

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Raquel Almeida Chamis

**Fórum IBAS e as intenções de inserção autonomista de Índia,
Brasil e África do Sul: o papel das alianças de geometria variável
no sistema internacional.**

Porto Alegre

2010

Raquel Almeida Chamis

**Fórum IBAS e as intenções de inserção autonomista de Índia,
Brasil e África do Sul: o papel das alianças de geometria variável
no sistema internacional.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Linha de pesquisa: Política Internacional

Porto Alegre

2010

CIP - Catalogação na Publicação

Chamis, Raquel Almeida
FORUM IBAS E AS INTENÇÕES DE INSERÇÃO AUTONOMISTA
DE ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL: O PAPEL DAS ALIANÇAS
DE GEOMETRIA VARIÁVEL NO SISTEMA INTERNACIONAL /
Raquel Almeida Chamis. -- 2010 .
95 f.
Orientador: Paulo Gilberto Fagundes Visentini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2010 .

1. Fórum Ibas. 2. Índia . 3. Brasil . 4. África do
Sul . 5. Cooperação Sul-Sul . I. Visentini, Paulo
Gilberto Fagundes, orient. II. Título.

Raquel Almeida Chamis

**FÓRUM IBAS E AS INTENÇÕES DE INSERÇÃO AUTONOMISTA
DE ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL: o papel das alianças de
geometria variável no sistema internacional.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em 12 de julho de 2010.

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (orientador)

Profa. Dr. Analúcia Danilevycz Pereira (FAPA/ESPM)

Prof. Dr. Luiz Augusto Faria (PPGEco/UFRGS)

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (PPGPol/UFRGS)

No está mal pero sobre todo no está bien.
Debo acostumbrarme de una vez por todas al
vacío y asimismo a la desbordante plenitud.

Mario Benedetti
El cumpleaños de Juan Ángel

AGRADECIMENTOS

A minha família, pelo constante e enorme apoio em todos os meus projetos ao longo da vida – mas em especial a minha mãe, quase intervencionista na conclusão da dissertação.

A Vanessa Garbini, pela amizade, vizinhança e tantas causas compartilhadas.

Ao Prof. Dr. Paulo Visentini pela orientação no desenvolvimento do trabalho, além da inspiração na escolha do tema.

RESUMO

O Fórum de Diálogo IBAS, firmado entre Índia, Brasil e África do Sul em junho de 2003, trata-se de um arranjo trilateral que busca reforçar os laços entre três países emergentes e fundamentais às suas respectivas regiões. A expectativa, no momento da sua criação, era incrementar vínculos comerciais, fortalecer a projeção diplomática em âmbito multilateral, aumentar a participação na agenda internacional e promover cooperação para o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. E fez surgir uma inovação em termos de cooperação internacional: uniu países emergentes localizados em três diferentes continentes. Há, na essência desse projeto, o interesse de empoderar países que se encontram afastados do núcleo orgânico do poder mundial. Além disso, pela perspectiva brasileira, vê-se que o IBAS corresponde ao conceito de “aliança de geometria variável”, voltada à promoção de interesses específicos. Significa que, uma vez que os países membros possuem interesses variáveis, podem integrar diferentes coalizões simultaneamente. O presente trabalho então visa a avaliar em que medida o Fórum de Diálogo IBAS tem servido aos objetivos de inserção internacional de Índia, Brasil e África do Sul. Feita uma retrospectiva das decisões de política externa tomadas por Índia, Brasil e África do Sul e avaliadas as posições dos três países no contexto multilateral, concluiu-se que a busca de autonomia pelos três países, no âmbito internacional, evoluiu de maneira similar. O IBAS é o coroamento da necessidade de criar novas estruturas de poder que possibilitem a redistribuição dos ativos geopolíticos do sistema.

Palavras-chave: **Fórum IBAS. Brasil. Índia. África do Sul. Política Externa. Autonomismo. Alianças de Geometria Variável. Poderes Emergentes**

ABSTRACT

The IBSA Dialogue Forum, established in June 2003 amongst India, Brazil and South Africa, is a trilateral mechanism that aims to reinforce ties between these three emerging countries, which are fundamental to their respective regions. The main objectives were: to increment commercial partnerships among them, to increase their diplomatic projection in different multilateral environments, to raise their participation in the global agenda and to promote development of the less developed countries. But when three emerging countries located in three different continents came together, an innovative way of international cooperation appeared: an important initiative that empowers countries which are located outside the organic center of world power. According to the Brazilian perspective, IBSA corresponds to the concept of “alliances of variable geometry”, a combination between countries to promote specific goals: once countries have different interests, they choose to integrate various coalitions simultaneously. Based on these aspects about the Forum, the present work analyzes in what measure the IBSA Forum serves to autonomist objectives of international insertion of India, Brazil and South Africa. After a retrospective of the foreign policy decisions taken by India, Brazil and South Africa, it is possible to conclude that the search for autonomy evolved in a similar manner for India, Brazil and South Africa, being IBSA the response to a necessity to create new structures of power – turning possible the redistribution of geopolitical actives of the international system.

Key-words: IBSA Forum. India. Brazil. South Africa. Autonomy. Alliances of Variable Geometry. Emerging Powers.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. RETROSPECTIVA DE POLÍTICA EXTERNA DE ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL: A BUSCA PELA AUTONOMIA.	15
2.2.1 ÍNDIA.....	15
2.2.2. BRASIL	24
2.2.3 ÁFRICA DO SUL	34
3. A COOPERAÇÃO HORIZONTAL SUL-SUL E A NOVA EQUAÇÃO DE PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	45
3.1. MOVIMENTO SUL-SUL: DOS NÃO ALINHADOS AOS PÓS- CONSENSO DE WASHINGTON.	46
3.2. O PAPEL DOS PODERES EMERGENTES NO CONTEXTO INTERNACIONAL MULTILATERAL	58
4. FÓRUM IBAS: ACOMODAÇÃO AO ARRANJO MULTILATERAL OU AÇÃO AUTONOMISTA?.....	64
4.1 A CRIAÇÃO DO FÓRUM DE DIÁLOGO IBAS: ARRANJO TRILATERAL PARA INFLUIR NA POLÍTICA EXTERNA DE ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL	65
4.2. O CONCEITO DE ALIANÇAS PRAGMÁTICAS DE GEOMETRIA VARIÁVEL APLICADO AOS PAÍSES DO FÓRUM IBAS	76
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	88

1. INTRODUÇÃO

Sur

Los mapas árabes todavía dibujaban el sur arriba y el norte abajo, pero ya en el siglo trece Europa había restablecido el orden natural del universo. Según las reglas de ese orden, dictado por Dios, el norte estaba arriba y el sur abajo. El mundo era un cuerpo. Al norte estaba la cara, limpia, que miraba al cielo. Al sur estaban las partes bajas, sucias, donde iban a parar las inmundicias y los seres oscuros, llamados antípodas, que eran la imagen invertida de los luminosos habitantes del norte.

En el sur, los ríos corrían al revés, el verano era frío, el día era noche y el Diablo era Dios. El cielo, negro, estaba vacío. Hacia el norte habían huído las estrellas.

Eduardo Galeano
Espejos

A criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, IBAS, no ano de 2003, de imediato chamou a atenção da academia pelo ineditismo do seu arranjo. Isso porque o IBAS partiu de uma característica incomum às agremiações do sistema internacional para ser criado e depois mantido: contradiz a lógica da aproximação regional. Os três países, localizados em continentes diferentes, têm um elo que vai além da Ásia, da América ou da África: eles se unem pelo Sul.

Essa configuração trilateral Sul-Sul que ultrapassa vizinhanças já têm diversos pontos de sustentação. Para citar alguns: o incremento dos vínculos comerciais, a projeção diplomática em diversos âmbitos multilaterais, a participação em uma variada agenda temática e a promoção de esquemas de cooperação para o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos são alguns deles.

Fato é que, além de inovar no formato em termos geográficos, o IBAS surgiu como uma proposta alternativa ao protagonismo dos países desenvolvidos. Se até pouco tempo atrás essa supremacia era incontestável no sistema internacional, os três países fundadores conseguiram se posicionar de forma ativa quando iniciaram um diálogo baseado no entendimento mútuo acerca do mundo em desenvolvimento. E decidiram, juntos, priorizar laços entre os semelhantes.

A destacar: o projeto, contido na Declaração de Brasília, propunha um tipo de coalizão alternativa que, de modo gradual e efetivo, pudesse configurar um novo tipo de associação entre nações do Sul por meio de mecanismos de cooperação

endógenos. Um dos objetivos era aumentar as possibilidades de inserção internacional dos países participantes, pondo fim à marginalização e ganhando poder em agendas fundamentais a seus interesses como países isolados e como grupo. Outro objetivo, não menos importante, era utilizar os mecanismos de cooperação desenvolvidos no IBAS também em benefício dos países pobres localizados em suas respectivas regiões.

Esses primeiros dados já dão pistas suficientes do interesse acadêmico pela iniciativa de Índia, Brasil e África do Sul – e do motivo da presente dissertação de mestrado, que põe luz sobre essa tríade. Sob uma perspectiva conceitual e empírica, procurou-se provar o caráter distinto dessa aliança Sul-Sul. Observar e embasar, por meio especialmente da leitura de pesquisadores dos três países, as peculiares características de fundo e de essência do IBAS, assim como aspectos referentes à sua forma e instrumentalização.

Cabe também, nesse momento de introdução, afirmar a premissa dessa dissertação: os Estados são ainda os principais atores do sistema internacional. Embora algumas teorias sustentem que a importância dos Estados diminuiu diante do crescimento das megaempresas, ONGs e agências internacionais, considera-se impossível ignorar o protagonista dos Estados.

A esse respeito, vale recorrer a Ellen Wood (2003), quando afirma que o capital, embora tenha estendido seu alcance econômico para além das fronteiras de qualquer nação-Estado, ainda precisa do Estado para manter a ordem. Independentemente do que tenham a dizer a respeito do declínio da nação-Estado, a intelectual afirma que o capital global necessita, na verdade, de muitas nações-Estados. Não parece ter encontrado um instrumento mais eficaz de acumulação.

O Estado é, além disso, o canal mais importante das relações exteriores de uma nação. Sendo o sistema internacional um sistema com múltiplos atores – voltamos às já mencionadas megaempresas, ONGs e agências internacionais –, os Estados têm uma posição central e essencial nessa teia complexa de relações.

Ao longo dessa pesquisa, muito se fala em uma política externa autônoma. Para a compreensão dessa ideia, partiu-se da estrutura definida por Giovanni Arrighi para o sistema internacional, que inclui zonas interdependentes: núcleo orgânico, semi-periferia e periferia. A semi-periferia, zona na qual se situam Índia, Brasil e

África do Sul, trata-se de uma situação intermediária na economia-mundo, em que os países encontram dificuldades em superar um estado de subordinação às economias centrais. Em outras palavras, o que se verifica é que, muito embora os Estados semiperiféricos não sucumbam a uma situação de periferização tão extrema quanto a dos países com pouquíssimos recursos políticos e econômicos (periféricos propriamente ditos), não conseguem modificar facilmente sua situação e ascender ao chamado núcleo orgânico (ARRIGHI, 1998).

A política exterior autonomista que se busca nessa dissertação, aqui tratando de países situados na semi-periferia do mundo, tem como objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais. Há um pragmatismo, no sentido de evitar ilusões quanto à amizade de outros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional (GUIMARÃES, 2005); mas há também a possibilidade de interferir no sistema internacional, buscando alterar a ordem que impõe limites específicos ao desenvolvimento desses países.

Assim, a atuação autonomista de um país acarreta resultados palpáveis à sua existência no mundo e também à sua organização interna. E, no caso dos países semiperiféricos, é ainda mais necessário buscar uma política externa que milite por melhores possibilidades.

Tendo esses referenciais teóricos como base, essa pesquisa de dissertação se desenhou, então, como uma análise de eventos e ações que, em seu conjunto, constituem a política internacional de Índia, Brasil e África do Sul. Iniciou-se pela retrospectiva de suas ações, especialmente após o fim da Guerra Fria (momento em que se deu uma grande reorganização de forças no mundo) até a definição das estratégias de cada um dos países em relação à estrutura, à dinâmica e às tendências do sistema internacional.

O que pareceu instigante, no caso do IBAS, foi ter havido uma tomada de consciência sobre uma situação estrutural de inferioridade – nos três países, em que pesem suas diferenças. E que, ao mesmo tempo, houve uma tomada de consciência de que Índia, Brasil e África do Sul são, sim, potências emergentes localizadas na semi-periferia. Essa soma de fatores influenciou-os a buscar mudanças nas relações com as potências globais. Pode ser que o IBAS acarrete, no futuro, uma revisão de pactos que simplesmente se conformam com os rumos da globalização.

Não se sabe. O que se sabe é que o arranjo trilateral significa um sopro de mudança.

Em suma, os questionamentos que motivaram este trabalho são:

1 – Após sete anos de experiência, qual a importância efetiva que o IBAS atingiu nas relações Sul-Sul?

2 – Até que ponto o IBAS atende aos interesses estratégicos dos poderes emergentes, que possuem equivalente grau de desenvolvimento e interesse em protagonismo?

3 – As iniciativas de ajuda a países pobres, em especial por meio do Fundo IBAS contra a Fome e a Pobreza, tiveram efeitos práticos e duradouros?

4 – Os membros do IBAS de fato empregam um novo tipo de liderança mais cooperativa (em especial quando atuam em âmbito regional) ou ainda perseguem modelos de liderança individuais?

A partir do esclarecimento de tais questões, pretende-se obter um parecer sobre a hipótese de que o IBAS está, sim, habilitado a alcançar os objetivos a que se propõe, em especial no fortalecimento de posições autonomistas de Índia, Brasil e África do Sul no cenário internacional. Para buscar respostas, o trabalho foi estruturado a partir de três capítulos.

