensíveis ao desenvolvimento e que superem a dicotomia doador-receptor (BRICS, 2012).

Identificando tais problemáticas nas práticas da instituição e no regime em aspecto mais amplo, os países lançam a ideia de possibilidade de criação de um Novo Banco de Desenvolvimento no âmbito dos BRICS, o qual poderia mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países dos BRICS ou quaisquer outros países em desenvolvimento ou emergentes. Ressaltam que a instituição teria caráter complementar aos esforços já existentes e, então, instruem que seus Ministros das Finanças examinem a possibilidade de implementação da iniciativa a partir do estabelecimento de um grupo de trabalho conjunto (BRICS, 2012).

Considerando a agenda comercial, os países congratulam a Rússia por sua entrada na OMC, e mantêm as posições anteriormente defendidas sobre a Rodada Doha, ressaltando, no entanto, a exploração de resultados em áreas específicas nas quais progressos sejam possíveis e preservando a possibilidade de *single undertaking* (ou engajamento único). No que tange a cooperação intra-bloco, concordam em intensificar os fluxos de comércio entre os seus países, lembrando os resultados da segunda reunião de Ministros do Comércio dos países do BRICS (Nova Delhi, março de 2012). Mencionam o Acordo-Quadro firmado entre os Bancos de Desenvolvimento e eximbanks para Extensão de Facilitação de Crédito em Moeda Local no âmbito do Mecanismo Interbancário de Cooperação do BRICS, além do Acordo para Facilitação de Confirmação de Cartas Multilaterais de Crédito (BRICS, 2012).

O documento destaca a aproximação da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e da Conferência das Partes da Convenção sobre

Diversidade Biológica que aconteceriam naquele ano. Ressalta que os países empregarão esforços em prol da implementação do Protocolo de Nagoia sobre o Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa de Benefícios Derivados de sua Utilização, do Plano Estratégico para Biodiversidade 2011-2020 e da Estratégia para a Mobilização de Recursos. Aponta que o desenvolvimento sustentável deve ser o principal paradigma para questões ambientais, econômicas e sociais (BRICS, 2012).

Demonstra preocupação com a situação na Síria, no chifre da África, a questão árabe-israelense, a questão nuclear do Irã (defendendo o diálogo e o uso de tecnologia nuclear para fins pacíficos), a reestruturação do Afeganistão. Aponta que houve coordenação dos BRICS no Conselho de Segurança durante o ano de 2011 e sublinha o compromisso desses países em atuar em conjunto na ONU. Destaca a UNCTAD como ambiente primário para o tratamento de temas de comércio e desenvolvimento e demandam que haja maior investimento no aprimoramento de suas atividades (BRICS, 2012).

Considerando os esforços realizados para a cooperação intra-BRICS afirmam que há um grande acúmulo de *know-how*, capacidades e “boas práticas” a ser compartilhadas entre eles, a fim de construir uma relação de cooperação benéfica entre seus povos. Os líderes apreciam os resultados do Segundo Encontro dos Ministros de Agricultura e de Desenvolvimento Agrário (Chengdu, China, outubro de 2011) e recomendam que a cooperação na área esteja preocupada com uma contribuição para a segurança alimentar e a nutrição mundiais, considerando o aumento da produtividade agrícola, transparência dos mercados e diminuição da oscilação dos preços dos produtos de base (BRICS, 2012).

Considerando os desafios comuns a ser enfrentados na área da saúde pública, recomendam que os encontros de Ministros da Saúde (o primeiro realizado em Pequim em julho de 2011) sejam institucionalizados. Tomam nota do encontro de Altos Funcionários em Ciência e Tecnologia (realizado em Dalian, China, em setembro de 2011) e incentivam a cooperação em pesquisa por meio de projetos, seminários e intercâmbio de cientistas em áreas como alimentos, produtos farmacêuticos, saúde, energia, nanotecnologia, biotecnologia, ciência de materiais avançados, dentre outros.

A respeito do tema de cidades e urbanização, instruem que as autoridades coordenem esforços para o intercâmbio de “melhores práticas” e tecnologias na questão; tomando nota, ainda, do primeiro encontro de Cidades Irmãs do BRICS em Sanya (dezembro de 2011) e mencionam a futura realização do Fórum de Urbanização e Infraestrutura Urbana, do Segundo Encontro de Cidades Irmãs e do Fórum de Cooperação de Governos Locais (BRICS, 2012).

Tendo em vista as crescentes necessidades de utilização de energias renováveis, eficientes e favoráveis ao meio-ambiente e as complementaridades entre os países nesse tema, concordam em cooperar por meio do intercâmbio de “melhores práticas”, conhecimento e *know-how* no setor (BRICS, 2012).

Lançam o primeiro Relatório do BRICS – coordenado pela Índia – que tem foco nas sinergias e complementaridades entre as economias, ressaltando ainda os bons resultados da cooperação entre os Institutos Nacionais de Estatística do BRICS. Comemoram a realização do III Fórum Empresarial, do II Fórum Financeiro e o estabelecimento do BRICS Exchange Alliance, uma aliança de cooperação entre as respectivas bolsas de valores (BRICS, 2012).

Assim, entre as áreas de cooperação apontadas no Plano de Ação ano de 2012, pode-se apresentar como novos elementos dentro da área de continuidades: a) encontro de autoridades financeiras e fiscais às margens de eventos multilaterais ou em encontros específicos (para além das reuniões de Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais); b) encontros de Ministros de Comércio à margem de eventos multilaterais ou quando requeridos; c) encontro de Altos Funcionários em C&T (a realizar-se o segundo); d) Fórum de Urbanização do BRICS, Segundo Encontro de Cidades Irmãs e Fórum de Cooperação de Governos Locais; e) Encontro intermediário do GCTEC (Grupo de Contato para Temas Econômicos e Comerciais); f) Terceiro Encontro de Autoridades de Concorrência do BRICS; g) Encontro de autoridades financeiras para acompanhamento dos resultados do Relatório do BRICS; h) Encontros de Altos Funcionários às margens de foros internacionais sobre meio ambiente e mudança do clima. Ademais, como novas áreas de cooperação a ser exploradas, o Plano menciona: i) Cooperação multilateral em energia; ii) avaliação acadêmica geral sobre a estratégia a longo prazo do BRICS; iii) Diálogo sobre Políticas para a Juventude; iv) cooperação em temas relacionados à População (BRICS, 2012).

A V Cúpula, realizada em Durban (África do Sul), em março de 2013, apresenta como slogan da reunião “BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização”. O tema é bastante sugestivo no sentido de que, uma vez ocorrida a entrada da África do Sul no BRICS, o agrupamento passa a declarar interesse em cooperar com o continente africano mais abertamente em suas declarações. Assim, este é o primeiro encontro de Cúpula do BRICS no qual ocorre, no dia seguinte, um encontro inclusivo com os demais líderes da região, o que reforça a percepção interesses chineses (e dos demais) de cooperação com o continente africano (tendo o BRICS como mais um “mecanismo de entrada”), mas também fortalece a dimensão de liderança regional inclusiva e cooperativa de seus membros.

O tema da reunião realizada foi “Liberando o potencial da África: Cooperação entre BRICS e África em Infraestrutura” (BRICS, 2013).

A declaração da V Cúpula ressalta o objetivo de desenvolver progressivamente o BRICS a fim de que se torne um mecanismo de cooperação complexo e de longo prazo, que trate de temas centrais para economia e a política mundial. No tema financeiro, destacam a presidência russa no G-20 naquele ano e seus esforços em aumentar o financiamento para o investimento e assegurar a sustentabilidade da dívida pública, de modo a garantir um crescimento forte e equilibrado, com inclusão e sustentabilidade. Tendo em vista a reforma do FMI, além e urgir pela implementação do acordo de 2010, defendem um novo acordo sobre a fórmula de quotas até janeiro de 2014 (BRICS, 2013).

Declaram a viabilidade de criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas, o qual tinha suas possibilidades sendo estudadas por Ministros das Finanças desde a reunião Ministerial em Los Cabos, em 2012, e seria estabelecido com o objetivo de evitar pressões de liquidez de curto prazo nos BRICS. Acordam pelo estabelecimento de ambas iniciativas. Comemoram, ainda, a celebração do Acordo Multilateral sobre Cooperação e cofinanciamento para o Desenvolvimento Sustentável entre os Bancos de Exportação e Importação (EXIM) e Bancos de Desenvolvimento e, dadas as necessidades de financiamento africanas, o Acordo Multilateral sobre cofinanciamento de Infraestrutura para a África. Destacam a importância de garantir maior acesso aos países em desenvolvimento a financiamentos de longo prazo, provenientes de diversas fontes: tanto Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, quanto Bancos de Desenvolvimento Regionais (BRICS, 2013).

No tema comercial, notam o andamento da seleção do novo Diretor-Geral da OMC e defendem que o novo líder esteja comprometido com uma positiva conclusão da Rodada Doha sendo, de preferência, proveniente de um país em desenvolvimento. No que tange a cooperação intra-bloco, declaram que buscarão explorar as possibilidades de cooperação no campo de Pequenas e Médias Empresas (BRICS, 2013).

Concordam em examinar as possibilidades de cooperação na área de direitos humanos. Saúdam a entrada da Palestina como Estado observador na ONU e defendem uma solução para o tema que estabeleça dois Estados, sendo o palestino contíguo e economicamente viável e convivendo em paz com Israel, com fronteiras internacionalmente estabelecidas baseadas nas existentes em 4 de junho de 1967, com Jerusalém Oriental como capital. Ademais, condenam os assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados (BRICS, 2013).

Sobre a questão nuclear iraniana, declaram não haver alternativa a uma solução negociada e demonstram preocupação com as ameaças de ação militar ou sanções unilaterais. Mencionam, ainda, preocupação com o Afeganistão, Mali, República Centro-Africana e República Democrática do Congo. Declaram a importância das Parcerias Globais para o Desenvolvimento para que países do Sul, e em especial, africanos alcancem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (BRICS, 2013).

Na cooperação intra-bloco, tomam nota das reuniões realizadas para implementação do Plano de Ação de Delhi, a saber: reunião de chanceleres à margem da AGNU; Reunião de Altos representantes Responsáveis por Segurança Nacional (Nova Delhi); reuniões dos Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais (Washington e Tóquio); reunião de Ministros do Comércio (Puerto Vallarta); reuniões de Ministros da Saúde (Nova Delhi e Genebra). Comemoram, também, a criação do Conselho de Think Thanks do BRICS e do Conselho Empresarial do BRICS, lembrando da realização dos seguintes eventos em preparação para a presente Cúpula: V Fórum Acadêmico, IV Foro Empresarial, III Fórum Financeiro. Saúdam, ainda, os resultados da reunião dos Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais, bem como o Comunicado Conjunto da Terceira Reunião de Ministros de Comércio do BRICS (BRICS, 2013).

A Cúpula de Durban emite o Plano de Ação de eThekweni, o qual apresenta como novos apontamentos: a) reunião de Ministros da Saúde e reuniões preparatórias; b) Reunião dos Funcionários responsáveis por População à margem de eventos multilaterais; c) Consultas entre Missões Permanentes e/ou Embaixadas dos BRICS em Nova York, Viena, Roma, Paris, Washington, Nairóbi e Genebra (BRICS, 2013).

Como novas áreas a ser exploradas, mencionam: Fórum dos BRICS de Diplomacia Pública, Cooperação BRICS sobre Anti-Corrupção, Empresas estatais/ companhias estatais dos BRICS, Agências Nacionais Responsáveis pelo Controle de Drogas, Secretariado virtual dos BRICS, Diálogo BRICS sobre Políticas para a Juventude, Turismo, Energia, Esportes e Mega Eventos Esportivos (BRICS, 2013).

A VI Cúpula foi realizada em Fortaleza, no Brasil, em julho de 2014. Conhecida como a Cúpula na qual foram assinados os acordos constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas²⁸ tem, portanto, a dimensão financeira como central, apesar de não ser a única. A declaração é a mais extensa emitida até então e apresenta posicionamentos sobre os principais temas da agenda internacional,

²⁸ O Banco e o Arranjo serão abordados de forma superficial neste momento e com maiores detalhes no capítulo 3.

seguindo a linha das anteriores. Assim como no ano anterior, os países do BRICS se reúnem com os chefes de Estado da Unasul no dia seguinte à cúpula, o que reforça a ideia da dimensão do regionalismo do grupo, uma novidade recente em sua agenda política (BAUMANN, 2015, p.28)

Apresenta como novidades a instrução aos Institutos Nacionais de Estatísticas, Ministérios da Saúde e Educação a orientação de trabalharem no desenvolvimento de metodologias conjuntas para indicadores sociais, com a ajuda do Conselho de *Think Thanks*, de modo que possam ser incorporadas em publicações de estatísticas conjuntas dos BRICS (BRICS, 2014).

Destaca que estruturas macroeconômicas fortes, mercados financeiros bem regulados e níveis robustos de reservas permitem que as economias emergentes e em desenvolvimento, como os BRICS, consigam lidar com os riscos e ciclos econômicos desafiadores dos últimos tempos (BRICS, 2014). Nesse contexto, a cooperação no âmbito do BRICS pode ser compreendida, também, como uma reação ao momento de crise, no sentido de buscar medidas para minimizar os seus efeitos e enfrentar a contínua não implementação de reformas no FMI e no Banco Mundial. Considerando a constituição do Arranjo, inclusive, o documento da Cúpula afirma que seu acordo constitutivo é um marco para a prestação de liquidez por meio de swaps de divisas em resposta a pressões de curto prazo reais ou potenciais sobre o balanço de pagamentos (BRICS, 2014).

Ademais, o documento menciona a assinatura do memorando de entendimento para Cooperação Técnica entre Agências de Crédito e Garantias às Exportações do BRICS e do Acordo de Cooperação em Inovação no âmbito do Mecanismo de Cooperação Interbancária do BRICS. Apontam, ainda, o potencial de cooperação no mercado de seguros e resseguros (BRICS, 2014).

Comprometidos em avançar nas modalidades de cooperação econômica, os líderes enfatizam a importância de estabelecer um roteiro de cooperação econômica intra-BRICS, com propostas como a “Estratégia de Cooperação Econômica do BRICS” e de “Marco do BRICS de Parceria Econômica Mais Próxima”, que formulam medidas para promover a cooperação econômica, comercial e de investimentos no BRICS, em paralelo aos próprios esforços do Conselho de *Think Thanks* (BRICS, 2014).

Na agenda comercial, os países reforçam a declaração de busca por uma conclusão bem-sucedida da Rodada Doha da OMC, enfatizando os resultados, que consideram positivos, da reunião ministerial de Bali, realizada em dezembro de 2013. Comprometem-se a estabelecer um programa de trabalho para a conclusão da Rodada com base no progresso

alcançado até então, buscando priorizar o alcance de questões juridicamente vinculantes, inclusive no que tange o tema de Estoques Públicos para Fins de Segurança Alimentar. Ademais, afirmam ampliar seu atual diálogo sobre questões relacionadas ao órgão de solução de controvérsias da OMC, considerando uma possível reforma sobre o seu entendimento (BRICS, 2014).

Enfatizam a estreita relação entre o desenvolvimento e a segurança, de modo que, para uma paz sustentável, é necessário que se considere as dimensões política, econômica e social na prevenção e solução de conflitos. Declaram condenar intervenções militares e sanções econômicas unilaterais, ressaltando a indivisibilidade da segurança e que um Estado não deve fortalecer sua segurança em detrimento de outro (BRICS, 2014).

Ainda considerando questões de segurança, mencionam os diálogos em prol de um Código Internacional de Conduta para Atividades no Espaço Exterior a fim de evitar uma corrida armamentista no espaço. O diálogo teve projeto atualizado, apresentado por China e Rússia, do Tratado sobre a Prevenção de Colocação de Armas no Espaço Exterior, a Ameaça ou Uso da Força contra Objetos no Espaço Exterior (BRICS, 2014).

Comprometem-se a fomentar a cooperação no campo de direitos humanos no BRICS e em foros multilaterais de forma não seletiva, não politizada e construtiva, sem duplos critérios, inclusive no Conselho de Direitos Humanos da ONU, do qual todos os BRICS participam como membros em 2014. Expressam, ainda, preocupação com as crises humanitárias no Mali, no Sudão do Sul, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Palestina, Afeganistão e Síria. Para a última, afirmam não haver solução militar para o conflito, destacando a necessidade de evitar o aumento da militarização e de combater o terrorismo, armas químicas, etc. Além disso, expressam apoio à Conferência de estabelecimento de uma zona no Oriente Médio livre de armas nucleares e demais armas de destruição nuclear (BRICS, 2014).

Sobre a situação na Ucrânia, dedicam apenas um pequeno parágrafo na declaração, clamando por diálogo abrangente a fim de alcançar uma solução pacífica e em conformidade com a Carta da ONU e com os direitos humanos (BRICS, 2014).

Reafirmam o compromisso de combater o crime organizado internacional, cooperando na Comissão do ECOSOC de Prevenção do Crime e Justiça Criminal. Ademais, considerando o problema mundial das drogas, tomam nota da possibilidade de criação de um Grupo de Trabalho Antidrogas apresentada no II Encontro de Chefes das Agências Antidrogas dos BRICS (BRICS, 2014).

Condenam veementemente atos de vigilância eletrônica em massa, a coleta de dados de indivíduos e a violação da soberania dos Estados e do direito à privacidade, um direito humano. Assumem o compromisso de cooperar no combate a crimes cibernéticos e na negociação de um instrumento universal e juridicamente vinculante no tema. Nesse sentido, os Altos Representantes Responsáveis por Segurança Nacional decidiram por estabelecer um grupo de especialistas dos BRICS que elaborará propostas de coordenação de posições em foros internacionais. Destacam, também, a proposta Russa de um acordo BRICS sobre a cooperação no referido campo (BRICS, 2014).

A respeito do tema Desenvolvimento Sustentável, reiteram seu compromisso com o Grupo de Trabalho aberto da AGNU sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e com o trabalho conjunto em prol de uma proposta consensual e ambiciosa. Ressaltam a importância da Comissão Intergovernamental de Peritos sobre o Financiamento para o Desenvolvimento Sustentável considerando a centralidade de uma estratégia de financiamento ao desenvolvimento sustentável eficaz para a mobilização de recursos. Apoiam, assim, a criação de um mecanismo de facilitação para o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias limpas e ambientalmente saudáveis, bem como de um grupo de trabalho na ONU para essa proposta (BRICS, 2014).

Se dispõe a reforçar a cooperação intra-BRICS na área de educação, considerando sua importância estratégica para o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico inclusivo. Sugerem que seja criada uma Rede Universitária dos BRICS. Ademais, declaram seu firme compromisso com a solução da desigualdade de gênero, dos direitos das mulheres e dos problemas enfrentados por jovens, reafirmando sua determinação em garantir a saúde e os direitos sexuais e reprodutivos de todos. Mencionam, ainda, a corrupção como um problema que afeta negativamente o crescimento econômico, redução da pobreza e estabilidade financeira. Encorajam também a cooperação na área de cultura (BRICS, 2014).

Felicitam a presidência da África do Sul pela plena implementação do Plano de Ação de eThekweni. Reforçam seu compromisso de cooperação agrícola para assegurar acesso à alimentação a populações vulneráveis, reduzir impacto negativo da mudança climática sobre a segurança alimentar, adaptando a agricultura à mudança do clima. Tomam nota dos encontros realizados em preparação para a cúpula: III Reunião do Conselho de Think Thanks do BRICS; III Conselho Empresarial do BRICS; VI Foro Acadêmico; V Foro Empresarial; IV Foro Financeiro (BRICS, 2014).

Saúdam os resultados do encontro dos Ministros das Finanças e Presidentes de Banco Central e endossam o Comunicado Conjunto do encontro de Ministros de Comércio,

realizados em preparação para a Cúpula. O V Foro Empresarial do BRICS propiciou trocas de contatos para discussão aprofundada em temas de comércio e investimento; e o Encontro do Conselho Empresarial do BRICS tem como resultado um Relatório Anual elogiado pelos líderes. Recomendam o aprofundamento da cooperação nas áreas abordadas pelos Grupos de Trabalho de Indústria para intensificar o comércio e o investimento no bloco e com o resto do mundo (BRICS, 2014).

Reiteram o compromisso de cooperação BRICS-África, especialmente no desenvolvimento socioeconômico, por meio de desenvolvimento da infraestrutura e industrialização. O tema foi incluído nas discussões durante o encontro do Conselho Empresarial do BRICS. O Conselho de Think Thanks, que se reuniu em março de 2014 no Rio de Janeiro, decide concentrar seu trabalho em cinco pilares de cooperação de longo prazo.

O primeiro Encontro de Ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação do BRICS tem por objetivo: i) fortalecer a cooperação na área; ii) lidar com desafios socioeconômicos globais e regionais comuns a partir de complementaridades e experiências compartilhadas; iii) gerar inovações usando financiamento apropriado e instrumentos de investimento; iv) promover, quando cabíveis, parcerias conjuntas do BRICS com outros atores internacionais do mundo em desenvolvimento. Os líderes instruem a assinatura de um Memorando de Entendimento sobre Ciência, Tecnologia e Inovação, oferecendo arcabouço estratégico para cooperação na área. Comemoram também o estabelecimento da Plataforma de Troca de Informações e Intercâmbio do BRICS, com o objetivo de facilitar a cooperação em comércio e investimento (BRICS, 2014).

Finalmente, o Plano de ação de Fortaleza apresenta como novos aspectos: a) Reunião dos Ministros da Educação; b) reunião de Altos Funcionários responsáveis por seguridade social, à margem de reunião multilateral; c) seminário de Funcionários e Peritos em Questões Populacionais do BRICS; d) reunião de Peritos antidrogas; e) reunião de Peritos dos BRICS sobre Cooperação Anticorrupção à margem de reunião multilateral. Sugerem como novas áreas de cooperação: i) reconhecimento mútuo de Graduações e Diplomas de Ensino Superior; ii) Trabalho, Emprego, Seguridade Social, Políticas Públicas e Inclusão Social; iii) Diálogo de planejamento de Política Externa; iv) Seguro e Resseguro; v) Seminário de Peritos em E-commerce (BRICS, 2014).

2.4 Perspectivas para o BRICS e o contraponto em relação ao IBAS

Analisando a agenda de cooperação BRICS, pode-se perceber sua peculiaridade em relação às demais iniciativas de cooperação Sul-Sul empreendidas pelo Brasil nas décadas

anteriores aos anos 2000. Assim como o IBAS, a agenda de cooperação BRICS pode ser dividida em três grandes áreas de cooperação: coordenação política extrabloco em organismos multilaterais; cooperação para o desenvolvimento intra-bloco por meio de encontros setoriais; e cooperação para o desenvolvimento com terceiros países. Outro elemento em comum em relação ao IBAS e que é essencial para entender o agrupamento é sua baixa institucionalidade. Assim, o BRICS não conta com sede, secretariado fixo ou regras vinculantes, mas sim com um sistema rotativo de presidência, o que garante baixos custos de adesão por parte do Brasil em comparação aos ganhos possíveis.

O BRICS ainda possui peculiaridades no sentido de ocupar uma posição de bastante destaque na política internacional tendo em vista seu peso econômico e representatividade política regional e ter sido o desdobramento político do que antes era apenas uma orientação para investimentos financeiros. Nesse sentido, Reis (2012) recorda que assim como fora lançado o acrônimo BRICS, vários outros foram anunciados e, diferentemente desse, não se tornaram espaços de diálogo político. A autora, que foi também a primeira diplomata a ocupar o posto de sherpa do Brasil no BRICS, ressalta que o principal gatilho que instigaria a cooperação teria sido a atuação dos chanceleres russo e brasileiro, Sergey Lavrov e Celso Amorim (REIS, 2012).

Diferentemente do IBAS, o BRICS venceu o ceticismo internacional quanto à possibilidade de cooperação em temas variados. Ainda que a coordenação em temas financeiros seja o centro principal da agenda do grupo até o momento, o fato de a coalizão não ter se desmanchado ou diminuído sua interação após os acordos de 2010 e, em contrapartida, ter sustentado um crescimento continuado da agenda de cooperação, demonstra a vontade política de aprofundar e estender a cooperação para outros temas e níveis. Esse último ponto é importante de ser ressaltado: a expansão da agenda de cooperação não ocorre apenas em nível horizontal, no sentido de aumento de temas a ser tratados, até porque esse tratamento pode ocorrer de forma superficial. A agenda cresceu também verticalmente, uma vez que aprofunda as modalidades de cooperação em um mesmo grande tema, agregando mecanismos de cooperação intra e extra bloco. Ademais, o formato de presidência rotativa com a instituição da emissão de declarações de Cúpula e planos de ação anuais proporcionam maior organização e estabilidade para o avanço do processo de cooperação, o que não se estabeleceu no IBAS, tendo sido emitido apenas um plano de ação, o de Nova Delhi, em 2004.

Nesse sentido, é possível afirmar que, se não houvesse vontade política, o BRICS poderia ter sido uma coalizão mais parecida com o tipo aliança (NARLIKAR, 2003) e,

portanto, mantido sua cooperação apenas no sentido de coordenar posições em prol de uma reforma no regime financeiro internacional, o ambiente mais natural de cooperação. No entanto, em vez de limitar-se apenas a um regime ou apenas ao âmbito da cooperação extrabloco em organismos multilaterais, seus membros tem trabalhado em favor de um *confidence building* (ou construção de confiança) o que promove *spillovers* (desdobramentos positivos) de cooperação tanto para novos temas quanto para novos níveis.

Em entrevista, o ministro Celso Amorim afirmou que, diferentemente do BRICS, desde o início percebeu muita identidade entre os membros do IBAS e que o Fórum era uma realidade nova quando da sua criação, tendo em vista que se tratava de um grupo pequeno de países em desenvolvimento, com o objetivo de cooperar em vários níveis e agendas desde sua concepção. O ministro mencionou que China e Rússia cortejavam o IBAS e que, em alguma medida, o grupo poderia causar ciúmes aos outros pelo discurso sustentado em defesa do desenvolvimento em conformidade com regimes democráticos e multiétnicos, com possibilidades de cooperação em temas sensíveis para chineses e russos, como direitos humanos e defesa da democracia. Amorim conta que o próprio chanceler Russo Sergey Lavrov pedia para se reunir com o grupo e que, em resposta, defendia que o grupo mantivesse sua unidade e que encontros com outros países de fora do IBAS deveriam manter o formato G3+1. Ao formar-se o BRIC, no entanto, Rússia e China conseguem entrar no IBAS por outros meios e gradualmente incluir no BRIC os temas antes exclusivos ao IBAS, o que favorece um esvaziamento da agenda IBAS (AMORIM, 2015).

O ministro ainda acredita que IBAS e BRICS desempenham papéis diferentes e deveriam se manter como iniciativas independentes. Enquanto o BRICS tem a capacidade diferencial de empregar o *hard power* (poder de coerção) econômico em diálogos com o G20 financeiro e em resultados práticos em prol da reforma dos regimes internacionais, por exemplo, o IBAS possui um *soft power* (poder de atração) em negociações entre ocidente e oriente ou entre desenvolvidos e em desenvolvimento (AMORIM, 2015). Nesse sentido, menciona, por exemplo, o papel nada trivial que o IBAS desempenhou nas negociações internacionais do conflito árabe-israelense, tendo sido os únicos países em desenvolvimento não árabes convidados a participar da Conferência de Anápolis e, em 2010, quando do acirramento da crise nos territórios palestinos ocupados, é no IBAS que ministro palestino busca apoio político para a tarefa de sensibilizar a opinião pública internacional quando vem até o Brasil tomar um café da manhã com os líderes do Fórum (AMORIM, 2015).

Sobre essas questões, o ministro descreve em um de seus livros:

O ministro das Relações Exteriores da Autoridade Palestina, Riyad al-Maliki, atravessou meio mundo para participar de um café da manhã de trabalho em Brasília com os ministros do Ibas por ocasião da cúpula Ibas/Brics, em 2010. A estreita concertação dentro do Ibas levaria, inclusive, a um pronunciamento conjunto do grupo sobre a Palestina no âmbito das Nações Unidas. O Ibas também se distinguiu em ações de cooperação Sul-Sul em benefício de países mais pobres, com projetos no Haiti (que foram duas vezes premiados pelo Pnud), na Guiné-Bissau e na Palestina, entre outros. Com os Brics, ao qual de certa forma antecedeu e com o qual coexiste, e também com o Basic nas negociações climáticas, o Ibas constitui um importante tijolo da vasta construção, ainda incompleta de uma geografia política e econômica mais equilibrada do mundo.” (AMORIM, 2013, p.119-120.)

Conforme discutido no capítulo anterior, o Brasil busca estratégias de inserção internacional que permitam o aumento do seu poder de barganha, fortaleçam sua imagem enquanto liderança no Sul Global e favoreçam o seu desenvolvimento interno. É possível, portanto, identificar a existência de interesses centrais da PEB que têm no IBAS e no BRICS apoios importantes. No entanto, considerando os objetivos da política externa brasileira, pode-se afirmar que IBAS e BRICS – apesar de estruturados de forma bastante semelhante como arranjos de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes – se inserem em estratégias, ou lógicas, possivelmente distintas.

Por um lado, o IBAS contribuiria para a manutenção da imagem brasileira como país em desenvolvimento, que ainda enfrenta problemas típicos do Sul Global e com o qual as demais nações em desenvolvimento se identificam; de modo a contribuir, em última instância, para a imagem do Brasil como liderança importante do mundo em desenvolvimento, presente em vários regimes, inclusive em termos ideológicos e de reconhecimento mútuo de identidades. A ideia se sustentaria a partir da análise dos resultados obtidos pelo IBAS e pelo *soft power* que ele representa: até o presente momento, com destaque para as ações no âmbito da cooperação para o desenvolvimento materializada pelo Fundo IBAS de combate à fome, e pela cooperação setorial e pelo papel mediador de negociações internacionais (FLEMES, 2012; ALDEN; VIEIRA, 2012; HIRST; LIMA; VIEIRA, 2012).

Por outro, o BRICS proporcionaria ao Brasil uma posição de potência emergente mais consistente, uma vez que agrega peso à posição brasileira enquanto um ator relevante nas relações internacionais, capaz de contribuir para o fornecimento de bens públicos internacionais e o qual merece mais espaço na formulação da agenda internacional. Para além, argumenta-se que a atuação do BRICS está mais associada a questões de *hard power* econômico, considerando a cooperação em temas que tratem da governança econômica e financeira internacional. A esse respeito, em entrevista, o Embaixador José Alfredo Graça

Lima declarou que:

Cada agrupamento deve ser visto com seus méritos específicos e deve atuar com suas vantagens comparativas. No caso brasileiro, nenhuma dessas coalizões abrange na integralidade os princípios definidos na Constituição que devem orientar as relações internacionais do país (GRAÇA LIMA, 2015).

O BRICS tem apresentado discursos em defesa da autonomia nacional e da não intervenção em assuntos domésticos em espaços como o Conselho de Segurança da ONU. No entanto, convictos dos interesses nacionais importantes especialmente de China e Rússia, alguns dos representantes brasileiros entrevistados apresentaram preocupação com a posição do Brasil na coalizão, o qual tem que demonstrar apoio, ou ao menos não rechaçar, posturas problemáticas – como a postura Russa em relação à Criméia. Há, inclusive, uma percepção entre alguns dos diplomatas entrevistados de que especialmente a Rússia tem pressionado para uma securitização da agenda do BRICS, o que parece não estar de acordo com os interesses dos demais, inclusive da China, que emprega a coalizão em favor do aumento do seu *soft power* e de uma aproximação política que não cause alardes tanto na África quanto na América Latina.

Apesar de incluírem em suas declarações temas que anteriormente eram marcantes no IBAS, como questões relacionadas aos direitos humanos, à demanda por reforma no Conselho de Segurança da ONU e ao apoio à Índia, Brasil e África do Sul para desempenharem papéis mais protagônicos nas Nações Unidas, há ceticismo tanto entre acadêmicos quanto diplomatas que o BRICS possa de fato assumir uma postura em defesa da reforma do Conselho. Segundo Amorim (2013):

Isso torna o constante diálogo do Ibas nesse campo muito mais claro e frutífero do que as discussões dos Brics a respeito, até aqui relativamente estereis em virtude dos interesses dos dois membros permanentes que o compõem. Em que pese à relativa coesão que os Brics mantêm em temas ligados à soberania e à não intervenção, o Ibas detém maior capacidade de mediação, até porque a transição democrática vivida por suas sociedades lhe permite guardar distância tanto da arrogância política típica dos ocidentais (“o lado certo da história”) quanto da intransigência dos que, como China e Rússia, demonstram mais dificuldade com temas de apelo universal, caso dos direitos humanos. A dificuldade provém sobretudo da China, seja em função de suas complexas relações com o Japão, seja por uma rivalidade não expressa com a própria Índia. A par disso, Rússia e China revelam pouco entusiasmo em compartilhar o poder que detêm no “clube exclusivo” dos cinco membros permanentes (AMORIM, 2013, p.118-199).

Entusiasta do IBAS, Amorim (2013) ainda completa: “Mais do que um mero precursor dos Brics, o Ibas segue sendo um vetor de criatividade e humanismo da política externa brasileira, que a distingue da diplomacia de nações predominantemente ou exclusivamente

movidas pelos ditames da *realpolitik*” (AMORIM, 2013, p.121-122). Assim, considerando a situação ambivalente de coexistência de elementos de potência e país em desenvolvimento em potências médias ou países emergentes (HURRELL, 2013) e da crise de representatividade perante outros países de menor desenvolvimento relativo, acredita-se que o IBAS fortalece a imagem do Brasil como país em desenvolvimento, que ainda enfrenta problemas típicos do Sul Global e com o qual as demais nações em desenvolvimento se identificam; de modo a contribuir, em última instância, para a imagem do Brasil enquanto liderança legítima do mundo em desenvolvimento. Por outro lado, o BRICS proporcionaria ao Brasil uma posição de potência emergente mais consistente, uma vez que agrega peso à posição brasileira como um ator capaz de exercer *hard power* e que está disposto a arcar com custos de fornecimento de bens públicos internacionais.

Assim, IBAS e BRICS consistem em coalizões pequenas, pouco institucionalizadas (mas com possibilidade de institucionalização, como no Banco dos BRICS) e com interesse em encontrar e articular diversas áreas de cooperação, com irradiações da cooperação setorial (ou intra-bloco) para a cooperação extrabloco e vice-versa. Portanto, além de representarem um novo ímpeto de aproximação ao Sul pela política externa brasileira e, concomitantemente, a consolidação da imagem de potência emergente; o IBAS e o BRICS também apresentam uma novidade para o padrão de Cooperação Sul-Sul observada na segunda metade do Século XX, aliando a busca por coordenação em regimes internacionais a iniciativas de cooperação setorial e de cooperação para o desenvolvimento com países de menor desenvolvimento relativo.

Apesar das demandas por reforma e democratização do sistema, é importante ressaltar que países emergentes, e mais especificamente os BRICS, não oferecem uma alternativa à ordem institucional vigente (FONSECA JUNIOR, 2012; XIAOYU, 2012; NIU, 2013) inclusive não estando dispostos a arcar com os custos de patrocínio de uma nova ordem. Nesse sentido, o Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas não representam uma alternativa ao Banco Mundial e ao FMI; assim como o Fundo IBAS de combate à fome não representa alternativa às iniciativas de cooperação coordenadas pela OCDE, mas consistem em iniciativas complementares, de cunho reformista (ROBERTS; ARMIJO; KATADA, 2015) e ainda de proporção internacional tímida.

Não houve consenso entre os diplomatas entrevistados a respeito dos efeitos que o cenário internacional atual de incerteza e de perda relativa de importância econômica e política dos emergentes prejudicaria ou favoreceria a cooperação nos agrupamentos. Para alguns, o contexto é desfavorável e prejudicial à aproximação com os países em

desenvolvimento e a guinada em direção ao Sul teria sido mal calculada e a aproximação política com os BRICS teria colocado o país em uma posição delicada em temas nos quais o Brasil, historicamente, se alinharia com o bloco ocidental. Por outro lado, alguns outros diplomatas apontaram que as evoluções na conjuntura internacional podem representar oportunidades para novas modalidades de cooperação a fim de, inclusive, contornar as novas dificuldades encontradas.