O primeiro capítulo faz uma retrospectiva das decisões de política externa de Índia, Brasil e África do Sul, que cabem nessa definição. Analisa-se em que medida é possível falar em posturas autonomistas nos três casos ou se, em contrapartida, ainda são países com alto grau de dependência em relação às orientações advindas das grandes potências.

O segundo capítulo apresenta uma análise de como se deu a cooperação horizontal Sul-Sul e o surgimento de uma nova equação de poder nas relações internacionais. Para isso, observa-se como tal espécie de cooperação evoluiu desde a Guerra Fria até o fim do contexto bipolar, delimitando as configurações da geopolítica mundial.

O terceiro e último capítulo trata dos vetores de formação do IBAS. Seria o fórum decorrência de um verdadeiro arranjo multilateral ou a atuação dos três países o conecta mais a projetos autonomistas de cada um de seus membros? Analisando o grupo, após sete anos de experiências, busca-se descobrir se o IBAS decorre de um modelo simbiótico que utiliza a atuação multilateral como instrumento para maior autonomia de cada membro ou se comporta um eixo multilateral comum das políticas externas de seus integrantes.

Existe muita riqueza simbólica, como se percebe, na perspectiva não convencional da liderança desde o Sul. Formado por países caracterizados por todo um espectro de peculiaridades da periferia do mundo, o IBAS já à primeira vista se difere da mera reprodução dos modos de ascensão dos países na pirâmide internacional. Esse aspecto o distingue de outras coalizões, tornando-o um exemplo na ordem internacional (WHITE, 2009) e uma possível resposta às mudanças sistêmicas na estrutura de poder.

O arranjo trilateral capitaneado por Índia, Brasil e África do Sul ilustra uma possibilidade concreta de os países sulistas elaborarem um modelo alternativo. E imaginar que a cooperação internacional, no sentido do desenvolvimento, seguirá como força motora desses países a ponto de reconfigurar papéis no mundo é a força motora desse trabalho.

2. RETROSPECTIVA DE POLÍTICA EXTERNA DE ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL: A BUSCA PELA AUTONOMIA.

A aproximação entre países pertencentes a três continentes distintos, como é o caso do Fórum de Diálogo IBAS, pode ser um indicativo forte da intenção de seus participantes em garantir um papel mais ativo na ordem internacional.

Portanto, antes de adentrar o arranjo trilateral em si, faz-se necessária a análise acurada das linhas de política externa adotadas por cada um dos países. O objetivo é observar a maneira como se formaram as relações com seus respectivos entornos regionais, com os países do núcleo central e, especialmente, com os países do Sul de maneira ampla.

Essa retrospectiva dos três países reforça a compreensão de que a política exterior dos governos afeta o destino dos povos, mediante a tomada de decisões tão fundamentais quanto a guerra e a paz, e de medidas que fomentam o crescimento e o desenvolvimento ou que, em contrapartida, causam atraso e dependência:

A política exterior não se situa, necessariamente, no domínio da racionalidade intrínseca da história ou no das fatalidades. Não esgota sua explicação na clássica dicotomia de causas e efeitos, como se as determinações históricas agissem exclusivamente por si, à revelia de indivíduos e coletividades. Desafia a argúcia do estudioso que vai à busca da inteligibilidade da ação humana no tempo. Além disso, considera-se que o Estado é o canal mais importante das relações exteriores de uma nação, e que seu processo decisório concernente à política exterior depende do cruzamento das pressões internas e externas. Assim, os processos de luta política interna, ou seja, do projeto político internamente dominante, influenciam diretamente o processo decisório referente à política externa, ora para resistir aos impulsos externos, ora para negociar concessões mútuas (Moura, 1991).

Ao fim do primeiro capítulo, pretende-se ter dados para inferir qual o grau de autonomia na atuação externa que tiveram Índia, Brasil e África do Sul, ao longo dos anos.

2.2.1 ÍNDIA

A Índia sobressai-se no contexto internacional de maneira natural, tanto por seus enormes território e população quanto pela importância que tem em termos civilizacionais. Dada a sua diversidade étnica, religiosa e linguística, fala-se de uma

multiplicidade de culturas e de uma estrutura social bastante singular, que confere certa unidade a um país formado por tão diferentes características populacionais (YATZIMIESKY, 2008).

Em comparação aos demais países de seu entorno regional, qual seja, o sul da Ásia, a grandeza da Índia fica ainda mais perceptível. Tal impressão gerou nas elites políticas indianas, ao longo de toda a história nacional, a certeza de que seu país irremediavelmente se tornaria uma potência mundial. E a fim de proceder a tal aspiração, buscou-se estruturar a política externa, que teve, ao longo dos anos, grandes níveis de consistência e coerência.

Prova da opção por uma política externa autônoma foi o fato de a Índia figurar entre os países líderes do Movimento dos Não Alinhados, durante a Guerra Fria. Desde sua independência, a Índia afirmara que guiaria sua atuação internacional sem o constrangimento de acompanhar o Oeste capitalista ou o Leste socialista, e àquela época, a Índia manteve relações complexas tanto com os Estados Unidos quanto com a União Soviética. Desse modo, demonstrou que sua postura global conseguia articular interesses autônomos apesar das pressões polarizantes. Mais recentemente, o fato de a Índia tornar-se uma potência nuclear não signatária do Tratado de Não Proliferação também determinou, de modo incontestado, sua autonomia no contexto internacional.

Porém, é preciso retornar a momentos anteriores para ter uma percepção completa das linhas de atuação tomadas pelo país. Em primeiro lugar, é fundamental remeter à figura de Mohandas Karamchand (Mahatma) Gandhi. Nascido em 1869 em Porbandar, Gandhi estudou Direito em Londres, retornando à Índia em 1891. Devido a seu trabalho numa firma de comércio indiana, foi atuar em um processo na África do Sul, país em que permaneceu por quase 20 anos. Vítima da discriminação racial, Gandhi lutou pelos direitos de seus conterrâneos que lá viviam. E, em 1906, lançou a doutrina do *satyagraha* (ou “força da verdade”), método de resistência baseado na não violência.

O retorno de Gandhi à Índia marcou o início de sua atuação pela independência, na qual se utilizou dos princípios da resistência não violenta. Em 1930, Gandhi realizou uma marcha de quase 400 quilômetros rumo ao mar da Arábia para fazer sal, numa violação ao monopólio britânico sobre a fabricação do produto. Indianos de todo o país seguiram o exemplo, vendendo sal nas ruas.

Milhares foram presos e o vice-rei lorde Irwin, governante inglês da Índia, abriu as negociações. O monopólio britânico sobre o sal terminou em 1931.

Os atos terroristas, realizados pelos radicais hindus e muçulmanos, intensificaram-se. Gandhi jejuava contra as hostilidades e não conseguiu impedir a idéia separatista da criação de um novo país após a independência. Após a Segunda Guerra, a Inglaterra estava frágil demais para manter sua maior colônia. Em agosto de 1947, o Paquistão, país islâmico, foi criado juntamente com a independência da Índia. Gandhi foi morto em 30 de janeiro de 1948, quando chegava para rezar num jardim de Nova Délhi.

As ideias de Gandhi influenciaram definitivamente a política externa indiana, porque contrapunham o imperialismo econômico e a adoção cega dos moldes estrangeiros (ARRIGHI, 2008).

Em seguida, é preciso destacar a atuação de Jawaharlal Nehru, primeiro-ministro de papel político extremamente relevante nas décadas de 1940 e 1950. Nehru teve como objetivo tornar a Índia o ator principal frente ao Movimento dos Não Alinhados, o que representava um passo importante na consolidação da Índia como país de grande importância no contexto internacional.

É possível afirmar que, além da implementação da ideia de não alinhamento, Jawaharlal Nehru foi responsável também pela própria organização conceitual da inserção internacional na Índia. De acordo com Mukherjee (2008), as resoluções do Movimento dos Países Não Alinhados abarcaram objetivos muito além daqueles da neutralidade ou do não pertencimento a nenhum dos blocos formados durante a Guerra Fria; marcaram, igualmente, a luta pela independência do colonialismo e do imperialismo e, de maneira bastante impactante, a busca pela democratização das relações internacionais (objetivos que eram também os da Índia).

Ademais, outro objetivo básico da política externa indiana foi a promoção da paz mundial, demonstrado pelas constantes manifestações de Nehru em prol da coexistência pacífica entre países com sistemas diferentes¹.

Aqui, porém, é importante frisar que para Nehru a concepção de defesa não estava fundamentada unicamente sobre quesitos referentes ao potencial bélico de

¹ A relevância dessa lógica manteve-se de forma significativa na política externa indiana, a ponto de, muito depois, em 1986, a Índia (representada por Rajiv Gandhi) assinar com a URSS a Declaração de Nova Délhi - objetivando a completa destruição dos arsenais nucleares até o fim do século então vigente, e enfatizando a importância da resolução não violenta dos conflitos.

um país: não apenas o desenvolvimento do arsenal armamentista, mas principalmente o desenvolvimento econômico deveria ser prioritário em um país recém-independizado como a Índia. Muito embora se reconheça que o desenvolvimento econômico não necessariamente se traduz em poder geopolítico, no caso indiano ele foi fundamental para a efetivação dos intentos referentes à política externa. A visão internacionalista e humanitária de Nehru, portanto, não sacrificou os interesses indianos ou negligenciou suas necessidade de defesa – de modo que Nehru não pode ser considerado um pacifista que recusou o uso da força para a defesa dos interesses da Índia, quando necessário (MUKHERJEE, 2008).

A relevância dessa lógica manteve-se de forma significativa na política externa indiana, a ponto de, muito depois, em 1986, a Índia (representada por Rajiv Gandhi) assinar com a URSS a Declaração de Nova Délhi – objetivando a completa destruição dos arsenais nucleares até o fim do século então vigente, e enfatizando a importância da resolução não violenta dos conflitos.

Quanto ao desenvolvimento econômico nacional, tem-se que este foi um dos objetivos principais da Índia desde a sua independência, caracterizando-se, num primeiro momento, pela industrialização aut centrada (VISENTINI, 2007). À época da independência, a Índia utilizou instrumentos clássicos de proteção da indústria – como as tarifas aduaneiras e os licenciamentos de importação –, atingindo níveis ainda mais elevados de restrição à pressão competitiva estrangeira em função das "severas restrições à entrada de investimento externo direto e do regime de licenciamento industrial" (NASSIF, 2008).

Sobre o tema, afirma Maíra Vieira:

(...) o modelo econômico seguido nesta fase era implicitamente o soviético, pois os indianos percebiam a política colonial inglesa como a maior causa do subdesenvolvimento econômico do país. O primeiro plano quinquenal realizado pelo governo indiano (1951–1956) obteve grande sucesso, pois a Índia se encontrava em situação superavitária (com grandes reservas em libras) devidas às suas exportações de grãos, tecidos, açúcar e querosene para a Inglaterra, caracterizadas como uma contribuição da ex-colônia para o esforço de guerra, ainda que internamente estes produtos estivessem sob racionamento. Além disto, as exportações indianas foram muito favorecidas pela Guerra da Coreia ocorrida entre 1950 e 1953. O segundo Plano Quinquenal, realizado em atmosfera de grande otimismo em 1957, se referiu a um período que não contou com as mesmas oportunidades do primeiro, promovendo um grave crash comercial que levou o país à adoção de um regime de controle de importações extremamente rigoroso que vingou até o início da década de 1980 (Vieira, 2007).

O que se percebeu, como resultado de tais medidas, foi que o “mercado interno indiano se tornou mal abastecido, (...) as empresas nacionais, pouco competitivas, eram protegidas por gigantescas tarifas de importação e por um sistema de barreiras quantitativas” (VIEIRA, 2007).

Em 1966, quando Indira Gandhi tornou-se primeira-ministra da Índia, percebeu que a aproximação do país com os Estados Unidos e, de forma mais abrangente, com o Ocidente, era necessária. Em grande parte, tal necessidade associava-se ao oferecimento de ajuda, pelos EUA, para o conflito indiano com a China. Todavia, apesar do discurso solidário, na prática a ajuda à Índia não ocorreu de modo urgente, em parte pela própria decisão indiana de atacar a postura dos Estados Unidos no Vietnã.

Ainda no governo de Indira Gandhi foi implementada a Revolução Verde, que visava à independência do país quanto às necessidades agrícolas, o fortalecimento do não alinhamento e o incremento da autonomia indiana nas relações internacionais. A aproximação com a União Soviética culminou com o apoio desta à Índia, abandonando uma posição de neutralidade em relação ao conflito Índia-Paquistão e fornecendo ajuda militar à Índia

Rajiv Gandhi, empossado em 1984 – após o assassinato de Indira –, defendeu os objetivos da política externa indiana de modo ainda mais enérgico, estendendo-a tanto aos países grandes quanto aos pequenos (algumas das bandeiras defendidas por ele: o desarmamento nuclear, a luta contra o apartheid na África do Sul e a independência da Namíbia). Vale salientar a enorme motivação de Rajiv em relação à luta contra o apartheid, tendo tido sucesso ao alcançar a maioria dos votos da Commonwealth para a aplicação de sanções à África do Sul, inclusive contra a posição firme de Margareth Thatcher.

O fim da Guerra Fria impôs uma redefinição bastante significativa nos rumos da política externa do país, porquanto três pontos até então definidores foram inviabilizados: o modelo econômico de industrialização por substituição de importações, a aliança estratégica com a URSS, a diplomacia neutralista e terceiomundista. Afora isso, diante da aceleração do crescimento chinês, sua economia precisou buscar novos mercados para além da própria região e dos países da OCDE, alcançando a África e a América Latina (VISENTINI, 2008).

No início da década de 1990, houve uma profunda transformação nas

políticas econômicas da Índia, que passou a contar com dois objetivos fundamentais: a estabilização e o ajuste estrutural. Neste contexto, as reformas econômicas caracterizaram-se pela adoção de programas de estabilização e ajuste estrutural seguidos de certa desregulamentação, liberalização e privatizações em setores diversos (HARRIS, 2006).

Na Índia, contudo, as reformas liberalizantes não implicaram a redução das políticas industriais e tecnológicas, tendo sido mantidos os programas de suporte à pesquisa e ao desenvolvimento. A proteção desse setor deveu-se, em parte, à sua importância na construção da economia indiana, incluindo a construção de um Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação nos primeiros estágios de industrialização na Índia pós-independência. A implementação de novos parâmetros educacionais foi uma das causas do "sucesso corrente indiano nas indústrias de computação e de informação (ICI) ou mesmo do crescimento econômico sustentado no período recente" (NASSIF, 2008).

A década de 1990, porém, exige um cuidado de análise porque marcou uma alteração fundamental no andamento da política externa indiana: a decisão governamental (tomada pelo partido então dominante, o BJP) pelos testes nucleares em 1998. A atenção mundial se voltou à Índia, uma vez que modificou o não alinhamento anterior baseado em concepções idealistas da política internacional:

O país adotou, por cerca de meio século, uma nítida postura em prol da total abolição de armas nucleares e do tratamento da matéria em um arcabouço multilateral. A política nuclear indiana refletia a preocupação moral e normativa que perpassava quase todos os outros temas de sua agenda externa e que fazia da Índia um exemplo de conduta idealista no cenário mundial (ALMEIDA, 2009).

Deve-se destacar que a inserção internacional pacifista não se devia à ausência de situações de conflito regional. Em verdade, foram diversas as oportunidades – especialmente em função da competição com China e Paquistão – em que a Índia considerou a possibilidade de tornar-se possuidora de armas atômicas. A existência de um sentimento de moralidade fortemente enraizado na política externa indiana, no entanto, fez com que mesmo os testes com artefatos atômicos, em um primeiro momento, fossem atribuídos a objetivos pacíficos (ALMEIDA, 2009).

A partir dos anos 90, a Índia passou a adotar uma postura mais pragmática, baseada no poderio militar e econômico (BAVA, 2007): ao deixar de aderir ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), Nova Délhi manteve aberta a possibilidade, no plano jurídico internacional, de adquirir armas atômicas. Obviamente, a omissão em referido tratado alarmou os demais países, especialmente os Estados Unidos, que passaram a exercer uma pressão aberta para que a Índia aderisse ao TNP. A atuação norte-americana foi bastante incisiva, atribuindo-se a ela, inclusive, a desistência indiana em dar prosseguimento aos testes em 1995, quando já havia amplas condições para tanto.

Tratou-se, na realidade, de uma espécie de adiamento, porquanto as condições que impeliam a Índia à aquisição de armas atômicas permaneceram inalteradas. Assim, em maio de 1998, a Índia realizou seus ensaios com artefatos atômicos e assumiu, de fato, o status de potência detentora de armas nucleares – ocasionando, por conseguinte, uma série de retaliações por parte de Estados e organizações internacionais.

Em razão da forte reação do sistema internacional, a Índia passou a declarar-se favorável ao controle da proliferação de armas. Ficou claro que o discurso do desarmamento fora definitivamente abandonado e que se visava à projeção de uma imagem de responsabilidade internacional:

Além disso, em maio de 2000, o então ministro das Relações Exteriores, Jaswant Singh, declarou que, embora não fazendo parte do TNP, a Índia atuava de maneira consistente com as provisões do tratado no que fosse relevante às potências nucleares. Nova Délhi deixou claro também estar amplamente preparada para celebrar acordos de não uso em primeira instância (no first use) e disposta a manter seu arsenal no nível mínimo para garantir capacidade de dissuasão. No plano regional, começou a discutir medidas de reforço de confiança com o Paquistão, quebrando um tabu de sua política externa, sempre avessa a qualquer proposta de discussão sobre sua capacidade nuclear (ALMEIDA, 2009).

De modo geral, ficou evidente que a firmeza da decisão indiana trouxe benefícios ao país, que logrou manter seu projeto diante do abrandamento das sanções e reações negativas da comunidade internacional. O mais relevante, porém, foi a alteração do próprio arcabouço da política externa indiana, que acabou por romper com a tradicional linha do não alinhamento, optando por uma atuação mais pragmática cujo objetivo era firmar o país como um pólo de poder no mundo Pós-Guerra Fria.

Hoje, embora a Índia conte com grande confiança a respeito de suas potencialidades em tornar-se uma liderança de peso mundial relevante, não encontra o devido respaldo dos países que a circundam. Pode-se dizer que, de certa forma, a Índia transita mais confortavelmente no sistema internacional – onde deve se firmar como parte essencial de uma suposta nova configuração multipolar, do que em seu próprio entorno regional (THAROOR, 2007).

Uma análise sobre as relações da Índia com seus vizinhos pode se assemelhar a uma expansão em círculos concêntricos: o primeiro círculo abarca o subcontinente indiano; o segundo se amplia até o leste, centro, sudoeste e oeste da Ásia. Esses dois círculos abarcam uma região de elementos históricos e culturais comuns, localizando-se a Índia no centro de uma vizinhança de nações asiáticas que vai do Mediterrâneo ao Pacífico. A Índia procura ser o centro da “Ásia do século XXI”, a ponto de deixar de ser reconhecida como potência do sul da Ásia para tornar-se potência de todo continente. Para tanto, porém, será necessário consolidar primeiro sua presença regional, tendo em vista que não há consenso entre os países vizinhos acerca das vantagens da aceitação da liderança indiana (THAROOR, 2007).

Na região sul da Ásia, a Índia faz fronteira com seis países (Paquistão, Nepal, Butão, Bangladesh, Sri Lanka e Maldivas), os quais constituem a SAARC (Área de Cooperação Regional da Ásia Meridional). A Índia é o líder natural do grupo em função de fatores como população, economia e papel no sistema internacional. Todavia, como dito, a liderança indiana não é aceita tão naturalmente pelos países vizinhos (BAVA, 2007), com os quais possui relações bilaterais, em alguns casos, bastante conflituosas.

Com o Paquistão, a Índia possui uma relação de conflito aparente desde 1947, quando houve a divisão do Império Britânico das Índias entre a Índia e o Paquistão. De acordo com a partilha, os Estados predominantemente muçulmanos seriam incorporados ao Paquistão. Porém, no que tange à região da Caxemira (de maioria muçulmana), situada entre os dois países, instaurou-se um forte conflito, que dividiu o território em duas partes ao longo de uma linha de cessar fogo. O Paquistão ocupou um terço do território, batizado de Azad Kashmir (Caxemira Livre). Jammu e Caxemira foram incorporados à União Indiana com um estatuto particular (PARINGAUX, 2002).

Face a tal configuração, enquanto os paquistaneses acusam o Estado indiano de suprimir o direito da Caxemira à autodeterminação, Nova Délhi culpa o Paquistão por instigar ataques terroristas na Índia e por interferir em assuntos internos indianos.

A resolução do conflito foi afastada das interferências externas em 1972, ano em que foi firmado o Acordo de Simla – o qual atribuiu a responsabilidade pelo término do conflito apenas aos dois países, em nível bilateral. Porém, no ano de 1998, a Índia e o Paquistão tornaram-se potências nucleares, levando o Paquistão a considerar encerrado o referido acordo. Para Islamabad “a comunidade internacional, mobilizada pelo temor de um conflito nuclear, acabaria exercendo pressão suficiente para forçar as negociações sobre a Caxemira fora do âmbito estritamente bilateral” (ALMEIDA, 2009).

Até o momento, percebe-se que as mudanças de condições bélicas resultantes dos testes nucleares não aceleraram o processo de solução do conflito da Caxemira, e que se criou uma nova diferença entre os países, segundo a percepção indiana: enquanto a Índia considera-se um poder nuclear responsável, o Paquistão seria um proliferador de recursos nucleares (BAVA, 2007).

As relações políticas bilaterais da Índia com o Sri Lanka também apontam para uma certa instabilidade da Índia como potência regional. De acordo com Harris (2006), o fracasso do exército indiano em assegurar acordo pacífico entre Tamis e Singaleses em Sri Lanka e o colapso do acordo da Índia com o Sri Lanka em 1988 foram um golpe para a posição da Índia como poder dominante na região. As relações econômicas bilaterais com o Sri Lanka, por outro lado, são bastante positivas, havendo significativo número de projetos comerciais e de produção de energia, bem como um bem-sucedido acordo de livre-comércio.

Por fim, quanto a Bangladesh, é possível afirmar que sua importância é relativamente menosprezada pela Índia. Segundo Thardoor (2007), todavia, Bangladesh ocupa uma posição relevante para a Índia por razões de segurança: encontra-se em meio a várias insurgências domésticas indianas (maoístas em Bengal Ocidental e separatistas no noroeste da Índia), de modo que a cooperação seria relevante para a solução de tais conflitos.

2.2.2. BRASIL

As dimensões territoriais do Brasil, o peso de suas relações comerciais globais e sua atual presença atuante em fóruns multilaterais demonstram o papel importante do país no sistema internacional. O Brasil possui um grande potencial econômico, político e militar, que o coloca em uma situação de Estado que não se equipara ao potencial de países pequenos ou médios do seu entorno.

A posição de liderança do Brasil na América do Sul, porém, não foi obtida facilmente – e é por vezes contestada. Isso acontece pela existência de características constitutivas que dificultaram a consolidação desse papel: a colonização portuguesa em uma área de majoritária colonização espanhola; a concentração da população ao longo da costa (e conseqüente separação dos países vizinhos por vazios demográficos); e os quase setenta anos de monarquia, em contraste com a opção republicana dos outros países da região (ALMEIDA, 2009).

Por indicar dificuldades da liderança regional do Brasil, é importante referir o trabalho de Spektor (2009), que afirma que apesar do território e população enormes, a capacidade de controle brasileiro em relação a seus vizinhos é pequena. Diz que embora se trate do maior formulador de estruturas institucionais, estas são fracas. Em suma, alega que os vizinhos do Brasil o percebem como um complicado centro de poder, resistindo a engajar-se a suas decisões.

Em que pesem tais adversidades, o país obteve, mediante elevado empenho diplomático, a aproximação continental. Para tanto, a inexistência de disputas fronteiriças foi de enorme importância – e gerou a percepção de que o Brasil poderia ser atuante na busca pela estabilidade regional. É possível dizer que, em função disso, aumentaram os esforços em prol de uma conexão física.

De modo geral, é possível depreender que não houve uma atuação estável do país com relação ao setor externo. Intercalaram-se períodos em que a leitura do interesse nacional ditou políticas restritivas, favoráveis a determinados segmentos sociais e prejudiciais à nação; e períodos em que aquele interesse foi atendido de forma mais global e abrangente (CERVO; BUENO, 2002).

Nesse ponto, é fundamental frisar que entre a Revolução de 1930 e a crise da dívida na década de 1980, a teoria do desenvolvimento foi, em grande parte, adotada pelo Brasil. Em verdade, o período posterior à Revolução de 30 imprimiu

alterações significativas à postura e dimensão externa do país. Pode-se, inclusive, falar em uma ruptura nos rumos anteriormente tomados – os quais eram, no mais das vezes, considerados bastante previsíveis e dotados de pouca autonomia.

Entre os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, de 1951 a 1961, tiveram início as primeiras articulações no sentido da multilateralização e da autonomia. A política exterior de Vargas foi marcada, especialmente, pelo reconhecimento de que era necessário abrir novas frentes de atuação, alterando o relacionamento com os Estados Unidos e barganhando condições mais favoráveis aos interesses brasileiros. De modo geral, porém, a diplomacia manteve-se hemisférica e, por conseguinte, alinhada a Washington (VISENTINI, 2004).

Ao tratar dos momentos em que houve rupturas na história recente do Brasil, Gerson Fonseca (2004) remete-se a dois momentos fundamentais: o Pragmatismo Responsável do Governo Geisel e a Política Externa Independente (PEI) do governo de Jânio Quadros. Em artigo de 1961, intitulado *Brazil's New Foreign Policy*, ele defendeu o abandono de uma diplomacia que considerava “inócua e subsidiária de uma nação ungida de interesses dignos, mas estrangeiros”.

De modo geral, pode-se dizer que a PEI trazia um discurso de mudança na orientação externa, especialmente na atitude frente aos foros multilaterais. Foi a primeira tentativa real de “passar do discurso à ação, com alguns passos de multilateralização e da mundialização da política exterior brasileira” (VISENTINI, 2004). Porém, a prática não correspondeu às expectativas traçadas. Mesmo face ao Movimento dos Não Alinhados, o Brasil restringiu-se à posição de observador.

O pouco alcance da PEI pode ser atribuído às próprias condições que a Guerra Fria impôs aos países semiperiféricos, impedindo ações de cunho autonomista. Mesmo no plano hemisférico, a PEI encontrava limitações: a crise econômica, o acirramento do nacionalismo populista e a repercussão da Revolução Cubana, além do esgotamento do modelo de substituição de importações são alguns dos exemplos. Mas, apesar das dificuldades de implantação, é possível dizer que não havia uma manifesta preferência ideológica. Além disso, a PEI se baseava na defesa de um sistema internacional mais democrático, com estruturas semelhantes à política interna.

Com o advento do golpe militar, a PEI foi interrompida, havendo um retorno à política de alinhamento com os Estados Unidos e consequente abandono dos

princípios da atuação pragmática. A associação do governo brasileiro à Operação Condor, aliança político-militar entre regimes da América do Sul e a CIA – que tinha o objetivo de coordenar a repressão a líderes de esquerda em países como Chile, Argentina e Uruguai – é um dos marcos dessa política externa com efeitos trágicos para a memória do país.