De modo geral, os burocratas entrevistados apresentaram uma visão de que o Brasil possuiria mais aspectos em comum com o IBAS e que a cooperação entre esses países ocorreria de forma mais natural, com a possibilidade de identificar a existência de identidades comuns. No entanto, um deles afirmou que já na cúpula IBAS de 2011 pouco fora dito e proposto e que, quando os demais países foram procurados para os preparativos da cúpula de 2013, não teria havido grande interesse em firmar o encontro, tendo sido mantidos apenas os encontros às margens da Assembleia Geral.

Todos os diplomatas entrevistados consideraram a cooperação Sul-Sul indispensável para os objetivos e a grande estratégia da política externa brasileira, bem posicionam o BRICS entre as iniciativas de maior importância nas quais o Brasil se engaja, mesmo considerando as poucas identidades a priori entre esses países. O IBAS, por outro lado, foi considerado importante mas não indispensável à grande estratégia da política externa brasileira por todos os entrevistados, com exceção do ex-chanceler Celso Amorim, que considera a iniciativa igualmente indispensável. Os referidos elementos reforçam a percepção de que o BRICS tem tomado espaço de cooperação na agenda brasileira antes ocupado pelo IBAS e, quando questionados do motivo de tal ocorrido, os diplomatas destacaram, conforme esperado, a maior proeminência do BRICS, a sobreposição de temas e suas fortes repercussões sobre a opinião interna e internacional.

Essas e outras questões serão melhor debatidas no próximo capítulo da dissertação, o qual – após este panorama inicial - apresentará uma análise mais sistemática e recortada de iniciativas específicas dos três níveis da chamada estratégia de cooperação em múltiplas frentes: coordenação política extrabloco, cooperação setorial intra-bloco, cooperação para o desenvolvimento com terceiros.

3. A ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL EM MÚLTIPLAS FRENTE

Este capítulo tem por objetivo descrever o modelo de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes na política externa brasileira a partir de um estudo da cooperação nos grupos IBAS e BRICS, no período 2003 a 2014. O modelo parte da percepção de que a cooperação Sul-Sul na política externa brasileira se expandiu tanto em nível horizontal (inclusão de vários temas no âmbito de uma mesma iniciativa) quanto em nível vertical (incluindo entes subnacionais, diversas agências governamentais e algumas organizações da sociedade civil).

Conforme descrito no capítulo 1, antes dos anos 2000, a cooperação Sul-Sul na política externa brasileira parecia estar concentrada em âmbitos diferentes muito bem definidos, de modo que a coordenação política encontrava-se, em grande medida, desconectada das iniciativas de cooperação para o desenvolvimento. Assim, as coalizões Sul-Sul dos anos 1960 e 1970 incluíam um grande número de países e tinham dificuldades de articular posições e cooperação em diversos temas e níveis.

As coalizões IBAS e BRICS, no entanto, nas quais o Brasil atua como ente importante de articulação e proposição, apresentam uma agenda de cooperação bastante ampla, tanto horizontal quanto verticalmente, estando dividida, conforme descrito no capítulo 2, em três áreas principais: coordenação política extrabloco, cooperação para o desenvolvimento intrabloco e cooperação para o desenvolvimento com terceiros. Ademais, a estrutura institucional dessas iniciativas é considerada simples, sem a existência de sede, secretariado fixo ou acordo constitutivo com determinações vinculantes. Assim, muitos diplomatas entrevistados ressaltaram que o Brasil tem, por meio desses arranjos, a possibilidade de aumentar seu poder de barganha e visibilidade internacional e ampliar sua agenda de cooperação com os países dos grupos em um nível que não seria atingido apenas bilateralmente, com custos relativamente baixos.

No entanto, o modelo parece apresentar limitações. Como se verá a seguir a partir da comparação entre as três áreas das agendas IBAS e BRICS, a cooperação ainda está fortemente atrelada ao Estado e à vontade política dos líderes, o que a torna vulnerável a mudanças contextuais e de orientação governamental. Em determinados casos, algumas áreas de cooperação pareceram ter sido criadas por demanda dos chanceleres ou dos presidentes, não havendo uma necessidade a priori por parte das sociedades ou ministérios que fosse capaz de incentivar implementação e manutenção da área. Ademais, apesar de ser considerada de baixo custo, a articulação nessas iniciativas demanda insumos que são, por vezes, escassos ao

Estado: vontade política, orçamento para realização de reuniões e projetos conjuntos, pessoal capacitado, organização e estruturação burocrática que permitam um acompanhamento sistemático das atividades. A carência de alguns desses elementos será observada na cooperação no IBAS e no BRICS, sendo apontadas como fatores que impedem uma cooperação mais efetiva nos três diferentes âmbitos.

Segundo entrevista com o ex-chanceler Celso Amorim, o IBAS foi uma iniciativa considerada inovadora para o período, considerando todos os elementos mencionados acima, bem como o fato de seus países consistirem grandes democracias em desenvolvimento, o que agrega *soft power* à sua imagem e atuação. Conforme discutido anteriormente, a concepção da agenda IBAS foi ampla desde o início, partindo do pressuposto de que, dado que consistem em países com realidades semelhantes em suas respectivas regiões e no contexto da política internacional, poderiam encontrar, por meio do diálogo, vários temas passíveis de cooperação, coordenação política e troca de melhores práticas entre si. A proposta de incluir, também, uma iniciativa de cooperação para o desenvolvimento com terceiros pode ser encontrada desde o início, o que demonstra que a concepção da agenda IBAS já considerava o tripé de cooperação em múltiplas frentes, demonstrando também uma preocupação de inclusão das sociedades civis como forma de reforçar a ideia de que se tratava de um grupo composto por grandes democracias.

A agenda BRICS, por outro lado, esteve principalmente centralizada, ao menos no início, em temas de cooperação financeira, especialmente referentes à coordenação política em prol da reforma do regime financeiro internacional. Segundo Stuenkel (2015, p.63) a cooperação financeira no BRICS gerou confiança entre os países, permitindo que a cooperação se estendesse a outros temas, podendo ser argumentado, ainda, que esses países foram capazes de atuar enquanto formuladores da agenda financeira.

Roberts, Armijo e Katada (2015, p.10) apontam seis casos de esforços de cooperação no tema financeiro no âmbito do BRIC/BRICS entre o período 2008-2014: 1) pressões conjuntas para reformas nas cotas do FMI; 2) indicação e apoio de candidatos comuns para as eleições à diretoria do FMI e do Banco Mundial; 3) reduzir a hegemonia da moeda americana; 4) desconcentrar a vigilância do FMI da China e redirecioná-la também para os EUA e o ocidente; 5) estabelecer instituições financeiras multilaterais alternativas; 6) apoiar a Rússia na resistência contra sanções financeiras do ocidente (ROBERTS, ARMIJO, KATADA, 2015, p.10). O sucesso ou fracasso da tentativa de cooperação em cada uma dessas situações é analisado pelo referido trabalho e empregaremos alguns de seus elementos para a condução

desta análise, cada qual das iniciativas sendo incluída nos âmbitos de cooperação intra ou extrabloco respectivo.

Atualmente, a agenda BRICS encontra-se em visível expansão, tendo incorporado, inclusive, alguns pontos da agenda IBAS, como também será discutido a seguir. Assim, a fim de compreender se e como funciona a estratégia brasileira de cooperação em múltiplas frentes, serão tratadas cada uma das áreas separadamente, considerando as iniciativas de ambos agrupamentos para o setor específico. Assim, o capítulo está dividido em três grandes tópicos: 1) Iniciativas de Coordenação Política em Organismos Internacionais (para o IBAS e para o BRICS); 2) Iniciativas de Cooperação Setorial Intra-bloco (para o IBAS e para o BRICS); 3) Iniciativas de Cooperação para o Desenvolvimento com Terceiros (para o IBAS e para o BRICS).

3.1 Iniciativas de Coordenação Política em Organismos Internacionais

O primeiro elemento da chamada estratégia de cooperação em múltiplas frentes em arranjos de cooperação Sul-Sul será a coordenação política em organismos internacionais, ou a atuação como coalizões. Dentre os três elementos que constituem o modelo proposto neste trabalho, esse parece ser o mais frágil, uma vez que, apesar de consistir em uma base para os demais, a coordenação política no âmbito dos grupos parece não ter provocado mudanças nos posicionamentos tradicionais desses países nas principais agendas internacionais.

É importante considerar que a menção de vários temas políticos nas declarações de cúpula não significa que houve concertação política por meio dos agrupamento, podendo indicar que havia coordenação a priori, o que significa que esses países poderiam se posicionar da mesma forma em votações e negociações internacionais sem que houvesse o agrupamento.

A questão é, portanto, complexa de ser definida, uma vez que a existência do agrupamento não parece ter promovido mudança estrutural nos posicionamentos desses países, dado que seus interesses nacionais ainda prevalecem quando se tratam de negociações distributivas ou que tenham caráter vinculante. No entanto, parece válido considerar a existência de posicionamentos comuns em diferentes agendas, dada a possibilidade de aumento do poder de barganha quando esses países atuam enquanto coalizão em organismos internacionais.

Considerou-se os seguintes critérios na análise da coordenação política dos agrupamentos: existência de declarações conjuntas às margens de determinado comitê, fórum ou instituição; a possibilidade de existência de interesses em comum a priori; espaço dedicado

ao tema nas declarações de cúpula; a obtenção (ou não) de resultados ou reconhecimento a partir da coordenação.

3.1.1 A coordenação política extrabloco no IBAS

Conforme debatido no capítulo anterior, os países do IBAS tiveram, em 2001, uma atuação bem sucedida como coalizão G3, na época da quebra das patentes farmacêuticas e dos debates acerca do acordo TRIPS. É possível dizer que a cooperação naquele momento aproximou esses países e poderia ter influenciado, em algum nível, a constituição do Fórum de Diálogo IBAS.

Desde sua constituição, o IBAS tem buscado se posicionar a respeito dos mais diversos temas da agenda internacional. Conforme demonstrou a revisão de declarações ministeriais e de cúpula do capítulo anterior, pode-se afirmar que os diálogos no grupo tratam de agendas de segurança, comércio, meio ambiente, governança, direitos humanos e até temas significativamente controversos entre os países do próprio agrupamento, como questões nucleares.

Assim, considerando a revisão já apresentada no capítulo anterior, um ambiente importante de articulação desses países foi a Rodada Doha da OMC, na qual faziam parte do G20 comercial e foram liderança central para a coordenação no grupo. Em entrevista com Celso Amorim, o diplomata ressaltou que apesar de o IBAS não poder ser denominado *core* do G20, dado que membros como a Argentina eram também bastante importantes para a articulação e coesão no grupo, houve desdobramentos positivos da construção de confiança no âmbito do IBAS para a cooperação no G20 (e vice-versa). É possível identificar a busca por coordenação desses países na OMC, especialmente porque as declarações de cúpula e ministeriais apresentam trechos significativos destinados ao tema, o que pode indicar uma busca por coordenar posições. Os interesses na pauta agrícola, no entanto, são divergentes entre Brasil e Índia, o que impediu que o IBAS compusesse posições no tema com o desenrolar da Rodada, conforme mencionado anteriormente. Nesse aspecto, a coordenação no âmbito do IBAS parece, então, ter sido fraca nas capacidades de promover maiores consensos.

O grupo tem, ainda, coordenação conhecida em prol da reforma das Nações Unidas, especialmente de seu Conselho de Segurança, articulando-se tanto no âmbito da Assembleia Geral, às margens da qual se reúnem periodicamente, quanto em suas reuniões exclusivas. É importante considerar que Brasil e Índia fazem parte da coalizão G4 a qual, juntamente com Alemanha e Japão, apresenta posições demandantes em favor da reforma no Conselho. A África do Sul, por sua vez, evita apontar a si mesma oficialmente enquanto candidata a uma

vaga permanente, tendo em vista as tensões que tal declaração poderiam provocar no âmbito da União Africana, grupo com o qual o país apresenta maior coesão política. O IBAS, no entanto, apresenta em suas declarações a demanda pela ampliação de assentos permanentes e não permanentes, que incluam países da África, Ásia e América Latina, de modo a tornar a instituição mais democrática e compatível com a realidade contemporânea, e declaram apoio às respectivas candidaturas para assentos permanentes no comitê.

Em entrevista com o Ponto Focal brasileiro no IBAS, o Embaixador José Alfredo Graça Lima²⁹, um ponto ressaltado de atuação do grupo como coalizão foi no conflito árabe-israelense, especialmente no que consiste a defesa da constituição do Estado Palestino. Assim, o IBAS atuou como coalizão no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), em março de 2009, em prol da defesa dos direitos humanos nos Territórios Palestinos Ocupados, além de emitir constantemente em suas declarações de cúpula e na AGNU o referido posicionamento. Vale lembrar que os países do IBAS foram os únicos não árabes convidados a participar da Conferência de Anápolis, bem como foram procurados pelas autoridades palestinas na busca de apoio político no tratamento da crise dos territórios palestinos ocupados, questões também tratadas no capítulo anterior (AMORIM, 2015).

Ainda no CDH, em 2009, o grupo conseguiu a aprovação por consenso de um projeto de sua iniciativa que tratava do acesso a medicamentos como ponto fundamental para realização do direito à saúde. Esse tipo de articulação ocorreu especialmente às margens da Assembleia Geral da ONU, onde seus representantes se encontravam periodicamente e emitiam declarações ministeriais.³⁰

Apesar da variada gama de temas e da relevância do posicionamento desses países na dinâmica negociadora internacional, representando alto *soft power* enquanto três democracias em desenvolvimento, os resultados objetivos da coordenação política em organismos multilaterais do IBAS parecem ser pouco palpáveis. É notável, no entanto, que o agrupamento agregou peso a negociações em prol da inclusão da pauta de desenvolvimento nas mais diferentes agendas, bem como reforçou a coordenação a apresentou posições propositivas no que se refere à reforma das nações unidas e, especialmente, seu Conselho de Segurança. No entanto, não foram encontrados casos de coordenação com resultados relevantes que pudessem ser tratados com minúcia neste capítulo, diferentemente do que ocorre nas demais

²⁹ Entrevista realizada em Brasília, no dia 27 de março de 2015.

³⁰ As posições no âmbito do Conselho de Segurança de 2011 e uma abordagem geral da postura desses países na Assembleia Geral será tratada no trecho de BRICS, entendendo, inclusive, que não há coordenação significativa nesses âmbitos entre os países do IBAS.

áreas da agenda de cooperação e da coordenação política extrabloco no BRICS, como se verá a seguir.

3.1.2 A coordenação política extrabloco no BRICS

Para autores como Viola (2014), o BRICS não poderia ter uma atuação consistente como grupo devido à heterogeneidade entre os membros. O autor destaca que as nações concordam apenas em aumentar seu percentual de contribuições e influência no âmbito do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Para outros temas como o regime de comércio, as negociações de liberalização na OMC, Brasil, China e África do Sul sustentam posturas em favor da liberalização ao passo que Índia e Rússia sustentam posicionamentos mais protecionistas. No mercado agrícola, de importância central para a economia brasileira, o Brasil sustenta uma posição liberalizante, o que contrapõe os interesses chineses e indianos. A China, por sua vez, sustenta uma abertura generalizada de mercados manufaturados, o que acarretaria oposições dos demais. Finalmente, a Índia, seria a única que se coloca em defesa da abertura dos mercados para a área de tecnologia da informação (VIOLA, 2014). Apesar da questão constar nas declarações de cúpula do grupo desde 2011 e das pressões por parte de Brasil, Índia e África do Sul, Viola (2014) afirma ainda que a reforma do Conselho de Segurança não tem apoio de fato dos chineses e russos. Por outro lado, ressalta que esses países encontram um ponto de defesa comum no que tange o apoio à não-intervenção em questões internas a outros países.³¹

O Embaixador Graça Lima declarou, em entrevista, que enquanto a coordenação extrabloco em temas como a reforma do Conselho de Segurança da ONU e em temas de governança na internet é difícil no âmbito do BRICS, a agenda financeira é considerada simples, como esperado. Ressaltou que houve diálogos profícuos no âmbito de resoluções no Conselho de Segurança referentes ao R2P na Líbia e à transferência de tecnologias que permitam aumentar a disponibilidade de medicamentos de baixo custo em países em desenvolvimento (GRAÇA LIMA, 2015).

Considerando, então, os temas nos quais se considera possível ter ocorrido

³¹Cabe, ainda, mencionar a existência da coalizão BASIC (integrada por Brasil, África do Sul, Índia e China) nas negociações internacionais do clima. A coalizão, na qual a China tem desempenhado liderança importante, apresenta posições relativamente favoráveis à descarbonização da economia internacional, mesmo todos sendo dependentes de combustíveis fósseis em sua matriz energética (VIOLA, 2014). Ainda que todos os seus países estejam no BRICS, exclui-se sua atuação da análise deste trabalho uma vez que se assume que se tratam de coalizões independentes e, especialmente, que o BASIC não tem a intenção de se tornar uma coalizão abrangente de cooperação intra e extrabloco. Para uma análise mais completa da coalizão BASIC, checar: HALLDING et al (2011).

cooperação, serão analisados na categoria “coordenação política extrabloco” a cooperação em temas econômico-financeiros, notadamente no G20 financeiro em prol da reforma do FMI e do Banco Mundial; bem como a cooperação em temas de não intervenção, considerando tanto uma análise acerca da presença concomitante de todos os BRICS no Conselho de Segurança em 2011 quanto o relativo apoio contra o isolamento da Rússia considerando temas sensíveis como a Criméia.

3.1.2.1 O BRICS em Temas financeiros: G20, FMI e Banco Mundial

Mesmo que a primeira cúpula já estivesse agendada desde antes de 2008, não parece haver dúvidas nos ambientes acadêmico e diplomático de que a crise econômica e financeira internacional tenha sido um grande motor do avanço da articulação entre os países do BRIC. Stuenkel (2014, p.2) ressalta que, a partir da segunda metade dos anos 2000, torna-se impossível obter consensos ou resoluções legítimas em agendas globais importantes sem a participação de países como Brasil, Índia e China. Em 2008, essa situação se aprofunda a partir de uma demonstração mais explícita da crescente importância dos emergentes quando o G8 é substituído pelo G20 financeiro como a principal arena de debate sobre temas econômico-financeiros. O BRIC passa, então, a se articular ativamente no sentido de promover reformas no FMI e Banco Mundial agora enquanto membros efetivos do principal ambiente de articulação no tema.

A fim de analisar a coordenação política do agrupamento no tema é necessário considerar que, apesar de preferências não totalmente convergentes, há pontos em comum entre os interesses dos membros do grupo, de modo a garantir a cooperação na área financeira e a busca por uma política comum nesse tema. Além disso, mesmo que haja interesses convergentes, é possível considerar que a coordenação política no tema não é trivial, pois, se bem sucedida, se transforma em uma contribuição do BRICS no sentido de influenciar normas, regras e instituições de governança financeira ou política internacional.

Assim, diferentemente do que ocorria no passado, a crise econômica de 2008 impulsionou uma agenda frequente de reuniões entre os BRIC e, a partir da reunião em São Paulo em 2008, os ministros das finanças do agrupamento se reúnem quatro vezes em quatro meses. No contexto da crise econômica global, tal articulação leva a uma visível coordenação política no âmbito do G20 financeiro em Abril de 2009, quando conseguem atuar como definidores da agenda, influenciando significativamente a declaração final do grupo das 20 maiores economias do mundo, tanto em seu nível ministerial quanto de cúpula (STUENKEL, 2015). Nesse sentido, Baumann (2015, p.12) ressalta que a coordenação política entre os

países do BRIC anterior às reuniões do G-20 tem sido mais intensa que entre países localizados na mesma região.

Então, dentre as modalidades de cooperação na área financeira no BRICS levantadas por Roberts, Armijo e Katada (2015), consideraremos e analisaremos como iniciativas de coordenação política extrabloco as iniciativas 1 e 2, a saber: pressões conjuntas para reformas nas cotas do FMI, e indicação e apoio de candidatos comuns para as eleições à diretoria do FMI e do Banco Mundial.

A iniciativa de pressão conjunta pela reforma das cotas do FMI foi considerada como iniciada em 2009 e continuada até o presente, até o momento com êxito na coordenação política mas sucesso limitado no alcance de resultados (ROBERTS; ARMIJO; KATADA, 2015, p.10). Isso acontece, pois, ainda no início de 2009, o então diretor do FMI declara a necessidade de duplicar ou triplicar as reservas da instituição (com a expectativa que chegasse a US\$500-US\$750 bilhões). À época, o BRIC emite um pronunciamento afirmando que seus países estariam dispostos a ampliar suas contribuições em troca de um aumento de seu poder de voto no FMI e no Banco Mundial e declaram ainda no primeiro semestre daquele ano a possibilidade de adquirir títulos de US\$10 bilhões (Brasil, Rússia e Índia) e US\$ 50 bilhões (China) (ROBERTS; ARMIJO; KATADA, 2015, p.11).

A partir de negociações no âmbito do G20 financeiro e de coordenação política entre representantes dos BRICS anteriores a essas reuniões, um acordo de ampliação capital do FMI é alcançado em 2010, o qual incluía também uma realocação de 3,3% de cotas dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. O acordo, no entanto, acabou nunca sendo ratificado pelos Estados Unidos, o que leva à conclusão de que, apesar de uma coordenação política bem articulada entre os BRICs – inclusive considerando que a Rússia aceita diminuir suas cotas ainda compatíveis com sua antiga realidade de União Soviética em prol do fechamento do acordo -, o objetivo final de reforma das cotas não foi alcançado. De forma semelhante, nas negociações pela reforma do Banco Mundial, a China aceita receber um aumento inferior ao que de fato poderia requerer considerando as proporções de sua economia, o que pode ser considerado um indício de coordenação política entre os BRICS na área financeira (ROBERTS; ARMIJO; KATADA, 2015, p.11-12).

À época do início das reuniões de coordenação, ainda em 2008, as demandas do BRIC como coalizão no âmbito do G20 Financeiro já buscavam a reforma do FMI, a partir da percepção de que o mesmo possuía uma quantidade insuficiente de reservas e uma distribuição de cotas não compatível com a realidade econômica internacional do período. Os países do grupo se dispõem, então, a injetar maior quantidade de recursos na instituição, dado

que possuem uma quantidade elevada em reservas internacionais, mas desde que fosse aprovado o aumento das cotas na instituição até Janeiro 2011. Com relação ao Banco Mundial, demandam o fim da segunda fase da reforma até Abril de 2010. Outro elemento defendido pelo grupo desde as primeiras reuniões é a realização eleições em ambas instituições de forma aberta e meritocrática, sem predeterminações regionais. Acordam intensificar a cooperação em temas financeiros, inclusive por meio do intercâmbio de informações e de encontros de coordenação anteriores às reuniões do FMI e do Banco Mundial em 2009.

Como resultado dessa coordenação política do BRIC no G20 e também do crítico cenário econômico e financeiro internacional, em 2010 foi aprovada a reforma das cotas a qual, segundo Stuenkel (2015), beneficiaria em mais de 6% as potências emergentes (considerando a realocação de cotas e o aumento de capital). O autor destaca, ainda, que a China possuiria a terceira maior cota, posição previamente ocupada pela Alemanha, enquanto Rússia, Índia e Brasil estariam entre as 10 maiores cotas da instituição (STUENKEL, 2015).

Cabe rápida menção ao que o ministro brasileiro Guido Mantega chamou de “guerra cambial”, quando, em 2010, estadunidenses acusavam os chineses de desvalorização artificial da moeda e, assim, de causar efeitos negativos sobre o mercado internacional ainda instável do pós-crise de 2008. Segundo Stuenkel (2015, p.67), a questão foi um motivo de controvérsia e frequentes reuniões de negociação também no âmbito do BRIC, uma vez que brasileiros e indianos sentiam-se prejudicados pela política de desvalorização artificial da moeda chinesa. No entanto, após algum período de negociações, o grupo passou a defender a posição chinesa no mercado internacional, o que poderia ser apontado como um momento no qual houve composição política entre os BRIC (STUENKEL, 2015, p.67).

A segunda iniciativa apontada por Roberts, Armijo e Katada (2015) seria a de apoio à nomeação de candidatos comuns e favoráveis à reforma do regime para as eleições de diretor do FMI e do Banco Mundial. A iniciativa de coordenação e a obtenção de sucesso são consideradas igualmente falhas, uma vez que em 2011 tem-se novamente a eleição de um europeu para o cargo no FMI (Christine Lagarde) e a perda da oportunidade de apoiarem conjuntamente um mesmo candidato. Os concorrentes eram Stanley Fischer, americano e alto funcionário do FMI; Agustín Carstens, presidente do Banco Central mexicano; e Christine Lagarde, ministra das finanças francesas. O processo eleitoral foi atípico, pela primeira vez com campanha aberta pelo cargo. A candidata francesa buscou apoio dos BRICs, mas os países inicialmente preferiram não se manifestar e a candidata teve, ao final, o apoio aberto apenas de Brasil e Rússia. No caso brasileiro o apoio à candidata ocorreu tendo em vista sua

abertura em dialogar sobre a reforma da instituição e em oposição ao candidato mexicano com orientação econômica ortodoxa e que simbolizava uma rivalidade de liderança na América Latina entre brasileiros e mexicanos (ROBERTS; ARMIJO; KATADA, 2015, p.13).

Stuenkel (2015, p.66) ressalta ainda, que, apesar da declaração do ministro Guido Mantega indicando que a cooperação deveria acontecer, os BRICS foram incapazes de demonstrar coesão também no ano seguinte, quando foi escolhido o norte-americano Jim Yong Kim para o posto de presidente do Banco Mundial. Havia indícios de que o candidato Nigeriano poderia receber amplo apoio entre os países em desenvolvimento e emergentes. A Rússia, no entanto, declarou apoio ao candidato norte-americano, não compondo posição com os BRICS. O autor sugere que o nigeriano era um candidato mais bem qualificado, o que levaria a crer que o grupo perdera uma grande oportunidade de se posicionar como coalizão em defesa da reforma do regime econômico-financeiro internacional (STUENKEL, 2015, p.66).

A tendência econômica favorável aos emergentes não se mantém nos anos posteriores na mesma proporção que nos anos 2000, de modo que, entre 2011 e 2012 o panorama econômico internacional favorável aos BRICS começou a decrescer expressivamente, apesar de a manutenção de altas taxas de crescimento por parte da China. Em 2013, economias como Estados Unidos e Japão voltam a crescer, reestruturadas num contexto de superação da crise. Tais fatores diminuem a importância relativa dos BRICS no seu principal campo de destaque: a economia internacional (VIOLA, 2014).

No período 2013 em diante é possível observar a tendência positiva de recuperação da economia norte-americana e melhores perspectivas para a zona do euro, enquanto as economias emergentes, em termos gerais, não apresentam o mesmo ritmo de crescimento dos períodos anteriores: Brasil e Rússia apresentam problemas de estabilidade macroeconômica e dificuldade para sustentar o crescimento em 2014 e 2015; a China apresenta um desaquecimento de sua economia que tem sido considerado preocupante para alguns analistas; e Índia, até o momento, apresenta a maior tendência positiva no grupo. Já em 2016, o Banco Mundial lançou um relatório com prospectos negativos para o crescimento dos emergentes (IBRD, 2016), o que indica uma continuidade nessa tendência, com possíveis impactos negativos sobre a coordenação política no âmbito do BRICS e, mais provavelmente, sobre os resultados possíveis da cooperação, uma vez que a perda relativa de poder desses países diminui suas possibilidades de promover reformas no sistema.

1.2.2 O BRICS e a defesa da soberania em temas de segurança internacional

Em 2011 estavam presentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas todos os países do BRICS. Aquele ano apresenta uma oportunidade de pesquisa relevante considerando a imagem de revisionistas e irresponsáveis que analistas e políticos atribuem aos emergentes, como também a frequente preocupação de que os mesmos poderiam limitar ações importantes em defesa da segurança internacional e dos direitos humanos – conceitos supostamente do Norte ocidental – em favor da inviolabilidade da soberania internacional (OLIVEIRA; UZIEL; ROCHA, 2015; STUENKEL, 2015)

Stuenkel (2015, p.128) destaca que o ano de 2011 foi um momento importante para o conceito R2P (Responsabilidade de Proteger), o qual tem sido discutido especialmente a partir da Cúpula Mundial de 2005 e é baseado em três pilares, sumariamente: I) Estados tem a responsabilidade de proteger seu povo contra a violência (genocídio, crime de guerra, limpeza étnica, crimes contra a humanidade); II) compete à comunidade internacional prover assistência e fortalecer as capacidades dos Estados a fim de que os mesmos sejam capazes de proteger seu povo; III) cabe à comunidade internacional tomar ações no sentido de prevenir e impedir a violência em caso de incapacidade “manifesta” do Estado de proteger sua população (STUENKEL, 2015, p.137).

A princípio, o conceito foi marcado por ceticismo por parte dos BRICS, mas, o autor destaca que os países que compõem o bloco não se opuseram ao conceito em 2005. Ressalta, ainda, que os BRICS mais frequentemente o apoiaram do que se opuseram a ele no CSNU, inclusive em 2011, quando todos votaram a favor de resoluções com base no R2P considerando conflitos na República Centro-Africana, Guiné-Bissau, Sudão, Costa do Marfim, etc. Tais elementos contradizem a imagem de irresponsáveis, defensores da soberania absoluta e opositores da ordem ocidental, ao menos no que concerne o regime de segurança (STUENKEL, 2015, p.130).

Nesse sentido, Stuenkel (2015, p.131-132) considera que a perspectiva de soberania para o BRICS tem mudado: quanto maior a presença da China no mundo e o aumento dos impactos de conflitos internacionais sobre os seus interesses econômicos, mais o país teria mudado sua postura irreduzível acerca da soberania nacional; a Índia teria demonstrado alguma flexibilidade; a África do Sul costumaria apresentar uma posição favorável ao R2P; e a Rússia, a priori o mais crítico dos BRICS sobre a questão, tem apenas se oposto ao conceito quando seus interesses nacionais centrais estão em jogo; e no Brasil, se a ideia de intervenção era inaceitável em um passado recente, atualmente muitos diplomatas brasileiros já veem como legítima a suspensão de direitos de soberania de governos incapazes ou que não buscam a defender a segurança de seus cidadãos.

A fim de contribuir, então, para a qualificação do impacto e das posições do BRICS no Conselho de Segurança no ano de 2011, Oliveira, Uziel e Rocha (2015) notam em pesquisa empírica que a presença concomitante dos BRICS não contribuiu para um aumento da discordância, a qual seguiria a mesma tendência desde 2009 nos anos posteriores a 2011. Ademais, destacam, no quadro a seguir, quais foram as posições dos BRICS nas votações não unânimes do Conselho (e mais controversas), o que, nesta análise, servirá como ferramenta para considerar se o grupo teria atuado como coalizão no referido Conselho (OLIVEIRA; UZIEL; ROCHA, 2015)

Quadro 1 - Os BRICS nas votações não unânimes no Conselho de Segurança (2011)

País\Resolução	Resolução 1973 (2011) - Líbia	Resolução 1984 (2011) - Irã	Resolução 2023 (2011) – Eritreia	S/2011/24 – Israel- Palestina	S/2011/612 - Síria
China	Abstenção	Afirmativo	Abstenção	Afirmativo	Negativo
Rússia	Abstenção	Afirmativo	Abstenção	Afirmativo	Negativo
Brasil	Abstenção	Afirmativo	Afirmativo	Afirmativo	Abstenção
Índia	Abstenção	Afirmativo	Afirmativo	Afirmativo	Abstenção
África do Sul	Afirmativo	Afirmativo	Afirmativo	Afirmativo	Abstenção

Fonte: Nações Unidas Apud Oliveira, Uziel, Rocha (2015).

Segundo Stuenkel (2015, p.132) a primeira resolução que fez referência ao R2P em 2011 foi a resolução 1970, a qual demonstrava apoio às condenações de várias instituições na comunidade internacional a respeito das violações de direitos humanos. A resolução foi aprovada em consenso pelo CS, o que quer dizer que todos os BRICS votaram a favor. A resolução 1973 (que pode ser verificado no quadro), tratando também sobre a Líbia, foi a primeira na história do Conselho de Segurança a aprovar o uso da força contra um Estado soberano com base no R2P (STUENKEL, 2015, 132).

Como se pode observar, nenhum dos BRICS votou contra a resolução, tendo apenas a África do Sul votado a favor, em uma clara representação da posição da União Africana sobre o assunto e, portanto, não compoendo coalizão com o BRICS ou o IBAS. O fato de nenhum dos BRICS ter votado contra a resolução é interpretado pelo autor como um apoio moderado à resolução, uma vez que a mesma necessitaria de nove votos favoráveis, tendo sido aprovada com dez, o que implica que, caso Brasil e África do Sul tivessem votado contra, a resolução não teria sido aprovada. O apoio dos países dos BRICS em relação à ação diminuiu

consideravelmente logo após seu início: a resolução se tornou um perigoso precedente para o uso da força, tendo o Brasil qualificado a ação como intervenção e a acusado de uso instrumental do R2P com objetivo de pressionar por uma mudança de regime (STUENKEL, 2015, p.133-134).

Com base no quadro, outra votação que chama a atenção é a do projeto de Resolução S/2011/612 contra a Síria, a qual foi marcada pela abstenção de Índia, Brasil e África do Sul, bem como voto contrário de Rússia e China (OLIVEIRA; UZIEL; ROCHA, 2015). No caso da Síria, a Rússia ocupa posição delicada como vendedora de armas para o país, o qual é considerado pelos russos como peça importante na luta contra o terrorismo na região sul de seu país (STUENKEL, 2015, p.131-132). Apesar de representantes russos, indianos e sul-africanos terem mencionado uma tentativa conjunta do BRICS de formulação de uma proposta de resolução conjunta, a mesma não chegou a se concretizar (STUENKEL, 2015, p.135).

Considerando que no quadro citado constam todas as votações do Conselho de Segurança nas quais não houve concordância entre os integrantes do órgão em 2011, é possível considerar um alto índice de convergência de posições entre os membros do BRICS quando se trata de temas de segurança internacional debatidos naquele ano no CSNU. No entanto, não é possível afirmar que os resultados das votações tenham sido em razão da coordenação política entre os BRICS, mas de interesses relativamente convergentes no tema no que diz respeito ao conceito de soberania nacional e de como ele pode ser relativizado a partir da concordância com os pilares I e II do R2P, sendo o III pilar – o qual abriu margem para a intervenção na Líbia em 2011 - ainda alvo de profundas críticas por parte dos países do grupo.

O fato, também, de terem apoiado outras resoluções com base no R2P leva a crer que a percepção de soberania e de revisionismo da ordem internacional não sejam tão extremos quanto poderiam temer alguns analistas. Mesmo que não seja possível concluir que tenham atuado de fato como coalizão no ano de 2011, é possível que coordenações em temas de segurança venham a ocorrer no futuro, uma vez que possuem visões, em alguma medida, próximas na questão. Nesse tópico, vale destaque à resolução conjunta emitida pelos BRICS após a invasão da Criméia pela Rússia em 2014. Naquele momento, o discurso de autodeterminação dos povos e resolução pacífica e por meio do diálogo de conflitos é relativizado e adotado de forma inversa pela Rússia, em um contexto de securitização de sua agenda externa, sob o governo de Putin. Assim, a atuação do BRICS, até o momento, tem evitado o isolamento político da Rússia.

Convictos dos interesses nacionais importantes especialmente de China e Rússia, alguns dos representantes brasileiros entrevistados apresentaram preocupação com a posição do Brasil na coalizão, o qual tem que demonstrar apoio, ou ao menos não rechaçar, posturas problemáticas – como a da Rússia em relação à Criméia. Há, inclusive, uma percepção entre alguns dos diplomatas entrevistados de que especialmente a Rússia tem pressionado para uma securitização da agenda do BRICS, o que parece não estar de acordo com os interesses dos demais, inclusive da China, que emprega a coalizão em favor do aumento do seu *soft power* e de uma aproximação política que não cause alardes tanto na África quanto na América Latina. A esse respeito, o Embaixador Graça Lima ressaltou, em entrevista, que o Brasil tem apresentado a preocupação de que o BRICS não se torne uma “caixa de ressonância” de posicionamentos individuais em crises regionais (GRAÇA LIMA, 2015). A securitização da agenda BRICS colocaria o país em uma posição delicada e distante dos seus interesses na coalizão e, de acordo com alguns diplomatas entrevistados, afastar a discussão de temas sensíveis de segurança será um objetivo de barganha brasileiro dentro da coalizão.