O Brasil reivindicou a Emílio Médici uma “parcela de decisão maior” no sistema internacional, medida pela “sua realidade” e sua “capacidade de progredir”. Os termos “ético” e “responsável”, introduzidos à época de Geisel com seu Pragmatismo Responsável e Ecumênico, evitavam que o pragmatismo do período militar fosse qualificado de oportunista:

Era-o, todavia, em dose inevitável, mas seus atributos se situavam principalmente do lado da flexibilidade e da agilidade de conduta, da discrição que não alardeava êxitos, da adaptabilidade e relativa indiferenciação política. O pragmatismo haveria de guiar-se pelas circunstâncias, sem admitir dicotomias e camisas-de-força. Sem opções exclusivistas pelo bilateralismo ou multilateralismo, pelo Ocidente ou Terceiro Mundo, pelo alinhamento ou divergência, por essa ou aquela ideologia. Envolvia pressupostos de autenticidade nacional – complexidade brasileira e estágio de potência intermediária – de direitos e interesses brasileiros, para veicular a ação, com dignidade, pelos caminhos do universalismo e da boa convivência, visando à consecução de objetivos de política externa. (CERVO; BUENO, 2002).

Durante o governos Figueiredo, termos como multilateralização ditaram as orientações da política externa brasileira. Mas foi a partir do fim do regime militar, em meados dos anos 80, que o Brasil iniciou um processo de regionalização aprofundado, em que fatores de sua aproximação com a região triunfariam sobre os de afastamento.

No contexto internacional, o processo de regionalização foi favorecido pela globalização, cuja lógica impôs a regionalização como forma de fortalecer as posições individuais dos países. Nessa fase de envolvimento com os países vizinhos teve início no relacionamento com a Argentina: a saída dos militares do poder nos dois países abriu caminho para que Brasília e Buenos Aires superassem suas rivalidades e trabalhassem na construção de uma relação cooperativa.

O caminho da aproximação foi preparado, ainda nos governos militares, pela solução, em 1979, do sentencioso de Corpus-Itaipu, relativo ao aproveitamento dos recursos energéticos do Rio Paraná. A isso se seguiu a Declaração de Iguazu, firmada pelos presidentes Sarney e Alfonsín, pela qual ambos os países se

comprometiam a integrarem-se em diversas áreas (técnica, econômica, financeira, comercial, entre outras). Em 1986, foi definido o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que visava à desgravação tarifária do comércio bilateral do trigo e de bens de capital. O processo ganhou ímpeto em 1988, quando o Brasil e a Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (estipulava que, em um prazo de dez anos, seriam gradualmente removidos os obstáculos ao livre comércio de bens e serviços entre os dois países).

Também no fim da década de 1980, período em que se encerrou a Guerra Fria, criou-se, de certa forma, um cenário internacional utópico sob o ponto de vista das elites brasileiras: pensava-se haver iniciado, por um lado, um período de solução de conflitos que acarretaria o incremento da cooperação entre todos os Estados; a globalização, por outro, propiciaria o crescimento de todas as economias e de todos os setores dentro de cada país.

A globalização, de fato, alterou a realidade econômica, mediante o aumento do volume e da velocidade dos fluxos internacionais, o nivelamento comercial em termos de oferta e demanda, a convergência de processos produtivos e, enfim, a convergência de regulações nos Estados. Essa tendência histórica deparou-se, entretanto, com duas outras: a formação de blocos econômicos e a nova assimetria entre o centro do capitalismo e sua periferia (CERVO; BUENO, 2002).

Assim, viu-se emergir, em contrapartida às visões utópicas, uma fase de estagnação e aumento das diferenças entre os países em termos de desenvolvimento. Na esfera política, fomentaram-se novos conflitos regionais altamente letais e de arbítrio militar das grandes potências. De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães (2009), as grandes potências reforçaram seus esquemas militares de intimidação, contenção e sanção em um esforço de reconstrução da situação anterior a 1914: no centro, apenas um grupo de países que concentravam a riqueza e o poder mundial.

Este quadro de instabilidade foi prejudicial ao Brasil. Ainda que as frequentes situações de competição e de conflito internacional pudessem ter levado o país a adotar uma estratégia realista de inserção internacional, o que se viu foi uma adequação até certo ponto acrítica da política exterior brasileira às demandas das grandes potências – contrariando, sob muitos aspectos, o rumo autonomista traçado pela Política Externa Independente.

Se até a década de 1990 a política exterior do Brasil caracterizou-se por um rumo de certa racionalidade e continuidade (buscando, especialmente, a promoção do desenvolvimento nacional), a partir daí o Itamaraty demonstrou dificuldade em reagir. O Brasil iniciou os anos 1990 com profundas modificações na agenda internacional, especialmente em função do esgotamento do modelo econômico e político oriundo dos governos militares – que buscava uma inserção mais autônoma e nacionalista, com presença internacional ativa – e pela grave crise econômica que abalou o país na década de 1980. Assim, durante os anos 1990, houve uma crise no modelo baseado no multilateralismo, ainda que não seu esgotamento.

Deve-se levar em conta que a década de 1990 contou, logo no início, com o processo de cassação do mandato do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, ao que se seguiu o hiato do governo Itamar Franco até 1994. Foi um período de indefinição. Após superado o episódio do impeachment, deu-se seguimento à abertura comercial do Brasil e à implementação de um amplo programa de privatização formulado durante o governo Collor de Mello, implementado de maneira incisiva até o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Além disso, entre 1990 e 1995 cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, sendo dois de fora do Itamaraty – denotando instabilidade de pensamento e estratégia externa. Assim, enfraquecido em razão da discordância interna e da prevalência de pensamento externo à casa, o processo decisório em política exterior do Itamaraty perdeu força. Somou-se a isso o fato de que as decisões da esfera econômica tenderam à aplicação de diretrizes monetaristas e liberais, o que gerou orientações confusas e até mesmo contraditórias.

A partir de 1995, com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), teve continuidade a gestão do chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), escolha que imprimiu certa coerência à ação externa. O rumo então tomado paulatinamente gerou a formação de um pensamento crítico, que começou a se manifestar já durante o governo Itamar.

Quanto às deliberações econômicas, tanto na administração de Fernando Collor de Mello quanto na de Fernando Henrique Cardoso, adotou-se o neoliberalismo – na linha do que aconteceu na América Latina como um todo. Entre outros efeitos, houve o aumento da transferência de renda ao exterior,

inadimplência, repetidas corridas ao FMI, conversão do comércio exterior de instrumento estratégico de desenvolvimento em variável da estabilidade monetária, regressão do processo de desenvolvimento para dentro, aumento da desigualdade social, desemprego, desnacionalização e desindustrialização. Em síntese, pode-se afirmar que ambos os presidentes retiraram do Estado o papel de coordenação da economia e atribuíram-na ao mercado. Por conseguinte, apesar da modernização do parque industrial e do aumento de desempenho produtivo, a privatização com alienação impediu a inserção internacional do país em condições de competitividade sistêmica, porquanto não se possibilitou, às empresas de matriz nacional, que se expandissem para fora do país (CERVO; BUENO, 2002).

As medidas neoliberais não impediram que o Itamaraty formulasse uma política exterior limitadamente globalista. A partir de uma visão sistêmica e abrangente da conjuntura internacional, ganhou espaço o processo de integração regional. Em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, ampliou-se de forma profunda a atuação brasileira voltada à região. Referido tratado previa a formação de um mercado comum entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai (Mercosul), o qual deveria estar formado até 1994, com a livre circulação de bens, serviços e pessoas em seu âmbito; o estabelecimento de uma união aduaneira; a coordenação de políticas macroeconômicas (cambial, fiscal e monetária); e a criação de instituições supranacionais.

Dois aspectos influenciaram o Brasil e a Argentina a dar prosseguimento ao processo de integração no Mercosul. No plano internacional, o avanço no processo de integração em blocos econômicos, associado às características da globalização, mais especialmente “a agressividade para a liberalização do comércio mundial, a natureza desigual deste e a configuração dos blocos, amplamente difundida, que poderiam significar uma forma de inserção menos dependente” (Penna Filho, 2001: 337). No contexto regional, a estabilização comercial da Argentina criou condições para a consolidação de um ciclo virtuoso entre 1994 e 1997, de modo que o país vizinho também empenhou-se seriamente no sucesso do bloco.

Alguns autores, ao tratarem do Mercosul julgam negativos os efeitos da integração regional a partir do bloco. Afirmam que o acordo geraria custos políticos e econômicos muito altos, sobretudo no que se refere aos entraves postos pelos sócios à ação internacional do Brasil. Onuki (2006) chega a afirmar que os custos

poderiam impedir o país de aumentar ganhos relativos, que seriam facilitados diante de uma atuação unilateral.

Porém, ainda que os objetivos traçados na formação do bloco, por demasiadamente ambiciosos, não tenham sido plenamente atingidos – na reunião de Ouro Preto, em 1994, o Mercosul não se tornou um mercado comum propriamente dito –, o Mercosul constituiu-se em um empreendimento bastante significativo de política externa, acentuando o comércio entre seus membros.

Ademais, entre as consequências positivas da integração decorrente do Mercosul, tem-se que as relações entre o Brasil e Argentina tornaram-se mais sólidas e próximas, substituindo aos poucos um padrão de relacionamento que oscilava entre a rivalidade e o distanciamento. E ainda mais significativo foi o adensamento das relações do Brasil com toda a América do Sul, uma vez que a criação do bloco regional atraiu o interesse de outros países da região, como Chile e Bolívia, que passaram a ser membros associados. Tal integração adequava-se a um objetivo maior de integração regional de toda a América do Sul, partindo o Brasil da consciência de que a aproximação sul-americana era uma necessidade diante dos avanços do processo de globalização (ALMEIDA, 2009).

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil organizou a I Cúpula de Presidentes da América do Sul, buscando a maior integração, que deveria ultrapassar os limites dos acordos comerciais: significava o comprometimento com a criação de uma infra-estrutura que conectasse os países sul-americanos; a integração política em torno do conceito de democracia; a adoção de mecanismos de cooperação para combate de ilícitos transnacionais; e a colaboração em ciência e tecnologia, tendo em conta o vínculo entre o progresso nessas áreas e o nível de desenvolvimento geral dos países (LAMPREIA, 1999).

O Mercosul, portanto, aumentou a autonomia e a inserção internacional do Brasil, fortalecendo sua liderança regional e ampliando sua capacidade de negociação em diversos fóruns multilaterais. O discurso brasileiro de reafirmação de liderança no Mercosul era ouvido tanto em instituições como a Organização Mundial de Comércio quanto na Organização das Nações Unidas.

Vê-se, assim, que a presença brasileira nos órgãos multilaterais se manteve na década de 1990, embora tenha havido uma mudança de perspectiva bastante significativa: se no passado a presença brasileira foi marcada por intenções de

substituição da ordem (CERVO; BUENO, 2002), a partir daí a diplomacia brasileira adotou como critério de ação a adequação da ordem internacional, buscando moldá-la, na medida do possível, aos seus interesses. O Brasil, naquele momento, passou a elaborar sua atuação internacional sob o enfoque da ausência de poder do país em termos internacionais, agindo nas esferas que lhe eram oferecidas pela própria agenda da globalização. Liberalismo econômico, ecologia, direitos humanos, segurança, multilateralismo comercial e fluxos de capitais entraram em pauta.

André Reis (2008) bem sintetiza as diferentes fases pelas quais passou a política externa ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso, culminando na adoção do discurso referente à globalização assimétrica (discurso segundo o qual “o sistema mundial está condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais”):

(...) a matriz neoliberal efetivamente teve influência decisiva sobre a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A matriz vinha a substituir o modelo desenvolvimentista que enfrentava suas fragilidades e estava em crise no início dos anos 1990. Daí em diante, a nova matriz emergente foi sendo implementada, figurando como elementos centrais a adesão aos ideais do Consenso de Washington e a uma nova posição perante o Estado e o Mercado. É interessante notar que ocorreu uma internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira, que projetou para a política exterior o que o governo vinha praticando internamente. Entretanto, mesmo sob o signo neoliberal, a política externa do governo Cardoso tem de ser explicada a partir de três importantes matizações. Em primeiro lugar, já havia ocorrido um ajuste no discurso neoliberal com o governo Itamar Franco, simbolizando que o período Collor havia malogrado. Em segundo, a adesão ao neoliberalismo não foi integral, mostrando a persistência (admitida por Amado Cervo) do paradigma desenvolvimentista. A terceira matização corresponde ao que pode ser definido como inflexão e crise de matriz, que começou a operar a partir de 1999/2000, quando a política externa foi acumulando uma série de revezes e, por espasmos até então nunca vistos na diplomacia brasileira, foi sendo alterada. Será nesta inflexão que o discurso da globalização assimétrica, ensaiado algumas vezes anteriormente, vai assumindo posição central na política externa brasileira.

Por fim, nas questões referentes à segurança, a atuação brasileira deu-se por intermédio da política externa permeada por um forte idealismo. Assim, renunciou-se ao exercício da força como instrumento da política, aderindo-se, em contrapartida, aos pactos de erradicação de armas químicas e biológicas de destruição massiva, ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis e ao Tratado de Não Proliferação Nuclear. Com suas iniciativas pacifistas, como a participação em inúmeras operações de paz da ONU, o governo brasileiro acabou por influir sobre o

desarme do Cone Sul e a construção de uma zona de paz e cooperação na América do Sul (acarretando, em âmbito interno, o desmonte do sistema de segurança e a renúncia ao realismo da ação na arena internacional). Contudo, face ao relativo fracasso na fixação de um ordenamento regulatório multilateral para a segurança do mundo e a eventos como a guerra contra o terrorismo decorrente dos atentados de 11 de setembro, alguns autores defendem que houve imprudência ao relegar a segurança nacional a um plano secundário (CERVO; BUENO, 2002).

Ao fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o quadro posto no Brasil era de grande vulnerabilidade em termos internacionais, o que se devia, especialmente, a três fatores essenciais: pouca capacidade de articulação política efetiva, especialmente com os países sul-americanos e os países semiperiféricos; situação de inferioridade militar advinda tanto da ineficiente estrutura bélica e tecnológica quanto da adesão a acordos internacionais; e, finalmente, à existência de um aflorado sentimento de inferioridade em relação às grandes potências – amplos segmentos das elites dirigentes e intelectuais atribuíam ao Brasil uma suposta escassez de poder (GUIMARÃES, 2005).

Em 2000, durante o último mandato de Fernando Henrique Cardoso, sobreveio uma proposta concreta de formação de um grupo de países do Sul; porém, não se registrou, por parte de Brasília, grandes sinais de entusiasmo. Em seguida, após os atentados de 11 de setembro de 2001, o Brasil seguiu na linha de postergar conversações sobre o assunto.

Foi com a transição para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva que houve uma significativa atualização na diplomacia brasileira. Ainda que seja cedo para atribuir conclusões definitivas acerca da proposta do Partido dos Trabalhadores à política externa brasileira, é inquestionável a mudança de rumo em relação ao que foi tomado após o regime militar.

Lula foi eleito em um contexto de deterioração de indicadores sociais – não só no Brasil, mas, em termos mais amplos, em toda a América Latina –, o que se atribuía à aplicação do modelo neoliberal em dois pontos fundamentais: a abertura de mercados, feita muitas vezes de modo unilateral; e a retração do papel do Estado. Lula atribuiu uma dimensão social ao desenvolvimento, o que pautou diretamente a ação diplomática do novo governo (AMORIM, 2004).

O governo Lula contou com um aumento dos recursos de poder do país, tanto os tradicionais (militares e econômicos) quanto os de poder brando, o *soft power*. Tal mudança se deveu à “aspiração do Brasil pelo reconhecimento regional” que pretendia estruturar o complexo de segurança regional (CEPIK, 2005).

Entre as prioridades do governo Lula esteve a integração sul-americana, a se realizar em três níveis: o Mercosul, a IIRSA e a CASA/UNASUL, estando o primeiro bastante consolidado. Quanto à Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), esta desenvolveu projetos referentes à construção de oleodutos e gasodutos, e que interessa aos países e a atores externos como a China, a União Européia, o Japão e, mesmo, os Estados Unidos. Por fim, quanto à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, criada em 2004), sua transformação em União da América do Sul (UNASUL) aumentou sua repercussão, consolidando-a como um fórum voltado ao desenvolvimento da consciência política da integração e à solução de divergências entre os Estados (VISENTINI, 2008).

Alcides Vaz (2005) realiza um breve balanço da política externa brasileira sob a condução do Presidente Lula:

(...) o esforço adaptativo tem sido conduzido com base no reconhecimento de um legado histórico a partir do qual redefinem-se prioridades e instrumentos. Portanto, os elementos novos da política externa do Governo Lula da Silva não devem ser caracterizados ou reduzidos a simples mudança de estilo associada à inegável disposição à assertividade. Seus elementos substantivos mais destacados não são realmente inéditos. Mas a forma com que objetivos, prioridades e instrumentos são revistos e reorganizados resulta em um perfil efetivamente distinto dos governos anteriores, mesmo sem necessariamente incorrer em rupturas ou grandes inovações.

Em síntese, a política externa brasileira continua exibindo, no Governo Lula, traços idealistas no tocante à visão de mundo que persegue. É pragmática e crescentemente assertiva na implementação dos objetivos e prioridades que, sem serem inéditos, configuram uma concepção peculiar tanto em relação ao governo anterior como a outras etapas.

E muito embora o governo de Lula tenha recuperado uma estratégia autonomista, a ação multilateral e a diplomacia regional mantiveram-se como ações prioritárias, ainda que a disposição para tomada de posições de liderança tenha se incrementado de forma bastante significativa.

2.2.3 ÁFRICA DO SUL

A fim de que se proceda a uma análise da posição que a África do Sul desempenha em seu continente e, mais especificamente, em sua região África Austral, é fundamental ter em conta que o continente africano possui uma história, sob vários aspectos, dramática.

Desde a chegada dos colonizadores europeus, houve um constante processo de desestruturação das sociedades autóctones, as quais, àquela época, contavam com relativo desenvolvimento institucional. O desenvolvimento foi impedido pelo domínio físico imposto pelo sistema colonial e pela escravidão.

Assim, é evidente que o colonialismo, buscando adequar as colônias às necessidades econômicas e políticas das potências dominadoras, modificou de modo irreversível as estruturas, instituições e valores tradicionais até então existentes. Em primeiro lugar, porque fez da África uma provedora de mão-de-obra barata e de matérias-primas – drenando os recursos africanos que, ao invés de serem utilizados para o desenvolvimento do continente, serviram para abastecer as indústrias manufatureiras dos países colonizadores –, minando, desta forma, quaisquer tentativas de desenvolvimento na África (MUCAVELE, 2004).

O início do processo de independências na década de 1950 marcou uma nova fase na história política do continente africano: percebeu-se, ao longo da descolonização, manifestações de resistência, nas quais o continente demonstrou efervescente atividade política. Aqui ficou demonstrado, portanto, que havia de fato uma busca africana pela autodeterminação e gerência dos assuntos internos (PENNA, 2001).

Pode-se dizer que a interação política e econômica dos novos Estados africanos com a comunidade internacional foi acompanhada por discursos específicos, que delinearam certos valores fundamentais e objetivos das relações interestatais. Durante os anos 1960, o enfoque do discurso foi a libertação política do continente, o reconhecimento da soberania absoluta dos Estados africanos e sua igualdade formal no sistema internacional. Já durante os anos 1970, os Estados Africanos, juntos com os movimentos do Terceiro Mundo, ofensivamente questionaram certos princípios de participação no sistema econômico liberal, visando à modificação de regras do comércio internacional (DOPCKE, 2002).

As dificuldades referentes à multietnicidade, porém, não foram solucionadas no período que se seguiu à descolonização, demonstrando a instabilidade da ordem pós-colonial. Ainda que em alguns países africanos as tensões étnicas enfrentadas tenham alcançado pactos sociais estáveis, em muitos outros acarretaram desintegração social: a "visão nacionalista pós-colonial da África foi obscurecida por repressão política, guerras civis e um declínio geral da saúde da população, da economia e do meio ambiente". Ademais, a consolidação de uma série de regimes autoritários e totalitários contribuiu para minar as expectativas dos povos africanos após a descolonização (GROVOGUI, 2004).

No caso da África do Sul, há ainda uma situação particular, atribuída à instauração do *apartheid* – regime segregacionista que definiu tanto a configuração interna do país quanto sua atuação externa.

A existência de uma hierarquia baseada em raças existiu desde os primórdios da história sul-africana, sendo paulatinamente institucionalizada. A dominação da minoria branca foi consignada por leis que negavam aos negros o direito de voto e a participação na governança do país, além de limitar seus direitos econômicos e de propriedade. Aos poucos, todo o poder – seja social, econômico ou político – coube à população branca.

Na formulação de seus intelectuais e na exploração dos políticos, a história do *apartheid* tem início pouco antes de 1948. No entanto, a da segregação antecede essa data em muito, e não sou poucos os analistas que localizam suas raízes no século XIX. A ideologia da superioridade branca e da discriminação racial era uma exigência do sistema de exploração agrária a que se dedicavam os *afrikaaners*, pois praticavam uma agricultura atrasada e pouco lucrativa em comparação com a cultura extensiva que a burguesia inglesa desenvolvia nas províncias do Cabo e Natal. O pragmatismo mercantil dos britânicos considerava a escravidão como um obstáculo à formação de um mercado consumidor, mas não deixava de estabelecer barreiras rígidas para a ascensão social e econômica dos negros (PEREIRA, 2007).

A população negra, obviamente, não era homogênea, sendo, inclusive, dividida por lei – que atribuía direitos distintos a pretos, indianos e *coloured*. De acordo com Maharaj (2007), a divisão tinha o escopo de criar rivalidades entre os grupos, diminuindo os riscos de confrontação com os brancos. Entretanto, paralelamente ao fomento de tal diferenciação entre os grupos, criou-se um sentimento de integração em relação à causa única da libertação.

O Congresso Nacional Africano (*African National Congress* – ANC), criado em 1912, teve papel fundamental no movimento de libertação nacional e na luta antirracista. Foi a primeira organização política dos negros sul-africanos e seus criadores estabeleceram um programa inicialmente conciliador (PEREIRA, 2007), pautado por princípios de não violência. Posteriormente, a partir de 1961, adotou um braço armado. A decisão, que encontrou reservas mesmo no seio da organização, baseou-se em duas premissas: que o espaço para manobras pacíficas era quase inexistente no *apartheid*, e que a revolta era um meio legítimo de defesa da população face a um regime moralmente repugnante.

A ação do ANC foi intensa e, em grande parte, respaldada pela população sul-africana. E, se o ambiente interno tornava difícil a manutenção do regime, do mesmo modo as condições externas eram cada vez mais desfavoráveis – em grande parte porque a “percepção do novo governo em relação à política externa do país, diante de sua nova posição geoestratégica e da extensão da Guerra Fria para cenários secundários, foi a de identificar-se como um país europeu estabelecido na África”, buscando a afirmação categórica de sua soberania (PEREIRA, 2007).

Em âmbito regional, o governo de minoria branca, amparado pela situação econômica dominante no continente, tinha ambições que, em alguns momentos, manifestavam-se em forma de relações paternalistas em relação aos países vizinhos (ALDEN; VIEIRA, 2007: 146). É por esse motivo que houve um isolamento deliberado por parte dos países mais próximos, que combateram a posição de liderança da África do Sul: Botswana, Lesoto, Swazilândia e Namíbia, durante a era do *apartheid*, buscaram aplicar sanções e fomentar um programa regional de desenvolvimento, a Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (*Southern African Development Coordination Conference* – SADCC).

O descontentamento da comunidade internacional era igualmente visível. Em primeiro lugar, porque os fatos ocorridos ao final da década de 1980 ajudaram a sacramentar a impossibilidade de manutenção do regime segregacionista: a queda do Muro de Berlim e o colapso do bloco soviético modificaram a situação da África do Sul, que deixou de ser peça-chave para os interesses do bloco ocidental. (PENNA, 2001). Por outro lado, um amplo movimento anti-*apartheid* disseminou-se

pelo mundo, mobilizando pressões aos governos para que isolassem a África do Sul enquanto se mantivesse o regime.

Já no período inicial da década de 1990, a independência da Namíbia, a pacificação em Moçambique, a esperança em Angola e, principalmente, as negociações entre o Congresso Nacional Africano de Nelson Mandela (liberto em 1990) e o Partido Nacional, da minoria branca na África do Sul, marcaram o fim das possibilidades de continuação do *apartheid*, que se encerrou em junho de 1991.

Uma série de medidas foi tomada a partir do encerramento do regime. Passou-se a discutir uma reforma constitucional e os direitos políticos foram estendidos aos negros (após adoção, pelos brancos, de uma Constituição Interina que possibilitava o direito de votos para todos).

Em outubro de 1993, foi formado um Conselho Executivo transitório e, neste mesmo ano, foram suspensas as sanções internacionais. No ano seguinte, após as primeiras eleições multirraciais do país sacramentando o início do período democrático no país, Nelson Mandela tornou-se presidente.

A transição política ocorrida ao final do regime do *apartheid*, em 1994, é o momento definidor dos novos rumos da política interna e externa sul-africana. Porém, em que pese a maioria negra tivesse alcançado o poder, mantiveram-se vários núcleos de poder nas mãos da minoria branca: o cenário na África do Sul logo depois de extinto o *apartheid* contou com elementos novos, mas com ele conviveram vários outros, da antiga ordem. Conciliar os diversos interesses em ação na cena política – muitos deles opostos – consistia em tarefa de alta complexidade (ALMEIDA, 2009).

Aqui, é importante salientar que a transição política da África do Sul, de natureza negociada e pactuada, embora tenha acarretado o fim do regime do *apartheid* e a consequente adoção da democracia, teve em seu bojo inúmeras contradições, gerando, entre outros problemas, a ausência de solução para a questão racial no país (LANDSBERG, 2007).

Ao fim do *apartheid*, optou-se pela implementação da Comissão Verdade e Reconciliação, que foi considerada um modelo de solução de conflitos justo e durável. Pretendia-se buscar a verdade sobre as violações aos direitos humanos ocorridas no período do regime aparteísta, ao mesmo tempo em que se concedia, aos responsáveis pelos crimes, a anistia. O perdão, naquele momento, foi

considerado pelas lideranças sul-africanas fundamental à consolidação de uma nova sociedade (ANDRIEU, 2010).

Contudo, os efeitos concretos do programa não foram tão satisfatórios: grande parte da população vitimizada permaneceu sem as indenizações prometidas e, ademais, muitos sul-africanos contestaram a solução do pedido público de perdão: afirmaram que deveria ter havido uma reprimenda em moldes penais. O foco nos crimes de violações de direitos civis e políticos ignorou o caráter estrutural e endêmico da violência apartheísta, caracterizada por níveis elevados de agressão e tortura. Assim, concluiu-se que o *apartheid* foi um regime que solidificou um preconceito de ordem moral, e não um modelo de dominação econômica. A sociedade, após uma numerosa lista de crimes individuais, não pôde contextualizá-los como apenas dentro da lógica de dominação do sistema do *apartheid* em si, o que, certamente, diminuiu os efeitos benéficos da Comissão Verdade e Reconciliação (ANDRIEU, 2010).