1.2.3 OS BRICS às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas e de outros Fóruns

Oliveira e Onuki (2013) fazem um estudo dos posicionamentos dos países do BRICS no âmbito da Assembleia Geral da ONU (AGNU) entre 1946 e 2008, a fim de identificar se haveria alguma mudança no posicionamento desses países na instituição posterior a consolidação do acordo. Identificaram alta volatilidade nos posicionamentos até a década de 1970 e um aumento da convergência no período posterior. Os anos 1990 apresentaram uma redução da afinidade das posições dos demais países em relação ao Brasil, sendo a Rússia o país que registra uma queda mais abrupta. A constituição do acordo IBAS, em 2003, não parece configurar um aumento da convergência de posicionamentos e, até 2008, o autores indicam que não houve nenhuma tendência fora do padrão demonstrado anteriormente à formação dos acordos, uma vez que já havia altíssima tendência de coordenação anterior (OLIVEIRA; ONUKI, 2013).

Considerado esse primeiro aspecto, é importante destacar que os BRICS se reúnem às margens da AGNU, formal ou informalmente, desde 2006, tendo sido este o lugar no qual ocorreu o início da articulação política do agrupamento. Segundo declaração à imprensa, tais reuniões consistem em oportunidade para tratar de temas relacionados a crises regionais, à coordenação na AGNU e a respeito dos preparativos das próximas cúpulas (BRICS, 2014).

A Rússia realizou o nono encontro dos Ministros de Relações Exteriores às margens da abertura do Debate Geral da AGNU em Nova Iorque, em 25 de Setembro de 2014. Durante

o encontro, foram discutidos: os preparativos para a VII Cúpula, que seria realizada em Ufa (Rússia); a implementação do Plano de Fortaleza; conflitos regionais, tais como Palestina, Síria, Iraque, Afeganistão, Conflitos Africanos, Ucrânia; coordenação durante a 69ª sessão da supracitada assembleia, com apoio às iniciativas dos demais; a preocupação com o Ebola; terrorismo. Ressaltaram a importância da reforma das Nações Unidas, inclusive do seu Conselho de Segurança (CSNU).

Especificamente sobre a questão ucraniana, os ministros ressaltaram a importância de garantir a paz e a estabilidade no país, comemoraram o Protocolo sobre os resultados das consultas do Grupo Trilateral de Contato, de 04 de setembro de 2014, e do Memorando sobre a Aplicação do referido Protocolo, assinado no dia 20 de setembro de 2014. Expressaram esperanças de que o que foi acordado nesses documentos fosse respeitado.

Manifestaram apoio à resolução de 24 de setembro do CSNU, a qual tratava dos combatentes terroristas estrangeiros e exortava que a comunidade internacional cooperasse no enfrentamento da ameaça terrorista, impedindo seu recrutamento, seu movimento por fronteiras e seu financiamento.

Os chanceleres do BRICS se encontraram, ainda, às margens da Cúpula de Segurança Nuclear, em 24 de março de 2014, na Holanda (ÁFRICA DO SUL, 2014). Ressaltam em sua declaração à imprensa que seus países tem desempenhado papel importante na contribuição à paz, segurança e estabilidade mundiais, impulsionando o crescimento, fortalecendo o multilateralismo e promovendo maior democracia nas relações internacionais. Revisaram o andamento da cooperação entre si considerando a implementação no plano de ação de eThekwini. Refletiram que o papel de liderança dos governos no cenário global é necessário principalmente considerando as áreas de finanças, segurança, informação e produção.

Mencionam infrações aos direitos de privacidade e experiências de ameaças cibernéticas como desafios à paz e segurança internacional e que devem, portando, ser tratadas pelas leis nacionais e internacionais.

Acerca da reunião do G20 ocorreria em novembro daquele ano, ressaltam que o G20 pertence igualmente a todos os estados membros, de modo que não compete a nenhuma das partes individualmente determinar a natureza e caráter do grupo. Concordaram, ainda, que os desafios regionais dos países dos BRICS devem ser tratados na ONU e que a utilização de sanções e linguagem hostil não contribuem para uma solução sustentável e que uma solução deve levar em conta os princípios do direito internacional e da Carta das Nações Unidas.

3.2 Iniciativas de cooperação setorial intra-bloco

As iniciativas de cooperação setorial intra-bloco possivelmente representam a maior lacuna existente na literatura especializada a respeito da cooperação tanto no IBAS quanto no BRICS, sendo as principais referências acadêmicas encontradas a respeito do tema, até o momento, concentradas em poucos autores (SOULE-KOHNDU, 2013; STUENKEL, 2014; STUENKEL, 2015), nenhum deles tratando da cooperação sob a perspectiva da política externa brasileira.

Entende-se por esta modalidade de cooperação a realização de reuniões temáticas, envolvendo funcionários de pastas específicas nos respectivos países e que tem por objetivo aprofundar as relações entre suas sociedades civis (por meio de fóruns da sociedade civil) e a cooperação para o desenvolvimento entre seus governos (conforme descrito no primeiro capítulo da dissertação). Essa modalidade de cooperação é frequentemente apontada pelos diplomatas como capaz de impulsionar as demais, sendo ambiente de construção de posições comuns e de sugestões de novas áreas de cooperação de modo geral.

Os relatórios das reuniões de cúpula – facilmente obtidos em meio eletrônico pelo grande público – relatam a existência dos grupos de trabalho, a realização de reuniões e, algumas vezes, a assinatura de memorandos de entendimento para coordenar a cooperação. No entanto, as informações disponíveis são superficiais e impedem um acompanhamento adequado no sentido de compreender a dinâmica, frequência, agenda e resultados dessa modalidade de cooperação.

Buscando contribuir para o preenchimento da referida lacuna na literatura – e sabendo que ainda há muito a ser investigado a respeito – essa sessão buscará abordar as iniciativas de cooperação setorial no IBAS e no BRICS por meio da revisão da literatura, bem como pelo levantamento de informações obtidas em entrevistas e pesquisa documental no arquivo histórico do Itamaraty em Brasília.

3.2.1 A cooperação setorial no IBAS

Segundo as declarações de Cúpula do IBAS, existiram, até 2010, dezesseis grupos de trabalho (GTs) temáticos no âmbito do Fórum IBAS, a saber: Agricultura; Cultura; Defesa; Educação; Energia; Meio-Ambiente; Saúde; Assentamentos Humanos; Sociedade da Informação; Administração Pública; Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento Social; Administração Tributária e Aduaneira; Turismo; Comércio e Investimento; Transporte e Infraestrutura. No entanto, obteve-se a lista atualizada de grupos de trabalho e respectivos pontos focais brasileiros por meio de entrevistas realizadas entre maio e junho de 2015 com os responsáveis pela coordenação da cooperação do IBAS no Itamaraty. A lista incluía apenas

treze grupos de trabalho, a saber: Administração Tributária e Aduaneira; Administração Pública; Agricultura; Assentamentos Humanos; Ciência e Tecnologia; Comércio e Investimento; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Social; Educação; Energia; Meio-Ambiente; Transportes.

Parece notável que a cooperação no BRICS tenha deslocado esforços antes concentrados na cooperação no IBAS, conforme, inclusive, indicaram todos os diplomatas entrevistados, o que promoveu um relativo esvaziamento da agenda IBAS. Por se tratarem de iniciativas de cooperação bastante semelhantes, havia muitos grupos de trabalho que se sobrepunham, o que levou a uma proposta de simplificação da cooperação intra-bloco no IBAS – apresentada pelo Brasil - por meio da redução do número de grupos de trabalho apenas para as áreas não contempladas no BRICS. A iniciativa de racionalização teria sido lançada na Cúpula de 2011, visando vincular os GTs diretamente à agenda política e ao ideário do IBAS, agrupando-os em três módulos: desenvolvimento, meio ambiente e desenvolvimento social. A reforma ainda está em processo de negociação e encontra-se lenta, tendo em vista a ausência de encontros de cúpula e ministeriais recentes.

Todos os representantes dos grupos de trabalho que constavam na lista obtida foram contatados, mas responderam aos contatos apenas os representantes dos grupos de: Administração Tributária e Aduaneira, Agricultura, Assentamentos Humanos, Ciência e Tecnologia, Cultura, Energia, Desenvolvimento Social, Segurança, Transportes e Infraestrutura. Destes, alguns não possuíam relatórios ou dados disponíveis para fornecer, declarando que a cooperação no GT encontra-se estagnada há alguns anos.

Entendendo-se que, no geral, houve pouco avanço na cooperação setorial, serão tratados a seguir apenas os grupos de trabalho que forneceram informações atualizadas sobre suas atividades (o que leva a crer que não estejam descontinuados), a saber: Administração Tributária e Aduaneira, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Cultura, Defesa, Desenvolvimento Social, Energia. Haverá breve análise, também, dos Fóruns da Sociedade Civil, com base na literatura e documentação primária encontrada. Tal análise é suficiente para sustentar o argumento de que houve cooperação setorial em agendas variadas, objetivo central desta seção.

Os demais grupos foram estudados com base nos elementos disponíveis nas declarações ministeriais e de cúpula, bem como na literatura especializada e no website oficial do IBAS, de modo que foi elaborado um relatório com as informações obtidas, o qual poderá

ser encontrado no Anexo 1³². Vale considerar ainda que, para Stuenkel (2014, p.70), alguns grupos de trabalho foram criados sem a percepção de uma necessidade a priori e, dada a ausência de interesses nacionais claros nesses casos, é difícil observar a existência de resultados práticos da cooperação para além da troca de informações.

Ainda assim, é possível notar efeitos positivos da socialização nos grupos de trabalho (GTs) do IBAS, uma vez que permitem o estabelecimento de redes de aprendizagem entre os decisores políticos dos três países e o reforço das capacidades por meio do intercâmbio de conhecimentos (SOULE-KOHNDU, 2013, p. 15) A cooperação setorial intra-bloco também possibilita ou reforça a coordenação política em fóruns multilaterais, como é o caso do grupo de trabalho em saúde e a coordenação política na OMS.

Desse modo, os tópicos a seguir buscam explorar a agenda de cooperação e negociações no âmbito dos grupos de trabalho, especialmente a mais recente, considerando se houve ou não continuidade nas atividades propostas.

3.2.1.1 Administração Tributária e Aduaneira

O grupo coopera desde 2006, tendo tido sua última reunião em janeiro 2013, e a coordenação, no Brasil, atribuída ao Ministério da Fazenda. Segundo a assessoria internacional do Ministério, objetivo do GT é levantar os desafios conjuntos e as tendências globais em políticas fiscais e aduaneiras. Isso inclui, entre outros, os projetos à época em andamento sobre a crise financeira global, os desequilíbrios globais e crescente desigualdade, crescentes complexidades no comércio e protecionismo, transparência, divisão de lucro e erosão de base, mudança nos modelos de negócios e logística e vulnerabilidades da oferta na cadeia de abastecimento do comércio global.

O GT possui dois subgrupos de cooperação: um sobre tributação direta e o outro sobre aduana. A cooperação no grupo de tributação direta ocorria nas seguintes áreas: economia digital, troca de informações, tributação internacional e violação de acordos internacionais, transferência de preços, planejamento de tributação agressiva, cooperação em fóruns multilaterais. No grupo de trabalho sobre aduana a cooperação seguirá nas seguintes áreas: projeto de intercâmbio de dados, análise aduaneira, capacitação, cooperação em fóruns multilaterais e cooperação trilateral.

Segundo Stuenkel (2014, p.78) pode ser mencionado como resultado objetivo do grupo o lançamento de uma plataforma virtual denominada Centro IBAS para a Troca de

³² A saber: Administração Pública, Assentamentos Humanos, Comércio e Investimento, Meio-Ambiente, Saúde, Sociedade da Informação, Transporte e Infraestrutura, Turismo.

Informações Fiscais (IBSA Center for Exchange on Tax information), a qual tem objetivo de identificar e evitar esquemas de taxação abusivos (STUENKEL, 2014, p.78).

3.2.1.2 Agricultura

Criado em 2005 (Stuenkel, 2014, p.69), segundo relatos da Assessoria Internacional do Ministério da Agricultura, o GT busca utilizar a capacidade e experiências dos países membros a fim de tratar de temas de interesse comum na área comercial e de segurança alimentar. Assim, o GT foi dividido em cinco subgrupos: Produção Animal (sob responsabilidade do Brasil); Temas Sanitários e Fitossanitários (coordenado pela África do Sul); Políticas públicas (centralizado pela Índia); Agro-processamento e Agronegócio (sob responsabilidade da África do Sul); e Pesquisa e Capacitação (coordenado pela Índia).

O grupo de trabalho tem suas atividades organizadas por meio da elaboração e implementação de planos de ação. O mais recente data de maio de 2013, e tem entre suas atividades a realização de workshops, treinamentos e visitas, que serão detalhados a seguir. Primeiramente, o subgrupo sobre políticas públicas apontou apenas a elaboração de um projeto político já em andamento, sob a coordenação dos indianos, com o objetivo de fortalecer a cooperação agrícola trilateral.

O subgrupo de produção e desenvolvimento animal propôs os seguintes workshops: a) workshop sobre água doce e a aquicultura costeira, sob responsabilidade da Índia, previsto para novembro de 2013; b) workshop sobre doenças de aves, sob responsabilidade do Brasil e previsto para fevereiro de 2014; c) workshop sobre pesca marinha sustentável, previsto para outubro de 2013 e sob responsabilidade da África do Sul; d) workshop sobre biotecnologias de reprodução animal, previsto para março de 2014 e sob a responsabilidade do Brasil.

O subgrupo sobre temas sanitários e fitossanitários propôs: a) workshop sobre harmonização dos requisitos para criação e venda de produtos animais, com previsão de realização para janeiro de 2014 e sob responsabilidade da África do sul; b) workshop de capacitação de cooperativas, o qual seria realizado em abril de 2014 também sob a responsabilidade da África do Sul; c) workshop de harmonização de metodologias de análise de risco de pragas, previsto para junho de 2013, sob a responsabilidade dos indianos.

O subgrupo em agro-processamento e agronegócio indicou a futura realização dos seguintes workshops: a) grandes parques alimentícios, em dezembro de 2013, sob responsabilidade da Índia; b) parques alimentícios e visitas a Joanesburgo, em maio de 2014, na África do Sul; c) parques alimentícios e visitas a São Paulo, em Julho de 2014, no Brasil.

Finalmente, o subgrupo em Pesquisa e Capacitação estabeleceu:

- a) Projeto de capacitação em pesquisa, focado nas seguintes áreas: o desenvolvimento de variedades resistentes às mudanças no clima; biossensores; genomas; fontes alternativas de energia; nanotecnologias e redução de perdas; pós-colheita; marketing internacional; reprodução de búfalos por meio da biotecnologia reprodutiva; aplicação da geo-informática para pesca e recursos marinhos. Esse projeto seria realizado por meio de consultas trilaterais, com a troca de visitas, treinamentos e teleconferências entre os cientistas dos três países.
- b) Projeto de capacitação para educação superior agrícola, o qual busca: a excelência de áreas estratégicas específicas relevantes para os três países para melhorar a qualidade dos recursos humanos; revisão dos currículos dos cursos e programas de estudos para tornar o ensino superior agrícola mais utilitário, relevante, em sintonia com o avanço científico e tecnológico e as demandas da economia em crescimento nos três países; visitas de exposições estudantis nos países parceiros; cooperação no currículo e desenvolvimento material instrucional e sistema de entrega; programas de estágio para alunos de graduação; criação de centros internacionais para o desenvolvimento do corpo docente a fim de reforçar capacidades e cooperar em educação agrícola; consultorias e colaborações para a garantia da qualidade na educação superior agrícola. O projeto seria desenvolvido também por meio de consultas trilaterais, com treinamentos por meio de visitas ou teleconferências entre os cientistas dos três países.
- c) Workshop sobre produção de soja e adição de valor: estava previsto para julho de 2013 e seria desenvolvido pelo Brasil.

A assessoria internacional do ministério relatou que o cumprimento das atividades previstas no plano encontra-se dificultado tendo em vista restrições orçamentárias dos países membros do IBAS, considerando, por exemplo, a necessidade de cobrir despesas de viagens para a participação de profissionais em workshops. Quando do contato (junho de 2015), o GT Agricultura tinha previsão de discutir o plano de ação por vídeo conferência e ajustá-lo em função das realidades dos países.

Sobre a cooperação no GT, apesar da realização bem-sucedida das reuniões e algumas atividades (como workshops), Stuenkel (2014, p.69-70) destaca que o desenvolvimento de projetos conjuntos para além da troca de informações não foi possível tendo em vista as diferenças de posicionamentos entre Índia e Brasil nos temas de agricultura. Ademais, ressalta que havia pouco interesse das partes tendo em vista a existência de outros fóruns nos quais eram debatidas questões semelhantes e que:

In 2008, workshops had been planned on several issues including genetic improvement of cattle, integrated fruit production and phytosanitary certifications; cotton, vineyard and soybean production and value addition, among others; and tools and techniques for scenario building to advance a collaborative study on 'The future of Agriculture in India, Brazil and South Africa (IBSA) with special reference to smallholder farmers.' Yet, neither the workshop nor the collaborative study has led to tangible action (STUENKEL, 2014, p.69-70)

3.2.1.3 Ciência e tecnologia

Ativo desde 2004, o Brasil é representado neste GT pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Suas atividades são baseadas em Workshops Temáticos, Missões Científicas Exploratórias, Projetos de Pesquisa predominantemente nas áreas de ciências da saúde, ciências de materiais avançados incluindo nanociência e tecnologia, oceanografia, ciência espacial e tecnologia incluindo microssatélites.

Em 2010, foi assinado um Memorando de Entendimento (BRASIL, 2010) que estabelecia como áreas de atuação: a) biotecnologia; b) nanotecnologia; c) ciências da saúde; d) conhecimento indígena; e) energias alternativas e renováveis; f) oceanografia e pesquisa na antártica; g) tecnologias da informação e comunicação. Ademais, apontava como formas de cooperação: a) intercâmbio de curto prazo de cientistas, pesquisadores, especialistas técnicos e bolsistas; b) organização de workshops, seminários e conferências trilaterais científicos e tecnológicos em áreas de interesse mútuo; c) intercâmbio de informação científica e tecnológica; d) formulação e implementação de programas trilaterais de pesquisa e desenvolvimento e intercâmbio dos conhecimentos resultantes; e e) Organização de Dias de Tecnologia IBAS nas áreas acordadas.

Segundo minuta do nono (e mais recente) encontro do GT (BRASIL, 2013), foi decidido que, no contexto de simplificação da cooperação no âmbito do IBAS, o GT de Sociedade da Informação seria unificado ao de Ciência e Tecnologia. Ademais, o documento destaca entre suas iniciativas, o projeto de Nanotecnologia, o qual teve 1 milhão de dólares em investimentos e foi fundamental no fomento de 300 pesquisadores, acadêmicos e professores em laboratórios e universidades nos IBAS, os quais tiveram pesquisas sobre o tema financiadas: relacionadas à energia (pelo Brasil), à saúde (por África do Sul) e à água (pela Índia). Apesar assimetrias nos sistemas de financiamento das pesquisas, ocorreu progresso científico. Os projetos propostos pelos pesquisadores, no entanto, não foram levados adiante.

O mesmo documento (BRASIL, 2010) descreve, ainda, que havia sido realizada uma reunião técnica para tratar do Satélite IBAS em 2012, na Índia. A reunião permitiu que os

países trocassem propostas a realização do projeto e seus objetivos mas, apesar dos encaminhamentos, o projeto não apresentou resultados posteriores. Relata, também, a ocorrência da reunião do grupo de trabalho de oceanografia (na África do Sul) o qual identificou interesses de pesquisas comuns na área, tais como mudança do clima, a resposta dos ecossistemas em relação às mudanças climáticas, etc.

Em abril 2013, foi lançada a Segunda Chamada de Propostas de Pesquisa no âmbito do IBAS (a primeira ocorrera em 2011), a qual teria co-investimentos em áreas como saúde, fontes renováveis e alternativas de energia, sistema de conhecimentos tradicionais, tecnologia da informação e biotecnologia. No Brasil, a chamada teve investimentos e coordenação realizados pelo CNPq.

Finalmente, o grupo discutiu possibilidades de cooperação em ciências da saúde, especialmente em áreas pouco estudadas, como malária e biotecnologia da saúde; considerou a possibilidade de colaborar em Tecnologia da Comunicação e Informação; decidiu pela revitalização do site do IBAS (de fato implementada); a Índia se ofereceu para promover treinamento a profissionais do IBAS na área de governança na internet e padronização; ressaltaram que os workshops deveriam continuar sendo organizados sempre que possível.

3.2.1.4 Cultura

Tendo sido criado em 2005, este grupo de trabalho realizou eventos tais como festivais de dança, cinema e gastronomia a partir de 2007 a fim de aumentar o intercâmbio cultural entre os países. Segundo Soule-Kohndou (2013, p.28) foi assinado em 2007 um memorando de entendimento de cooperação cultural a partir dos trabalhos no GT.

A Divisão de Cultura do Ministério das Relações Exteriores, responsável pela condução das atividades no grupo, declarou (em novembro de 2015) que foi realizado, no final de outubro de 2007, em Salvador, o I Festival de Música e Dança do IBAS, organizado pelo MRE com o apoio da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. Participaram artistas dos três países: a Índia foi representada pela Companhia de Dança Contemporânea “Sadhya”; a África do Sul pelo grupo de percussão “Phambili Marinba and Brass Ensemble”; e o Brasil pelo Grupo “Ginga Mundo” de Capoeira e Maculelê, e o “Movimento AfroPopBrasileiro”. O Festival foi dividido em oficinas e apresentações cênicas e teria atraído público considerável e sido saudado pela Declaração Ministerial de Somerset West (maio de 2008).

A Divisão do Ministério declarou, ainda, que, em fevereiro de 2008, Brasil e África do Sul participaram da Suraj Kund Crafts Mela, na Índia, que atraiu mais de um milhão de visitantes em sua primeira semana (único período com participação dos brasileiros). Cinco

artesãos, representando segmentos distintos da cultura brasileira, exibiram peças e apresentaram técnicas, não apenas ao público como também à imprensa, inclusive televisiva. Além dos parceiros do IBAS, a Índia convidou os vizinhos regionais integrantes da SAARC, o que teria aumentado o interesse sobre a presença do Brasil.

Ademais, a agenda cultural à margem da Cúpula do IBAS em Nova Delhi inaugurou o 1º Festival de Cultura Brasileira na Índia, que incluiu atividades em Nova Delhi, Mumbai e Goa, entre 9 de outubro e 15 de novembro de 2008. Em 2010, foi escolhido para Carnaval do Olodum o tema: “Índia, Brasil, África do Sul - A Terceira Visão”. E, no último trimestre de 2010, foi lançada (pela Funag no Brasil) publicação de catálogo de obras de referência de cada um dos países do Fórum.

Realizou-se, em Nova Delhi, em abril de 2013, a reunião mais recente do Grupo de Trabalho sobre Cultura do IBAS. Participaram diplomatas brasileiros, sul-africanos e indianos, além de representantes do Ministério da Cultura da Índia, da “National School of Drama”, da “Lalit Kala Akademi”, da “Sangeet Natak Akademi” (Academias Nacionais de Drama, Dança e Música da Índia), e da “Sahitya Akademi” (Academia Nacional indiana de Letras). Como resultado da reunião do GT, foi organizada a ida à Índia do artista brasileiro Pedro Miranda e seu grupo musical. Os artistas se apresentaram em outubro, nos festivais do “Indian International Centre” e do “Indian Institute of Technology”.

Finalmente, a Divisão declarou que a cooperação trilateral foi responsável também pela ampliação da cooperação cultural bilateral entre os países, o que poderia ser considerado um ganho relevante da cooperação.

3.2.1.5 Defesa

O GT, iniciado em 2004, realizou (até junho de 2015) seis encontros, tendo o mais recente ocorrido em novembro de 2014. Parece ser uma das poucas atividades de cooperação intra-bloco do IBAS que têm mantido constância em suas atividades pós-2013.

De acordo com relato fornecido pela Assessoria Internacional do Ministério da Defesa, a última reunião seguia com cooperação nas seguintes áreas:

- a) a possibilidade de realização dos Jogos Militares IBAS entre 2015 e 2016 (responsabilidade indiana);
- b) a realização um Exercício de Operações de Paz (a ser realizado em campo, na Índia, em 2016) seguido de uma Conferência de Lições Aprendidas, tendo o Brasil convidado os demais também para assistir os Exercícios Finais das tropas brasileiras que vão para o Haiti no segundo semestre de 2015;

- c) um Exercício de treinamento de Forças Especiais a ser sediado pelo Brasil ainda em 2015;
- d) Exercícios Aéreos (estudos sendo realizados pela Índia); e) Cooperação bilateral (Brasil-África do Sul) em Sistemas de Catalogação;
- f) Seminário sobre Segurança Marítima (que deverá acontecer e 2016 na África do Sul e em 2018 na Índia);
- g) Informação sobre Intercâmbio de Tráfego Marítimo Mercante (proposta indiana, com estudos de compatibilidade de sistemas em andamento);
- h) IBSAMAR, com perspectivas de aumento de complexidade e rotação da realização do exercício, com possibilidades de ser realizado na Índia em 2016 (não será realizado no Brasil em razão da distância);
- i) Defesa Cibernética, com possibilidades de realização de um workshop no Brasil em agosto de 2015;
- j) Grandes Eventos (agenda transferida para cooperação bilateral);
- k) Saúde Militar, com Seminário sobre Interoperabilidade com foco em Saúde Militar proposto pela África do Sul, possivelmente a ser realizado em 2016;
- l) Proposta de Regulamento para o GT (sob responsabilidade da África do Sul);
- m) Intercâmbio de Estudos Estratégicos de Defesa por meio da promoção de contatos entre os respectivos Centros de Estudos;
- n) Colaboração em Ciência, Tecnologia Engenharia e Defesa, com proposta apresentada pela África do Sul, levantou-se a necessidade de elaboração de um Memorando de Entendimento (em fase de elaboração) oferecendo um modelo de cooperação e garantindo a preservação de assuntos sigilosos;
- o) Offset nas Áreas Tecnológica, Comercial e Industrial, com proposta de criação grupo de trabalho levantada pelo Brasil e proposta sendo desenvolvida pela Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD);
- p) Projetos na Área de Espaço e Aeronáutica, com proposta brasileira de estabelecimento de um Grupo Virtual a fim de estabelecer cooperação em desenvolvimento e negócios. Proposta também em elaboração pela SEPROD;
- q) Sistemas de Vigilância, tendo o Brasil apresentado o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras;
- r) Sistema Militar de Catalogações, após apresentação do Sistema Militar de Catalogação brasileiro, decidiu-se pela transferência do tema para cooperação bilateral com a África do Sul;

s) Framework para Controle de Armas, apresentado pela África do Sul, aguarda considerações de Brasil e Índia.

Dentre as várias atividades conduzidas no âmbito do GT, o IBSAMAR – iniciativa de cooperação entre as três marinhas - tem atraído atenção da academia. O IBSAMAR I foi realizado em maio de 2008 em águas sul-africanas o IBSAMAR II em 2010, também na África do Sul mas com liderança indiana; IBSAMAR III foi realizado na costa da África do Sul e coordenado pelo Brasil. O ponto principal na condução do exercício mais recente foi o envolvimento de uma simulação de desastres, requerendo participação de funcionários da área de segurança, bombeiros e times médicos, o que demonstra o envolvimento de diversos setores e a ampliação da complexidade dos exercícios.

3.2.1.6 Desenvolvimento Social

Segundo relato (junho de 2015) da Assessoria de Relações Internacionais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (responsável por coordenar as atividades brasileiras no grupo de trabalho), em 2005, foi realizado o Seminário sobre Desenvolvimento Econômico com Equidade Social, no Rio de Janeiro, nos dias 3 e 4 de agosto. O evento foi organizado pelo IPEA e pelo MRE, com o objetivo de promover o intercâmbio de visões acerca dos desafios do desenvolvimento sustentável para os países do Fórum. Os seguintes temas foram abordados: diálogo Sul-Sul; estratégias para o Alívio da Pobreza; desenvolvimento Econômico (em relação a microcrédito); desafios e recomendações para o IBAS em situação de grupos vulneráveis (crianças e jovens), mecanismos de proteção social (idosos), e equidade social. O evento contou com a participação de representantes do Ministério de Desenvolvimento Social da África do Sul, e poderia ser apontado como um antecedente importante para a criação do GT.

Sua criação, no entanto, ocorreu no ano seguinte durante a Reunião de Chanceleres do Rio de Janeiro (março de 2006), por recomendação da Reunião de Pontos Focais, que ocorrera na África do Sul, novembro de 2005. A primeira reunião do grupo foi realizada em junho de 2006, no Rio de Janeiro. Na ocasião, os representantes dos três países expuseram novamente seus principais programas na área social, bem como identificaram interesses estratégicos para cooperação. Concordou-se, ainda, com a possibilidade de o Fundo IBAS trabalhar em parceria com o GT.

O segundo encontro ocorreu em outubro de 2007, à margem da II Cúpula do IBAS, ocasião na qual foi assinado o Memorando de Entendimento em Temas Sociais, que estabelece reuniões anuais para o grupo. Em outubro de 2008, foi realizado, em Nova Delhi, o

Seminário sobre Estratégias de Desenvolvimento Social do IBAS, evento que teve sua origem em proposta feita pelo Presidente Lula ao Primeiro Ministro da Índia, em outubro de 2007. Em 5 de outubro de 2008, após o encerramento do Seminário, ocorreu a 3ª Reunião do GT.

A 4ª Reunião ocorreu em julho de 2009, no Rio de Janeiro, por ocasião da VI Comista (reunião ministerial) e da XIV Reunião de Pontos Focais do IBAS. Na ocasião, foi discutido e finalizado o Plano de Ação do Grupo. Acordou-se, ainda, por produzir uma matriz de políticas sociais, programas e projetos, com o objetivo de identificar possibilidades específicas de cooperação. Foi adotado o documento “*Estratégias de Desenvolvimento Social*”, resultado de conciliação entre duas versões anteriormente existentes promovida pelo lado brasileiro (MRE, MDS, SAE e IPEA). A África do Sul convocou reunião de Ministros do Desenvolvimento Social para ocorrer às margens da V Cúpula, em outubro de 2011, mas o evento não se realizou.

Desde então, não há registro de novas reuniões no âmbito do GT de Desenvolvimento Social do IBAS. Em relação à proposta de redução dos GTs do IBAS, o Ministério não apresenta objeções.

3.2.1.7 Energia

As pesquisas no arquivo do Itamaraty demonstraram que, criado em 2004, o GT de energia realizou diversas reuniões e foi responsável pela assinatura de três memorandos de entendimento (ME), a saber: em 2006 estabelecendo uma força-tarefa trilateral sobre biocombustíveis, em 2007 estabelecendo cooperação em recursos eólicos, e em 2010 estabelecendo cooperação em energia solar.

O memorando de entendimento sobre biocombustíveis buscava:

- a) facilitar a transferência tecnológica e a promoção da produção e do consumo de biocombustíveis com vistas a estabelecer um mercado mundial de biocombustíveis, em particular etanol e biodiesel;
- b) promover marcos compatíveis para produção, uso, distribuição e venda de biocombustíveis;
- c) desenvolver programas de cooperação técnica, incluindo aspectos operacionais downstream (transporte, armazenamento, mistura e distribuição) de etanol e biodiesel;
- d) compartilhar informações sobre a formulação de políticas e desenvolvimento tecnológico para o setor de biocombustíveis, inclusive para a criação de um mercado;
- e) promover capacitação em todos os aspectos da produção sustentável de biocombustíveis, incluindo avaliação de impacto ambiental, uso da terra, configuração de usinas, uso de resíduos, eliminação e reciclagem de resíduos, infra-estrutura de distribuição, logística etc;
- f) promover a comercialização do etanol nos principais mercados mundiais de commodities;
- g) estimular programas conjuntos de pesquisa sobre produção e uso de biocombustíveis, e
- h) promover o intercâmbio de informações entre as Partes sobre o desenvolvimento de motores de automóveis para promover o uso de biocombustíveis (BRASIL, 2006).

Por sua vez, o memorando sobre recursos eólicos estabelecia que as partes deveriam identificar instituições de pesquisa e outras organizações especializadas relevantes para o fortalecimento dos laços de cooperação nas seguintes áreas:

- a) avaliação dos recursos energéticos eólicos por meio de várias metodologias de mensuração e modelagem, para identificar o potencial técnico e econômico dos recursos eólicos;
- b) padrões, instalações para testes e procedimentos de certificação para sistemas, subsistemas e componentes de recursos eólicos;
- c) emprego de sistemas de energia eólica;
- d) projeto e desenvolvimento de sistema de energia eólica, incluindo sistemas para regimes de ventos escassos (BRASIL, 2007).

Finalmente, o memorando de cooperação em energia solar estabelecia como áreas de cooperação nos seguintes termos:

The Parties shall promote and facilitate cooperation in the development and commercial application of solar energy in the following areas: (a) Solar energy technologies resource assessment using various measurements and modeling methodologies in order to identify the technical and economic potential of solar energy; (b) The exchange of information relevant to the areas of cooperation, institutional agreements, regulatory frameworks and Government programmes that focus on solar energy; (c) Design and development of various solar energy technology systems and devices; (d) Standards, testing and certification procedures for various solar energy devices, equipments or components; (e) Commercialization and deployment of various solar energy equipment and devices; (f) Cooperation in setting up large scale local comercial manufacturing of solar energy equipment and devices; (g) Skills and technology transfer; and (h) Cooperation and collaboration on implementation of solar energy projects (IBSA, 2010).

Segundo Stuenkel (2014, p.73), as intensas atividades no âmbito do GT podem ser explicadas tendo em vista o profundo interesse indiano no tema (enquanto país importador de energia). Ademais, foi possível identificar interesse brasileiro na promoção dos biocombustíveis, especialmente antes da descoberta das reservas petrolíferas do pré-sal, que aconteceram no final de 2007.

A partir de relato fornecido em junho de 2015 pela Assessoria de Relações Internacionais do Ministério de Minas e Energia, responsável pela coordenação da posição brasileira no grupo de trabalho, as últimas ações do mesmo ocorreram em 2010, quando o Brasil promoveu o “Workshop sobre produção e uso de biocombustíveis” (setembro) e a África do Sul o “Seminário sobre especificação de combustíveis” (novembro). A fim de completar o ciclo de atividades, a Índia ficara responsável pela organização do “Workshop Técnico sobre Tecnologias de Produção de Biocombustíveis”, o qual não se realizou.

A Assessoria destacou que, após consulta às Secretarias técnicas envolvidas com os temas do GT de Energia, foi acordado que os temas tratados com os integrantes do IBAS podem, sem prejuízo, ser discutidos bilateralmente ou ao abrigo de outros mecanismos de cooperação dos quais os três países sejam parte (como o BRICS). Vale ressaltar que a cooperação não é prejudicada somente pela questão orçamentária, mas também pela pauta conjunta pouco convergente e dificuldade de se reunir por videoconferência devido aos fusos horários.

3.2.1.8 Fóruns da Sociedade Civil

Stuenkel (2014, p.80) afirma que a criação de fóruns da sociedade civil no âmbito do IBAS partiu da preocupação de que o Fórum fosse visto como uma iniciativa de cooperação de cima para baixo, ou seja, hierárquica e conduzia apenas em nível de Estado. Mesmo com a criação dos referidos fóruns, essa percepção é recorrente entre os analistas, que percebem que a cooperação no IBAS – e também no BRICS – é dependente de iniciativa e vontade política do Estado.