Quanto à orientação das diretrizes econômicas, é possível verificar a coexistência dos interesses conflitantes anteriormente referidos. A adoção, pelo ANC, do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento, representou uma tentativa de acomodação, em uma única política econômica, de “projetos de intervenção estatal e de distribuição de riquezas junto com propostas de fortalecimento do mercado e de geração de condições para atração de investimentos externos” (ALMEIDA, 2009). Porém, marcado por diversas contradições, o programa não se sustentou e foi substituído pelo Plano de Crescimento, Emprego e Reconstrução.

A economia sul-africana pós-*apartheid* foi imediatamente constatada como a mais moderna e desenvolvida do continente, estando “no centro de redes de transporte e de toda a infraestrutura herdada do colonialismo” (VISENTINI, 2007). Com a transição, houve o crescimento nas vendas de produtos sul-africanos aos países vizinhos – o que, em contrapartida, acarretou problemas insolúveis às empresas dos outros países, que não dispunham de capacidade para competir com as plantas industriais sul-africanas, notadamente mais modernas. O fim do *apartheid*, em síntese, possibilitou ao núcleo capitalista mais avançado da África do Sul a ampliação dos investimentos, que atingiram países vizinhos (PENNA, 2001).

Da perspectiva econômica, sempre interessou à África do Sul a integração, porque os mercados dos países vizinhos são extremamente relevantes para a economia nacional – tendo havido um grande incremento das exportações sul-africanas para os países do continente. Cabe lembrar que os países da África Austral possuem realidades econômicas e sociais bastante diversas e heterogêneas. Além do mais, há uma nítida diferença entre a estrutura econômica sul-africana e a dos demais países, o que chega a causar temor de absorção ou aprofundamento da dependência econômica dos menos desenvolvidos pelo mais desenvolvido (PENNA, 2001).

Quanto à política externa adotada pela África do Sul após o término do regime segregacionista, é necessário levar em conta sua posição geopolítica estratégica, uma economia com grandes potenciais e um capital político-diplomático precioso, representando a liderança necessária ao desenvolvimento africano. Esta liderança foi, de certo modo, diretamente influenciada pelas características básicas do ANC: sua longa atuação como oposição agregou-lhe uma rede de laços solidários com os movimentos de libertação, fomentando uma escolha nítida pelo multilateralismo como forma de inserção internacional.

É possível identificar também na postura externa adotada pela África do Sul a sobreposição de interesses da antiga e da nova ordem. Isso porque a política externa sul-africana tentou acomodar dois projetos distintos: de um lado, a priorização das relações com o Norte – ainda que isso representasse a redução dos contatos regionais; de outro, o envolvimento com questões próprias do continente africano e o estreitamento de laços com os países em desenvolvimento (ALMEIDA, 2009).

De todo modo, as polaridades conviveram em relativa harmonia em função da presença proeminente de Nelson Mandela, que conseguiu manter unidade em torno de sua figura, tanto em nível interno quanto externo:

Ele conseguiu unir seus conterrâneos em um patamar de idéias que superava as dicotomias da vida nacional – negros-brancos, antiga-nova ordem, pragmatismo-idealismo, distribuição-crescimento, afro-eurocentrismo. Com seu carisma pessoal e respaldado internacionalmente, o primeiro presidente da RAS democrática fez prevalecer os imperativos de realizar uma transição pacífica e de garantir um convívio harmonioso entre brancos e negros em uma nação “arco-íris”. Mandela seguiu assim a linha do não-racialismo, defendida pelo ANC desde sua fundação, em 1912, e contida na Freedom Charter do movimento (1956). Ressaltou a inspiração

gandhiana do ANC e trouxe para o governo o lastro moral da luta contra um regime odioso. Dessa forma, criou um invólucro de princípios o qual impediu que as tensões existentes no período de transição na RAS escalassem para uma ruptura da ordem e, dessa forma, ganhou tempo para uma acomodação das forças no país. Além disso, Mandela manteve vivo o clima de celebração do final do *apartheid*. Permitiu que se forjasse um sentimento duradouro de vitória entre os muitos despossuídos que esperavam – e não obtiveram – uma alteração súbita de suas condições de vida com o término do racismo institucional (ALMEIDA, 2009).

O período de transição para a democracia, na África do Sul, encerrou-se com o término da presidência de Nelson Mandela. O presidente eleito em 1999, Thabo Mbeki, tinha consciência das dificuldades em suceder uma figura tão prestigiosa quanto a de Mandela, e sabia que o clima de celebração pelo fim do *apartheid* já se esgotara. Em função disso, procurou definir uma estratégia que servisse tanto aos interesses internos quanto à mobilização da comunidade internacional em prol do continente africano.

Seguindo essa linha de raciocínio, a política da África do Sul passou a ser estruturada em torno da idéia do Renascimento Africano. Incorporando valores centrais da luta anti-*apartheid* e da nova África do Sul, pretendia-se utilizar a experiência da transição democrática como contribuição da política exterior sul-africana para o resto da África. Eram cinco os valores defendidos pelos sul-africanos tanto internamente quanto em relação aos demais países do continente: democracia, não racialismo, não sexismo, prosperidade e paz (DOPCKE, 2002).

Desde sua apresentação, buscava integrar a África ao Ocidente, alterando a condição demasiadamente periférica do continente. Para tanto, dever-se-ia combater o afro-pessimismo encontrado na cena internacional por meio da promoção da democracia e da boa governança na África e da adoção de medidas que favorecessem o desenvolvimento econômico (ALMEIDA, 2009).

É o que se depreende do discurso de Thabo Mbeki, proferido em abril de 1998:

A nova África do Sul é ela mesma uma expressão e parte deste movimento africano rumo à transferência do poder ao povo. Ao mesmo tempo, estamos conscientes do fato de que cada país tem suas características particulares, de acordo com as quais deve agir à medida que estabelece um regime democrático. Nenhum de nós pretende impor um modelo de democracia a nenhum país, mas queremos ver sistemas de governo pelos quais o povo se empodere, a fim de determinar seu destino e resolver disputas por intermédio de meios políticos pacíficos (tradução da autora).

A África do Sul, contudo, não dispunha de recursos econômicos para fomentar a implementação dessa política de renascimento, tornando imperativo o auxílio dos países desenvolvidos. Neste sentido, as palavras de Mbeki:

(...) tentamos transmitir a mensagem de que o subdesenvolvimento africano deve ser uma questão internacional, que a vitória do Renascimento Africano acarreta não apenas a melhora das condições de vida dos povos da África mas também estende dignidade a toda a humanidade. Acreditamos ser importante que a comunidade internacional concorde que a África constitui o principal desafio referente ao desenvolvimento no mundo. E devemos unir forças para garantir a elaboração e implementação de programas de ação que respondam a tais desafios (tradução da autora).

O plano do Renascimento Africano encontrou diversos entraves para seu desenvolvimento, salientando-se, entre eles, a falta de recursos, a dependência do apoio do Norte e a ausência de apoio dos próprios países do continente – o que se deveu, em grande parte, à existência de uma concorrência pela liderança e à desconfiança dos países vizinhos em relação a uma possível hegemonia sul-africana.

Desde o fim do *apartheid*, a África do Sul encontrou dificuldade no diálogo continental e, especialmente, com seus vizinhos mais próximos. Isso porque, no período do *apartheid*, a política exterior sul-africana foi pautada por uma atitude agressiva e dominante, que gerava ampla resistência à proeminência daquele país. O potencial militar da África do Sul, vale destacar, foi estruturado fortemente ao período do *apartheid*, ainda que o país tenha renunciado ao projeto nuclear (LANDSBERG).

Assim, se a África do Sul possuía um histórico de agressão e diferenciação perante os demais Estados africanos, não se poderia creditar ao novo governo uma mudança imediata, em que pese o esforço de Mandela em dar indicações de boa vontade para com o continente africano. Sequer a *mea culpa* pública feita pela África do Sul perante a comunidade africana possibilitou que os Estados vizinhos aceitassem consensualmente a entrada da África do Sul como uma liderança (PENNA, 2001).

Mesmo após o término do *apartheid*, a África do Sul manteve em certa medida uma atuação unilateral, inclusive na questão do Renascimento Africano, em que não houve diálogo prévio que lhe conferisse legitimidade para promover a causa

de todo o continente. Logo, tendo em conta as dificuldades que esta linha de atuação imprimiu aos interesses da África do Sul, viu-se que Pretória teve de empreender grandes esforços no sentido de afirmar sua postura multilateral, quer no contexto regional, quer globalmente (DOPCKE, 2002).

A falta de consenso em torno da proposta de Thabo Mbeki foi determinante a ponto de, em paralelo à iniciativa sul-africana, surgir a iniciativa que deu origem à criação da União Africana – à qual Pretória demonstrou um comportamento arredo, na medida em que o projeto poderia recuperar um tanto do ranço ideológico da fundação da OUA, em 1963. Aos poucos Pretória percebeu que a melhor estratégia seria envolver-se no processo, a fim de melhor adequá-lo aos interesses sul-africanos. Assim, em julho de 2002, a África do Sul sediou a reunião que marcou a extinção da OUA e o nascimento da UA (ALMEIDA, 2009)².

Outra solução encontrada pelo presidente sul-africano foi a elaboração do *Millenium African Renaissance Programme* (MAP), feita em conjunto com a Nigéria e a Argélia em janeiro de 2001. Depois, o MAP foi fundido com o Omega Plan, iniciativa para o continente lançada pelo Senegal. Da fusão do MAP e do Omega surgiu, ao final do ano 2001, o NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*).

Em suma, a NEPAD é um programa que materializa a visão holística desenvolvida pelos líderes africanos com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da África (MUCAVELE, 2004). Pode-se citar, entre os principais objetivos da iniciativa: redução da pobreza, melhoria das condições de vida e aumento da renda da parcela mais pobre da população, integração econômica do continente, redução dos custos e riscos para a realização de negócios, diversificação da estrutura das economias africanas e busca de recursos financeiros e técnicos adicionais em fontes externas ao continente.

Para a África do Sul, o NEPAD gerou uma diplomacia em dois níveis: primeiro na África, para assegurar o próprio apoio ao NEPAD, e segundo, com os países

² O Ato Constitutivo da UA colocou uma limitação significativa à soberania dos Estados, prevendo intervenções em circunstâncias graves, isto é, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Assim, a União Africana desenvolveu uma estrutura ambiciosa para intervenções lideradas por africanos, um mecanismo de advertência e prevenção de conflitos e uma força de pronto emprego para operações de paz. Neste processo, verificou-se a retomada da autonomia africana na resolução de seus conflitos, o que se deveu às seguidas falhas do sistema internacional na África (como aquela constatada no conflito em Ruanda, em 1994). Dadas as condições econômicas e militares dos países africanos, porém, é inviável deixar de considerar a importância do apoio e do engajamento dos países desenvolvidos (CILLIERS, 2003).

desenvolvidos, por meio de contatos bilaterais e internacionais, como interlocutor reconhecido dos interesses africanos. Baseou-se no ativismo diplomático da África do Sul na esfera multilateral, e no desejo de estabelecer meios de cooperação entre países com idéias similares e meios suficientes, implementando políticas cooperativas (ALDEN; VIEIRA, 2007).

É fundamental salientar que a mesma ambiguidade que caracterizava a política doméstica do Congresso Nacional Africano manteve-se na atuação sul-africana frente ao NEPAD: a necessidade de atender a dois constituintes opostos (os trabalhadores e as massas urbanas empobrecidas de um lado e o capital e as empresas multinacionais de outro). O NEPAD acabou misturando dois discursos opostos, uma vez que de um lado era radical e africanista e, de outro, liberal e globalista. A perspectiva africanista se manifestava no ideário do Renascimento Africano, ao mesmo tempo em que o NEPAD almejava também a interação sul-africana com o resto do continente (DOPKCE, 2002).

Quanto aos efeitos do NEPAD para a África do Sul, não foram alcançados da forma desejada: significaram pouco em termos de unidade e empenho no continente em favor do renascimento e, principalmente, não deram origem a um aumento do fluxo de recursos para a África. Na conferência de revisão do NEPAD, ocorrida na África do Sul, em 2004, as análises coincidiram em apontar a pulverização do NEPAD em projetos isolados que não passaram para a fase de implementação. Provavelmente o resultado mais significativo até agora alcançado pela movimentação em torno da ideia do renascimento da África tenha sido a abertura de um canal de interlocução com o G8 sobre o tema (ALMEIDA, 2009).

Apesar das referidas dificuldades, o papel regional da África do Sul é incontestado, tendo havido, inclusive, a transformação da primeira organização sub-regional (SADCC) para incluir a África do Sul, movimento que acarretou a formação da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (*Southern African Development Community* – SADC). Apesar de possuir problemas de natureza política muito complexos – a ponto de sua imagem ser a de uma comunidade fragmentada e dividida –, busca o aprofundamento da integração econômica regional. Nesse ponto, a participação da África do Sul é imprescindível.

Na África do Sul, ficou perceptível uma necessidade moral que pautou o relacionamento com os vizinhos africanos após o *apartheid* em bases supostamente igualitárias (PENNA, 2001). Esse processo de aproximação deu-se de maneira sutil:

Essa cuidadosa abordagem não confrontadora, na verdade a posição oficial do governo, pelos dois governos pós-*apartheid*, é perseguir uma abordagem não hegemônica e não confrontadora frente ao resto do continente. Isso, claro, não impediu a África do Sul de desempenhar um papel muito ativo no continente. Durante a última década, o país se viu como um importante elaborador de normas da África, negociando uma nova escala de valores para a normativa legal no continente, incorporada e codificada em aspectos como a União Africana e o NEPAD (LANDSBERG, 2007).