Em 2006, quando da realização da primeira Cúpula IBAS, foram realizados paralelamente um seminário acadêmico e um fórum de empresários a fim de aumentar os laços também entre entes da sociedade civil. Em 2010, o número de fóruns da sociedade civil chegou a seis: fórum de mulheres; empresários; acadêmicos; editores; fórum de governança local; parlamentares; micro, pequenas e médias empresas. Os debates no âmbito dos Fóruns normalmente resultam declarações finais com recomendações, as quais são levadas aos chefes de Estado e chanceleres.

O Fórum Acadêmico reuniu pesquisadores dos três países, os quais possivelmente não teriam oportunidade de se conhecer por outros meios, e usou pequenas bolsas acadêmicas para projetos de cooperação trilateral nas áreas de governança global, desenvolvimento sustentável, biotecnologia, informação social e engenharia. No entanto, apesar de ter ampliado o interesse entre os países, há poucas evidências do aumento de pesquisas conjuntas (STUENKEL, 2014, p.82)

O Fórum de Empresários foi criado em 2006 realizou-se com a reunião de funcionários provenientes do comércio, indústria e serviços, e teve como resultado a identificação das principais barreiras para o comércio e investimento trilateral, os quais incluíram considerações sobre logística, procedimentos aduaneiros, falta de informação e distância, tendo enfatizado, inclusive, a necessidade de criação de voos diretos entre os países (SOULE-KOHNDU, 2013, p.13) A mesma autora destaca que relatórios provenientes tanto

dos debates do GT de Comércio e Investimento e do Fórum Empresarial sobre formas de aumentar os fluxos comerciais e de investimento foram publicados na Índia em 2009, e no Brasil em 2008 (pela Confederação Nacional Brasileira das Indústrias - CNI) (SOULE-KOHNDU, 2013, p.13).

O Fórum de Editores foi criado a partir da proposta de cooperação entre as agências de notícias do IBAS, a fim de que esses países pudessem receber notícias sobre os demais do Fórum sem a intermediação de agências de notícias européias ou americanas (STUENKEL, 2014, p.82-83). O primeiro foi realizado em 2010, quando participaram mais de 20 editores de mídia e jornalistas sênior dos três países, tendo terminado com proposta de criação de um GT de comunicação, a criação de um website com informações atualizadas sobre o IBAS e o estabelecimento de um programa que gerasse interesse entre jornalistas sobre o Fórum. A Cúpula de 2011 teve um novo encontro do Fórum de Editores em Nova Delhi, tendo também ocorrido uma versão paralela na África do Sul. O autor ressalta ainda que, com a mudança do contexto favorável aos emergentes, é difícil que jornalistas mantenham uma posição em defesa da iniciativa e, os que o fizeram, são largamente interpretados enquanto “pró-governo”, inclusive no Brasil, onde o conceito de cooperação Sul-Sul foi capitaneado especialmente pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT) (STUENKEL, 2014, p.83).

O Fórum de Mulheres ocorre desde 2007 e tem por objetivo o incentivo do empoderamento feminino e a redução da violência contra a mulher nos países do IBAS, com esforços governamentais e não-governamentais que tratam de mulheres e crianças. Em 2010, o grupo lançou o livro “*Elaborating an Inclusive Macroeconomic Structure: A South-South Feminist Approach*”, o qual foi resultado dos seminários de 2008. Em 2011 o grupo recomendou que parte dos recursos do Fundo IBAS de Combate à Fome fosse destinado a projetos em prol do desenvolvimento da mulher – preocupação que pode ser observada nas atividades do grupo, como se verá adiante. A reunião mais recente do Fórum ocorreu em 2013, e obteve uma resolução final que urgia, dentre outras questões, pelo combate à violência contra mulheres e meninas e pelo empoderamento das mesmas, especialmente dos grupos mais vulneráveis (rurais e marginalizadas) (STUENKEL, 2014, p.84).³³

3.2.2 Considerações sobre a cooperação setorial no IBAS

Os dados coletados demonstram que houve debate, consideração e implementação de agendas para cooperação no âmbito da cooperação setorial do IBAS, especialmente durante o

³³ Com poucos resultados visíveis, os de Parlamentares Fórum e de Governos Locais ocorrem, respectivamente, desde 2007 e 2010 (STUENKEL, 2014, p.84).

governo Lula. O período 2011-2014 apresenta uma diminuição significativa das iniciativas de cooperação nos grupos de trabalho, em partes atribuída a constrangimentos orçamentários e distâncias, mas é possível também que a cooperação no BRICS tenha ofuscado as iniciativas IBAS e deslocado grande parte das agendas de cooperação para si, como será debatido a seguir.

Outra questão relevante é que na maioria dos casos a cooperação era iniciada por parte de demanda das reuniões hierárquicas superiores, sem que houvesse uma necessidade a priori de criação do GT, o que levou a alguns grupos concluírem no futuro que havia sobreposição de iniciativas e que as atividades de cooperação conduzidas no grupo poderiam ser conduzidas em outros fóruns multilaterais ou por meio de cooperação bilateral. Nesse contexto, Soule-Kohndou (2013) ressalta que a redução da quantidade de grupos de trabalho mencionada anteriormente estaria, no entanto, enfrentando resistência, uma vez que poderia transmitir uma imagem de decadência do IBAS e que a impressão de que há cooperação e diálogo Sul-Sul em uma gama tão variada de temas ainda tem forte apelo político. Um contraponto positivo, no entanto, seria a composição de posições políticas conjuntas possibilitadas e reforçadas pelo diálogo intra-bloco, elemento que foi apontado por todos os diplomatas entrevistados.

Considerando a perspectiva brasileira, parece haver uma percepção comum entre os diplomatas entrevistados e as análises acadêmicas revisadas de que a política externa do primeiro governo Dilma (2011-2014) priorizou a cooperação no BRICS, considerando os seguintes elementos: o agrupamento representa maior robustez no cenário internacional e maiores repercussões positivas para a opinião pública interna; há uma relativa decadência da posição econômica e de visibilidade do Brasil no período, o que colocaria maiores constrangimentos orçamentários; a presidente apresenta preferências de política externa orientadas pelo *hard power* (econômico e político) e percebe poucos ganhos objetivos em iniciativas mais próximas do *soft power*, da qual o IBAS mais se aproxima. Alguns acadêmicos apontam, inclusive, a crise política interna que o país enfrenta como um dos fatores que poderiam explicar o enfraquecimento do engajamento brasileiro no IBAS, uma vez que a Cúpula de 2013 poderia ter sido desmarcada em razão da onda de protestos populares a nível nacional, o que levaria a crer que o IBAS passa a se configurar enquanto iniciativa de governo não prioritária.

3.2.3 Cooperação setorial no BRICS

Tendo em vista que a cooperação setorial no BRICS é recente e encontra-se em franca expansão, a análise da cooperação intra-bloco do agrupamento será baseada principalmente nos relatos e arquivos pessoais fornecidos pelos diplomatas brasileiros entrevistados acerca da presidência do Brasil no BRICS, a saber, período que compreende os anos de 2014 (a partir da Cúpula de Fortaleza) e 2015 (até a Cúpula de Ufa).³⁴ O período analítico para o BRICS encerra-se, portanto, em junho de 2015.

Durante a presidência do Brasil no BRICS, foram realizados os seguintes encontros setoriais:

³⁴ Tratando-se de período extremamente recente, não há relatórios ostensivos.

Quadro 2 - Encontros dos BRICS durante a presidência brasileira

Encontro	Data	Local
Encontro dos BRICS à margem da Cúpula do G20 Financeiro	15 e 16 de novembro de 2014	Brisbane, Austrália
Encontro dos Ministros das Relações Exteriores dos BRICS à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas	25 de setembro de 2014	Nova York
Encontro dos Sherpas e Sub-Sherpas dos BRICS	3 e 4 de março 2015	Brasília
Encontro dos Ministros das Finanças e Diretores dos Bancos Centrais dos BRICS às margens das reuniões do G20, FMI e Banco Mundial, bem como reuniões autônomas.	19 de setembro de 2014; e 7 de fevereiro de 2015	Cairns; Istanbul
Encontro dos Ministros da Saúde dos BRICS	2 a 5 de dezembro de 2014	Brasília
Encontro dos Ministros da Educação dos BRICS	2 de março 2015 e, na UNESCO, em 3 de março 2015	Brasília
Seminário de Oficiais e Especialistas em Questões Populacionais dos BRICS	10 a 13 de fevereiro de 2015	Brasília
Encontro de Cooperativas dos BRICS	14 a 16 May 2014	Curitiba
Encontro do Grupo BRICS de Contato sobre Questões Econômicas e Comerciais (CGETI).	15 a 16 dezembro de 2014	Brasília
Reunião de Chefes de Instituições Nacionais de Estatística dos BRICS	17 a 19 de novembro de 2014	Rio de Janeiro
Encontro de Especialistas em Cooperação Anticorrupção dos BRICS às margens de reunião multilateral	3 de março 2015	Istanbul
Encontro dos Ministros da Agricultura e Desenvolvimento Agrário dos BRICS, precedido pela reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Agrícola dos BRICS.	12 e 13 de março de 2015; GT: 27 e 28 de novembro de 2014	Brasília
Encontro dos Ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação dos BRICS.	17 e 18 de março de 2015	Brasília

Fonte: Elaboração própria

Diferentemente do IBAS, o BRICS não está propriamente dividido em grupos de trabalho específicos, mas realiza reuniões periódicas entre ministros e representantes técnicos de determinada área a fim de instituir a cooperação. No caso dos GTs do IBAS, as reuniões frequentemente ocorriam em nível hierárquico menor. A seguir, poderão ser encontrados relatórios referentes às principais áreas de cooperação no BRICS, a saber: cooperação financeira (e o CRA); cooperação comercial; agricultura e desenvolvimento agrário; saúde; ciência, tecnologia e inovação; educação; população; conselho de *think thanks* e fórum acadêmico. Os demais podem ser encontrados no Anexo 2, a saber: encontro dos Sherpas e Sub-Sherpas de março de 2015; fóruns da sociedade civil sobre comércio (encontro de

cooperativas, fórum de empresários, fórum de competitividade); encontro de especialistas anticorrupção.

3.2.3.1 Cooperação Financeira

Os Bancos Nacionais de Desenvolvimento do BRIC cooperam desde 2010, quando se reúnem à margem dos encontros de Cúpula ou das reuniões do G20 comercial. A cooperação estabelecida entre eles compreende aspectos financeiros de cooperação para o desenvolvimento técnica e econômica. Em 2012, durante a Cúpula de Nova Delhi, foi assinado um acordo entre os bancos centrais que permitiu a ampliação da cooperação no tema. Stuenkel (2015, p.64) menciona que o mecanismo de cooperação entre os bancos dos BRICS tem 4 objetivos: aumentar as linhas de crédito em moedas nacionais e realizar transações em moedas nacionais de modo a promover o comércio e o investimento entre si; cooperação em empréstimos e investimento para projetos em áreas centrais (como tecnologia, e sustentabilidade); ampliar a cooperação em mercados financeiros, incluindo o mercado de ações e de títulos; aumentar a troca de informações entre seus bancos em temas de economia e finanças (STUENKEL, 2015, p.2015).

Assim, durante a presidência do Brasil no BRICS, realizou-se na Austrália, em 15 de novembro de 2014, o encontro dos líderes à margem da Cúpula do G20 financeiro. Os representantes compartilharam perspectivas a respeito da Agenda da Cúpula, a qual incluía temas tais como: medidas para promover o crescimento e a geração de empregos; investimentos em infraestrutura; comércio; fortalecimento do sistema financeiro internacional e cooperação em questões fiscais; e energia. Concordaram a respeito da necessidade de apoiar a demanda global no curto prazo, especialmente nas economias avançadas, bem como em promover o aumento do investimento e crescimento no longo prazo. Ademais, ressaltam que reformas econômicas e no investimento são essenciais para impulsionar a demanda e o crescimento sustentado e que os países emergentes estariam bem preparados para enfrentar choques externos.

Os líderes discutiram, ainda, a implementação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas, os resultados esperados da reunião do G20, a não implementação das reformas aprovadas em 2010 no FMI, a epidemia do vírus Ebola e seu impacto econômico e social.

Considerando a agenda de cooperação financeira intra-bloco, cabe descrever como se deu a concepção e como será o funcionamento do Arranjo Contingente de Reservas, principal iniciativa de cooperação financeira intra-bloco do BRICS.

3.2.3.2.1 O Arranjo Contingente de Reservas (CRA)

Assim como ocorreu no Banco Mundial, os países do BRICS contribuíram com recursos para a expansão do capital injetado no Fundo Monetário Internacional após a crise de 2008. No caso do FMI, estabeleceram-se esquemas de empréstimos temporários sem a alteração real na disposição das quotas e, portanto, do poder de voto da organização, o qual ainda estava em negociação no âmbito do G20. Na Cúpula do G20 de Los Cabos (México), em 2012 foram, ainda, anunciados novos empréstimos ao Fundo, os quais se mantêm até a atualidade, enquanto a reforma das cotas ainda não foi implementada.

A ideia do Arranjo Contingente de Reservas, surgiu entre os BRICS também em 2012, após a Cúpula de Nova Delhi e à luz das discussões na Cúpula do G20 acerca do enfrentamento crise na União Européia. Enquanto os europeus encontravam-se, em alguma medida, desprevenidos no enfrentamento da crise, os países dos BRICS se inspiraram na experiência asiática de Chiang Mai (pós-crise asiática de 1997), a qual, em vista de recomendações inadequadas do FMI, bancos centrais asiáticos firmaram acordos de SWAP entre si a fim de enfrentar desequilíbrios na balança de pagamentos e pressões de liquidez. A ideia funcionaria, portanto, como “um elemento adicional da rede de segurança financeira internacional” (COZENDEY, 2015, p.122).

Assim, a proposta foi lançada na Cúpula do G-20 em Los Cabos, no México, durante a qual os BRICS decidem estudar a viabilidade do Arranjo. CozendeY ressaltou em entrevista³⁵ que a sugestão foi brasileira e que, devido a esse fato, o Brasil liderou o grupo de trabalho encarregado de estudar a viabilidade da proposta e, durante os estudos, teve auxílio direto do escritório do FMI.

CozendeY destaca que o Arranjo não funcionará em formato de reservas, mas como um conjunto de linhas de crédito apenas entre os membros dos BRICS. Assim: “Em caso de necessidade, realiza-se um *swap* (troca) de divisas fortes por moeda nacional com reversão posterior: na prática é um empréstimo remunerado de divisas conversíveis” (COZENDEY, 2015, p.124). No entanto, em uma situação de real crise de liquidez nos países dos BRICS, o arranjo dificilmente seria capaz de, sozinho, silenciar o problema. Em entrevista, o Embaixador explicou que os países ainda terão que recorrer ao FMI. A diferença é que no Arranjo do BRICS os países terão acesso rápido e um fôlego extra para ter, inclusive, maior poder de barganha na própria negociação com o FMI. A priori, o Arranjo funciona também

³⁵ Chefe da Divisão de Assuntos Financeiros do Itamaraty e, à época da negociação do Banco, secretário de Assuntos Internacionais no Ministério da Fazenda. Entrevista realizada em Brasília, no dia 29 de Maio de 2015.

para dar maior confiabilidade aos investidores e ao mercado financeiro de modo geral, assumindo também uma função subjetiva ao evitar ataques especulativos.

Para além, o CRA pode ser interpretado como “[...] uma demonstração de desconfiança e desconforto [dos países dos BRICS] com relação à atuação do Fundo Monetário Internacional [...]” (COZENDEY, 2015, p.125). No entanto, o Arranjo não tem a pretensão de ser uma alternativa ao FMI, uma vez que mantém em seu acordo constitutivo uma linha de crédito na qual apenas 30% do total possível de empréstimo pode ser retirado antes que seja firmado um acordo com o FMI. O Embaixador ressalta que teria havido resistência por parte da China – maior contribuinte de reservas – em manter essa proporção, considerada alta, de empréstimos desvinculados do FMI; e que essa vinculação deve se manter no futuro ou ao menos até que haja um secretariado suficientemente experiente na instituição.

Em Durban (2013) foram aprovados os elementos gerais do Arranjo e, até então, apesar de alguma resistência dos russos, o CRA era certo e, em contrapartida, havia maior incerteza quanto a aprovação do Banco. A partir de uma série de reuniões entre os especialistas de finanças, inclusive às margens do G20, foi apresentado o texto-base de criação do CRA pelo Brasil. No início de 2014 os Bancos Centrais defendiam a existência de um acordo entre suas instituições para que o acordo se tornasse operacional, o qual foi, então, assinado na cúpula de Fortaleza. Ainda está em discussão quais serão os documentos exigidos para a realização de empréstimos e, a priori, não haverá secretariado fixo, o que torna necessário o estabelecimento claro de quais serão os funcionários e burocracias a ser acionados em caso de necessidade.

A ideia era que tudo estivesse pronto antes da Cúpula de Ufa, em 2015, o que de fato ocorreu e, de acordo com a declaração da reunião, os processos de ratificação do acordo de criação do Arranjo foram finalizados e entraram em vigor. Foi assinado também um acordo entre os Bancos Centrais, o qual estabelece parâmetros técnicos para as operações do CRA. A declaração ainda ressalta que o mecanismo consiste em importante contribuição para a rede de segurança financeira internacional (BRICS, 2015).

O CRA disponibilizará o equivalente a US\$ 100 bilhões de dólares em créditos, dos quais a China contribuirá com US\$ 41 bilhões; Brasil, Rússia e Índia com US\$18 bilhões; e África do Sul com 5 bilhões. Como já mencionado, as reservas serão mantidas na posse de seus respectivos países e os mesmos deverão se encarregar de disponibilizá-las quando demandados (BRICS, 2014c).

O Arranjo contará com uma estrutura que envolve um Conselho de Governadores e um Conselho Permanente. O Conselho de Governadores será composto pelos Ministros das Finanças, Diretores de Bancos Centrais ou equivalentes de cada um dos países. As decisões devem ser tomadas por consenso e se estenderão a temas tais como: a mudança da quantidade de reservas do CRA ou mudança nos comprometimentos individuais; a alteração dos instrumentos ou regras do CRA (incluindo percentual de empréstimo desvinculado do FMI, taxas de juros, condições para renovação de empréstimos, sanções, etc); a aprovação de entrada de novos países no Arranjo; a decisão sobre criação ou não de um secretariado fixo; a possibilidade de revisar ou aumentar as incumbências e poderes do Comitê Permanente; dentre outros. No caso do Brasil, o representante nomeado para o Conselho será o Presidente do Banco Central (BRICS, 2014c).

Vale ressaltar que, apesar de institucionalmente ser prevista a possibilidade de entrada de novos membros no Arranjo, o Embaixador Carlos Cozendeu afirmou em entrevista que não há intenção de inclusão de novos membros no curto ou médio prazo e que o instrumento foi construído essencialmente para se manter apenas entre os países dos BRICS, inclusive porque a inclusão de novos membros acarretaria um aumento dos riscos financeiros (COZENDEY, 2015).

O Comitê Permanente, por outro lado, será composto por um Diretor e um Vice nomeados por cada um dos países e será responsável pelas decisões executivas e operacionais, tais como: aprovar pedidos de auxílio de liquidez ou de mecanismos de precaução e renovação de empréstimos (decisões que podem ser tomadas com maioria simples dos votos); além de condições de aprovação, salvaguardas e documentos a ser requeridos para empréstimos, cobrança das partes e aplicação de sanções em caso de quebra do acordo (tomadas em consenso); dentre outros. No caso de decisões tomadas com maioria simples, cada um dos países tem um peso diferenciado associado ao seu voto, considerando que os níveis de contribuição são diferentes. O Brasil deverá nomear um alto funcionário do Banco Central para ocupar o cargo no Comitê.

Acerca das diferenças entre a quantidade de reservas disponibilizadas para o arranjo por cada um dos países, Baumann (2015, p. 22) descreve que:

Os BRICS têm 42% da população e 14% do PIB mundiais e aproximadamente três quartos das reservas de divisas. Considerando-se as reservas, o conjunto dos cinco países dispõe, hoje, de mais de US\$4 trilhões, mas de forma extremamente desigual: 72% desses recursos pertencem à China, 12% à Rússia, 7,5% cada ao Brasil e à Índia, e apenas 1% à África do Sul. Isso por si só já sugere parte das dificuldades de acerto quanto ao uso de recursos para socorro financeiro às economias emergentes em dificuldade (BAUMANN, 2015, p.22).

Considerando esse fator, Cozendey afirmou que houve preocupação em estipular uma fórmula de cálculo do peso dos votos de modo que nenhum país possuísse sozinho o poder de veto sobre uma decisão que requeresse maioria qualificada, mesmo com uma contribuição maior. Assim, distribuiu-se igualmente 5% do peso nos votos, garantindo 1% desvinculado ao valor das contribuições a cada um dos países. Os demais 95% do peso de votação foram distribuídos de acordo com as contribuições, de modo que a China somaria 39,95% de peso na votação; Brasil, Rússia e Índia 18,10%; e África do Sul 5,75%. Assim, pode-se observar que o peso na votação não é paritário às contribuições de cada um dos países, o que garante um maior equilíbrio na votação, conforme demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1 - Percentual de contribuições e peso de voto

País	Contribuição (em porcentagem)	Peso de voto (em porcentagem)
China	41%	39,95%
Brasil	18%	18,10%
Rússia	18%	18,10%
Índia	18%	18,10%
África do Sul	5%	5,75%

Fonte: Elaboração própria

A respeito das possibilidades de empréstimo para cada um dos países, o acordo de criação do CRA estipula que os países terão acesso a reservas de acordo com o seguinte multiplicador de suas contribuições: para a China de 0.5; Brasil, Rússia e Índia de 1; e África do Sul de 2. Logo, isso levaria à possibilidade de China tomar emprestado até US\$ 20,5 bilhões; Brasil, Rússia e Índia até US\$18 bilhões; e África do Sul até US\$10 bilhões.

Questionado sobre a capacidade real do CRA conter um choque de liquidez nos países dos BRICS, Cozendey afirma que não há consenso entre os especialistas sobre quanto de reservas estrangeiras seria necessário para que um país ou Fundo pudessem garantir segurança financeira. Mesmo discussões nesse âmbito no FMI têm enfrentado oposição veemente de países em desenvolvimento, uma vez que determinado critério poderia ser utilizado como mais um pré-requisito ou cartilha de funcionamento de suas economias. O Brasil, no entanto, possuiria reservas em moeda estrangeira da ordem de 15% do PIB (cerca de US\$370 bilhões) até o início de 2015, o que para muitos analistas seria um exagero, mas garantiria que o país cumpra com as suas obrigações com o acordo caso seja necessário (COZENDEY, 2015b). Vale ressaltar que o mecanismo considera a possibilidade de que em um choque de liquidez o país afetado não cumpra com as suas obrigações de disponibilizar reservas.

A título de comparação, o FMI tem reservas estimadas em US\$ 520 bilhões (IMF, 2015) e a última crise na Grécia rompeu todos os parâmetros até então estabelecidos de quanto de reservas seria necessárias para conter crises, tendo o FMI feito o maior empréstimo da sua história, prometendo ao país algo equivalente US\$ 51 bilhões de dólares (sendo parte dessa quantia ainda a ser paga até março de 2016), segundo a agência de notícias Reuters (2014). Segundo a mesma fonte, a dívida grega teria a dimensão total estimada em US\$ 271 bilhões (IMF, 2015).

Tais números levam a crer que a quantia de US\$ 100 bilhões disponibilizada no Arranjo não é trivial mas que, no entanto, não seria suficiente para conter um choque de liquidez em economias dos BRICS, com exceção da África do Sul, tendo em vista sua menor dimensão (COZENDEY, 2015b; VIOLA, 2014). No caso de Brasil, Índia e Rússia, certamente o arranjo serviria como um mecanismo para acalmar os mercados e uma forma de aumentar o poder de barganha para obter empréstimos nos FMI, mas sozinho não seria suficiente para conter uma crise financeira, tanto pela quantia disponível quanto porque tem apenas 30% empréstimo desvinculadas de um acordo com o FMI, como já mencionado anteriormente.

Assim, o mecanismo funciona principalmente como uma demonstração de insatisfação com a ausência de reformas nas cotas do FMI e diminuição da confiança em relação à instituição. Ademais, ainda que o montante seja inicialmente insuficiente, é possível que a instituição se consolide e cresça no futuro, com o estabelecimento de um secretariado fixo – que não está descartado - e com o aumento das reservas destinadas ao Arranjo.

3.2.3.3 Cooperação Comercial

Segundo Stuenkel (2015, p.79) “[...] by 2012, bilateral trade between China and the other BRICS countries reached US\$300.3 billion, a mere 7.8 percent of China’s total imports and exports. None of other four BRICS countries are in the top ten countries investing in China” (STUENKEL, 2015, p.79). Considerando, então, o cenário de baixas trocas comerciais entre os países do agrupamento, seus líderes buscaram estabelecer atividades no sentido de fomentá-lo, notadamente: por meio de encontros regulares entre os Ministros responsáveis pelas pastas de comércio, reuniões entre as autoridades responsáveis pela regulação da competição e os fóruns que envolvem a sociedade civil (Fórum de Cooperativas e o Fórum de Empresários, esse último em conjunto com o Conselho de Empresários) (STUENKEL, 2015, p.79). Informações sobre os fóruns da sociedade civil do BRICS relacionados ao comércio podem ser encontrados nos anexos deste trabalho.

Considerando as atividades mais recentes no tema, conduzidas durante a presidência brasileira no BRICS, realizou-se em 14 de julho de 2014 o encontro dos Ministros de Comércio dos BRICS, à margem da Cúpula de Fortaleza. Com frequência anual, os referidos representantes tem se reunido desde 2011 (STUENKEL, 2015, p.62). Segundo informações fornecidas pelo Itamaraty, os ministros demonstraram preocupação com a lenta recuperação da situação econômica internacional, de modo a reforçar a necessidade de reformar as estruturas de governança internacional e contribuir enquanto grupo para que a recuperação ocorra. Ressaltaram a expansão do comércio e investimento entre os BRICS e se comprometeram a continuar trabalhando para fortalecer suas relações econômicas.

A cooperação em temas de comércio e investimento levou à assinatura do Plano de Ação BRICS para facilitação do Comércio e Investimento, o qual foi desenvolvido pelo Grupo de Contato para Temas Econômicos e Comerciais (CGETI, sigla em inglês). Os ministros ressaltam também a importância de fortalecer a cooperação em *e-commerce* e o potencial de estreitamento de relações entre micro, pequenas e médias empresas em seus países.

Os Ministros reafirmaram, ainda, a importância do diálogo continuado em acordos de investimento, considerando os princípios contidos no documento “*A BRICS Perspective on International Investment Agreements*” como uma referência voluntária para os países apresentarem abordagens mais alinhadas em tratados no tema. A respeito das negociações multilaterais na OMC o grupo comemorou os resultados da reunião de Bali (dezembro de 2013). Reafirmaram que a conclusão da Rodada Doha deveria ocorrer com base em seu mandato de desenvolvimento a fim de promover uma integração completa dos países em desenvolvimento no sistema de comércio internacional.

Durante a presidência brasileira, o CGETI se reuniu em dezembro de 2014, em Brasília. Lembrando das considerações apontadas pela Declaração da Cúpula Fortaleza, os integrantes do grupo consideraram a importância de iniciar discussões sobre barreiras não-tarifárias e seu impacto sobre empresas de porte médio e a possibilidade de coordenação no tema na OMC. A delegação brasileira no grupo propôs a criação do GT de Promoção do Comércio com o objetivo de unir agências governamentais em prol da realização de atividades para a promoção do comércio, troca de informações e iniciativas conjuntas. Foi acordado o apontamento de pontos focais em cada um dos países a fim de iniciar conversas preliminares no tema.

Ainda durante as discussões do CGETI, a delegação russa levou adiante a proposta de criação dos termos de referencia para o Diálogo entre Especialistas em Comércio Eletrônico e

a possibilidade de criação de um sistema de comércio eletrônico integrado dos BRICS. A partir de um intercâmbio inicial de ideias, foi sugerido que a iniciativa fosse transferida para um GT de *E-commerce*, que teria sua primeira reunião na Rússia, em 2015. A delegação indiana, por sua vez, submeteu um documento sobre pequenas e médias empresas que sugere que os BRICS deveriam aprofundar cooperação no tema, especialmente por meio do intercâmbio de experiências regulatórias no tratamento das mesmas, implementando políticas de apoio, compilação de práticas regulatórias que as beneficiem e unindo suas associações nacionais entre os países do BRICS. O grupo tem planos de manter encontros trimestrais em 2015, sendo o próximo seria sediado pela Rússia em Abril de 2015, juntamente com Diálogo dos Especialistas em *E-commerce*.

O CGETI realizou, ainda, um estudo conjunto sobre comércio que apresentou recomendações importantes para promover o aumento das exportações de produtos de maior valor agregado entre os BRICS a fim de tornar o comércio entre intra-grupo mais sustentável.

A declaração da Cúpula de Ufa – na qual o Brasil transferiu a presidência do BRICS para a Rússia – menciona a adoção do documento intitulado “*The Strategy for the BRICS Economic Partnership*”, o qual foi desenvolvido pelo CGETI e provê orientações para expansão do comércio e investimento em setores como: fabricação e processamento de minerais; energia; cooperação agrícola; ciência, tecnologia e inovação; cooperação financeira; conectividade e cooperação tecnologias de informação e comunicação (BRICS, 2015).

3.2.3.4 Agricultura e Desenvolvimento Agrário

O tópico está entre os primeiros que surgiram quando o BRIC começou dialogar sobre possíveis formas de cooperação. Ainda em 2009, na primeira Cúpula, foi emitida uma declaração separada que tratava apenas de segurança alimentar. O primeiro encontro independente dos Ministros foi em março de 2010 e apresentou como áreas de cooperação: a criação de uma base de dados sobre informação agrícola; desenvolvimento de uma estratégia geral para garantir acesso a comida para as populações mais vulneráveis; redução do impacto negativo das mudanças climáticas sobre a segurança alimentar; aumento da cooperação em tecnologia e inovação na área agrícola (STUENKEL, 2015, p.73).

O Plano de Ação 2012-2016 foi aprovado na segunda reunião, em 2011, na China. Tendo em vista a cooperação no tema, o Brasil está em posição favorável para assumir liderança, de modo que o grupo decidiu que caberá ao Brasil coordenar o grupo responsável por desenvolver uma estratégia geral para garantir acesso a comida às populações mais

vulneráveis. O Brasil coordena, ainda, as atividades conjuntas do grupo na FAO (STUENKEL, 2015, p.73-74).

Durante a presidência brasileira, realizou-se o 4º Encontro de Ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário, o qual adotou uma declaração conjunta que acompanha as atividades propostas pelo Plano de Ação 2012-2016, considerando os seguintes temas: sistema de intercâmbio de informações agrícolas, acesso a comida para populações mais vulneráveis, impactos da mudança do clima em temas de segurança alimentar, cooperação tecnológica, e promoção do comércio e investimento.

A respeito do intercâmbio de informações, os Ministros consideram o rascunho revisado da criação do Sistema Básico de Intercâmbio de Informações Agrícolas dos Países do BRICS. Considera-se uma possível conexão deste sistema com Sistema de Informação de Marketing Agrícola, a fim de evitar duplicações.

Sobre vulnerabilidade e acesso a comida, foi realizado o seminário “Políticas Públicas em Segurança Alimentar e o Fortalecimento da Agricultura Familiar”, no qual especialistas trocaram informações a respeito das complementaridades existentes entre suas respectivas estratégias nacionais bem sucedidas. Acordou-se que os resultados do seminário seriam sistematizados como parte da elaboração de uma Estratégia Nacional para garantir o acesso a comida para populações mais vulneráveis nos BRICS e outros países em desenvolvimento.

Acerca das mudanças climáticas, os ministros acordaram em ampliar a cooperação e continuar trocando informações e compartilhando experiências, políticas, programas e estratégias de adaptação às mudanças climáticas.

Considerando o comércio, os Ministros acordaram em estabelecer acordos e convênios de cooperação com objetivo de promover um melhor acesso aos seus mercados agrícolas. Ressaltaram, também, a grave distorção causada por subsídios às exportações agrícolas no comércio internacional e reiteraram seu compromisso em apoiar as negociações na OMC para eliminar o uso desses instrumentos pelos países, em conformidade com o que foi decidido em Bali, em 2013.

Os Ministros comemoraram a criação de um grupo consultivo informal dos BRICS para coordenar iniciativas em segurança alimentar e pequenos agricultores, tal como acordado no Plano de Ação 2012-2016. Entre as áreas a ser discutidas na FAO, acordaram em manter a coordenação e o diálogo em temas discutidos pelos órgãos da instituição, especialmente nas atividades resultantes da II Conferência Internacional em Nutrição e o Ano Internacional da Agricultura Familiar, em sistemas de informação tais como Sistemas de Informação de

Marketing Agrícola e a cooperação no campo humanitário de assistência alimentar, e em temas discutidos no Comitê Mundial em Segurança Alimentar.

Acordaram, também, em trocar perspectivas entre seus representantes nas Nações Unidas, especialmente acerca das negociações dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, bem como em outras instâncias da ONU em temas relacionados a agricultura, desenvolvimento rural e agrário.

Reafirmam seu compromisso de trabalhar conjuntamente para negociar e fazer todos os esforços necessários para acordar e adotar uma solução permanente para o problema de estocagem pública de comida com vistas à segurança alimentar até 31 de dezembro de 2014, de acordo com o que foi decidido no Conselho Geral da OMC em 27 de novembro de 2014.

Ademais, os países acordaram que deveriam buscar promover comércio e investimento por meio da participação em exposições, feiras de comércio e fóruns de investimento. Enfatizam que os países dos BRICS deveriam utilizar, como bases para suas medidas e padrões, as orientações desenvolvidas pelos órgãos de padronização internacional, tais como FAO/OMC, como reconhecido pelo Acordo da OMC para Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e o Acordo em Barreiras Técnicas para o Comércio. Sugerem, finalmente, que seus países intercambiem visões e regras de rotulagem.

3.2.3.5 Saúde

O primeiro encontro aconteceu em julho de 2011, em Pequim. A declaração do primeiro encontro ressaltava a necessidade de transferência de tecnologia como forma de empoderamento dos países em desenvolvimento. A cooperação no BRICS deveria incluir transferência de tecnologia e inovação. No ano seguinte, foi acordado o encorajamento da troca de conhecimentos entre as instituições estudadas, por meio de projetos conjuntos, workshops, troca de visitas especialmente entre jovens cientistas em áreas relacionadas a farmacêuticos e saúde. Encontraram-se às margens da Assembléia Mundial de Saúde e, durante a terceira reunião do grupo (janeiro 2013) foram estabelecidos cinco subgrupos de trabalho na área da saúde, cada um liderado por um país: a) tecnologias estratégicas de saúde para doenças transmissíveis (Brasil); b) tecnologias médicas (Rússia); c) fortalecendo sistemas de prevenção (Índia); d) descoberta e desenvolvimento de remédios (China); e) reduzindo fatores de risco de doenças não transmissíveis, prevenção, promoção de saúde e cobertura universal de saúde (África do Sul) (STUENKEL, 2015, p. 68-69).

Ainda no final do mesmo ano ocorreu a quarta reunião, na qual os países adotaram o “Quadro BRICS de cooperação em projetos estratégicos de saúde” com 3 áreas de cooperação

definidas: saúde pública, sistemas de saúde e ciências biomédicas. Os países ainda enfatizaram a importância de monitorar e avaliar o progresso em direção a uma cobertura de saúde integral, criando um mecanismo de monitoramento para ajudar os países a mapear seu progresso. O autor ainda lembra que a China está na diretoria do Conselho Executivo da OMS, enquanto Índia e Brasil tem feito intervenções a Assembleia Mundial de Saúde, o que poderia levar a crer que há possibilidades e talvez vontade de ação coletiva entre esses países (STUENKEL, 2015, p.69-70).

Durante a presidência do Brasil no BRICS, encontraram-se, em Brasília no dia 5 de dezembro de 2014, os Ministros da Saúde do grupo. Foi aprovado um Plano de Cooperação em Tuberculose.³⁶ Foi criado um grupo de trabalho para desenvolver o projeto a partir da primeira metade de 2015.

Preocupados com o Ebola e ressaltando a necessidade de apoio da comunidade internacional para combater o surto, cada um dos representantes apresentou as iniciativas do seu respectivo país em cooperação bilateral com países africanos, a ONU e a OMS. Reconheceram, ainda, a importância do fim do HIV/AIDS, como propõe a UNAIDS, reiterando seu apoio de apoiar a superação em barreiras para o acesso a remédios (incluindo o uso completo das flexibilidades do acordo TRIPS), reconheceram o progresso alcançado por seus governos na luta contra doenças rejeitadas e enfatizaram o papel central que o BRICS representa nos debates da agenda de saúde global.

Relembrou o comunicado conjunto emitido no encontro anterior, em novembro de 2013, no qual os países dos BRICS se comprometeram a colaborar para o desenvolvimento de remédios e a prestação de serviços de saúde de qualidade. Preocupam-se com o acesso sustentável a novos medicamentos e seus impactos sobre os orçamentos de saúde, especialmente considerando doenças como Hepatite C, HIV e outras doenças não transmissíveis, e apoiam o trabalho que tem sido realizado no âmbito Grupo de Trabalho Consultivo de Peritos sobre Investigação e Desenvolvimento: Financiamento e Coordenação (CEWG) da Organização Mundial de Saúde (OMS). Ressaltam a importância do uso total das flexibilidades do acordo TRIPS, meio de fomentar a produção local, e do uso de outros mecanismos de redução de preço, bem como a promoção de modelos inovadores e sustentáveis para pesquisa e desenvolvimento e transferência de tecnologia.

³⁶ Considerava os seguintes aspectos: acesso universal remédios em todos os países dos BRICS, pesquisas conjuntas na área, compartilhamento de tecnologia, adoção de um objetivo 90-90-90 (90% dos grupos vulneráveis mapeados, 90% diagnosticados e 90% de sucesso no tratamento). Se comprometeram a alcançar o objetivo 90-90-90 também no tratamento do HIV em seus países até 2020 e alcançar a erradicação da doença até 2030.

Destacam a importância do combate às doenças tropicais negligenciadas, tema de discussão na OMS, e ressaltam o progresso realizado por seus governos nesse sentido, afirmando que muitas delas são relacionadas à pobreza e à falta de acesso a informação. Acordaram, então, pela promoção de cooperação entre seus países, incluindo o estabelecimento de políticas intersectoriais de ampliação ao acesso a medicamentos.

Mencionaram outros temas da agenda internacional da saúde, tais como o processo de reforma da OMS, preocupações relacionadas à obesidade e desnutrição, objetivos de desenvolvimento do milênio, dentre outros. Citam que haveria um encontro posterior, a realizar-se às margens da Assembleia Geral de Saúde, em maio de 2015, e se comprometeram, para além, a continuar aprofundando o diálogo.

3.2.3.6 Ciência, Tecnologia e Inovação

Apesar de o primeiro encontro de oficiais seniores na área de ciência e tecnologia do BRICS ter ocorrido em 2011, a primeira reunião de ministros ocorreu apenas em fevereiro de 2014. À época, os ministros decidiram fortalecer a cooperação nos seguintes campos: mudanças climáticas e mitigação de desastres naturais (Brasil); recursos hídricos e tratamento contra poluição (Rússia), tecnologia geo-espacial e suas aplicações (Índia), novas energias renováveis e eficiência energética (China); Astronomia (África do sul) (STUENKEL, 2015, p.78).

Realizou-se em 18 de março de 2015, em Brasília, a segunda reunião de Ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação dos BRICS. Os ministros reafirmaram que o compartilhamento de informações, troca de contatos e desenvolvimento de programas de cooperação de longo prazo e focados em resultados são as principais modalidades de cooperação.

Os Ministros assinaram um Memorando de Entendimento no qual estabeleceram um quadro estratégico para a cooperação em áreas de prioridade para os BRICS, a saber: a) troca de informações em políticas e programas e a promoção de inovação e transferência de tecnologia; (b) segurança alimentar e agricultura sustentável; c) desastres naturais; d) novas energias renováveis, eficiência energética; e) nanotecnologia; f) computadores de alta performance; g) pesquisa básica; h) pesquisa especial e exploração, aeronáutica, astronomia e observação da terra; i) medicina e biotecnologia; j) biomedicina e ciências da saúde (engenharia biomédica, bioinformática, biomateriais); k) recursos aquáticos e tratamento contra a poluição; l) zonas de alta tecnologia/parques e incubadoras científicas; m) transferência de tecnologia; n) popularização da ciência; o) tecnologia de informação e

comunicação; p) tecnologias de carvão limpo; q) gás natural e gases; r) ciências oceânicas e polares; s) tecnologias geoespaciais e suas aplicações.

Desenvolveram, o Plano de Trabalho 2015-2018 com o objetivo de promover as iniciativas de pesquisa e inovação do BRICS, o qual trata dos seguintes aspectos: a) prevenção e mitigação de desastres naturais, liderado pelo Brasil; b) recursos aquáticos e tratamentos contra a poluição, liderado pela Rússia; c) tecnologia geoespacial e suas aplicações, liderado pela Índia; d) novas formas de energia, energias renováveis e eficiência energética, liderado pela China; e) astronomia, liderado pela África do Sul.³⁷

Foram realizados, então, o primeiro Workshop BRICS na prevenção e mitigação de desastres naturais, sediado em Brasília, nos dias 7 e 8 de maio de 2014; o primeiro Seminário em Sistemas Nacionais de Inovação, nos dias 25 a 27 de março em Brasília; o primeiro encontro do grupo de trabalho de Iluminação a Dispositivos de Estado Sólido, em Guangzhou (China), nos dias 7 a 9 de novembro de 2014; e a Conferência Internacional de Gerenciamento de Água e Ecologia, na Rússia, em 4 de Junho de 2014.

3.2.3.7 Educação

No dia 2 de março de 2015 realizou-se, no âmbito da presidência do Brasil no BRICS, o segundo encontro dos Ministros da Educação do grupo, o qual foi focado nos seguintes temas: Indicadores Sociais de Educação; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior. A Cúpula de Fortaleza esteve focada em questões sociais, expandindo o escopo de cooperação no BRICS, o que pode ser notado também nas novas iniciativas propostas por parte dos vários países do agrupamento nesse sentido, das quais a educação teve grande destaque.

Assim, a discussão sobre indicadores sociais relacionados à educação reforçou a necessidade de desenvolver metodologias conjuntas de indicadores educacionais a fim de reconhecer que os da Agenda Pós-2015 deveriam ser baseados especialmente em pesquisas nacionais. Foi apontado que os dados deveriam ser capazes de mensurar equidade, inclusão e melhoramento da qualidade dos sistemas educacionais. Os ministros ressaltam que a importância principal do desenvolvimento de metodologias conjuntas de educação poderia

³⁷ A África do Sul realizaria o primeiro encontro do grupo de trabalho sobre astronomia, logo após a realização do encontro ministerial em questão. A Rússia sediaria a “Conferência Científica e Experimental Internacional em Água: tecnologias, materiais em indústria e processos energia em julho de 2015, em Ufa. A China, por sua vez, realizaria o segundo encontro do grupo de trabalho de Iluminação a Dispositivos de Estado Sólido. Os indianos realizariam o primeiro encontro do grupo de trabalho em Aplicação de Tecnologia para o Desenvolvimento, em março de 2016.

apoiar o processo decisório nos BRICS e comprometê-los a colaborar e fornecer apoio técnico para as instituições nacionais de estatística na tarefa.

Considerando a educação profissional e tecnológica, foi decidido que a criação do grupo de trabalho para preparar e reportar a respeito do estado da educação técnica e vocacional nos BRICS, assim como compartilhar conceitos, métodos e ferramentas de análise.

Sobre a educação superior, foi levantada a proposta de criar uma liga das Universidades dos BRICS assim como network entre as universidades. Acordaram em continuar as discussões a respeito entre especialistas na conferência de FAUBAI, a ser realizada no Brasil (de 25 a 29 de abril de 2015) e na Rússia (em 14-15 de maio de 2015); bem como a Conferência dos Reitores das Universidades dos BRICS na China, em outubro de 2015. Discute-se a respeito da mobilidade de pós-graduandos, com perspectivas de desenvolvimento de projetos conjuntos em áreas de interesse mútuo e acorda-se pela nomeação de responsável em cada um dos países para centralização das atividades.

3.2.3.8 População

Realizou-se, no dia 12 de fevereiro de 2015, em Brasília, o primeiro encontro autônomo de Ministros responsáveis por temas populacionais a fim de discutir direcionamentos da cooperação no tema, incluí-lo nos planos de desenvolvimento nacional dos BRICS e promover um desenvolvimento populacional balanceado no longo prazo. Realizou-se também entre os dias 10 e 13 de fevereiro de 2015 o Segundo Seminário de Oficiais e Especialistas em Questões Populacionais.³⁸

A agenda do grupo está baseada na posição conjunta que esses países construíram em temas populacionais desde quando foi primeiramente mencionado (Plano de Ação de Nova Delhi, 2012). Até então, seus representantes haviam se reunido às margens de fóruns multilaterais.

A cooperação no tema será realizada por meio de: capacitação e treinamento; intercâmbio de informações, conhecimentos e competências; compartilhamento de melhores práticas e lições aprendidas. Ademais, as seguintes áreas deverão ser priorizadas no período 2015-2020:

³⁸ Nota à imprensa disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8131:first-brics-meeting-of-ministers-responsible-for-population-affairs-and-second-brics-seminar-of-officials-and-experts-on-population-matters-brasilia-february-10-to-13&catid=578&lang=en&Itemid=718 >. Acesso em 10 fev. 2016.

- a) planejamento, metodologia, indicadores e metas (metodologias para projeções demográficas; sistemas de monitoramento; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Integração de populações nos planos de desenvolvimento nacionais);
- b) grupos demográficos (cuidados na primeira infância, políticas para a juventude, a transição da juventude para o trabalho, pessoas com deficiência);
- c) transição demográfica e pós-transição (dividendo demográfico (bônus); envelhecimento e transferências inter-geracionais);
- d) empoderamento das mulheres (disparidades de gênero em termos de resultados no trabalho; cuidar dos mais jovens dependentes de idosos; eliminar a violência contra as mulheres; empoderamento e participação política dos mulheres);
- e) saúde sexual e reprodutiva (mortalidade materna, mortalidade neonatal; HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis)
- f) migração e urbanização (urbanização e cidades sustentáveis; sustentabilidade social; migração de retorno, retenção de talentos nacionais e intercâmbios científicos internacionais; migração internacional).

Os participantes acordaram em realizar seminários de oficiais e especialistas em questões populacionais anual e rotativamente. Acordaram, também, a realizar um encontro entre os Ministros responsáveis por questões populacionais a cada seis anos, a fim de reavaliar a agenda de cooperação.

3.2.3.9 Conselho de *Think Thanks* e Fórum Acadêmico

Stuenkel (2015, p.71) destaca que, desde 2010, os BRICS cooperam em temas estatísticos, desenvolvendo publicações conjuntas anualmente, quando da realização das Cúpulas. Para tal, especialistas das instituições estatísticas dos países-membro do agrupamento se reúnem regularmente a fim de elaborar o documento. O primeiro encontro teria ocorrido em fevereiro de 2010, à margem de um dos Comitês das Nações Unidas, e a cooperação institucionalizada ainda no mesmo ano, quando de uma reunião exclusiva entre os chefes das instituições estatísticas de Brasil, China, Índia e Rússia e do lançamento da primeira publicação³⁹.

Segundo Baumann (2015):

[...] desde seu início o grupo [BRICS] procurou criar mecanismos de escuta junto à “sociedade civil”, inicialmente, com a formação de um grupo de *think thanks*, que evoluiu para o fórum Acadêmico. Este é o *locus* em que as vozes ativas da sociedade – não apenas acadêmicos, mas interessados de modo geral – podem fazer ouvir suas percepções

³⁹ Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/joint-statistical-publications>. Acesso em 08 jan 2016.

e recomendações. Já houve até aqui seis edições do Fórum Acadêmico. A sexta, realizada no Rio de Janeiro, em março de 2014, foi a primeira a ter sua agenda discutida e aprovada no âmbito do Conselho de *Think Thanks*, instância criada em 2013 [...]. Esse Conselho é formado por uma instituição oficialmente indicada de cada um dos países, e tem por objetivo ser uma plataforma para a troca de ideias entre acadêmicos e representantes da sociedade em geral e organizar o Fórum Acadêmico. Suas decisões e recomendações são submetidas formalmente aos Chefes de Estado do BRICS (BAUMANN, 2015, p.30)

Assim, realizou-se nos dias 17 e 18 de novembro de 2014, no Rio de Janeiro, a terceira reunião do Fórum Acadêmico dos BRICS (BAUMANN, 2015, p.31). Além de debater aspectos das publicações lançadas em 2014, o encontro teve como tema central “a construção de uma plataforma de indicadores sociais a ser incorporada na publicação conjunta”, o qual fora requisitado pela declaração de Fortaleza. Foi feita a sugestão de que a declaração utilizasse a estrutura da Divisão de Estatística das Nações Unidas como base para as discussões da plataforma. Alguns dos desafios identificados foram: a harmonização de dados, obtenção de uma metodologia padrão, divulgação micro-dados; análise de dados, e contato com as embaixadas locais dos BRICS.

O Instituto Nacional de Estatística da Rússia apresentou uma proposta para a próxima publicação de 2015, com a proposta de aumentar o número de indicadores sociais, compatíveis também com as normas internacionais, indicando, ainda, sua intenção de sediar uma reunião técnica no primeiro semestre de 2015. A proposta consiste na adição de algumas sessões das Nações Unidas: a) população: taxa de mortalidade menores de 5 anos; desigualdade social; b) indicadores populacionais: tamanho da população e densidade; nascimento e morte; migração Internacional; c) habitação; d) o uso do tempo; e) violência contra a mulher; f) saúde e deficiência; g) aprendizagem e educação; h) atividade econômica; i) segurança e bem-estar social; j) renda e pobreza; k) ordem pública e segurança.

Segundo Baumann (2015, p.31) o próximo estudo terá base em cinco pilares temáticos:

Os trabalhos estão sendo realizados por cinco Grupos de Trabalho, cada um deles coordenado pelo *think thank* de um dos países, com a participação de técnicos dos demais BRICS. Os temas são: i) promovendo a cooperação para o crescimento e o desenvolvimento econômico; ii) paz e segurança, grupo coordenado pela Rússia; iii) justiça social, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida, grupo coordenado pela África do Sul; iv) governança política e econômica, grupo coordenado pela Índia e v) progresso através do compartilhamento de conhecimento e inovação, grupo coordenado pelo Brasil (BAUMANN, 2015, p. 31).

3.3 Iniciativas de cooperação para o desenvolvimento com terceiros

Essa área de cooperação foi apontada pelos diplomatas como um grande sucesso da cooperação no IBAS e no BRICS, consistindo, para alguns, nos maiores alcances das agendas de ambos os agrupamentos. No caso do BRICS a afirmação pode parecer precoce, mas como se verá nesta sessão, o Novo Banco de Desenvolvimento é uma iniciativa que já se encontra completamente estruturada e deve iniciar seus primeiros financiamentos já no segundo trimestre de 2016. O caso do Fundo IBAS de combate à Fome é mais emblemático e, considerando também o momento de perda de engajamento no Fórum, o Fundo IBAS consiste, sem dúvidas, na iniciativa mais bem sucedida do grupo, com vários trabalhos concluídos, alguns prêmios conquistados e visibilidade atraída para os países do grupo. Apesar de bastante bem sucedida, a iniciativa tem proporções pequenas se comparada com as possibilidades de seus países, e pode ser observada como mais um âmbito no qual a falta de vontade política prejudica o alcance de conquistas maiores para o Fórum IBAS.

3.3.1 *Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza*

Em entrevista realizada durante esta pesquisa, o Ministro Celso Amorim destacou que, apesar de a criação do IBAS ter sido uma iniciativa que partiu de si e da sul-africana Nkosazana Zuma, a proposta de criação do Fundo IBAS surgiu a partir do diálogo e do estabelecimento de equipes destinadas a pensar a cooperação no âmbito do Fórum. No entanto, apesar de não ter consistido em um objetivo a priori, surgiu ainda no início das negociações, uma vez que desde a declaração de Brasília (2003) menciona-se a intenção de estudar um programa de assistência alimentar no IBAS, tendo o lançamento da ideia sido realizado ainda em setembro de 2003, a iniciativa de Combate à Fome e à Pobreza já é citada no Plano de Ação de Nova Delhi em 2004.

Acerca da estrutura institucional, o ambiente decisório principal do Fundo IBAS consiste no Conselho Administrativo, composto pelos Embaixadores de Índia, Brasil e África do Sul nas Nações Unidas, em Nova York, respectivamente os senhores Asoke Mukerji, Antônio Aguiar Patriota e Jeremiah N. Mamabolo, que ocupam a posição de diretores do Fundo (PNUD, 2015, p.4). A partir de demandas de cooperação que partem de vários países em desenvolvimento recebidas pelos pontos focais do IBAS, os mesmos são responsáveis por levar as propostas ao referido Conselho, o qual tem a função de aprovar tanto requerimentos iniciais quanto projetos detalhados, fornecer orientação estratégica e garantir a implementação dos projetos do Fundo. Os diretores do Fundo são assessorados por especialistas que

acompanham de perto seus projetos.

Para além, o Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul (sigla em inglês UNOSSC) funciona como administrador dos recursos do Fundo e também como Secretariado do Conselho Administrativo (PNUD, 2015, p.4). Caso a solicitação primária de cooperação seja aprovada pelo Conselho, o UNOSSC inicia contato com agências potenciais para formulação e implementação do projeto, o qual poderá ser realizado em parceria com o próprio PNUD, com instituições nacionais e governo local (STUENKEL, 2014, p.85).

Segundo relatos de diplomatas, o Haiti foi um projeto – a ser descrito em seguida - que teve muitos imprevistos, tendo sido menos bem sucedido que os demais. A partir de então, teriam sido estabelecidos critérios mais rígidos para a seleção dos projetos. Atualmente os critérios são os seguintes: potencial para reduzir a fome e a pobreza; alinhamento com as prioridades do país receptor; uso das capacidades disponíveis nos países do IBAS e de suas experiências bem-sucedidas; sustentabilidade; impacto identificável; possibilidade de que a iniciativa seja replicada; inovação; previsão de duração entre um período de 12 a 14 meses (MRE, 2013).

No caso do Brasil, de acordo com entrevistas realizadas no Itamaraty para esta pesquisa, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) não centraliza nenhuma parte do processo de cooperação pelo Fundo IBAS, sendo a incumbência restrita apenas ao escritório de Cooperação Sul-Sul do PNUD e à DIB. As instituições selecionadas para prover cooperação também não são necessariamente provenientes dos países do IBAS, podendo participar qualquer instituição parceira do UNOSSC.

Segundo dados do relatório do PNUD (2015), os países do IBAS destinaram ao Fundo, até o final de 2014, US\$29 milhões empregados em 14 países, a maioria de menor desenvolvimento relativo (59,2%). Os projetos estiveram concentrados em áreas como agricultura (30% dos projetos), saúde (27%), meios de subsistência (21,7%), água (6,5%), tratamento de resíduos sólidos (4,2%), juventude e esportes (4%), governança e segurança (3,8%), energias renováveis (2,2%), outros (0,6%). Os projetos estiveram concentrados em 28,9% na África; 25,7% na América Latina e Caribe; 23,7% em Estados Árabes; 21% na Ásia e 0,6% no resto do mundo.

Conforme já mencionado em outros momentos, o Fundo é apontado como principal resultado da cooperação entre Índia, Brasil e África do Sul, além de ser frequentemente citado como um modelo de cooperação triangular Sul-Sul. Desse modo, faremos a seguir uma análise panorâmica dos projetos concluídos a fim de conhecer melhor o alcance e possibilidades da cooperação no âmbito do Fundo. Os projetos ainda em andamento podem

ser encontrados no Anexo 3. As informações foram obtidas por meio do relatório do PNUD de 2015 sobre o Fundo, o qual consiste em trabalho detalhado, apresentando a descrição geral do projeto, orçamento, resultados esperados e obtidos, desafios encontrados e, quando houver, conexão com as estratégias e prioridades do governo recipiendário de cooperação.

Após a revisão dos projetos existentes, realiza-se breve análise da iniciativa tendo em vista seus objetivos, limitações e possibilidades, o espaço que ocupa no cenário de cooperação para o desenvolvimento no Brasil e a relevância da realização de estudos de caso específicos que possam considerar de forma verossímil as impressões das populações recipiedárias da cooperação, o que está além das possibilidades da pesquisa aqui apresentada.

3.3.1.1 Projetos Concluídos

3.3.1.1.1 Burundi

No Burundi foi conduzido o projeto de Fortalecimento da Infraestrutura e Capacidades no Combate ao HIV/AIDS, o qual construiu e equipou um centro de prevenção, testes e tratamento da doença na cidade de Bujumbura. Foram ministrados cursos para entes do governo e da sociedade civil em vários temas relacionados ao HIV, tais como a epidemia entre as mulheres, o combate à discriminação, abordagens comunitárias para prevenção e tratamento. As reuniões técnicas aconteceram nas cidades de Bujumbura, Brasília, Dakar e Nova Delhi e três missões de monitoramento e apoio foram conduzidas nas regiões de Gitega, Ngozi e Bururi. O projeto apoiou ainda a jornada mundial contra o HIV/AIDS em Kirundo e permitiu o estabelecimento de um comitê para a realização de um estudo nacional sobre a situação da doença no País, para veiculação interna e internacional (PNUD, 2015, p.35-36).

A instalação criada veio a somar esforços à ONG Society of Women Against AIDS in Africa (SWAA), em parceria também com o Ministério da Saúde, com o escritório do PNUD e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) locais, fortalecendo a capacidade do governo local e da sociedade civil a responder a pandemia da doença e a prover tratamento adequado aos infectados. O projeto teve o investimento de US\$1.145.630 e teve duração de três anos, entre janeiro de 2010 e dezembro de 2012 (PNUD, 2015, p.35).

3.3.1.1.2 Cabo Verde

O projeto, intitulado Fornecimento de Água Potável, teve por objetivo o aumento da disponibilidade de água potável na ilha de São Nicolau, onde a questão é um problema central, especialmente a partir das mudanças climáticas, que têm tornado a obtenção de água potável crescentemente escassa. A partir da dessalinização da água do mar e transporte para

as comunidades, o projeto constitui-se, então, de uma adaptação à mudança do clima, permite a manutenção das escassas fontes de água potável existentes para saneamento básico e atividades de agricultura, além de ajudar a reduzir os riscos de saúde relacionados ao consumo de água de baixa qualidade na região para mais de 13.500 pessoas. O projeto tem impactos sobre o uso da água, portanto, relacionados ao consumo, ao fornecimento doméstico e à agricultura (PNUD, 2015, p.37).

A estrutura do projeto conta com a construção de uma planta de dessalinização e sua conexão com o principal sistema de distribuição de água existente na ilha, com capacidade de processamento de 1.200 m³ de água do mar por dia. Para tal, foram conduzidos estudos técnicos e de viabilidade. O projeto teve maior complexidade e enfrentou problemas para a finalização de sua execução, tendo se estendido de março de 2009 a novembro de 2014, com um orçamento de US\$1.712.000 e financiamento extra do município de Ribeira Brava (US\$150.000), do governo do Cabo Verde (US\$80.000) e do PNUD no Cabo Verde (US\$60.000) (PNUD, 2015, p.37-38).

O país tem ainda um segundo projeto concluído, denominado Remodelação das Infraestruturas de Saúde, o qual forneceu subsídios para o reestabelecimento e equipamento de dois centros de tratamento de saúde em áreas remotas na ilha de São Nicolau, dos quais um não estava mais em funcionamento devido às precárias situações que se encontrava. O projeto teve curta duração, entre Outubro e Dezembro de 2008, com um orçamento de US\$37.065 e impacto sobre 450 habitantes (PNUD, 2015, p.39).

3.3.1.1.3 Camboja

Entitulado “Empoderando Crianças e Adolescentes com Necessidades Especiais e seus Familiares”, o projeto construiu e equipou um pavilhão no hospital Chey Chumneas para atender pacientes com necessidades especiais e seus familiares, incluindo os serviços de estímulo precoce, educação especial, fisioterapia, terapia ocupacional, fonoaudiologia, epilepsia, múltiplas deficiências e terapia artística e dramática. O projeto promoveu também o treinamento de 17 profissionais de saúde (6 médicos e 11 paramédicos) para atender pessoas com necessidades especiais, enviando-os para qualificação no exterior. Esse foi um dos pontos de principal dificuldade do projeto, uma vez que a maioria dos profissionais não falava inglês. Superadas tais dificuldades, o grupo consiste na primeira geração de profissionais especializados na área no país, esperando-se que promovam impactos distributivos com o treinamento de outros profissionais. O projeto engajou-se, ainda, na disseminação de informações e treinamento para prevenção e qualificação de pais e do público em geral na

prestação de cuidados a deficientes; ademais, distribuiu sal iodado, materiais informativos e forneceu workshops e consultas médicas à população (PNUD, 2015, p.40-41).

Tendo como parceiros o Ministério da Saúde do Camboja, o hospital Chey Chumneas e a ONG Cáritas do Camboja, o projeto teve orçamento de US\$1.069.721, iniciando em janeiro de 2010 e finalizado em maio de 2014, impactando diretamente 2 mil crianças e adolescentes com necessidades especiais e suas famílias. Tendo conexão direta com a Plano Nacional de Estratégias para a Deficiência do Camboja, o projeto foi responsável, ainda por popularizar melhores práticas de prevenção e cuidado à deficiência com impacto sobre vinte vilarejos e dezenas de familiares, com alcance estimado a 200 mil pessoas (PNUD, 2015, p.40-41).

3.3.1.1.4 Guiné Bissau

Foram desenvolvidos dois projetos na área Agrícola, a saber: Desenvolvimento da Agricultura e Pastoreio de Animais de Pequeno Porte; e Desenvolvimento Agrícola e Serviços para Comunidades Rurais. O primeiro projeto iniciou-se em março de 2005 – tendo sido o primeiro conduzido no âmbito do Fundo IBAS – e foi finalizado em setembro 2007, com orçamento de US\$498.750; enquanto o segundo teve início em agosto de 2009 e finalizou-se em setembro de 2011, orçado em US\$830.000 (PNUD, 2015, p.42).

Ambos tinham o objetivo de melhorar a produção agrícola nos vilarejos parceiros por meio do treinamento de mais de 4.500 fazendeiros em técnicas para o cultivo do arroz, dos quais 60% eram mulheres. O projeto foi responsável também pela introdução de novos tipos de sementes, capazes de melhorar a produção (com aumento de 12%) e garantir a produção agrícola mesmo durante a estação chuvosa; além de ter conduzido treinamentos na gestão da água, no processamento e conservação de produtos agrícolas. A cooperação permitiu, ainda, a compra de equipamentos de energia solar para 5 vilarejos (totalizando 3 mil pessoas e levando energia solar a escolas, centros comunitários, centros de saúde e administração pública, e aquecimento de água para residências), a qualificação de 5 técnicos da Guiné-Bissau em instalação e manutenção de energia solar na Índia, a alfabetização de 996 adultos (85% mulheres) e a inclusão de animais de curto ciclo de vida para reprodução, o que promoveu a melhora na dieta e na qualidade de vida desses indivíduos (PNUD, 2015, p.42).

3.3.1.1.5 Haiti

Com o título “Coleta de Resíduos sólidos como Ferramenta na Redução da Violência”, o projeto organizou e mobilizou uma comunidade com histórico de violência e conflitos entre

gangues em torno do processo de coleta e reciclagem de resíduos sólidos, promovendo novas possibilidades de sustento, diminuindo a incidência de doenças, inundações e impactos ambientais causados pelo lixo. O projeto teve impactos sobre as capacidades locais e auxiliou no processo de pacificação (PNUD, 2015, p.44).

O projeto estabeleceu, então, um sistema de manejo de resíduos sólidos em Carrefour Feuilles e melhorou a vida de várias famílias por meio da geração de oportunidades sustentáveis de geração de renda para 400 chefes de família, melhorando também a estrutura de saneamento. O projeto teve orçamento aprovado de US\$2.843.429 e duas fases de implementação, a primeira de fevereiro de 2006 a abril de 2007 e a segunda de maio de 2007 a dezembro de 2011. O projeto alcançou 70% de coleta e remoção do lixo da comunidade, 30% de reciclagem de todo o lixo coletado (com destaque para a elaboração de briquetes de cozinha feitos de papel reciclado), o aumento da governança local, a realização de workshops sobre consciência sanitária, a construção 50 pontos de coleta, o emprego de 57% de pessoas sexo feminino. Vale ressaltar também que o projeto resistiu ao terremoto de 2010 que devastou o país, apesar do ocorrido ter suspenso os planos de expansão do projeto (PNUD, 2015, p.44-45).

É importante ressaltar que o projeto é lembrado como um dos mais complexos já assumidos pelo Fundo, tendo enfrentado vários problemas e, então, levado a mudanças nos critérios de seleção dos projetos posteriores.

3.3.1.1.6 Serra Leoa

Intitulado “Desenvolvimento de Lideranças e Capacitação para o Desenvolvimento Humano e Redução da Pobreza”, este projeto compartilhou conhecimentos e fortaleceu as capacidades do Escritório da Presidência e do Ministério de Relações Exteriores e Cooperação Internacional da Serra Leoa, no sentido de auxiliá-los a implementar reformas macroeconômicas e práticas de boa governança na redução da pobreza. O projeto apoiou, assim, o desenvolvimento de capacidades em planejamento e gestão de recursos humanos, estratégia e desenvolvimento de políticas, implementação e monitoramento de resultados. Ademais, equipamentos de tecnologia da informação foram providenciados, oficiais do gabinete presidencial foram a missões técnicas nos escritórios análogos na Índia e em Gana, havendo trocas de experiências entre embaixadores da Serra Leoa e Nigerianos. O projeto contou com orçamento de US\$ 1.000.000 e teve duração entre junho de 2011 e maio de 2013 (PNUD, 2015, p.46-47).

3.3.1.1.7 Estado Palestino

Intitulado “Programa de Apoio e Oportunidades em Esportes de Recreação em Grupo”, o projeto construiu e equipou um complexo poliesportivo de 1000 m² em Ramallah, o qual oferece futebol de salão, esgrima, ginástica, tênis de mesa, voleibol, badminton, natação, basquete, uma clínica médica, dentre outros. O projeto organizou, ainda, ligas esportivas para jovens, envolvendo mais de mil meninos e meninas e incluindo também outros familiares por meio de treinamento voluntário. Para além, o projeto tinha por objetivo promover maior unidade social, desenvolvimento de capacidades de liderança, voluntariado e trabalho em grupo. Com orçamento de US\$ 1.065.000, o projeto aconteceu entre outubro de 2008 e setembro de 2011, tendo sido utilizado por mais de 23 organizações, algo estimado em 6 mil pessoas (PNUD, 2015 (PNUD, 2015, p.48-49).

Para além desse projeto, foi conduzido outro com título “Reabilitação do Hospital e Centro Cultural”, o qual reconstruiu o Centro Cultural e Hospitalar para a Sociedade do Crescente Vermelho Palestina, na Faixa de Gaza. Com objetivo de melhorar o acesso da população local a serviços de saúde, tais como atendimento emergencial, cirurgias e tratamento psicossocial, o programa reduziu a falta de infraestrutura adequada para saúde no local, remodelou um edifício de nove andares que se encontrava altamente deteriorado. Apesar das dificuldades de entrada de materiais de construção na Faixa de Gaza, o projeto foi bem sucedido, tendo sido conduzido entre janeiro de 2012 e março de 2013, com orçamento de US\$1.000.000 (PNUD, 2015, p.48-49).

3.3.1.1.8 Vietnam

Intitulado “Estabelecimento de um Centro de Produção de Sementes de Arroz em Hoa Tien”, o projeto buscou criar um centro que produzisse sementes melhoradas e apropriadas para as condições climáticas locais, permitindo o aumento da produtividade dos fazendeiros da região e, portanto, reduzindo fome e pobreza na região. Além de aumentar os conhecimentos dos produtores locais, o projeto permitiu melhorar as atividades de processamento pós-colheita da comunidade, possibilitando a obtenção de arroz de melhor qualidade e produtos de maior valor agregado para consumo e vendas. Ademais, o projeto estabeleceu um sistema de controle de qualidade das sementes para a cidade, a partir da renovação e equipamento de um laboratório de teste de sementes, da compra de secadores para sementes e da construção de um galpão para a preservação das mesmas. O aumento da qualidade das sementes melhora também o marketing dos produtores locais e impactou seus

canais de venda, tendo sido desenvolvida a marca “Sementes de Hoa Tien”. O projeto segue o Plano de Desenvolvimento Socioeconômico do Governo do Vietnam para 2011-2015, auxiliando na implementação de estratégias em três áreas centrais: agricultura, áreas rurais e produtores; permitindo a agregação de valor e maior escala à produção (PNUD, 2015, p.50-51).

O projeto atingiu diretamente 4 mil famílias, melhorando sua qualidade de vida a partir de um crescimento de produtividade de 0.78 toneladas por hectare, com redução de custos de US\$73.100 por hectare. Foram treinadas 249 famílias nas áreas de produção de sementes, irrigação, fertilização, gerenciamento integrado de pragas, eliminação e monitoramento de impurezas; 100 famílias estiveram engajadas na demonstração de novas técnicas em fertilização de arroz, proteção das plantas e economia de água. Foram introduzidos fertilizantes orgânicos em lugar dos químicos; testadas 12 novas variedades de semente de arroz, das quais duas foram identificadas como bem-sucedidas, tendo sido desenvolvidas estratégias de marketing específicas para essas novas variedades com apoio público e privado. Foram melhoradas as capacidades de inspeção de campo e de ampliação do pessoal envolvido no Departamento de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Danang por meio de treinamentos teóricos e práticos. Com orçamento aprovado em US\$529.537, o projeto teve início em janeiro de 2012 e finalizou-se em dezembro de 2014 (PNUD, 2015, p.50-51).

3.3.1.2. Reflexões sobre o Fundo IBAS

Segundo Stuenkel (2014, p.86), apesar de notável, a cooperação nos países do IBAS em seu Fundo de Combate à Fome e à Pobreza poderia tomar proporções maiores caso houvesse maior vontade política nesse sentido uma vez que, de acordo com o autor, os países do IBAS investem quantias muito maiores que o modesto milhão de dólares dedicado ao Fundo em estratégias de cooperação bilateral e humanitária.

Apenas para fins de comparação, segundo relatório do IPEA, em 2010 o Brasil destinou R\$1,6 bilhão à cooperação para o desenvolvimento, algo à época equivalente a US\$923 milhões (IPEA, 2013, p.17), o que coloca a doação ao Fundo IBAS em posição bastante modesta no cenário de cooperação brasileiro. Ainda que a fama internacional do projeto seja positiva, pode ser que o fato de a iniciativa não promover diretamente uma imagem nacional individual (do Brasil enquanto ente cooperante) mas coletiva (Fórum IBAS), reserve às contribuições ao Fundo papel coadjuvante na cooperação brasileira, especialmente após a relativa decadência no engajamento da cooperação no âmbito do grupo.

No entanto, vale ressaltar que caso o grupo queira de fato ter maior impacto e relevância na política internacional, maiores investimentos no Fundo seriam uma alternativa viável e evidente.

Acerca dos projetos, apesar de todas as informações disponíveis nos relatórios e obtidas por meio de entrevistas, não foi possível fazer uma avaliação que considerasse significativamente a perspectiva dos países recipiendários, o que seria uma agenda de pesquisa futura altamente necessária e que possivelmente requererá pesquisa de campo. Com base nos dados analisados neste trabalho, pode-se inferir apenas que, apesar de baixo impacto, os projetos parecem ter influência positiva na vida dos moradores locais uma vez que buscam contribuir, em maior ou menor monta, para a melhoria da qualidade de vida e independência de grupos vulneráveis em países em desenvolvimento (especialmente de menor desenvolvimento relativo), tratando de questões sensíveis como segurança alimentar, saneamento, infraestrutura urbana, alfabetização, subsistência, saúde e emprego.