Além disso, há um interesse direto de Pretória no sucesso da integração regional, pois a África do Sul é diretamente afetada por problemas políticos de seu entorno: um contexto de crise nos países vizinhos significa, em última instância, o deslocamento de milhares de refugiados e desempregados, que identificam na economia sul-africana a possibilidade de melhores condições na vida. Nesse sentido:

O deslocamento populacional para a África do Sul só agrava um quadro já crítico de má distribuição de renda com elevados níveis de desemprego, que chega a uma taxa absurda de aproximadamente trinta por cento da mão-de-obra economicamente ativa. Neste sentido, um dos objetivos primordiais da política externa sul-africana para o continente africano, mas mais especificamente para os países mais próximos, é tentar colaborar para evitar que haja o agravamento da crise política, social e econômica, numa tentativa de salvar a própria pele diante do caos (PENNA, 2001).

Até o presente momento, o maior desafio da política externa sul-africana tem sido conciliar o seu desenvolvimento com a difícil situação política do contexto regional no qual se insere o país. A instabilidade política e econômica do entorno potencializa riscos de investimentos estrangeiros, uma vez que a pressão dos países vizinhos, atua como elemento constrangedor para a imagem sul-africana no exterior, já seriamente marcada pelos graves problemas sociais herdados da era do *apartheid* (PENNA, 2001).

O que se percebe, portanto, é que apesar das dificuldades com a promoção do Renascimento Africano e com a própria integração regional, a África do Sul não se afastou do continente e fixou na África sua prioridade de política externa, tendo em conta a circunstância de que o país não pode ser “uma ilha de prosperidade em um entorno de ditaduras, caos social, guerras e pobreza extrema” (ALMEIDA, 2009).

A prioridade continental, porém, não exclui outros parceiros, os quais se mostram fundamentais em um contexto regional e continental conflituoso. Assim, a África do Sul busca estabelecer, fora de sua região, vínculos políticos e econômicos mais cooperativos, horizontais e complexos. Aqui merece ser destacada a “estratégia da borboleta”:

um eixo Norte-Sul voltado para a Europa, os Estados Unidos e o continente africano, foi complementado com suas asas se abrindo para a Ásia e a América do Sul. Situado no meio do caminho entre o Brasil e a Índia, a África do Sul explorou o legado histórico do leste (Oceano Índico) e as novas realidades do oeste (Oceano Atlântico Sul) para se aproximar dos dois gigantes de Ásia meridional e da América do Sul, através do original arranjo do IBAS, num quadro de crescente importância da África (VISENTINI, 2008).

Em síntese, pode-se afirmar que o significado político do governo sul-africano, compreendendo-se aí o período seguinte à transição para a democracia, a atuação face à pacificação da África Austral e a participação ativa na diplomacia e desenvolvimento do continente nos marcos da OUA/UA, qualificaram a África do Sul como líder da África Negra (VISENTINI, 2007).

Em decorrência do status de líder, a África do Sul abriu duas frentes principais: em primeiro lugar, a busca por soluções pacíficas para as querelas dos incipientes sistemas democráticos dos países da região; em segundo, a definição de seu papel no plano internacional, mediante ações de caráter multilateral, pretendendo a melhora nas condições de inserção política e econômica do país.

3. A COOPERAÇÃO HORIZONTAL SUL-SUL E A NOVA EQUAÇÃO DE PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O sistema internacional está estruturado em três zonas interdependentes: o núcleo orgânico/central, a semi-periferia e a periferia. A semi-periferia se trata de uma situação intermediária na economia-mundo, em que os países assim classificados encontram dificuldades em superar um estado de subordinação às economias centrais (ARRIGHI, 1998).

Em outras palavras: os Estados semiperiféricos podem até não sucumbir a uma situação tão extrema quanto a dos países periféricos, com pouquíssimos

recursos políticos e econômicos. Apesar disso, eles não conseguem modificar facilmente sua situação no sistema internacional e ascender ao chamado núcleo orgânico.

Índia, Brasil e África do Sul se encontram na zona semiperiférica e, se seguirem a ordem natural que o sistema internacional impõe, correm o risco de estabilizarem-se em atividades pré-estabelecidas pela própria divisão internacional do trabalho.

Assim, após uma retrospectiva referente ao campo de atuação e possibilidades de inserção de política externa de Índia, Brasil e África do Sul, feita no primeiro capítulo, pretende-se agora observar até que ponto há espaço para uma nova atuação internacional conjunta. Porque, se a hierarquia internacional nos período da Guerra Fria e após seu término modificou-se ao longo do tempo, ainda não é possível dizer que os processos de globalização econômica e de implementação do multilateralismo suavizaram plenamente a estratificação do sistema internacional.

A cooperação Sul-Sul é, de fato, considerada instrumento efetivo de mudanças de condições dos países semiperiféricos: entre outros benefícios, aumenta as chances de os países envolvidos angariarem posições relevantes no contexto internacional. É sob essa perspectiva que a cooperação horizontal de Índia, Brasil e África do Sul em conjunto no IBAS será analisada, tendo em conta o grau de engajamento com as propostas de cooperação sulista de cada um deles.

Índia, Brasil e África do Sul, dotados de capacidade de politizar a ordem internacional – e por isso chamados de emergentes – podem mover-se para outra camada.

3.1. MOVIMENTO SUL-SUL: DOS NÃO ALINHADOS AOS PÓS-CONSENSO DE WASHINGTON.

O Breve Século XX acabou em problemas para os quais ninguém tinha, nem dizia ter, soluções. Enquanto tateavam o caminho para o terceiro milênio em meio ao nevoeiro global que os cercava, os cidadãos do *fin-de-siècle* só sabiam ao certo que acabara uma era da história. E muito pouco mais.

Assim, pela primeira vez em dois séculos, faltava inteiramente ao mundo da década de 1990 qualquer sistema ou estrutura internacional.

Que eram, na verdade, as potências internacionais, velhas ou novas, do fim do milênio?

Eric Hobsbawn
A Era dos Extremos

A cooperação Sul-Sul, concebida a partir da ideia de que o mundo em desenvolvimento deve aprofundar sua agenda cooperativa, não representa uma proposta recente. Dentro do espectro da cooperação internacional, a abordagem sulista referente às relações internacionais recebeu considerável atenção nas décadas de 1960, 1970 e 1980, tendo como aporte teórico formador o de visar ao desenvolvimento de países que lidavam com elevados índices de pobreza e que enfrentavam enormes dificuldades em viabilizar crescimento econômico em níveis significativos.

Para que se entenda o modelo de cooperação Sul-Sul anterior, porém, é necessário buscar uma análise do contexto histórico em que foi gerado para, então, compreender as razões de sua falência e, posteriormente, de seu ressurgimento sob novo enfoque. Assim, partir-se-á, para fins deste trabalho, do período referente ao conflito bipolar da Guerra Fria, sob uma abordagem que priorize os efeitos dos eventos históricos para os países em desenvolvimento, especialmente aqueles que, há algum tempo, formaram o Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul).

A Guerra Fria pode ser caracterizada como o período em que Estados Unidos e União Soviética (URSS), por meio de um amplo e poderoso complexo armamentista, eram considerados potências em nível relativamente igualitário de força (ambas possuíam poder nuclear). Representando modelos econômicos opostos, quais sejam, o capitalismo e o socialismo, mantiveram uma determinada ordem que polarizava o mundo em dois blocos distintos – sempre sob a tensão de um confronto nuclear de impactos irreversíveis.

Davis (apud THOPSON, 1985) diz que se a Guerra Fria não existisse, teria de ser inventada pelas duas potências. O confronto proporcionava uma base indispensável para a unidade doméstica dos dois pólos: tanto nos Estados Unidos quanto na União Soviética, havia a busca por uma hegemonia interna, expressa pela ideologia, que sancionava, reproduzia e acostumava a formação social ao

exterminismo. A simetria em relação ao lado oposto gerava uma situação em que o poder de Estado em cada bloco se convertia em uma *raison d'être* do seu oponente; e também uma homologia real entre as estruturas burocráticas e militares de mobilização da Guerra Fria na União Soviética e nos Estados Unidos.

A Guerra Fria, portanto, não pode ser vista como uma rixa arbitrária ou anacrônica, “mas um conflito racionalmente explicável e profundamente enraizado de formações sociais e forças políticas opostas, cujo principal centro de gravidade foi, por extenso período, o Terceiro Mundo” (DAVIS, 1985). A razão da Guerra Fria residia em uma dinâmica de luta de classes em escala mundial, a ponto de a racionalidade do conflito derivar dos interesses incompatíveis dos principais atores nele envolvidos: a Guerra Fria foi, em última análise, o condutor de descargas elétricas de todas as tensões históricas entre forças de classes internacionais antagônicas.

O Terceiro Mundo esteve intrinsecamente ligado à Guerra Fria porque serviu de área ativa do conflito em seus últimos trinta anos. Os EUA e seus aliados defrontaram-se com explosões revolucionárias que tiveram um efeito ideológico e político de grande impacto. Em outras palavras, a maior vulnerabilidade do capitalismo na periferia determinou a importância maior dessa zona para a persistência da Guerra Fria.

Dentro do conflito bipolar, ficou evidente a ocorrência, no Terceiro Mundo, de uma enorme desestabilização do capitalismo periférico e semi-industrial na onda da crise econômica mundial. A pauperização real crescente e a superexploração, combinadas com a militarização, o endividamento e a proletarização extensiva criaram situações explosivas na África, na América Central e no Oriente Médio (DAVIS, 1985).

Paralelamente à Guerra Fria, teve início o processo de descolonização afro-asiático, que se facilitou pelo declínio dos velhos impérios coloniais – devido, em parte, à ascensão dos Estados Unidos como pólo hegemônico do capitalismo mundial –, e pela maturação dos movimentos de libertação nacional. Além disso, a defesa da emancipação política do mundo colonial (prova da força norte-americana, pois os Estados Unidos precisavam exportar seus manufaturados da Segunda Guerra Mundial e investir seus excedentes de capital sem os entraves típicos das

relações coloniais), somada à crescente mobilização anticolonialista dos povos dominados, foram fatores determinantes para a descolonização (VISENTINI, 2006)

Nesse contexto em que diversos acontecimentos relevantes para a política internacional estavam acontecendo na periferia, Wallerstein (1979) percebeu a necessidade de a economia-mundo criar um setor semiperiférico. A semi-periferia, desse modo, assumiu um papel fundamental no funcionamento da economia-mundo, especialmente na estabilidade do sistema mundial em termos políticos.

Conforme Becker, a semi-periferia sintetizou as contradições do capitalismo histórico dentro de uma mesma economia nacional. Assim, a profunda diferenciação no setor periférico da economia-mundo fez emergir no sistema as semi-periferias, o que se deveu a condições específicas do próprio capitalismo (BECKER, 2003).

Em outros termos, esse estrato intermediário era tanto explorador quanto explorado. É por isto que Wallerstein (1979), ao propor a consideração dos Estados semiperiféricos, não observou somente as condições econômicas dos países, valorizando também seu papel político no sistema internacional naquele momento.

Sob a liderança dos países da semi-periferia, tornou-se mais pronunciada a cooperação entre os países do Sul. Em seus primeiros moldes, possuía um componente idealista bastante forte, porquanto entre suas principais bandeiras estavam mudanças nos arranjos econômicos e políticos vigentes. Outro elemento distintivo era a heterogeneidade econômica e política verificada entre os países, de modo que o denominador comum era “a localização geográfica no hemisfério Sul e a subordinação econômica a que estavam submetidos” (LIMA; HIRST, 2009). Tais semelhanças, porém, não eram suficientes à coordenação da ação coletiva, que encontrava dificuldades ao tratar de determinadas questões políticas mais controversas.

O surgimento efetivo do Terceiro Mundo no cenário internacional deu-se pela criação do Movimento dos Países Não Alinhados. Criado no auge da Guerra Fria, o movimento estava desde o princípio marcado pelo colapso do sistema colonial – na esteira de lutas pela independência dos povos da África e Ásia. Seu início foi definido na Conferência de Bandung, realizada em abril de 1955 na Indonésia. Ao longo da reunião de 29 países afro-asiáticos, defendeu-se a emancipação total dos territórios ainda dependentes, repudiando os pactos de defesa coletivos

patrocinados pelas grandes potências, bem como proclamando a necessidade de apoio ao desenvolvimento econômico (VISENTINI, 2006).

A Declaração sobre a Promoção da Paz e da Cooperação no Mundo, que compunha o comunicado final da conferência, resumia os princípios fundadores do movimento³:

- Respeito aos direitos humanos fundamentais e aos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas;
- Respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações
- Reconhecimento da igualdade de todas as raças e a igualdade de todas as nações, grandes e pequenas;
- A abstenção de intervir ou de interferir nos assuntos internos de outro país;
- O respeito ao direito a defender-se de cada nação, individual ou coletivamente, em conformidade com a Carta da ONU;
- A abstenção do uso de pactos de defesa coletiva a serviço de interesses particulares de quaisquer das grandes potências;
- A abstenção de todo país de exercer pressões sobre outros países
- Abster-se de realizar atos ou ameaças de agressão, ou de utilizar a força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer país;
- A solução pacífica de todos os conflitos internacionais, em conformidade com a Carta da ONU;
- A promoção dos interesses mútuos e da cooperação;
- O respeito à justiça e às obrigações internacionais.