Observou-se nos relatórios e entrevistas a preocupação de desenvolvimento de projetos voltados para a realidade local com base na demanda do próprio recipiendário e conectados às prioridades dos respectivos governos, o que, a priori, seria diferente de apenas adaptar projetos pré-existentes. Ademais, a preocupação em estabelecer projetos simples, que possam ser desenvolvidos a partir dos elementos locais, tendo possibilidades de continuidade e ampliação independente de auxílio externo adicional, com preocupações de sustentabilidade ambiental socioeconômica, parece um modelo promissor de cooperação que faria jus aos prêmios recebidos pelo Fundo.

A busca de estabelecimento de parcerias com instituições locais garantiria, ainda, uma maior propriedade (ou *ownership*) do projeto ao povo local, o que coloca a população recipiendária em uma posição, não totalmente, mas menos subalterna; enquanto o envolvimento de instituições fornecedoras de cooperação provenientes de países em desenvolvimento poderia facilitar o encontro de soluções comuns para problemáticas semelhantes. Pôde-se observar, para além, uma preocupação com a continuidade e ampliação dos projetos já desenvolvidos, buscando cobrir as lacunas remanescentes e aproveitar as experiências e conhecimentos adquiridos no local. Assim, tem-se observado como prática comum a aprovação de novos projetos nas mesmas regiões, o que garante menores custos em termos esforços e recursos dedicados à elaboração e implementação de projetos.

Desse modo, a partir dos dados apresentados e considerando, ainda, a necessidade de pesquisas posteriores, a análise aqui baseada nos relatórios do PNUD e entrevistas com diplomatas permitiu identificar elementos diferenciadores da cooperação conduzida no Fundo

IBAS (Sul-Sul) em contraste com a cooperação tradicional (Norte-Sul) – tratada com maior detalhe no capítulo 1 - em questões como *ownership*, enfrentamento de problemas comuns e desenvolvimento de projetos orientados pelas necessidades do país recipiendário.

3.3.2 O Novo Banco de Desenvolvimento

3.3.2.1 Antecedentes

Segundo entrevista com o Embaixador Carlos Cozendey⁴⁰, a possibilidade de criação de uma instituição financeira que intermediasse a grande quantidade de reservas concentradas nos países emergentes – com destaque para as grandes, e crescentes, reservas chinesas – começa em 2011, a partir de apresentação dos acadêmicos Joseph Stiglitz e Nicholas Stern para os vice-ministros de finanças do G20⁴¹, no contexto de enfrentamento da crise europeia.

Stern e Stiglitz apresentam, em texto do comunicado do Encontro dos Ministros das Finanças e Diretores dos Bancos Centrais, ocorrido em Paris nos dias 18 e 19 de Fevereiro de 2011, a proposta de um Banco de Desenvolvimento entre os países em desenvolvimento e potências emergentes que fosse capaz de prover uma variada gama de instrumentos e métodos de financiamento a fim de atender às demandas por financiamento para o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento.

O texto apresenta um contexto em que a melhora pela qualidade de vida em todo o mundo necessitará de pesados investimentos em infraestrutura no mundo em desenvolvimento, de modo a dar apoio para o crescimento econômico e oportunidades para as populações mais pobres. Tais investimentos, no entanto, envolvem riscos e desafios que são desfavorecidos pela perspectiva de fragilidade macroeconômica internacional e performance inadequada dos mercados financeiros.

Os autores apontam que os fluxos massivos de capital saindo dos mercados emergentes e em desenvolvimento em direção aos países industriais avançados consistem também em uma falha de mercado, uma vez que esse capital deixa de tirar proveito das oportunidades de investimento sólido no mundo em desenvolvimento e que seria favorável ao seu próprio crescimento econômico sustentável e combate à pobreza. Assim, segundo os autores: “Developing countries have been exporting their hard-earned savings and importing

⁴⁰ Chefe da Divisão de Assuntos Financeiros do Itamaraty e, à época da negociação do Banco, secretário de Assuntos Internacionais no Ministério da Fazenda. Entrevista realizada em Brasília, no dia 29 de Maio de 2015.

⁴¹ O texto retrata a apresentação dos professores Stern e Stiglitz quando do encontro de Ministros das Finanças e Governadores de Bancos Centrais do G20, ocorrida em Paris, nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2011.

risky portfolios that do little to advance the well-being of their own people” (STERN; STIGLITZ, 2011, p.4).

O mercado financeiro é ineficiente para lidar e transferir riscos: tanto relacionados à soberania dos países envolvidos, quanto comerciais e relacionados às mudanças climáticas. A ausência de mecanismos práticos para a diminuição ou manejo de tais riscos consiste em um obstáculo central aos investimentos em países em desenvolvimento, apesar de suas altas taxas de retorno. Especialmente investimentos em infraestrutura podem apresentar riscos muito elevados, tendo em vista a alta quantidade de capital inicial necessária e a longa duração dos projetos. A criação de um banco de desenvolvimento com ferramentas capazes de reduzir e melhor gerenciar os referidos riscos poderia, portanto, incentivar fluxos de investimento para os países em desenvolvimento e emergentes (STERN; STIGLITZ, 2011).

Stern e Stiglitz (2011, p.3) afirmam que, após a crise de 2008, o mundo parece estar funcionando abaixo de seu potencial, apresentando simultaneamente concentração de reservas em alguns países e necessidades de financiamento e produção não atendidas. A fim de reforçar o argumento do volume de capital necessário, Stern e Stiglitz (2011, p.5) apresentam dados da AIE (Agência Internacional de Energia) de que, apenas o setor de energia irá requerer cerca de 33 trilhões de dólares em investimentos nos próximos 25 anos no mundo, dos quais 64% serão provavelmente demandados por países em desenvolvimento ou emergentes (STERN; STIGLITZ, 2011).

A nova instituição proposta pelo artigo teria, portanto, a função de garantir uma melhor alocação das reservas dos países em desenvolvimento, especialmente afastadas de portfólios de risco, muitas vezes localizados em países desenvolvidos, passando a ser direcionados para o mundo em desenvolvimento e emergente – onde estão grande parte das oportunidades de produção e investimento -, em projetos de baixo carbono e compatíveis com uma nova concepção de desenvolvimento: com maior eficiência, sustentabilidade e resistência às mudanças climáticas. Tal direcionamento de recursos consistiria em parte da resposta aos desequilíbrios macroeconômicos globais contemporâneos, tornando o mercado mais estável e motivando o crescimento a partir da participação de lideranças também de países em desenvolvimento (STERN; STIGLITZ, 2011).

Segundo a visão dos autores, a arquitetura financeira internacional é inadequada à mobilização de fluxos financeiros para os países em desenvolvimento. Entre os fatores que explicam essa afirmação estão as instituições existentes, que além de não terem uma estrutura de governança compatível com a distribuição de capacidades econômicas internacionais, são controladas por países desenvolvidos relutantes em aumentar a quantidade de capital

disponível para empréstimo - aumentando suas contribuições ou permitindo a diluição do seu poder a partir do aumento das cotas de outros emergentes que desejem contribuir para a expansão do capital. Ainda, as instituições não possuem mecanismos variados de financiamento e garantias, não incluindo uma variedade de modalidades e atores e, ainda, sofrem com o estigma histórico criado sobre os projetos de cooperação provenientes dos países desenvolvidos. A esse respeito os autores ressaltam: “History matters, and in some countries, the history of the IFIs [International Financial Institutions] raises political obstacles to their effective participation in many projects within emerging markets and developing countries” (STERN; STIGLITZ, 2011, p.7).

A proposta seria, portanto, que os membros fundadores fossem países emergentes e em desenvolvimento, os quais também deveriam estabelecer as estruturas de governança da instituição. O Banco deveria ser capaz de fornecer uma variada gama de instrumentos financeiros, a ser aplicados a vários tipos de projetos e instituições (públicos, privados ou híbridos), tanto em questões de infraestrutura quanto de tecnologia. Ademais, deveria ser flexível o suficiente para envolver bancos de desenvolvimento nacionais, regionais e multinacionais, além do setor privado e outros atores (STERN; STIGLITZ, 2011).

O capital inicial sugerido pelos autores seria de 30 bilhões de dólares, sendo 8 bilhões pagos e disponíveis em caixa. Tais valores poderiam levar à multiplicação do capital e, dentro de uma década, chegar a investimentos da ordem de 50 bilhões de dólares. Caso os países do G20, com exceção do G8, (China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, África do Sul, Argentina, Brasil, México) assumissem cerca de 50% das cotas, cada um teria entre 6-7%, o que representaria um capital depositado entre 100 e 500 milhões de dólares para cada em um prazo de 5 anos, ainda com a possibilidade de alguns países quererem assumir maiores e outros menores cotas. Ainda seria provável que outros emergentes se interessassem em participar com cotas pequenas e que fosse permitido que entidades não-soberanas também possuíssem cotas. Segundo os autores, tal instituição poderia desempenhar um papel central na promoção do investimento Sul-Sul, com valores propostos bastante críveis dada a quantidade de reservas desses países. Além de direcionar uma quantia significativa de investimentos a iniciativa poderia inspirar investimentos similares em maior escala (STERN; STIGLITZ, 2011).

A título de comparação, os autores afirmam que o Banco Mundial, fundado em 1946, teve comprometimentos por parte dos países fundadores de 7,67 bilhões de dólares, o que equivaleria a 50 bilhões de dólares atualmente e, em contrapartida, representa aproximadamente cerca de 1% das reservas de capital das economias emergentes e em

desenvolvimento. Em 1946, o valor a ser depositado na instituição seria de 317 milhões de dólares, menos de 2 bilhões em valores atuais. Apenas essa contribuição permitiu que o Banco Mundial desempenhasse um papel indispensável na reconstrução pós II Guerra Mundial. Em termos de PIB per capita, o PIB dos EUA e da Europa no fim da II Guerra representa apenas um terço do PIB dos BRICS tomados em conjunto. Tais dados levariam a crer na real possibilidade de criação de um Banco de Desenvolvimento bem sucedido entre os países do Sul no mundo contemporâneo (STERN; STIGLITZ, 2011, p.7).

A referida instituição poderia ainda obter recursos no mercado financeiro internacional a taxas baixas, inferiores inclusive às oferecidas a alguns países membros, como ocorre com a CAF⁴² e conforme o trecho a seguir descreve:

It was Keynes' genius in the establishment of the IBRD⁴³ to create the idea of paid-in capital (around say 25% of the total) and callable capital which, in extremes, can be called. It is this multiplicative factor (from paid-in to callable) of around 4 that is so powerful. The IBRD and EBRD⁴⁴, like other development banks, cannot invest (loans, equities, guarantees, etc.) beyond the total capital. This very conservative 1:1 gearing ratio allows them to borrow to finance investments (as other international development banks) at AAA status. And this very solid capital structure provides a useful destination for bondholders seeking a reliable return and looking for some diversification. It is the soundness and commitment of the governments and institutions that stand behind the callable capital that provides this AAA status, but the soundness of the investment portfolio of the institution itself is also of great importance (STERN; STIGLITZ, 2011, p.12).

Assim, a criação de uma instituição estável e com credibilidade financeira internacional permitiria um melhor gerenciamento dos riscos em investimentos de infraestrutura nos países em desenvolvimento, atendendo a demanda por investimentos de baixo risco e alta qualidade, além de promover a diversificação das reservas dos países em desenvolvimento e emergentes para além dos Dólares Americanos e do Euro. O Banco contribuiria, ainda, para o aumento da confiança de investimento, o melhoramento do crédito para o setor privado e o incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias nesses países. Os autores citam países tais como Brasil, China, Índia, Coreia do Sul e África do Sul como exemplos de emergentes que desenvolveram setores industriais ou especializações em certas tecnologias de baixo carbono os quais poderiam encontrar no Banco um escopo de expansão e

⁴² A CAF, ou Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento), é uma instituição financeira internacional criada em 1970 que busca o desenvolvimento sustentável e integração regional na América Latina por meio de operações de crédito, reservas não-reembolsáveis e apoio técnico para estruturação financeira de projetos públicos e privados. Desempenha um papel importante em políticas anticíclicas e se tornou uma importante fonte de financiamento de projetos de infraestrutura na América do Sul, tendo desembolsado, em 2010, mais de US\$7 bilhões na região (STERN; STIGLITZ, 2011).

⁴³ Banco Mundial.

⁴⁴ Banco de Desenvolvimento Europeu.

desenvolvimento tecnológico com transferência de *know-how*, trabalhando em conjunto com bancos de desenvolvimento nacionais, regionais e instituições financeiras internacionais. Como o exemplo o BNDES, Banco de desenvolvimento do Brasil, investiu mais de 400 bilhões de dólares na primeira década dos anos 2000 e, portanto, possui experiência em projetos e, ao mesmo tempo, teria muito a ganhar em parcerias com o Novo Banco de Desenvolvimento (STERN; STIGLITZ, 2011, p.8).

Os autores sugerem ainda que o Banco poderia resguardar economias das consequências inevitáveis da mudança climática e reduzir a vulnerabilidade dos mais pobres. Assim, uma instituição Sul-Sul poderia trabalhar em parceria com bancos regionais de desenvolvimento, com o próprio Banco Mundial e outras Instituições Financeiras Internacionais e bilaterais para financiar ações da adaptação à mudança do clima (STERN; STIGLITZ, 2011).

Assim, considerando todos esses elementos, seria importante que o conselho da instituição estivesse preparado para emitir pareceres a respeito de riscos, crescimento, clima e meio ambiente, com funcionários que não sejam meros representantes nacionais, mas burocratas especializados que possam atuar de forma imparcial. A instituição não seria, ainda, um substituto para os compromissos dos países desenvolvidos de apoiar os países em desenvolvimento na transição para infraestruturas mais sustentáveis. Ademais, os autores consideram ainda a possibilidade de países desenvolvidos fazerem contribuições, mas a maioria do capital do banco deveria ser de países em desenvolvimento e emergentes (STERN; STIGLITZ, 2011).

3.3.2.2 Negociações

Em publicação recente, Cozende (2015, p.119) descreve que os bancos multilaterais estavam com possibilidades limitadas de intensificar sua atuação em países em desenvolvimento em resposta à crise internacional, mesmo com a expansão de seu capital. Afirma que não só o Brasil como outros países estavam muito próximos de alcançar seus limites máximos de projetos financiados pelo Banco Mundial, enquanto os países desenvolvidos declaravam frequentemente que não promoveriam nova expansão de capitais no curto prazo, uma vez que não estavam dispostos nem a investir mais e nem a diluir suas cotas em favor da ampliação de cotas dos emergentes. Os recursos do Banco se mostravam, portanto, limitados para atender as necessidades dos BRICS e de outros países em desenvolvimento (COZENDEY, 2015, p. 119).

Em preparação para as reuniões de cúpula, é de praxe que o Sherpa do país anfitrião daquele ano visite os demais membros do Bloco, com propostas de questões que poderão integrar a resolução final da Cúpula. Assim, em 2012, o Sherpa indiano, em visita aos demais países – e considerando a proposta de Stern e Stiglitz na reunião do G20 de 2011 -, expôs a proposta de que a Cúpula de 2012 em Nova Delhi apresentasse em sua resolução a aprovação de estudo de viabilidade para a criação de um banco de desenvolvimento nos países dos BRICS, voltado para projetos de infraestrutura.

Segundo relatos de Carlos Cozende (principal representante do Brasil nas negociações do Banco e do Arranjo), durante as negociações, a proposta do Brasil foi de que o banco se mantivesse no contexto da Rio+20 e que, portanto, tivesse como enfoque projetos em prol do desenvolvimento sustentável. A posição indiana, no entanto, de que o foco da futura instituição fosse para questões de infraestrutura, levou a Declaração da IV Cúpula dos BRICS a lançar o projeto de estudo de viabilidade do Banco de Desenvolvimento para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

O diplomata destaca que ainda em 2012 foram realizadas reuniões para estudar a questão. Uma reunião preliminar com representantes do BNDES, CAF, Standard & Poor's, acadêmicos, dentre outros, passou a levantar os temas centrais que deveriam compor a discussão. O desenho do banco foi desenvolvido ao longo de 2012 e no começo de 2013, em preparação para a V Cúpula, em Durban. Apresentou-se, então, o plano de um banco de projetos, semelhante à CAF, e que, portanto não possuiria uma área dedicada à pesquisa e políticas (diferentemente do Banco Mundial), com estrutura enxuta e secretariado eficiente, e que pudesse obter uma classificação elevada no mercado internacional, superior à de alguns países, para que a instituição também pudesse pegar empréstimos. A idéia parecia promissora e apresentava caráter complementar às instituições já existentes, em um contexto de grandes necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento e injeção de recursos de liquidez na economia internacional, dada a conjuntura de crise.

O Embaixador descreve ainda que:

[...] o Banco não realizaria, ao menos até que gerasse excedentes, empréstimos concessionais, balizando suas taxas pelos custos de captação. A concepção foi, portanto, desde o início, de criação de um banco, que tem função de intermediação de recursos, indo ao mercado financeiro para realizar captações e emprestando-os sob remuneração, e não de um fundo cujos recursos uma vez utilizados devem ser recompostos com nova rodada de contribuições (COZENDEY, 2015, p.121).

Até a Cúpula de Durban, em 2013, a estrutura de capital e de decisão já estava organizada. Cozendey ressalta que, ainda que a China tenha apresentado posições de que o capital fornecido deveria ser proporcional ao tamanho da economia dos respectivos países – o que também poderia incorrer em diferentes poderes de voto – decidiu-se por um banco com capital igualitário, autorizado em 100 bilhões de dólares americanos e subscrito em 50 bilhões. O Embaixador descreve que o Brasil contribuiu para a discussão a partir de experiência adquirida durante as negociações do Banco do Sul, o qual possui o mesmo formato de capital autorizado e subscrito. A cúpula recomendou a criação de um grupo de trabalho *ad hoc* que daria continuidade às negociações da instituição, o qual teve liderança sul-africana e indiana. Sua primeira reunião ocorreu em Nova Delhi e teve o objetivo de avançar o máximo possível nas discussões até o ano seguinte para que – segundo esperanças brasileiras – um possível tratado fosse assinado em Fortaleza na Cúpula de 2014.

Cozendey descreve, além, que os demais países ainda apresentavam alguma reticência em relação às possibilidades de assinar o acordo já em 2014, com destaque para os russos e sul-africanos. Os russos apresentavam preocupações com relação aos custos a iniciativa poderia apresentar, uma vez que foram parte de experiências relativamente mal conduzidas com o Banco Asiático e o momento pós-abertura para o mercado internacional a partir da década de 1990. Os sul-africanos estavam hesitantes e consideravam que a melhor opção seria contratar consultorias internacionais para a elaboração do tratado de criação do banco.

O grupo foi convencido da possibilidade iminente de assinatura apenas quando o Brasil apresentou uma proposta de texto consolidado (ainda com lacunas a serem negociadas) de sua própria autoria e com base em acordos tais como do Banco Mundial, CAF e do Banco do Sul. A negociação das questões remanescentes se deu por meio da elaboração de artigos em diversos temas por parte de cada um dos países dos BRICS, a fim de discutir as melhores opções de organização burocrática, institucional e financeira. O Brasil foi incumbido de desenvolver o texto do acordo, incorporando as propostas devidamente discutidas e aprovadas. A negociação tomaram, então, andamento acelerado, o que permite que o texto seja assinado em 2014 na VI Cúpula BRICS, em Fortaleza.

3.3.2.3 Estrutura

As cotas foram divididas igualmente entre os membros fundadores, de modo que cada cota terá o valor de 100 mil dólares. Cada um dos membros fundadores possuirá inicialmente 100 mil cotas (um total de 10 bilhões de dólares americanos) das quais 20 mil serão pagas em capital (um total de 2 bilhões de dólares) e as demais 80 mil cotas (um total de 8 bilhões de

dólares) constituirão capital exigível a qualquer momento, em caso de necessidade da instituição. A tabela a seguir apresenta a descrição do número de parcelas, prazo e o valor a ser pago por cada um dos países referente ao capital de 2 bilhões de dólares, conforme consta no acordo de criação do Banco (BRICS, 2014b).

Tabela 2 – Prazo e capital

Parcela	Prazo	Capital pago por país em milhões de dólares
1	6 meses após a entrada em vigor do acordo	150
2	18 meses após a entrada em vigor do acordo	250
3	1 ano após a parcela anterior	300
4	1 ano após a parcela anterior	300
5	1 ano após a parcela anterior	300
6	1 ano após a parcela anterior	350
7	1 ano após a parcela anterior	350

Fonte: Elaboração própria

Uma vez vencida a questão da distribuição de capital, na qual os chineses apresentaram flexibilidade, a questão da sede do Banco de Desenvolvimento ser estabelecida em Shanghai passou a ser seu ponto principal de demanda, ainda que houvesse outras candidaturas para sediar a instituição, tais como a indiana.

Semelhante à CAF, o Banco de Desenvolvimento dos BRICS possui em sua estrutura um Conselho de Governadores (Board of Governors), um Conselho Administrativo (Board of Directors), um Presidente e Vice-Presidentes, além de funcionários e assistentes, conforme necessário (BRICS, 2014b).

O Conselho de Governadores é a arena deliberativa máxima, sendo composto por um governador e um suplente, ambos em nível ministerial ou como cada país determinar, os quais exercerão suas atividades sem remuneração por parte do Banco. Anualmente, o Conselho selecionará um dos seus governadores como coordenador dos trabalhos. Compete ao mesmo a admissão de novos membros e determinação das condições de sua admissão, o aumento ou diminuição do estoque de capital no Banco, a suspensão de algum membro, autorizar a conclusão de acordos de cooperação com outras organizações internacionais, determinar a distribuição dos rendimentos do Banco, eleger o Presidente do Banco, aprovar propostas do Conselho Administrativo referentes ao capital a ser requerido dos contribuintes, aprovar uma Estratégia Geral para o Banco para os próximos 5 anos e deliberar sobre qualquer questão decidida no Conselho Administrativo. O Conselho de Governadores deverá se reunir

anualmente e sempre que for necessário ou requerido pelo Conselho Administrativo, devendo congregar no mínimo dois terços do seu poder de voto. Ademais, quaisquer modificações ou emendas no acordo poderão ser discutidas e implementadas no âmbito desse Conselho (BRICS, 2014b). Segundo entrevista com o Embaixador Carlos Cozendey, o representante brasileiro será o secretário de assuntos internacionais do ministério da fazenda, cargo que fora ocupado por ele durante a negociação do acordo.

O Conselho Administrativo, por sua vez, terá a responsabilidade de conduzir as operações gerais do Banco, exercendo os poderes a ele delegado pelo Conselho de Governadores, tais como: tomar decisões em matéria de estratégias de negócios, estratégias nacionais, empréstimos, garantias, investimentos de capital, empréstimos pelo Banco, estabelecendo procedimentos básicos operacionais e encargos, prestação de assistência técnica e outras operações do Banco; apresentar as contas de cada exercício, para aprovação do Conselho de Governadores em cada reunião anual; e aprovar o orçamento do Banco. Cada um dos países fundadores deverá, como no Conselho de Governadores, apontar um Diretor e um suplente, que atuarão durante dois anos e poderão ser reeleitos. Nesse caso, o representante brasileiro será o Ministro da Fazenda (BRICS, 2014b).

O Conselho Administrativo deverá eleger entre seus membros um presidente não-executivo com mandato de 4 anos; deverá nomear um Comitê de Crédito e Investimento e outros comitês que considerar recomendável e a presença em tais comitês não deverá ser reservada a membros dos conselhos ou suplentes. O Conselho em questão deverá ser não-residente e terá encontros trimestrais, ou conforme o Conselho de Governadores determinar. Considerando que novos membros serão aceitos ao Novo Banco de Desenvolvimento, todos terão direito de representação quando um assunto concernente ao seu país for tratado. Serão também estabelecidos os parâmetros gerais de representação dos demais no Conselho por meio de deliberação do Conselho de Governadores, considerando que o Conselho Administrativo não deverá ultrapassar dez integrantes (BRICS, 2014b).

O Conselho de Governadores elegerá um Presidente entre os membros fundadores de forma rotativa, de modo que o eleito não deverá ser Governador, Diretor ou suplente. Nomeará também outros quatro Vice-Presidentes, representantes dos demais países fundadores; ambos os cargos terão vigência de cinco anos (com exceção do primeiro mandato dos Vice-Presidentes, que será de 6 anos). Segundo Cozendey, o vice-presidente brasileiro a ser indicado será Paulo Nogueira Batista, também diretor da *constituency* do Brasil no FMI.

O Presidente será membro do Conselho Administrativo, mas não terá direito a voto a não ser em caso de empate. Poderá também participar das reuniões do Conselho de

Governadores, mas sem poder de voto. O presidente tem também a função de chefiar e orientar os funcionários e as atividades ordinárias do banco, sob direção do Conselho Administrativo, devendo prestar contas ao referido Conselho e dirigir o Comitê de investimentos e de crédito (composto também pelos Vice-Presidentes – representantes dos demais países fundadores), o qual será responsável por decisões sobre empréstimos, garantias, investimentos de capital e assistência técnica com valor-limite pré-determinado pelo Conselho de Administração (BRICS, 2014b).

O acordo estabelece que o Banco, seus diretores e funcionários não poderão interferir nas questões políticas internas de nenhum membro, nem poderão ter suas decisões influenciadas pela posição política dos membros em causa. Somente considerações econômicas deverão ser relevantes para as suas decisões, as quais devem ser ponderadas imparcialmente. O Presidente, Vice-Presidentes, diretores e funcionários do Banco, no exercício das suas funções, têm obrigações exclusivamente em relação Banco e a nenhuma outra autoridade. Cada membro do Banco deverá, portanto, respeitar o carácter internacional destas obrigações e abster-se de qualquer tentativa de influenciar qualquer deles no desempenho das suas funções (BRICS, 2014b).

O Banco deverá publicar relatórios anuais contendo o balanço de contas da instituição. Ademais, deverá transmitir trimestralmente aos membros um balanço parcial da posição financeira e uma declaração de perdas e ganhos demonstrando os resultados de suas operações correntes (BRICS, 2014b).

Uma vez concedida a Shanghai a sede do Banco dos BRICS, a Índia garantiu a primeira presidência da instituição – cargo que será rotativo, sendo um brasileiro o próximo a ocupa-lo. Por outro lado, o Brasil será o primeiro presidente do Conselho de Administração, a Rússia será presidente do Conselho de Governadores e a África do Sul terá em seu território estabelecido primeiro escritório regional do Banco dos BRICS (BRICS, 2014b; COZENDEY, 2015).

Dentre as possibilidades de cooperação a ser oferecidas pelo Banco, pode-se destacar o fornecimento de assistência técnica para a preparação e implementação de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável envolvendo um ou mais países e instituições públicas ou privadas; coordenar a administração de Fundos Especiais – ou Trust Funds, fundos voltados para objetivos específicos criado por determinado grupo de países, como ocorre também no Banco Mundial -, e, provavelmente, o primeiro Fundo Especial a ser estabelecido terá por objetivo auxiliar os países na elaboração de projetos (COZENDEY, 2015b). Deverão ser estabelecidos escritórios regionais para a melhor organização dos

projetos em cada uma das regiões, sendo o primeiro a ser implementado na África do Sul, conforme mencionado. Ademais, quaisquer países membro das Nações Unidas poderão participar do Banco e serão admitidos a partir de deliberação do Conselho de Governadores; bem como poderão ser aceitas como observadoras outras instituições financeiras internacionais ou nações que desejem se tornar membros.

Desse modo, o projeto do banco permite o financiamento de projetos públicos ou privados nos BRICS e outros países em desenvolvimento por meio de empréstimos, garantias, participações no capital e outros instrumentos financeiros. Pode estabelecer projetos de cooperação com outras organizações internacionais, países e entidades financeiras, e prestar assistência técnica para projetos a serem apoiados pelo Banco (BRICS, 2014b).

Após a VI Cúpula, o trabalho tem sido de preparação para entrada em vigor do acordo, o qual será depositado no Brasil. O cronograma prevê a entrada em funcionamento do banco em 2016 – tendo sido concluídas todas as ratificações antes da Cúpula de Ufa. A reunião inaugural do Conselho dos Governadores ocorreu às margens da VII Cúpula (Ufa, Rússia). Mesmo iniciando seu funcionamento apenas em 2016, foi formado um pequeno secretariado em Shangai a fim de estabelecer um pré-funcionamento do Banco em primeiro de Julho de 2015. O Secretariado foi proveniente de uma companhia não-lucrativa chinesa que seria integrada ao Banco quando do início efetivo de suas atividades (BRICS, 2015).

3.3.2.4 Considerações sobre o Novo Banco

Os líderes ressaltam que o Novo Banco de desenvolvimento será um instrumento importante para financiar projetos de investimento em infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países emergentes e em desenvolvimento, o que promoverá uma maior cooperação entre esses países (BRICS, 2015). A instituição deverá cooperar de forma bastante próxima às instituições financeiras já existentes, não se apresentando enquanto uma alternativa para as mesmas, mas como uma manifestação de insatisfação com o congelamento das negociações acerca das possibilidades de reforma nas mesmas e uma demonstração de capacidade de contribuir ativamente – assumindo alguns custos - para a construção de instituições internacionais e de forma construtiva para a ordem institucional e econômica internacional.

3.4 Reflexões sobre o modelo de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes

Considerando o que foi discutido, acredita-se ser possível descrever a atuação do Brasil no IBAS e no BRICS a partir do modelo de cooperação em múltiplas frentes, o qual

permite que as agendas de cooperação para o desenvolvimento e coordenação política sejam articuladas conjuntamente, em grupos pequenos, pouco institucionalizados; e em variados temas e níveis dentro e fora do Estado.⁴⁵

No entanto, apesar das variadas possibilidades que esse modelo apresenta, uma revisão da extensão de sua agenda pode deixar claras algumas limitações e dificuldades de implementação. A distância entre essas sociedades faz com que o esforço de início da cooperação tenha que ser assumido pelo Estado e, até o momento, mesmo com a preocupação de incluir as sociedades civis na articulação, o aprofundamento da cooperação e até mesmo a continuidade das atividades ainda depende intimamente da vontade política do Estado e seus líderes.

As burocracias estatais podem ficar sobrecarregadas com tantas atividades e, muitas vezes sem a existência de uma necessidade a priori de determinadas áreas de cooperação. Para além, há uma percepção de que alguns grupos de trabalho e alguns temas de cooperação intra-bloco estejam se sobrepondo no IBAS e no BRICS e, também, em relação à atividade de outros fóruns. A realização e o financiamento de viagens periódicas de especialistas e burocratas não parece ser simples e as distâncias e fusos diferentes aumentam as dificuldades de cooperação e, segundo Soule-Kohndou (2013), o financiamento para tais atividades deve partir dos próprios ministérios responsáveis, sem repasses extras do ministério das relações exteriores.

Assim, a articulação nessas iniciativas demanda insumos que são, por vezes, escassos ao Estado, de modo que vontade política, orçamento para realização de reuniões e projetos conjuntos, pessoal capacitado, organização e estruturação burocrática que permitam um acompanhamento sistemático das atividades são os pontos mais frequentemente apontados enquanto elementos que limitam as possibilidades de cooperação ou impediram o bom desenvolvimento das atividades. Para além, considerando o ponto de vista do Brasil, acadêmicos e diplomatas têm apresentado a percepção de que política externa do primeiro governo Dilma (2011-2014) tenha priorizado o engajamento no BRICS em detrimento do IBAS, tendo em vista a maior proeminência política e econômica do primeiro.

As iniciativas de cooperação no IBAS e no BRICS, no entanto, obtiveram alguns resultados relevantes para os grupos e para o Brasil. No caso da coordenação política em organismos multilaterais, a articulação ainda como G3 na quebra das patentes de

⁴⁵ Segundo os diplomatas e funcionários de ministérios entrevistados, a cooperação multilateral abriu, ainda, possibilidades de cooperação bilateral e impulsionou a referida agenda com os demais países dos blocos, como pode-se observar, por exemplo, em alguns GTs do IBAS.

medicamentos e, posteriormente, no âmbito do CDH com a proposta de estabelecer o acesso a medicamentos como um direito humano não só reforçam a posição do Brasil como representante dos interesses de outros países em desenvolvimento que enfrentam problemas de saúde pública, mas também beneficia seus próprios programas de acesso e produção de medicamentos. A atuação da coalizão no tema de criação do Estado Palestino reforça a imagem do país como importante mediador de conflitos e construtor de pontes entre o Norte e o Sul.

Ademais, a busca de apoio no IBAS durante o agravamento da crise na Palestina por parte das autoridades desse povo demonstra o *soft power* do Fórum perante outros países em desenvolvimento, o que reforça a posição brasileira enquanto liderança do Sul Global. A atuação por meio do BRICS na busca pela reforma das instituições financeiras internacionais, por outro lado, reforça a posição do Brasil no papel de potência em desenvolvimento, capaz de apresentar uma posição propositiva e construtiva para a ordem mundial, estando disposto a arcar com alguns dos custos de manutenção da ordem.

Entretanto, a coordenação política nos agrupamentos parece ter sido incapaz de promover mudanças nos posicionamentos em votações nos organismos multilaterais tais como Conselho de Segurança, Assembleia Geral e OMC, prevalecendo os interesses nacionais ou de alianças regionais, especialmente quando se trata de assuntos que possuem impactos distributivos e resoluções vinculantes. Ainda assim, a existência do espaço para diálogo sobre os diversos temas oferece oportunidade para a composição de posições em um nível maior no futuro e parece aumentar, a priori, o poder de barganha desses países. Leão (2012) aponta que ainda não há indícios de concessões individuais significativas no âmbito do BRICS, por exemplo, o que significa que não estaria ocorrendo um real *confidence building* entre os membros, mas principalmente o lançamento de declarações conjuntas de pontos de concórdia a priori.

A cooperação intra-bloco se mostrou diversa e com muito potencial não explorado. Segundo o chefe da Divisão de IBAS e BRICS, conselheiro Elio Cardoso, estava prevista uma reunião ainda em 2015 para decidir as modalidades de cooperação que seriam mantidas no IBAS a fim de que as atividades fossem retomadas. O diplomata ressaltou que temas como os Direitos Humanos tinham muito potencial de atuação conjunta, considerando que se trata de três democracias, e com boas experiências de coordenação no Conselho de Direitos Humanos, o que dificilmente ocorreria no âmbito do BRICS.

Questionado sobre quais grupos de trabalho mais se destacavam no âmbito do IBAS, o Conselheiro citou o grupo de Defesa como um caso de sucesso, o qual ganhara dinâmica

própria e continuou se reunindo mesmo sem a realização de cúpulas. O diplomata explicou que, normalmente, a realização de reuniões dos GTs se mantém diretamente atrelada à realização e à demanda dos encontros de cúpula. Ressaltou, ainda, que o novo governo indiano e o Itamaraty têm interesse de retomar as atividades no IBAS, mas até o momento de finalização do trabalho não havia novidades. Ainda sobre o mesmo tema, Graça Lima ressaltou, em entrevista, que analistas indianos sugerem transformar o IBAS em uma iniciativa de cooperação que una o Atlântico Sul e o Índico e o interpreta como um meio de os indianos balancearem o poderio chinês, o que manteria os indianos interessados na cooperação.

Dada a dificuldade de mapear documentalmente as atividades desenvolvidas nos grupos de trabalho, tanto pela falta de trabalhos acadêmicos publicados a respeito quanto pela falta de informações mesmo por parte dos diretores de GTs, identificou-se a necessidade de continuação da pesquisa a fim de melhor apurar os fatos e buscar novos documentos. Esta modalidade de cooperação é frequentemente apontada pelos diplomatas como responsável pela descoberta e proposição de novas iniciativas nos agrupamentos, a qual provoca, portanto, irradiações positivas em relação às demais, mas também é influenciado por elas. A área engloba, também, uma perspectiva mais completa de democracia na cooperação Sul-Sul entre países em desenvolvimento, uma vez que envolve alguma participação da sociedade civil.

Vale mencionar que, segundo relatos de alguns diplomatas, apesar de encontros das sociedades civis serem uma área bastante consolidada no IBAS, o mesmo não ocorre no BRICS por divergência de opiniões sobre se e como esses fóruns de sociedade civil deveriam ser realizados. O Brasil conduziu atividades desse tipo durante sua presidência no BRICS por iniciativa própria, enquanto a Rússia apresentou para sua presidência a possibilidade de um foro civil, mas os detalhes não foram definidos. Haveria resistência por parte dos chineses em levar tais iniciativas adiante.

Finalmente, a terceira área é a cooperação para o desenvolvimento com terceiros, a qual aparenta ser a mais promissora do tripé de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes. Enquanto o Fundo IBAS de combate à fome foi premiado e elogiado pela comunidade internacional, como vários projetos concluídos e em andamento; o Novo Banco de Desenvolvimento promete iniciar suas atividades ainda em 2016 e ser um parceiro nas diversas regiões que compõe os países do BRICS, bem como instituição parceira de outras análogas, como o Banco de Desenvolvimento de Shangai e o BNDES brasileiro.

CONCLUSÃO

Partindo da pergunta de pesquisa “Por que o Brasil buscou assumir um papel de empreendedor político dos agrupamentos IBAS e BRICS?” averiguou-se como verdadeira a hipótese de que esses arranjos se apresentam como recursos originais em relação às estratégias de cooperação adotadas nos períodos anteriores, tendo em vista a capacidade de produção de normas e de resultados para os objetivos da política externa brasileira.

Os fóruns IBAS e BRICS se diferenciam das iniciativas tradicionais de cooperação Sul-Sul nas quais o Brasil se engajou na segunda metade do século XX por buscarem articular em um mesmo ambiente de diálogo a atuação enquanto coalizão internacional e a cooperação para o desenvolvimento entre si e com terceiros. Assim, a diferença foi identificada tanto em nível horizontal quanto vertical, ou seja, no passado, um agrupamento ocorria em agendas e níveis específicos, ao passo que o IBAS e o BRICS buscam transpor suas agendas de cooperação ao longo de diversos temas e setores (internos e externos ao Estado). Outro elemento diferenciador desses grupos seria a participação de um número menor de países, o que provou ser eficiente em facilitar variadas modalidades de cooperação. Tais elementos agregam, primeiramente, valor histórico às iniciativas IBAS e BRICS no grande contexto de cooperação Sul-Sul na política externa brasileira.

Portanto, IBAS e BRICS consistem em coalizões pequenas, pouco institucionalizadas (sem sede e secretariado fixo) mas com crescente institucionalização (como no Novo Banco de Desenvolvimento e com interesse em encontrar e articular diversas áreas de cooperação, com irradiações da cooperação setorial (ou intra-bloco) para a cooperação extrabloco. Desse modo, além de representarem um novo ímpeto de aproximação ao Sul para política externa brasileira e, concomitantemente, a consolidação da imagem de potência emergente; o IBAS e o BRICS apresentam uma novidade para o padrão de Cooperação Sul-Sul observada a partir da segunda metade do Século XX, aliando a busca por coordenação em regimes internacionais a iniciativas de cooperação setorial e de cooperação para o desenvolvimento com países de menor desenvolvimento relativo.

O conceito “cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes” proposto pelo trabalho tem o objetivo de, então, descrever uma estrutura comum de articulação do Brasil no IBAS e no BRICS, que consiste no tripé: coordenação política extrabloco, cooperação setorial intra-bloco e cooperação para o desenvolvimento com terceiros. A demonstração do conceito ocorreu por meio de revisão de documentos obtidos em pesquisa no arquivo histórico do

Itamaraty, pela revisão da literatura disponível e pela realização de entrevistas com os diplomatas e funcionários responsáveis pela cooperação nos agrupamentos. Desse modo, foi possível realizar um mapeamento relativamente completo das agendas de cooperação IBAS e BRICS, além de considerar como o Brasil se posicionou nas referidas negociações e quais seriam seus principais objetivos para engajamento no diálogo.

É necessário ressaltar que esta pesquisa, ainda que abrangente, não foi capaz de esgotar as respectivas agendas dos agrupamentos. Ainda há poucos trabalhos disponíveis que considerem as agendas em toda sua extensão, de modo que os resultados da pesquisa podem ser úteis para orientar um estudo panorâmico das áreas e temas de cooperação sob uma perspectiva brasileira. No entanto, pesquisas específicas considerando temas setoriais de cooperação ou projetos específicos seriam não apenas bem-vindas, mas necessárias para uma análise mais orientada por resultados e menos pela retórica discursiva e documental. A pesquisa, inclusive, teve um recorte empírico que buscou averiguar as percepções do Estado brasileiro para os referidos agrupamentos e, portanto, priorizou a revisão de documentos e declarações oficiais. Uma pesquisa capaz de considerar de forma mais consistente as perspectivas da sociedade civil seria, também, bastante enriquecedora para a literatura.

Acerca de resultados encontrados nos estudos de caso, diferentemente do IBAS, o BRICS venceu o ceticismo internacional quanto à possibilidade de cooperação em temas variados. Caso não houvesse vontade política, o BRICS poderia ter sido uma coalizão mais parecida com o tipo aliança, mantendo sua cooperação apenas no sentido de coordenar posições em prol de uma reforma no regime financeiro internacional, o qual seria o ambiente mais natural de cooperação. No entanto, em vez de limitar-se apenas a um regime ou apenas ao âmbito da cooperação extrabloco em organismos multilaterais, seus membros tem trabalhado em favor de um *confidence building* – ou construção de confiança - o que promove *spillovers* – desdobramentos positivos - de cooperação tanto para novos temas quanto para novos níveis, o que leva o BRICS a aproximar-se mais de uma coalizão do tipo bloco.

Tendo em vista o funcionamento burocrático dos grupos, o formato de presidência rotativa com a instituição da emissão de declarações de Cúpula e planos de ação anuais proporcionam maior organização e estabilidade para o avanço do processo de cooperação no caso do BRICS, o que não ocorreu no IBAS, tendo sido emitido apenas um plano de ação, o de Nova Deli, em 2004. O BRICS realiza encontros de cúpula anualmente e os encontros setoriais costumam envolver autoridades hierarquicamente superiores, diferente do que foi observado no IBAS.

Para além, é possível identificar a existência de interesses centrais da PEB que têm no

IBAS e no BRICS apoios importantes. No entanto, considerando os objetivos da política externa brasileira, pode-se afirmar que IBAS e BRICS – apesar de estruturados de forma bastante semelhante enquanto arranjos de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes – se inserem em estratégias, ou lógicas, possivelmente distintas.

Por um lado, o IBAS contribui para a imagem brasileira como liderança do Sul Global, com identidade comum em relação aos demais países em desenvolvimento, especialmente considerando os resultados obtidos até então no IBAS (principalmente o Fundo IBAS) e o *soft power* que o grupo representa. Por outro, o BRICS reforça a imagem do Brasil como potência emergente, capaz influenciar diretamente agendas que envolvam o *hard power* econômico e de contribuir para o provimento de bens públicos internacionais.

A partir dessa perspectiva, então, defende-se que IBAS e BRICS são, cada um em sua individualidade, importantes para a política externa brasileira e deveriam continuar figurando (ou voltar a figurar, no caso do IBAS) entre as principais iniciativas de cooperação brasileira no futuro. A proposta (supostamente brasileira) de redução dos grupos de trabalho do IBAS, já em discussão nas burocracias específicas, parece representativa da imagem que o país faz do agrupamento como mais próximo das agendas de *low politics* e do Sul Global e demonstra uma possível priorização da cooperação no BRICS.

A política externa do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) também priorizou a cooperação no BRICS em detrimento do IBAS, uma vez que: a) o agrupamento representa maior robustez no cenário internacional e maiores repercussões positivas para a opinião pública interna; b) há uma relativa decadência da posição econômica e de visibilidade do Brasil no período, o que colocaria maiores constrangimentos orçamentários; c) a presidente apresenta preferências de política externa orientadas pelo *hard power* (econômico e político) e percebe poucos ganhos objetivos em iniciativas mais próximas do *soft power*, da qual o IBAS mais se aproxima; d) a crise política interna enfraquece o engajamento brasileiro no IBAS, inclusive tendo a Cúpula de 2013 sido desmarcada possivelmente em razão da onda de protestos populares a nível nacional e não foi remarcada desde então, o que levaria a crer que o IBAS passa a se figurar como iniciativa de governo não prioritária.

No entanto, um resultado bastante relevante encontrado é o de que o modelo de cooperação em múltiplas frentes apresenta limitações. Foi possível observar, a partir da comparação entre as três áreas das agendas IBAS e BRICS, que a cooperação ainda está fortemente atrelada ao Estado e à vontade política dos líderes, o que a torna vulnerável a mudanças contextuais e de orientação governamental. Desse modo, verificou-se que a cooperação não se manteria no nível encontrado atualmente sem que houvesse ação direta e

vontade política Estatal. A dependência da vontade política dos setores de Estado implica dizer que a cooperação nos agrupamentos não tomou movimento e autonomia suficientes para que se mantenham caso o Estado deixe de atuar como principal motor das iniciativas, de modo que as atividades se encerrariam quase que em sua totalidade, mesmo com a assinatura prévia de memorandos de entendimento. A institucionalização das iniciativas (como nos casos do Fundo IBAS, do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas) poderiam ser uma resposta para o problema.

Em determinados casos, algumas áreas de cooperação foram criadas por demanda dos chanceleres ou dos presidentes, não havendo uma necessidade a priori por parte das sociedades ou ministérios que fosse capaz de incentivar implementação e manutenção da área. Essa situação levou alguns GTs do IBAS a concluir que havia sobreposição de iniciativas e que as atividades de cooperação conduzidas no grupo poderiam ser geridas em outros fóruns multilaterais ou por meio de cooperação bilateral.

Apesar de ser considerada de baixo custo, a articulação nessas iniciativas demanda insumos que são, por vezes, escassos ao Estado, tais como: vontade política, orçamento para realização de reuniões e projetos conjuntos, pessoal capacitado, organização e estruturação burocrática que permitam um acompanhamento sistemático das atividades. A carência de alguns desses elementos foi observada no IBAS e no BRICS, sendo apontadas como fatores que impedem uma cooperação mais efetiva nos três diferentes âmbitos. O financiamento de das atividades setoriais deve partir dos próprios ministérios responsáveis, o que pode atuar como fator limitador da cooperação.

Ainda assim as iniciativas de cooperação no IBAS e no BRICS obtiveram alguns resultados relevantes para os grupos e para o Brasil. No caso da coordenação política em organismos multilaterais no IBAS, foram tratadas a articulação ainda como G3 na quebra das patentes de medicamentos e, posteriormente, no CDH com a proposta de estabelecer o acesso a medicamentos como um direito humano; a atuação da coalizão no tema de criação do Estado Palestino e durante o agravamento da crise na Palestina demonstra o *soft power* do Fórum perante outros países em desenvolvimento. A coordenação política no BRICS ocorreu precipuamente na busca reforma das instituições financeiras internacionais, além de ter havido alguma convergência em temas de defesa da autonomia nacional e não-intervenção, diálogo no Conselho de Segurança em 2011 em temas como o R2P na Líbia e a ampliação de acesso a medicamentos de baixo custo em países em desenvolvimento.

A coordenação política nos agrupamentos, no entanto, parece não ter sido capaz de promover mudanças nos posicionamentos em votações nos organismos multilaterais tais

como Conselho de Segurança, Assembleia Geral e OMC, prevalecendo os interesses nacionais ou de alianças regionais, notadamente quando se trata de assuntos que possuem impactos distributivos e resoluções vinculantes. A existência ambiente de diálogo sobre os diversos temas, no entanto, abre espaço para a composição de posições em um nível maior no futuro e parece aumentar, a priori, o poder de barganha desses países.

A cooperação intra-bloco mostrou-se diversa, com muito potencial não explorado e com alguma sobreposição entre os temas tratados no IBAS e no BRICS, mas já com a realização de workshops, visitas técnicas e treinamentos conjuntos. Houve dificuldade em mapear documentalmente as atividades desenvolvidas nesse âmbito, tanto pela falta de trabalhos acadêmicos publicados a respeito quanto pela falta de informações mesmo entre os responsáveis pela cooperação setorial o que reforça a necessidade de continuidade da agenda de pesquisa. No caso do BRICS, cabe destaque ao Arranjo Contingente de Reservas (CRA) como nova instituição financeira intra-bloco e agenda de cooperação na qual o Brasil apresentou atuação decisiva. O CRA demonstra insatisfação em relação ao não andamento da reforma no FMI, não possuindo, no entanto, a pretensão de ser uma alternativa à instituição.

Finalmente, a área de cooperação para o desenvolvimento com terceiros pode ser apontada como a iniciativa mais bem-sucedida entre as existentes no tripé da cooperação em múltiplas frentes. O Novo Banco apresenta estrutura promissora e já inicia suas atividades em 2016. O Fundo IBAS, por outro lado, mesmo que bem sucedido, tem proporções pequenas se comparado com as possibilidades de seus países, e pode ser observado como mais um ambiente no qual a falta de vontade política prejudica o alcance de conquistas maiores para o Fórum IBAS. Os recursos destinados à cooperação no Fundo ainda são modestos se comparados ao cenário de cooperação para o desenvolvimento brasileiro.

Mesmo que a fama internacional do Fundo seja positiva, pode ser que o fato de a iniciativa não promover diretamente uma imagem nacional individual (do Brasil enquanto ente cooperante) mas coletiva (Fórum IBAS), reserve às contribuições ao Fundo papel coadjuvante na cooperação brasileira, especialmente após a relativa decadência no engajamento da cooperação no grupo. Mas, caso o grupo queira ter maior relevância na política internacional, maiores investimentos no Fundo seriam uma alternativa evidente.

Vale ressaltar a imagem de iniciativa Sul-Sul sustentada pelo Fundo. Analisando-se os relatórios do PNUD e por meio de entrevistas, observou-se a preocupação de desenvolvimento de projetos voltados para a realidade local com base na demanda do próprio recipiendário e conectados às prioridades dos respectivos governos, o que, a priori, é diferente

de apenas adaptar projetos pré-existentes. Estudos de caso de projetos específicos desenvolvidos pelo Fundo seriam importantes para melhor averiguar tais afirmativas.

Após uma análise mais apurada das áreas de cooperação e da atuação propositiva do Brasil como empreendedor político, apesar do conceito não perder sua validade analítica, pôde-se observar que o papel de empreendedor varia de acordo com as agendas tratadas, de modo que o Brasil não pode ser apontado como tal para todas as áreas dos agrupamentos. De forma geral, os demais membros do IBAS e o BRICS possuem, também, uma atuação bastante propositiva para o avanço da cooperação, guardadas exceções em alguns temas específicos. Assim, parece válido interpretar que cada um dos membros busca projetar temas de seu interesse para debate e atuação do grupo. O Brasil foi, no entanto, inquestionavelmente central para a criação de ambas as articulações políticas, além de central para a formulação do Banco e do Arranjo nos BRICS.

É possível afirmar, então, que o Brasil vê por meio desses agrupamentos a possibilidade de empregar uma estratégia de cooperação Sul-Sul em múltiplas frentes, facilitada pela construção de confiança e percepção de identidades comuns aos países em desenvolvimento. A estratégia permite: diversificar suas parcerias econômicas e políticas, favorecendo sua autonomia; aumentar seu poder de barganha em organismos internacionais e ter maior permeabilidade em temas de seu interesse na agenda internacional; atuar como ente capaz de contribuir para a ordem internacional, com influência normativa, capacidade de promover reformas e criar novas instituições, colocando-se também como provedor de bens públicos internacionais e indutor do desenvolvimento em terceiros países; além de favorecer seu próprio desenvolvimento interno.

A extensão da agenda de cooperação aumenta a complexidade das iniciativas e a necessidade de emprego de recursos escassos à máquina estatal, tanto em níveis orçamentários quanto de pessoal qualificado. As mudanças no contexto econômico internacional em detrimento dos emergentes podem demandar que haja ainda maior vontade política para que a cooperação ocorra mas, por outro lado, oferece oportunidades de fortalecimento da posição de liderança internacional brasileira. IBAS e BRICS apresentam-se, então, como iniciativas únicas e ainda com muito potencial a ser explorado caso seja dedicada a devida vontade política de seus participantes e, notadamente, do Brasil.

REFERÊNCIAS

a) Livros e Capítulos de livros

ALDEN, C.; MORPHET, S.; VIEIRA, M. A. **The South in World Politics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

ALDEN, C.; VIEIRA, M. A. Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): cooperação sul-sul e o paradoxo da liderança regional. In: HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; VIEIRA, M. A. **Vozes do sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia**. São Paulo: HUCITEC, 2012. p. 60-89

ALMEIDA, P.R. **Nunca Antes na Diplomacia...** a política externa brasileira em tempos não convencionais. Curitiba: Appris, 2014. 289p.

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

AMORIM, C. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013. 168p.

BAUMANN, R. BRICS: Oportunidade e Desafio para a Inserção Internacional do Brasil. In: BAUMANN et all. **BRICS: Estudos e Documentos**. Brasília: Funag, 2015. pp.21-37.

BUENO, A. M. C. . **Os antecedentes políticos, estratégicos e econômicos do Fórum IBAS: um exame do papel do HIV/Aids nesta coalizão**. In: HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; VIEIRA, M. A.. (Org.). **Vozes do Sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia**. 1ed.São Paulo: Hucitec, 2012, v. , p. 252-283.

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

CONZENDEY, C.M. Visão ou Miragem? Banco de Desenvolvimento e Arranjo de Reservas no Horizonte dos BRICS. In: BAUMANN, R. et all. **BRICS: Estudos e Documentos**. Brasília: FUNAG, 2015. p.115-137.

CÔRTEZ, O.H.D.G. **A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. Brasília: FUNAG, 2010. 372p.

DAMICO, F.S. Antecedentes: do Acrônimo de Mercado à Concertação Político-Diplomática. In: BAUMANN et all. **BRICS: Estudos e Documentos**. Brasília: Funag, 2015. pp.55-77.

FLEMES, D. Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) na nova ordem global: interesses, estratégias e valores da coalizão de emergentes. In: HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; VIEIRA, M. A. **Vozes do sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia**. São Paulo: HUCITEC, 2012. p. 27-59.

FONSECA JUNIOR, G. BRICS: notas e questões. **Mesa-redonda: O Brasil os BRICS e a agenda internacional**. Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. Brasília: FUNAG, 2012. pp. 13-30.

HALLDING, K.; OLSSON, M.; ATTERIDGE, A.; VIHMA, A.; CARSON, M.; ROMÁN, M. **Together Alone: BASIC countries and the climate change conundrum.**” Nordic: Copenhaghe, 2011. 123p.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; VIEIRA, M. A. Os desafios internacionais e domésticos da cooperação sul-sul. In: HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; VIEIRA, M. A. **Vozes do sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia.** São Paulo: HUCITEC, 2012. p. 9-26.

HURRELL, A. Brazil: What kind of rising state in what kind of Institutional Order? In: ALEXANDROFF, Alan; COOPER, Andrew. **Rising states, Rising Institutions.** Challenges for Global Governance. Brooking Institutions Press, 2010.

HURRELL, A. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço das potências emergentes? In: FOOT, R.; HIRST, M.; HURRELL, A.; LIMA, M.R.S.de; MACFARLANE, N.; NARLIKAR, A. **Os Brics e a Ordem Global.** Rio de Janeiro: FVG, 2009. p. 9-41.

JAGUARIBE, H. Autonomia e hegemonia no sistema imperial americano (1987). In: JAGUARIBE, H. **Brasil, Mundo e Homem na atualidade.** Brasília: Funag, 2008. p.163-210

LEÃO, V.C. BRICS: identidade e agenda econômica. **Mesa-redonda: O Brasil os BRICS e a agenda internacional.** Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. Brasília: FUNAG, 2012. pp. 49-55

LEITE, P. S. **O Brasil e a cooperação Sul – Sul em três momentos:** os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Funag, 2011.

LIMA, MRS; HIRST, M. A iniciativa IBAS e a cooperação Sul-Sul: desafios intelectuais e possibilidades políticas. In: LIMA, MRS; HIRST, M. (orgs.) **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias.** São Paulo: Paz e Terra, 2009. p.7-28.

LIMA, M.R.S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: Baumann, Renato, org. **O Brasil e os demais BRICS – Comércio e Política.** Brasília: CEPAL/IPEA, 2010. p.155-179.

LIMA, M. R. S; CASTELAN, D. R. Os grandes países periféricos na política externa brasileira. **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 11 Ago 2015.

MAWDSLEY, W. **From Recipients to Donors: Emerging Powers and the changing development landscape.** London: Zed Books, 2012. 270p.

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.

NERY, T. A contribuição do pensamento da cepal para o conceito de desenvolvimento. In: Kraychete, E.S.; Milani, C.R.S (orgs.). **Desenvolvimento e Cooperação Internacional: relação de poder e política dos Estados**. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 61-76.

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 Ago. 2014.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 340p.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; MARIANO, M.P.; ALMEIDA, R.A. As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. In: RAMANZINI JUNIOR, H.; AYERBE (orgs.) L.F. **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. pp. 15-52

REIS, M.E.F. BRICS: surgimento e evolução. **Mesa-redonda: O Brasil os BRICS e a agenda internacional**. Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. Brasília: FUNAG, 2012. pp. 31-47

SCHOR, A; ONUKI, J. Política externa brasileira e a coalizão IBAS: comércio e inserção internacional. In: RAMANZINI JUNIOR, H.; AYERBE (orgs.) L.F. **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. pp. 113-137

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 11 jun. 2014.

STUENKEL, O. **India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA): The rise of the Global South**. Londres: Routledge, 2014. 198p.

STUENKEL. **The BRICS and the future of Global Order**. Londres: Lexington, 2015. 228p.

VIOLA, E. The BRICS in the international system. In: in Gustavo Linz Ribeiro & Eduardo Viola (org.) **The Development of Social Sciences in the BRICS: ANPOCS/University of Cape Town Press** (forthcoming 2014).

VIZENTINI, P. F. 2004. **Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)**: O nacionalismo e a política externa independente. Petrópolis: Vozes, 2004. 279p.

VIZENTINI, P. F. 1998. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: UFRGS, 1998. 409p.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**. v. 46, n.2, 1992. p.391-425. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28199221%2946%3A2%3C391%3AAIWSMO%3E2.0.CO%3B2-9>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

b) Artigos e Papers

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: 27 abr. 2011.

ARMIJO, L.E. The BRICs Countries as Analytical Category. **Asian Perspective**. Vol 31,No.4. 2007. p.7-42.

BESHARATI, N.; ESTEVES, P. Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.37, n.1 jan/abr, 2012. pp.289-330.

CASARÕES, G. S. P. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 55, n.1. 2012. pp. 135-153

CEPALUNI, G. Regimes Internacionais e o Contencioso das Patentes para Medicamentos: Estratégias para Países em Desenvolvimento. **Contexto Internacional**, v.27, n.1. Jan/jun 2005, pp.51-59

CERVO, A. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.37, n.1, 1994, pp.37-63.

CERVO, A.L.; LESSA, A.C. O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.57, n.2, 2014. pp.133-151

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. 2014.

HERZ, M.; DUTRA, A. Os BRICS em Revisão de Literatura. **BRICS Policy Center** – Cúpula de Nova Delhi (Working Paper). Rio de Janeiro: PUC, abr. 2013. 21p.

HURRELL, A. Narratives of emergence: rising powers and the end of the Third World? **Brazilian Journal of Political Economy**, V. 33, no. 2 (131). 2013. pp. 203-221, April-June.

JARDIM, C. A. Política Externa Brasileira e Cooperação Sul-Sul: Uma análise da coalizão IBAS. **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 7, p. 15-38, 2014.

LESSA, A.C.; COUTO, L.F; FARIAS, R.S. Distanciamento versus Engajamento: Alguns Aportes Conceituas para a Análise da Inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945-1990). **Contexto Internacional**. v.32, n.2, jul/dez 2010. pp.333-365

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: 27 jun. 2013.

LIMA, M. R. S; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**. [S.l.], v.88, n.1, p. 21-40. 2006.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.54, n.1 2011 pp.67-86

NEL, P.; Taylor, I. Bugger thy Neighbour? IBSA and South–South Solidarity. **Third World Quarterly**.v.34, n.6. 2013. p. 1091-1110.

NIU, H. A grande estratégia chinesa e os BRICS. **Contexto Internacional**. v.35, n1. 2013.pp. 197-229

OLIVEIRA, A.P.; UZIEL, E.; ROCHA, R. A atuação dos BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011. **Política Externa**. v.23 n4, abr-jun 2015. Disponível em: <<http://politicaexterna.com.br/2750/atuacao-dos-brics-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-ano-de-2011/>>. Acesso em: 06 jan 2016.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. **Coalizões e coesão: MERCOSUL e BRICS na ONU**. São Paulo: CAENI, USP, maio 2013. 21p.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria ea prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto internacional**, n 22.2. 2000. p.305-335.

ROBERTS, C; ARMIJO, L; KATADA, S. N. **The Collective Financial Statecraft of the BRICS: Hanging together, but why?** Artigo apresentado no Congresso Internacional da Associação Latino-americana de Estudos Internacionais. San Juan: maio, 2015. 53p.

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 jun. 2015.

SOULE-KHOUNDOU, F. **The India-Brazil-South Africa Forum a decade on: mismatched partners or the Rise of the South?** GEG Working Paper. Oxford: nov. 2013. 35p.

STUENKEL, O. Is IBSA dead? **Post-western world: How are emerging powers changing the world?** Jul. 2013. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2013/07/04/is-ibsa-dead/>> Acesso em 10 ago. 2014.

STUENKEL, O. **Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?** High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda. maio/2013, 25p.

STERN, N; STIGLITZ, J. An International Development Bank for Fostering South-South Investment: Promoting the New Industrial Revolution, Managing Risk and Rebalancing Global Savings. **Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors**. Paris, 18-19 fev. 2011.

VAZ, A.C; INOUE, C.Y.A. Brazil as “Southern donor”: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 25, n. 4, dez. 2012.

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

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. The changing nature of multilateralism and brazilian foreign policy. **The International Spectator**, vol. 45, no. 4, 2010.

XIAOYU, P. Socialization as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. **The Chinese Journal of International Politics**, v.5, 2012.pp. 341–367.

d) *Informes e Relatórios*

ÁFRICA DO SUL. **BRICS Ministers Meet on the Sidelines of the Nuclear Security Summit in the Hague**. Department of International Relations and Cooperation of South Africa. Hague: 2014. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/category-english/21-documents/190-brics-ministers-meet-on-the-sidelines-of-the-nuclear-security-summit-in-the-hague>. Acesso em: 20 jan 2016.

BINDER, A.; MIER, C.; STEETS, J. Humanitarian Assistance: Truly Universal? **GPPi**. Berlin, n.12. 2010. Disponível em: <http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2010/Binder_Meier_Steets_2010_Truly_Universal_-_Mapping_Study._GPPi_RP_12.pdf> Acesso em: 30 jan 2016.

IBRD. **Global Economic Prospects: spillovers amid weak growth**. Relatório. Nova York: Banco Mundial, 2016. 261p.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação**. Brasília: Ipea: ABC, 2013. 124p.

O'NEILL, Jim. Building better global economic BRICs. **Global Economics Paper**, Nova York, n 66, p. 1-16, nov. 2001.

PNUD. **IBSA Fund Report**. 2015, 56p.

PNUD. **IBSA FUND**: Overview of Project Portfolio. 2014, 37p.

SOTERO, P. **Brazil as an Emerging Donor**. Washington, World Bank Institute, 2009.

Disponível em:

<http://elibrary.worldbank.org/docserver/download/deor_11_1_18.pdf?expires=1374927978&id=id&acname=guest&checksum=9BE46E25098DA40BC10D2BB364ECD78F>. Acesso em: 24. Jul. 2014

e) *Acordos, Declarações e Memorandos*

BRASIL. **Memorando de entendimento entre os membros do Fórum de Diálogo IBAS em biocombustíveis**. 2006.

BRASIL. **Memorando de entendimento entre os membros do Fórum de Diálogo IBAS sobre cooperação em recursos eólicos**. 2007.

BRASIL. **Memorando de Entendimento em Cooperação Trilateral em Ciência, Tecnologia e Inovação**. 2010.

BRASIL. **Minuta do 9º Encontro do Grupo de Trabalho em Ciência e Tecnologia**. 2013.

BRIC. **I Cúpula**: Declaração conjunta. Ecaterimburgo: jun/2009.

BRIC. **II Cúpula**: Declaração conjunta. Brasília: abr/2010.

BRICS: **III Cúpula**: Declaração e Plano de Ação de Sanya. Sanya: abr/2011.

BRICS: **IV Cúpula**: Declaração e Plano de Ação de Nova Delhi. Nova Delhi: mar/2012.

BRICS: **V Cúpula**: Declaração e Plano de Ação de eThekwini. Durban: mar/2013.

BRICS: **VI Cúpula**: Declaração e Plano de Ação de Fortaleza. Fortaleza: jul/2014.

BRICS. **Press release on the Meeting of BRICS Foreign Ministers**. New York, 25 set. 2014.

BRICS . **Acordo Sobre o Novo Banco de Desenvolvimento**. Fortaleza: 15 jul 2014.

BRICS. **Tratado para o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS**. Fortaleza: 15 jul 2014.

BRICS. **Declaração da Cúpula de Ufa**. Ufa: 2015. Disponível em: <<http://en.brics2015.ru/documents/>>. Acesso em: 21 jan. 2016

IBSA. Memorandum of Understanding Between IBSA on Cooperation in the area of Solar Energy. 2010

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/documentosemitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/new-york-communicue> > Acesso em: 27 nov. 2013.

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

BrasilÁfrica do Sul, 2004. Disponível em: <http://www.dfa.gov.za/docs/2004/ibsa0305.htm>

Acesso em: 25 nov. 2013.

IBAS. **Reunião Ministerial à margem da 59ª AGNU.** Nova Iorque. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2004. Disponível em: <

http://www.ibsatrilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=154&Itemid=86 > Acesso em: 27 nov. 2013.

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-maisinformacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-deestado-e-de/2nd-ibsa-ministerial-meeting-communicue/view> > Acesso em: 27 nov. 2013.

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-maisinformacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-deestado-e-de/3rd-ibsa-ministerial-meeting-communicue/view> > Acesso em: 27 nov.

2013.

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-emitidospelos-chefes-de-estado-e-de/i-reuniao-de-cupula-do-ibas-declaracao-conjunta/view> > Acesso em: 27 nov. 2013.

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

2013.

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-maisinformacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidospelos-chefes-de-estado-e->

de/comunicadode-imprensa-do-ibas/view > Acesso em: 27 nov. 2013.

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-maisinformacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-deestado-e-de/2a-cupula-do-ibas-declaracao/view> > Acesso em: 27 nov. 2013.

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-maisinformacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-deestado-e-de/5a-reuniao-ministerial-do-ibas-comunicado/view> > Acesso em: 27 nov. 2013.

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-maisinformacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-deestado-e-de/comunicade-de-imprensa-do-forum-de-debate-india-brasil-e-africa-do-sul/view> > Acesso em: 27 nov. 2013.

IBAS. **Terceira Cúpula IBAS: Declaração.** Nova Delhi. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2008. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas-maisinformacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-deestado-e-de/3a-cupula-do-ibas-declaracao/view> > Acesso em: 27 nov. 2013.

IBAS. **Comunicado da 6ª Reunião Ministerial.** Brasília. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2009. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas-maisinformacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-deestado-e-de/6a-reuniao-ministerial-do-ibas-comunicado.pdf/view> > Acesso em: 27 nov. 2013.

IBAS. **Quarta Cúpula IBAS: Declaração.** Brasília. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2010. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas-maisinformacoes/temasmaisinformacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/4acupula-do-ibas-declaracao/view> > Acesso em: 27 nov. 2013.

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.ibsatriilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=154&Itemid=86 > Acesso em: 27 nov. 2013.

IBAS. **Comunicado da 7ª reunião Ministerial.** Declaração. Brasília. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2010.

f) Teses, Dissertações e Trabalhos de conclusão de curso

DESIDERÁ NETO, W. A. **O lugar do Mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010)**. Brasília, 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UNB).

LOPES, L. L. A. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas/UNESP, UNICAMP, PUC-SP, 2008.

g) Notícias

REUTERS. **How much Greece owes to international creditors**. Reporting by Alexander Saeedy and John O'Donnell; Writing by Paulo Taylor; Editing by Alastair Macdonald and Greg Mahlich. Disponível em: < <http://www.reuters.com/article/us-eurozone-greece-debt-factbox-idUSKCN0P80XW20150628>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

h) Sítios da Internet

G15. **Website oficial do Grupo dos 15**. Disponível em: <http://g15.org/member-countries-2/historical-background/> . Acesso em: 21 dez. 2015

IBAS. **IBSA Trilateral Official Website**. Disponível em: < http://www.ibsatriilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=64>. Acesso em: 20 jan. 2014.

IMF. **About the IMF: Where the IMF Gets Its Money**. Set. 2015. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/finfac.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

ITAMARATY. **Relatório de gestão do exercício de 2014**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/SG/2014/SG_RGESTA_O_2014.pdf . Acesso em: 21 Dez 2015

i) Entrevistas realizadas

AMORIM, C. Ministro das Relações Exteriores dos Governos Itamar e Lula. **Entrevista**. Rio de Janeiro: 7 dez. 2015.

COZENDEY, C.M. Chefe da Divisão de Assuntos Financeiros do Itamaraty ex-secretário de Assuntos Internacionais no Ministério da Fazenda. **Entrevista**. Brasília: 29 maio 2015.

CARDOSO, E. Conselheiro Chefe da Divisão de IBAS e BRICS. **Entrevista**. Brasília: 3 jun. 2015.

DAMICO, F. Embaixador Chefe do Departamento de Mecanismos Interregionais. **Entrevista**. Brasília: 21 maio 2015

GRAÇA LIMA, J.A. Embaixador Chefe da Subsecretaria Geral de Política II (SGAP II), Sherpa do BRICS e ponto focal do IBAS. **Entrevista**. Brasília, 27 de mar. 2015

ANEXOS

Anexo 1 – Excerto do relatório de pesquisa referente à cooperação setorial no IBAS

1. Administração Pública

Este GT assinou em 2007, segundo o site oficial do IBAS, um Memorando de Entendimento de Cooperação no Campo de Administração Pública e Governança⁴⁶, o qual além de estabelecer o grupo, indica possibilidade de cooperação nas áreas de: a) monitoramento integrado e avaliação; b) governança na internet; c) desenvolvimento de recursos humanos; d) prestação de serviços orientada para o cidadão; e) ética anticorrupção; f) responsabilidade e transparência.

O Memorando define como formas de cooperação: a) troca de visitas, compartilhamento de informações e experiências por meio de workshops, seminários, conferências e videoconferências; b) intercâmbio de especialistas para realização de palestras, capacitação e realização de pesquisas comparativas conjuntas; c) intercâmbio de visitas de estudo; d) troca de materiais, informações e sistemas; e) programas de tutorias e programas de intercâmbio para facilitar a transferência de competências; f) destacar funcionários públicos das instituições de uma parte às instituições da outra parte; g) desenvolvimento de recursos humanos e formação de funcionários públicos de uma Parte pela outra parte; h) cooperação entre institutos de formação das partes; i) estabelecimento de instituições, projetos e outros mecanismos conjuntos conforme acordarem as autoridades competentes.

Segundo Soule-Kohndou (2013, p.32), o GT tem como principais alcances a realização de reuniões técnicas regulares, a participação conjunta em um Seminário em 2007 com a apresentação de um artigo conjunto e o lançamento do Centro Virtual de Excelência em Administração Pública, um site com o objetivo de criar uma base de compartilhamento de conhecimento, experiências e melhores práticas no campo de administração pública. Segundo Stuenkel (2014, p.76), o mecanismo realizou seminários em vários tópicos como, por exemplo, o Seminário em Práticas Sul-Sul de Gestão Pública realizado em 2008, com organização no Brasil da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do qual participaram as instituições análogas dos demais países.

Contatado, o ponto focal, alocado no ministério do planejamento, não forneceu informações a respeito das atividades no grupo, o que, neste trabalho, leva a crer que as atividades no GT estejam paralisadas.

⁴⁶ Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/agreements/20071017IBSAPublicAdministration.pdf>. Acesso em: 11 jan 2016.

2. Assentamentos Humanos

Segundo o site da Aliança das Cidades⁴⁷, programa do UNOPS (Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos), o GT foi criado em 2007 e tem por objetivo melhorar a vida de pelo menos 100 milhões habitantes de favela nos três países até o ano de 2020.

Soule-Kohndou (2013, p.15) destaca que o GT promoveu a criação de uma plataforma de interação e troca de experiências de quais são as respostas políticas de cada um dos países no assunto. Destaca que, em outubro de 2011, aconteceu um encontro trilateral realizado pelo Banco Mundial e a Aliança das Cidades, que reuniu profissionais do IBAS para discutir e compartilhar lições sobre: programas nacionais para a modernização de favelas; políticas de urbanização de favelas; planejamento e instrumentos de design para cidades; financiamento de instrumentos de posse de terra e de segurança para intervenções de urbanização nas favelas.

O Site Oficial da Rede Sul-Africana de Cidades⁴⁸ informa que, em 2013, foi realizado o Primeiro Workshop Nacional do GT de Assentos Humanos do IBAS na África do Sul, do qual participaram educadores, *policymakers*, funcionários públicos, ONGs e profissionais do campo de assentamentos informais partilharam informações e experiências, buscando também desenvolver iniciativas conjuntas. O site também disponibiliza alguns documentos do GT, dentre eles o “*Summary: Framework Document and Strategy for IBSA WGHS*”⁴⁹, ou Documento Quadro e Estratégia para do GT de Assentamentos Humanos, o qual estabelece como mecanismos de cooperação: diálogos políticos, cooperação técnica e pesquisa conjunta. Ademais, considera três grandes áreas de cooperação: fortalecimento do ambiente favorável, melhorar a prática de modernização, e melhorar o acompanhamento e a avaliação das políticas e práticas referentes aos assentamentos informais.

A Assessoria Internacional do Ministério das Cidades, responsável pela coordenação da posição brasileira no GT, foi contatada em junho de 2015 e informou apenas que o Ministério está discutindo sua continuação no mecanismo de cooperação.

3. Comércio e Investimento

Criado em 2004 (STUENKEL, 2014, p.78), o Brasil coopera no GT por meio da Divisão de Investimentos do Ministério das Relações Exteriores. Em setembro de 2006 o

⁴⁷Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/node/3427>. Acesso em 10 jan 2016.

⁴⁸Disponível em: <http://www.sacities.net/what-we-do/programmes-areas/strategy/69-themes/strategy/986-ibsa-working-group-on-human-settlement>. Acesso em 10 jan 2016.

⁴⁹Disponível em: http://www.sacities.net/images/stories/pdfs/summary_framework_ibsa_wghs.pdf. Acesso em: 10 jan 2016.

grupo assinou o Plano de Ação para Facilitação do Comércio e Adequação de Padrões Técnicos⁵⁰, o qual tem como objetivo principal identificar, prevenir e eliminar barreiras técnicas ao comércio a fim de ampliar seus fluxos.

Assim, o documento delimita que: a) seja estabelecido um mecanismo de troca de informações e experiências entre as partes em termos regulatórios, incluindo barreiras potenciais existentes ao comércio que possam resultar da aplicação de regulamentações técnicas, padrões e procedimentos de avaliação, buscando, então, identifica-las, limita-las ou elimina-las; b) sejam realizados seminários e workshops sobre regulamentações técnicas e avaliação de conformidade de acordo com áreas consideradas centrais para o comércio; c) sejam tomadas medidas para estabelecer cooperação entre os sistemas reguladores de acreditação, metrologia e normas dos países do IBAS, de modo a chegar a um acordo sobre um programa de cooperação para o fortalecimento do diálogo entre eles, também considerando as possibilidades de coordenação política internacional no tema; d) explore-se medidas de construção de confiança em busca de soluções mutuamente aceitáveis para questões de regulamentos técnicos, normas e avaliações de conformidade, buscando o desenvolvimento de acordos conjuntos na área; e) identifique-se possibilidades de harmonização das normas para facilitar o comércio sempre que possível.

Conforme tratado no capítulo anterior, as discussões no grupo desde 2006 declaravam, também, apoio ao estabelecimento de um Acordo Trilateral de Livre Comércio (T-FTA) entre Mercosul, SACU e Índia. Entrevistas com os diplomatas responsáveis, no entanto, indicam que as negociações nesse sentido estão paralisadas. A esse respeito, Soule-Kohndou (2014, p. 22) descreve que dez rodadas de negociação foram realizadas mas que a África do Sul ainda enfrenta dificuldades em convencer os demais membros da SACU (Botswana, Namíbia, Lesoto e Suazilândia) a aceitar o acordo em detrimento do protecionismo de seus mercados. Essa posição provocou um atraso nas negociações do acordo entre Índia e SACU, sendo esse o principal fator apontado pela autora para o atraso nas negociações do T-FTA (SOULE-KOHNDU, 2013, p. 22).

Stuenkel (2014, p.79) menciona que outra atividade importante no grupo foi a iniciativa de apoio entre pequenas e médias empresas de ampliarem seu comércio e investimento com os demais países do IBAS. O processo envolve o SEBRAE no Brasil e agências análogas na África do Sul e Índia, as quais atuam em conjunto em um subgrupo específico (STUENKEL, 2014, p.79).

⁵⁰ Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/agreements/20060913IBSAActionPlan.pdf>. Acesso em: 14 jun 2016.

4. Meio-Ambiente

Stuenkel (2014, p. 73) descreve que este GT foi criado em 2007 e realizou sua primeira reunião apenas em 2008. No Brasil, as atividades do GT são coordenadas pela Divisão de Meio Ambiente do Itamaraty e o site oficial do IBAS relata que foi assinado um Memorando de Entendimento para Cooperação no tema⁵¹ em outubro de 2008. O documento apresenta as seguintes áreas prioritárias de cooperação:

a) facilitar o diálogo e a cooperação entre os três países em temas ambientais, acordos multilaterais ambientais, convenções, etc;

b) promover cooperação e transferência mútua de conhecimento e promoção do desenvolvimento de tecnologias limpas por meio de pesquisas conjuntas, projetos, seminários, workshops, etc, no campo de meio ambiente, florestas e biodiversidade;

c) fortalecer a cooperação Sul-Sul no tema de Mudanças Climáticas por meio de troca de informações e visões sobre o tema, bem como o desenvolvimento de posições e estratégias de negociação comuns no contexto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC);

d) fortalecer a Cooperação Sul-Sul em aspectos relevantes da Convenção sobre Biodiversidade e outros acordos importantes no tema por meio de trocas de informações e visão, particularmente em conservação e uso sustentável de diversidade biológica, bem como compartilhamento justo e adequado dos benefícios provenientes de sua utilização;

e) fortalecer cooperação Sul-Sul em aspectos relevantes no Fórum das Nações Unidas sobre Florestas por meio de troca de informações, pontos de vista e melhores práticas em manejo sustentável de florestas;

f) facilitar parcerias em temas relevantes entre vários funcionários dos países do acordo, provendo oportunidades para discussão entre governantes, industriais, acadêmicos, instituições de pesquisa e da sociedade civil nos países do IBAS;

g) promover trocas de informação, conhecimento, competências técnicas, melhores práticas e tecnologias de ponta por meio de visitas de estudo, participar em minicursos de treinamento e contribuir para a capacitação e expansão das relações.

Apesar da formulação de tal documento Soule-Kohndou (2013, p.29) descreve que foram realizadas apenas duas reuniões desde a criação do GT e, assim como, Stuenkel (2014, p.73), afirma que a cooperação não obteve resultados.

⁵¹ Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/agreements/20081015IBSAEnvironment.PDF>
Acesso em: 13 jan 2016.

5. Saúde

Segundo Soule-Kohndou (2013, p.31), iniciado em 2004, o GT de Saúde assinou um memorando de entendimento em 2007 referente à cooperação no campo de saúde e medicina, o qual estabelecia: o desenvolvimento de uma estratégia comum para o combate ao HIV/AIDS; e a facilitação da cooperação trilateral em assistência farmacêutica, provisão de remédios, vacinas, pesquisas médicas, medicina tradicional, propriedade intelectual e fiscalização de doenças. Como mecanismos de cooperação o documento previa: troca de informações em áreas temáticas selecionadas, o intercâmbio de profissionais entre as instituições dos países e treinamentos conjuntos, e cooperação científica por meio de seminários e projetos conjuntos. Como principais resultados, o GT teria a realização de seminários regulares em saúde pública e medicamentos falsificados, bem como encontros regulares dos diplomatas e ministros da saúde à margem da Assembleia Geral da OMS (SOULE-KOHNDU, 2013, p.31).

Stuenkel (2014, p.74) descreve que em vez de focar em áreas como pesquisa e desenvolvimento de medicamentos (responsabilidade do GT de ciência e tecnologia), o grupo de Saúde trabalha especialmente nas áreas de prevenção, controle e distribuição de medicamentos. O autor descreve ainda que instituições no Brasil como a ANVISA e a Fiocruz participam das reuniões do grupo, além de representantes do MRE e do Ministério da Saúde. A ANVISA chegou a coordenar workshops sobre segurança alimentar e controle de epidemias e eram planejadas trocas de visitas em laboratórios pelos profissionais de saúde de cada um dos países. O autor, no entanto, ressalta que em entrevistas alguns representantes afirmaram que pouco avanço na cooperação foi alcançado, mas que a cooperação entre os representantes na OMS tem, de fato, sido constante e produtiva e que o GT desempenhou plataforma essencial para o desenvolvimento de posições políticas conjuntas (STUENKEL, 2014, p.74).

6. Sociedade da Informação

Criado em 2004 (SOULE-KOHNDU, 2013, p.29), este GT assinou um Acordo Quadro de Cooperação⁵² no ano de 2006, com o objetivo de facilitar a cooperação trilateral no campo de sociedade da informação e em tecnologias da comunicação, bem como promover o uso de tecnologias de comunicação e informação como ferramenta para o desenvolvimento. As modalidades de implementação do acordo incluem: intercâmbio de informações e

⁵² Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/agreements/20060913IBSAInformationSociety.pdf>. Acesso em: 12 jan 2016.

conhecimento por meio de workshops, seminários, conferências e videoconferências; concertação multilateral na cúpula mundial sobre sociedade da informação e acompanhamento; criação de mecanismos e projetos de cooperação conjunta. A autora ressalta como principais alcances do grupo de trabalho a realização de workshops sobre sociedade da informação e governança na internet, o lançamento do site do IBAS e a criação dos Prêmios IBAS de Inclusão Digital (SOULE-KOHNDU, 2013, p. 32).

Stuenkel (2014, p.75-76) ressalta que o GT trabalha em questões como a inclusão digital, tendo o Brasil assumido liderança nos tópicos de inclusão social e governo eletrônico, enquanto fica sob encargo dos sul-africanos a manutenção do website e dos indianos a coordenação do sub-grupo de sociedade da informação (STUENKEL, 2014, p.75-76).

7. Transporte e Infraestrutura

Stuenkel (2014, p.79) descreve que o GT foi criado em 2005 com o objetivo de ampliar as conexões de transporte entre os países, uma vez que as distâncias e a falta de transporte apropriado consiste em um dos principais limitadores da cooperação no grupo.

Vale destacar que, segundo o Site Oficial do Fórum de Diálogo IBAS⁵³, o GT assinou em 2006 um Memorando de Entendimento sobre Navios Mercantes e outros Transportes Marítimos⁵⁴, seguido da assinatura de um Plano de Ação em Projetos Marítimos⁵⁵ em 2008. Ainda em 2005, foi assinado também um Memorando de Entendimento sobre Aviação Civil o qual, apesar de não estar disponível no site no IBAS, é mencionado no Plano de Ação em Projetos de Aviação Civil do GT, de 2008⁵⁶.

O grupo é coordenado no Brasil pela Divisão de Negociação de Serviços no Itamaraty a qual, contatada em junho de 2015, informou que não possuía informações organizadas sobre as discussões realizadas previamente no GT. Declarou, ainda, que o mesmo está com suas atividades paralisadas e que as discussões prévias envolviam a criação de um Conselho Marítimo do IBAS e a convergência entre os Acordos Aéreos Bilaterais.

⁵³ Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/agreements2> . Acesso em: 12 jan 2016. O memorando estabeleceu como meios de cooperação: a) encorajamento e facilitação do desenvolvimento de relacionamento marítimo entre suas respectivas organizações competentes e empresas, além de cooperar no melhoramento do tráfico marítimo; b) promover a troca de treinamento de funcionários e estudantes entre suas instituições educacionais marítimas; c) encorajamento da troca de informações para facilitar fluxos de bens comerciais, também entre suas frotas mercantes, considerando inclusive temas de sigilo fiscal; d) diminuir obstruções para cooperação marítima; e) encorajar a colaboração entre os respectivos setores privados no campo.

⁵⁴ Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/agreements/20060913IBSAShipping.pdf>. Acesso em: 12 jan 2016.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/agreements/20081015IBSAActionPlanonMaritimeProjects.PDF>. Acesso em: 12 jan 2016.

⁵⁶ Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/agreements/20081015IBSAActionPlanCivilAvaitionProjects.PDF> . Acesso em: 12 jan 2016.

8. Turismo

Criado em 2007 (Stuenkel, 2014, p.78), o GT de turismo firmou um Acordo Tripartite no tema em 2008, segundo o site oficial do IBAS. O autor destaca que foram realizados seminários no tema, assim como festivais de cinema e gastronômicos. Soule-Kohndou (2013, p.35) considera que o Ministério do Turismo brasileiro dá maior importância para as relações turísticas com a América do Sul e Europa do que com Índia e África do Sul e, de forma semelhante, Stuenkel (2014, p.78) menciona que o fluxo de turistas entre os países do IBAS é baixo e que, apesar do interesse em ampliá-lo, não foi possível encontrar resultados tangíveis na cooperação até o momento. Ademais, o GT não consta na lista fornecida pelo Ministério das Relações Exteriores em maio de 2015, o que leva a crer que o mesmo possa ter sido descontinuado.

Anexo 2 – Excerto do relatório de pesquisa referente à cooperação setorial no BRICS

1. Encontro dos Sherpas e Sub-Sherpas (3 e 4 de Março de 2015)

O encontro estabeleceu um novo procedimento para propostas de novas iniciativas no âmbito do agrupamento, tendo em vista o progressivo crescimento das mesmas. As novas propostas de cooperação devem ser levadas aos Sub-Sherpas, por meio da submissão de um documento que conste o conceito e seus termos gerais. Como novas iniciativas em discussão estavam:

- a) propostas da Federação Russa: Conselho de Regiões, Reunião de Ministros de Energia, Reunião de Ministros de Meio Ambiente, Reunião de Ministros de Comunicação, Fórum Parlamentar, Fórum da Sociedade Civil;
- b) propostas da Índia: Cooperação em Gestão de Catástrofes Naturais, Fórum sobre Jovens Cientistas, Cooperação em Energias Renováveis, Cooperação em Micro Pequenas e Médias Empresas, Cooperação em Turismo;
- c) propostas da China: Cooperação em Supremas Côrtes, Cooperação em Cultura
- d) propostas da África do Sul: Cooperação em Crimes Transnacionais Organizados, Cooperação em Tecnologias da Informação e Comunicação;
- e) propostas do Brasil: Diálogo em Planejamento de Políticas.

A reunião aprovou, ainda, os Termos de Referência para a Presidência do BRICS, com o objetivo de ampliar a coesão ao longo da presidência rotacional, além de facilitar a organização do trabalho.

A respeito dos avanços nas discussões nos grupos setoriais, tem-se os seguintes relatos:

- a) Cooperação entre as academias diplomáticas: estava em elaboração um Memorando de Entendimento com previsão para assinatura durante a Cúpula de Ufa.
- b) Cultura: termos da cooperação ainda em elaboração a partir da proposta Chinesa, aguardando comentários do Brasil.
- c) Turismo: foi acordado que Brasil e Índia trabalhariam juntos na elaboração do documento síntese tendo em conta as sugestões por Índia e as propostas contidas no texto do Memorando de Entendimento para que uma a cooperação seja definida com base em uma proposta concreta.
- d) Comunicações de Massa: Rússia indicou que o documento síntese seria disponibilizado antes da cúpula de Ufa.

- e) Ciência, Tecnologia e Inovação: Brasil indicou a necessidade de revisar questões específicas no texto do Memorando de Entendimento. A reabertura das discussões do texto acordado deveriam ocorrer no encontro entre os Ministros das Relações Exteriores que seria realizado no Brasil.
- f) Estratégia para o Acordo de Parceria Econômica do BRICS: o GT reuniu-se em 2 de março de 2015. Acordou-se a versão revisada do documento iria incorporar os resultados das reuniões ministeriais agendadas para março (Educação; Agricultura e Desenvolvimento Agrário; Ciência, Tecnologia e Inovação) e resultados de consultas domésticas posteriores. O prazo acordado para a conclusão do documento foi maio de 2015. A Rússia indicou, ainda, que ao menos duas reuniões suplementares deste GT aconteceriam antes da Cúpula de Ufa, uma paralela ao encontro do Grupo de Contato Sobre Questões Econômicas e Comerciais em abril, e outra em maio.

2. Fóruns da Sociedade Civil sobre comércio

2.1 Fórum de Empresários

Stuenkel (2015, p.85) afirma que o Fórum de Empresários dos BRICS acontece desde 2010, tendo, naquele ano, ocorrido anteriormente à Cúpula de Brasília e sido realizado anualmente desde então. O autor ressalta que em 2013 já participavam aproximadamente 600 empresas, mas, problemas de organização - como a não divulgação da lista de participantes previamente - limitavam as possibilidades de cooperação. Ainda em 2013 teria sido criado o Conselho de Empresários dos BRICS (*Business Council*), o qual é composto por cinco CEOs de cada um dos países com o objetivo de submeter sugestões aos líderes que possam favorecer o relacionamento econômico entre os países. Os representantes brasileiros são: Vale, Weg, Gerdau, Banco do Brasil e Marcopolo (STUENKEL, 2015, p.85).

2.2 Encontro de Cooperativas

Seu primeiro encontro foi em 2010 em Brasília, às margens da Cúpula (STUENKEL, 2015, p.85). Durante a presidência brasileira, o Encontro de Cooperativas do BRICS foi realizado, segundo relatos do Itamaraty, em Curitiba, entre os dias 14 a 16 de Maio de 2014. Representantes dos cinco países discutiram a situação contemporânea do movimento de cooperativa em seus países, da economia atual e trocaram visões sobre outras questões relacionadas ao desenvolvimento internacional, desenvolvimento sustentável e meio ambiente. As discussões foram centradas na necessidade de maior coordenação,

conhecimento mútuo e *networking* entre as cooperativas (por meio de ferramentas de *e-commerce*, por exemplo).

As oportunidades de trocar experiências em temas tais como a luta contra a corrupção e a interpretação de acordos internacionais considerando as regras para cooperativas também foram mencionadas. Foi destacado que o BRICS deveria ter uma maior voz também no G-20. Uma Declaração Final foi adotada, na qual os participantes acordaram pela criação de um GT de Cooperativas dos BRICS para criar uma base de dados oficial e organizar rodadas e missões de negócio que promovam o comércio entre as cooperativas.

Participaram do encontro as seguintes organizações: a) do Brasil, a Organização de Cooperativas Brasileiras (OCB); b) da Rússia, a União Central de Sociedades do Consumidor da Federação Russa (CENTROSOJUZ); da Índia, a União Nacional de Cooperativas da Índia (NCUI); da China, a Federação de Cooperativas de Abastecimento e Comercialização de Toda a China (ACFSMC); da África do Sul, o Apex Nacional de Cooperativas Sul-Africano (SANACO).

A Delegação sul-africana sugeriu a institucionalização da cooperação entre as cooperativas por meio da assinatura de um acordo, o qual ainda estava em fase de elaboração. O grupo apresentou preocupações a respeito das aplicações da norma internacional IFRIC II do Conselho Internacional de Normas de Contabilidades às cooperativas em seus países, temendo que a norma possa prejudicar a sustentabilidade e competitividade de suas cooperativas. Os países se comprometem a manter contato próximo para discutir a questão.

2.3 Fórum de Competitividade

As autoridades de competição SEAE (Brasil), FAS (Rússia), CCI (Índia) e SAIC (China) tiveram sua primeira conferência em setembro de 2009, com o objetivo de combater práticas anti-competitivas em todos os níveis (STUENKEL 2015, p.85). Até a data da obtenção dos relatos no Itamaraty, não havia previsão de realização de um novo encontro em 2015. Ademais, não há menção de realização do Fórum na Declaração de Cúpula de Ufa.

3. Encontro dos Especialistas Anticorrupção

Realizou-se, em 3 de março de 2015, na Turquia, a primeira reunião de cooperação entre especialistas anticorrupção dos BRICS, às margens de um encontro do G-20. O encontro teve por objetivo a apresentação de cada uma das agências dos países dos BRICS, suas funções, papéis e desafios, a fim de identificar temas para cooperação. A delegação brasileira realizou uma apresentação do Escritório de Controle Geral da União, o qual mais

recentemente adquiriu poderes extras para além do de auditoria, podendo infligir sanções a empresas e funcionários públicos. A Rússia propôs que tais especialistas não se reunissem apenas às margens de fóruns multilaterais, e realizassem seu primeiro encontro específico já em outubro de 2015.

Anexo 3 – Excerto do relatório de pesquisa referente aos projetos em andamento do Fundo IBAS

1. Guiné Bissau

Com o título “Apoio para a reabilitação de Planície e para Processamento Agrícola e Pecuário (projeto III)” tem por objetivo reduzir a pobreza e aumentar a segurança alimentar por meio da reabilitação de terras costeiras de baixa altitude para o cultivo de arroz e distribuição de variedades melhores de semente de arroz, aumentando a produtividade agrícola. O projeto, então, apoia obras de infraestrutura para terras baixas tais como pequenas barragens, canais, nivelamento terreno e drenagem, medidas anti-erosão. Tais medidas auxiliam a controlar o teor de sal no solo e consistem em uma resposta às mudanças climáticas uma vez que reduzem as necessidades de desmatamento e que permitem a fixação da produção em uma mesma área, mantendo a qualidade do solo. Ademais, o projeto forneceu equipamentos e treinamentos em técnicas de processamento, conservação e comercialização de alimentos, com especial destaque às mulheres produtoras (PNUD, 2015, p.11-12).

Como objetivos principais o projeto busca uma melhora significativa em segurança alimentar e redução para quase 20 mil famílias rurais, em 24 vilarejos, por meio de gerenciamento de recursos naturais, melhoramento da produção e processamento agrícola e da reabilitação de 300 hectares de planícies. Foram treinados mais de 800 produtores para a reabilitação de campos de arroz; foi desenvolvido um plano de gerenciamento de água beneficiando cerca de 320 agricultores e suas vilas vizinhas; foram adquiridas 24 máquinas para descascar arroz, 24 moinhos, 6 secadoras de frutas, 80 carroças, 3 motocicletas e 1 veículo 4x4 para apoio das atividades do projeto. Com orçamento de US\$ 1.500.000, o projeto teve início em julho de 2011 com planos de encerramento para maio de 2015 (PNUD, 2015, p.11-12).

Há ainda um segundo projeto em andamento no país, o chamado “Eletrificação Rural por meio de Sistemas de Energia Solar (Projeto VI)”. A iniciativa levou energia solar a 20 vilarejos – ou cerca de 20 mil pessoas, especialmente de grupos vulneráveis, como rurais, mulheres e crianças - por meio da expansão de um projeto IBAS finalizado no país, incorporando aprendizados dos cinco vilarejos anteriores nos quais a experiência havia sido tentada. Em comparação com os projetos anteriores conduzidos no país, este buscou incorporar preocupações sobre organização comunitária e gerenciamento de micro-utilidades, bem como a segurança de sistemas de energia solar (PNUD, 2015, p.13-14).

Com orçamento de US\$596.305, projeto aprimora o ambiente para educação, saneamento, segurança e qualidade de vida de modo geral, tendo início em julho de 2011 e data estimada para conclusão em maio de 2015. Para além da energia solar, foram treinados 24 professores e 1.100 pessoas tiveram acesso a cursos de alfabetização em seus respectivos vilarejos, sendo majoritariamente mulheres (quase 90%); aproximadamente 600 famílias (mais de 6.000 pessoas) ganharam acesso a água potável a partir do sistema de bombeamento de água à energia solar; 120 pessoas participaram de workshops sobre proatividade e mobilização da comunidade na Índia, com enfoque em gestão de sistemas de energia solar. Dado que o país sofre com altas taxas de analfabetismo (atingindo pelo menos 45% da população) e que a questão afeta majoritariamente mulheres, o projeto buscou priorizá-las e a energia solar facilitou que sua alfabetização ocorresse também à noite (PNUD, 2015, p.13-14).

2. Guiana

O projeto “Melhora da Gestão de Resíduos Sólidos” busca aprimorar a capacidade do governo local a lidar com a questão, um problema central que tem sido combatido por iniciativas governamentais no país, buscando reduzir o impacto ambiental e melhorar o saneamento urbano. Além da aquisição de maquinário apropriado, a saber, dois caminhões de coleta compactadores e duas mini-escavadeiras, o projeto reabilita e expande 7 espaços públicos para venda de materiais provenientes da coleta e constrói mais 4 (beneficiando mais de 100.000 residentes e tirando muitos trabalhadores da ilegalidade); e aumenta o comprometimento social no tema (PNUD, 2015, p.15-16).

O projeto busca atender sete das dez regiões administrativas da Guiana, sendo o maquinário utilizado por 26 Conselhos de Bairro em 3 municípios, com uma população total de 180.000 residentes. Alguns dos equipamentos ainda prestarão serviços de urgência para ilhas remotas, especialmente Leguan e Wakenaam; ou serão utilizados em parte da costa onde aproximadamente 40.000 pessoas serão beneficiadas por meio da abertura de 100 milhas de drenos. Com orçamento aprovado de US\$1.093.260, o projeto estava previsto para se estender de abril de 2014 a março de 2015 (PNUD, 2015, p.15-16).

3. República Popular Democrática do Laos

Intitulado “Apoio à Irrigação Agrícola Integrada em Dois Distritos em Bolikhamxay”, o projeto tem por objetivo melhorar a segurança alimentar das comunidades locais de dois dos distritos mais pobres da referida província por meio do apoio ao desenvolvimento de agricultura irrigada e gerenciamento comunitário das bacias hidrográficas, com o treinamento

de mais de 300 produtores nessas questões. Tem por objetivo o beneficiamento do 7.700 produtores, expandindo o cultivo do arroz de 150 para 500 hectares durante a estiagem. O plano consiste em reparar três esquemas pequenos de irrigação e em criar grupos comunitários de gerenciamento da água, bacias hidrográficas e pesca sustentáveis, permitindo o aperfeiçoamento da rotação de culturas e uma maior preservação da vegetação (PNUD, 2015, p.17-18).

Com orçamento autorizado de US\$1.323.000 e duração estimada entre janeiro de 2012 a setembro de 2015, o projeto concluiu até o final de 2014 três infraestruturas de irrigação em Nam Ser, Nam Yang e Nam Phou, garantindo água para agricultura em uma extensão de 630 hectares. Foram introduzidas culturas próprias para comércio em 40 famílias, algo em torno de 4 aldeias e 7,4 hectares. Foi criada uma comissão de gestão conjunta de Pesca em Nam Phou, com a realização também de um estudo de campo para gestão sustentável da atividade. O projeto está diretamente ligado à estratégia do governo local que busca obter autossuficiência na produção de alimentos, permitindo também sua diversificação, desenvolvimento de técnicas de irrigação e garantindo maior segurança alimentar e de sustento à população local, que depende em grande medida das atividades agrícolas (PNUD, 2015, p.17-18).

4. Estado Palestino

Com o título “Construção e Equipo de um Centro para Pessoas com Deficiências Mentais graves”, o projeto está centrado em Nablus, na Cisjordânia. A centro terá 1.900 m² e incluirá consultas, fisioterapia e salas multiuso com o objetivo de abrigar serviços de proteção e reabilitação para adultos com deficiência, tendo a possibilidade de oferecer tratamento, auxílio técnico, fonoaudiologia e acomodação temporária se necessário. Ademais, possuirá um banco de dados com serviços oferecidos por outras instituições para melhor atender as necessidades da comunidade. O projeto teve orçamento aprovado de US\$1.250.000 e teve início em maio de 2012 com fim estimado para dezembro de 2015. Até o final de 2014 a construção já estava sendo finalizada. O projeto está de acordo com a estratégia do Ministério de Assuntos Sociais da Autoridade Palestina e a reabilitação de deficientes é uma carência séria na região (PNUD, 2015, 19-20).

O Estado Palestino tem um segundo projeto em andamento, intitulado “Reabilitação do Centro Hospitalar e Cultural (Projeto II), o qual consiste em uma continuação do projeto anterior por meio do estabelecimento e equipo de uma sala de cirurgias no hospital que possa atender procedimentos mais complexos, emergenciais e intervenções médicas sobre

problemas crônicos. Ademais, o projeto ainda amplia os leitos do hospital em no mínimo 50 lugares. A Faixa de Gaza sofre com pequena quantidade de hospitais em funcionamento, especialmente em razão dos constantes danos à infraestrutura local em razão de ataques, de modo que o projeto foi desenvolvido no âmbito da Estratégia Nacional de Saúde Palestina. Com orçamento de US\$644.700, o projeto iniciou-se em maio de 2014 e tinha previsão de finalização para dezembro de 2015. Até o final de 2014 a maior parte do trabalho de construção estava completo (PNUD, 2015, 21-22).

Ademais, foi aprovado recentemente um terceiro projeto, intitulado “Reconstrução do Hospital e Centro Médico Atta Habib na Cidade de Gaza”. O projeto busca melhorar o acesso à saúde pública por meio de investimento na infraestrutura e equipo desse hospital no bairro de Al Shujaia que, até o início do projeto, encontrava-se totalmente danificado, a fim de que a instituição possa fornecer atendimentos primários, tais como maternidade, enfermarias infantis, serviços odontológicos, farmácia e laboratório, atendendo uma população estimada em 180.000 habitantes e com a reconstrução de uma área total de 1000 m². Com duração estimada entre julho de 2015 e junho de 2016, o projeto tem orçamento de US\$1.000.000 e está ligado à principal prioridade da Autoridade Nacional Palestina, que é prover atendimento emergencial à Faixa de Gaza e restaurar o senso de normalidade na região (PNUD, 2015, p.29).

5. Sudão

Intitulado “Criação de Oportunidades de Trabalho para Jovens por meio de Trabalho Intensivo”, o projeto desenvolve um modelo capaz de empregar jovens trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação, facilitando o aprendizado de funções durante o trabalho e gerando uma demanda por 2 mil jovens na manutenção de estradas, no trabalho com resíduos, saneamento, água e esgoto, o que favorece também o desenvolvimento da infraestrutura urbana, a criação de empregos de longo prazo e a melhora da qualidade de vida (PNUD, 2015, 23-24).

Com início em fevereiro de 2014 e estimativa de término para janeiro de 2016, o projeto teve orçamento aprovado em US\$1.300.000 e tem como um de seus objetivos centrais o estabelecimento de um Serviço Público de Desenvolvimento de Recursos Humanos a partir da criação de uma base de dados que possa listar os trabalhadores de baixa qualificação e fornecer opções de vagas de trabalho intensivo. Para cumprir tal proposta, foi estabelecida uma parceria com a Associação de Contratantes do Sudão, com instituições microfinanceiras

comprometidas em financiar mil beneficiários até o final de seu treinamento em ofício e com o Sindicato de Trabalhadores do Comércio do Sudão (PNUD, 2015, 23-24).

Para além, foram conduzidos três estudos de base a fim de realizar: mapeamento dos jovens com pouca ou nenhuma qualificação em Khartoum State para determinar o número e a porcentagem dos grupos de acordo com tamanho, sexo, localização, antecedentes e qualificações; mapeamento da demanda por mão-de-obra nas áreas de manutenção de estradas e manejo de resíduos; mapeamento das instituições de treinamento no estado de Khartoum. O projeto faz parte da Estratégia Nacional Contra o Desemprego, alinhado com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Redução da Pobreza do Sudão (PNUD, 2015, 23-24).

6. Haiti

Com o título “Promoção da Integração Socioeconômica de Crianças e Jovens Vulneráveis” o projeto busca eliminar trabalho infantil e promover trabalho digno para jovens nas zonas de Bel Air e Cité Soleil em Porto Príncipe, contribuindo para melhor empregabilidade e desenvolvimento de empreendedorismo em jovens vulneráveis, facilitando seu acesso a trabalho digno. Foram promovidos, também, valores democráticos e cidadãos nas comunidades-alvo e, com visão holística, o projeto garantirá certificação aos beneficiários treinados, que serão também alocados como estagiários, aprendizes ou contratados, enquanto alguns beneficiários receberão apoio para sua educação básica. Com orçamento aprovado de US\$1.533.460, o projeto tem duração estimada de maio de 2015 até maio de 2017. Com objetivo de aumentar a capacidade de treinamento do Instituto Nacional de Treinamento Profissional e de outros centros de acordo com as necessidades do mercado, oferecendo alocação adequada a adolescentes e jovens. O projeto também almeja aumentar a capacidade da comunidade a superar as piores formas de trabalho infantil e violência contra a criança, estando ligado ao Plano Estratégico de Desenvolvimento do Haiti, uma prioridade do governo local (PNUD, 2015, p.27)

7. Santa Lúcia

Com o título “Redução da Pobreza por meio do Desenvolvimento da Pecuária”, o projeto tem o objetivo de aumentar a produção e comercialização de produtos pecuários por meio do estabelecimento de uma infraestrutura e de tecnologias adequadas. O projeto buscará estabelecer a Estação agrícola de Beausejour como centro nacional de excelência, formação, pesquisa e gestão agrícola, permitindo a criação de animais de qualidade, treinamento,

transferência de tecnologia, estabelecimento de instalações de produção comunitária e estabelecimento de dois sistemas de alimentação para ruminantes. Melhora-se, assim, a capacidade técnica e gerencial dos criadores, funcionários e veterinários. O projeto está de acordo com a Política Agrícola de Nacional de Santa Lúcia e tem orçamento autorizado de US\$1.291.100, com início em junho de 2015 e final estimado em junho de 2018 (PNUD, 2015, p.28).

8. Timor Leste

O projeto “Agricultura de Conservação, Permacultura e Gestão de Pesca Sustentável” tem por objetivo melhorar as práticas de cultivo e pesca correntes nos distritos de Dili e Lautem por meio da adoção ampla da agricultura de conservação, permacultura e técnicas de pesca integradas que permitem uma produção sustentável, produtiva e diversificada de pequenos agricultores e criadores. O objetivo central é aumentar a segurança alimentar e qualidade de vida de aproximadamente 1.850 famílias que dependem dessas atividades, promovendo treinamentos em áreas como águas pluviais, agricultura de conservação, sistemas agroflorestais, escola de jardinagem, apicultura, pesca integrada e tecnologias e boas práticas em processamento de alimentos, considerando também a busca por melhora das capacidades do Governo e do setor privado. O projeto tem orçamento de US\$1.428.772, duração estimada entre junho de 2015 e julho de 2018 e conexão direta com o Plano de Ação do Governo contra a fome e a desnutrição (PNUD, 2015, p.30).

9. Vietnam

“Uma Abordagem Inovadora de Aprendizado Virtual para a Saúde” consiste em projeto em prol do desenvolvimento de módulos de treinamento eletrônico para estudantes de medicina e demais profissionais de saúde na região costeira norte do Vietnam. Tem objetivo de fim de aumentar a cobertura e qualidade dos serviços de saúde, com prioridade para doenças não transmissíveis, tais como doenças cardiovasculares, câncer e medicina marinha. O centro de informações estará localizado na Universidade de Medicina Haiphong e o projeto tem objetivo de ser replicável a outras áreas do país. Com duração entre junho de 2015 e junho de 2017 e orçamento de US\$990.000, o projeto soma esforços ao governo local na busca por uma saúde de maior qualidade e acessível às populações mais pobres e minorias étnicas locais (PNUD, 2015, p.31).