De fato, no início de sua atuação, o movimento serviu como impulsor do processo de descolonização, o que estava em consonância com objetivos principais dos países não alinhados:

- apoiar a autodeterminação, a independência nacional e a integridade territorial dos Estados;
- oposição ao *apartheid*;

³ Comunicado Final disponível em inglês em <http://www.ena.lu/europe/19501956-formation-community-europe/communique-asian-african-conference-bandung-1955.htm>

- não aderir a pactos militares multilaterais e manter os países não alinhados independentes das influências ou rivalidades de grandes potências ou blocos;
- a luta contra o imperialismo em todas as suas formas e manifestações;
- a luta contra o colonialismo, neocolonialismo, racismo, ocupação e dominação estrangeiras;
- desarmamento;
- não interferência nos assuntos internos dos Estados e coexistência pacífica entre todas as nações;
- rejeição do uso ou da ameaça do uso de força nas relações internacionais;
- fortalecimento da Organização das Nações Unidas;
- democratização das relações internacionais;
- desenvolvimento sócio-econômico e reestruturação do sistema econômico internacional;
- cooperação internacional em termos igualitários.

A I Conferência dos Países Não Alinhados, ocorrida no ano de 1961 em Belgrado, Iugoslávia, e liderada por Tito, Nasser, Sukharno e Nehru – figuras proeminentes na estruturação do movimento, reuniu 25 países, os quais convergiram a política de Tito na busca de uma terceira via nas relações internacionais, o neutralismo e o afro-asiatismo. O resultado da junção dessas linhas de atuação gerou uma manifestação contra o domínio das grandes potências e a favor de uma nova ordem política e econômica mundial (VISENTINI, 2006).

Foi, portanto, um evento que demonstrou uma tendência: a construção de uma iniciativa coletiva por parte dos países sulistas. Alianças Sul-Sul, então, começaram a emergir durante o período bipolar como contraponto – ou visão alternativa – à estruturação estratégico-militar Leste-Oeste. A identidade coletiva do Sul foi sendo construída por meio de uma contraposição e de um sentimento de não pertencimento dos países envolvidos, que se percebiam isolados da esfera de poder do sistema internacional.

Assim, o processo de descolonização no pós-guerra, a criação do Movimento dos Não Alinhados e a mobilização de nações intermediárias e em desenvolvimento no âmbito da ONU, que levou à criação da Conferência das Nações Unidas sobre

Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e à formação do Grupo dos 77, constituíram os principais marcos da formulação de cooperação horizontal do Sul.

No que tange à UNCTAD, criada em 1964, objetivava a promoção da integração entre os países em desenvolvimento à economia mundial. A atuação da UNCTAD baseia-se na orientação dos debates sobre políticas de desenvolvimento, a fim de que as políticas nacionais e a ação internacional complementem-se. Atualmente, o quadro da UNCTAD é composto por 193 países.

Dentro do marco da UNCTAD, ainda em 1964 formou-se o Grupo dos 77, o qual passou a figurar entre os principais movimentos de cooperação Sul-Sul do período correspondente à Guerra Fria. Estabelecido após a primeira sessão da UNCTAD, desenvolveu-se a partir do estabelecimento de uma infraestrutura institucional para atuar frente a diversos órgãos internacionais, como a própria ONU e o Banco Mundial. O grupo, desde sua criação, sofreu grande ampliação em seu número de participantes; porém, apesar de ter atingido 130 países membros, manteve o nome em razão de seu significado histórico.

Até hoje, o G77 constitui a maior organização intergovernamental dos países em desenvolvimento no seio da ONU, possibilitando aos Estados participantes um espaço de atuação que visa à articulação de interesses econômicos coletivos e ao incremento das capacidades de negociação nas questões econômicas, tendo por sustentáculo a promoção dos interesses da cooperação Sul-Sul⁴

O que se observa é que, de maneira geral, os primeiros ensaios de cooperação Sul-Sul privilegiaram as relações referentes à esfera econômica, o que então se demonstrava mais possível do que a cooperação em temas de segurança (HIRST, 2009). Assim, buscou-se promover uma infraestrutura para a promoção da cooperação Sul-Sul, incluindo acordos preferenciais de comércio e outros arranjos relativamente institucionalizados.

Porém, apesar desse movimento de cooperação pronunciado, o momento imediatamente posterior à Guerra Fria criou um ambiente hostil e um reajuste dos países desenvolvidos à nova dinâmica política que teve severas implicações para a atuação internacional dos países do Sul. A queda do Muro de Berlim e, em seguida,

⁴ Para informações e documentações referentes ao Grupo dos 77, sugere-se a consulta ao sítio oficial do grupo em <http://www.g77.org/doc>

da própria URSS, deu início a uma nova ordem global, que, todavia, em seus primeiros estágios caracterizou-se pela desordem nas relações entre as nações (VISENTINI, 2006).

Diante dessas condições, os Estados Unidos lograram manter certo grau de iniciativa, embora sem capacidade para solucionar os problemas estruturais que então se incrementavam. De certa forma, o papel norte-americano advindo do encerramento da Guerra Fria não gerou, por si, uma desorientação, pois os Estados Unidos já representavam, mesmo durante o conflito bipolar, o centro do sistema mundial capitalista, articulando um papel de liderança natural no concerto das nações que adotavam tal modelo. O que desestabilizou o sistema internacional, em verdade, foi o desaparecimento de um elemento opositor, qual seja, uma potência de modelo socialista, que sustentava a maneira como se davam as relações internacionais. É que o desaparecimento da URSS, cujo modelo era antagônico àquele do sistema capitalista, desencadeou o aumento dos conflitos entre os países capitalistas que, livres da ameaça externa, puderam dar vazão à sua imensa capacidade produtiva e destrutiva (VISENTINI, 2006).

Na esfera política, paralelamente, fomentaram-se novos conflitos regionais altamente letais e de arbítrio militar das grandes potências. De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães (2009), as grandes potências reforçaram seus esquemas militares de intimidação, contenção e sanção em um esforço de reconstrução da situação anterior a 1914, em cujo centro estaria um grupo de países que concentravam a riqueza e o poder mundial. À periferia do sistema internacional, coexistiria uma enormidade de Estados e ex-colônias, que além de enfraquecidos econômica e politicamente, não contavam com significativa coordenação entre si. Permaneceram,, em diversos casos, sob a administração indireta ou mesmo direta das agências internacionais, “comprometidos com acordos internacionais, Estados, a quem se acenava com modestíssimo assistencialismo internacional”.

Fato é que o ambiente global tornou-se instável, favorecendo as relações de força. Em síntese, viu-se uma atuação mais enérgica dos países desenvolvidos que, em tal contexto, buscaram garantir posições favoráveis diante de um quadro de incertezas quanto ao futuro das relações internacionais.

Assim, se de um lado os países desenvolvidos assumiram comportamentos fortemente defensivos, atuando de maneira mais enfática em prol de seus interesses

nacionais e de seus ganhos de curto prazo; os países em desenvolvimento, por outro, sofreram uma forte reversão em sua capacidade política e econômica, a qual foi fomentada pelo aceleração do processo de globalização.

Este processo, dirigido pelas instituições de Bretton Woods⁵ e o GATT – bem como sua organização sucessora, a OMC – redefiniu o centro das negociações internacionais, atribuindo-o a um grupo restrito de países desenvolvidos. A continuação dos arranjos sulistas até então implementados, portanto, foi dificultada. Em parte porque, como resposta à crise econômica que atingiu inúmeros países em desenvolvimento nas décadas de 1980 e 1990, foram fechados acordos que vinculavam tais países, mediante condições firmemente estabelecidas, à assistência financeira das instituições de Bretton Woods.

Com efeito, se durante a disputa ideológica Leste-Oeste havia, nos fóruns de países do Sul, algum espaço para a discussão de alternativas político-econômicas; o colapso da URSS, somado à adesão massiva de países ao modelo neoliberal, enterrou os modelos de desenvolvimento pensados sob a perspectiva periférica – como aquele inspirado pela CEPAL, no caso da América Latina.

Com a queda do Muro de Berlim, então, procedeu-se a uma leitura simplificada do fim da Guerra Fria: constatada uma nova ordem mundial, que sedimentava a Pax Americana, declarou-se que era inevitável o ajuste dos países à economia de mercado e à democracia (BATISTA, 2001). É essa a essência do trabalho de Francis Fukuyama, que previa uma nova fase de democracia global baseada na vitória do modelo capitalista avançado, o qual passaria a se consolidar nos países pós-comunistas e do Terceiro Mundo (HALLIDAY, 1999).

As propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergiam para dois objetivos básicos. Por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tais medidas foram apresentadas como sintetizadoras de um grande princípio que, de acordo com os

⁵ A Conferência de Brettonwoods, realizada em 1944 - quase no fim da Segunda Guerra Mundial -, congregou os países vitoriosos na discussão da reconstrução internacional no pós-Guerra. Para tanto, fez-se necessária a definição de regras e procedimentos, com vistas a organizar as relações internacionais, e criar instituições para implementá-los. Foi neste momento que se criou o FMI, cujo objetivo era administrar o sistema internacional de pagamentos baseado em taxas de câmbio fixas, concebido na própria conferência de Brettonwoods. Ademais, foram criados o Banco Mundial e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

países desenvolvidos, passaria a nortear as relações econômicas mundiais: a soberania absoluta do mercado autorregulável, tanto interna quanto externamente (BATISTA, 2001).

A atuação do FMI, nesse momento, foi fundamental, tendo reflorescido face ao interesse dos países em desenvolvimento em, mediante a fixação de taxas de câmbio estáveis, controlar a inflação ou diminuir as incertezas comerciais nas economias voltadas para a exportação. É preciso levar em conta, porém, que mesmo nos países em desenvolvimento já se observava que o fluxo de capital financeiro internacional estava praticamente irrestrito; os fluxos de capital privado ultrapassavam amplamente os de capitais públicos e multilaterais; e, ao mesmo tempo, uma ideologia antiestatista profundamente conservadora estabeleceu-se na maioria das sociedades ocidentais, inclusive nos países do Sul, impulsionando as privatizações, o desregulamento das atividades privadas e, em geral, o afastamento do Estado do âmbito econômico. A postura do FMI nesse novo contexto, então, foi de defender a causa da liberalização financeira, visando a permitir a livre circulação internacional de capitais de qualquer natureza, pressionando para desmontar controles e restrições sobre operações cambiais e financeiras. A fim de melhorar a eficiência dos setores financeiros de países em desenvolvimento, o FMI passou a recomendar que eles fossem abertos a bancos estrangeiros. Por fim, acompanhando a onda conservadora e antiestatista iniciada na década de 1980, o FMI deixou para trás as suas ressalvas quanto à intromissão nas políticas internas das economias assistidas para apoiar diretamente mudanças nos instrumentos de política econômica por elas utilizadas (CARVALHO, 2004).

Aqui, importa destacar que embora o Consenso de Washington reconhecesse a democracia e a economia de mercado como objetivos complementares, houve uma preferência manifesta pela implementação eficaz do segundo – implicando, inclusive, em uma subordinação do político ao econômico. De acordo com o Consenso de Washington, a sequência preferível era, em última análise, capitalismo liberal primeiro, democracia em seguida (BATISTA, 2001).

Ademais, no que tange aos países em desenvolvimento, marcados nitidamente por dificuldades sociais (educação, saúde, distribuição de renda, eliminação da pobreza), viu-se que essas demandas não foram tratadas pelo Consenso, que pressupunha que as reformas sociais decorreriam naturalmente da

liberalização econômica. A falta de adequação da liberalização econômica às condições específicas de cada país foi uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento.

De acordo com Amorim, a liberalização do comércio pode até conduzir à prosperidade – contanto que ocorra de forma equilibrada e leve em conta as necessidades diferenciadas dos países mais pobres. Esse não tem sido o ocorrido até agora. É amplamente aceito que o sistema multilateral de comércio sofre de um déficit de desenvolvimento (AMORIM, 2005).

Como se viu, a globalização nos moldes do Consenso de Washington trouxe consigo a ideia de irreversibilidade. A integração e a globalização não foram mais apresentadas como caminhos possíveis, mas como realidades irreversíveis. Não havia a possibilidade de recuos; apenas de parar ou avançar. Como a decisão de parar seguramente teria efeitos danosos (seria cedo demais para colher os benefícios da globalização e tarde demais para restabelecer os controles), a única escolha racional seria a de avançar (CARVALHO, 2004).

Aos países periféricos, talvez, a irreversibilidade do processo tenha sido ainda mais danosa, pois implementada sob a ótica de uma organização do sistema internacional a partir dos países centrais: o centro do sistema buscou impor uma globalização de cima para baixo aos demais países, havendo, em seu âmago, a disputa entre os poderes globais para garantir áreas de influência em termos econômicos, políticos e militares.

Afirma Milton Santos (2001), neste sentido, que no caso dos países periféricos o potencial de crescimento foi tolhido pelas extremas disparidades sociais e pela vulnerabilidade externa, especialmente no período de maior aceleração do processo de globalização. Ademais, como as empresas transnacionais tendem a exercer sua vontade de poder no plano global, gerou-se uma luta que colocou os países em competição – participando, como parceiros mais frágeis, os países subdesenvolvidos.

Neste sentido, em determinados momentos houve o reconhecimento da existência de uma minoria de vencedores e uma maioria de perdedores e que, enquanto a globalização de mercados aumentava a riqueza agregada no mundo, gerava aumento das desigualdades dentro e entre as nações (KAZANCIGIL, 2002). Em função disso, uma lacuna de percepções e tensões políticas foi gerada entre os

países do Norte e os do Sul, não tanto em relação à implementação do projeto de globalização em si – o qual, àquele momento, pareceu incontestável –, mas às suas condições e à direção que tomava: a ordem econômica liberal vigente impunha tratamento supostamente igual a países em evidente condição de desigualdade.

Sob a ótica dos países periféricos, durante a aceleração do processo de globalização é inquestionável que as agendas internacionais refletiram os interesses e as agendas dos poderes políticos e econômicos localizados no centro do sistema mundial; limitando a probabilidade de geração de novos bens públicos globais adaptáveis tanto para o Sul quanto para o Norte (KAZANCIGIL, 2002).

A restrição dos recursos de poder dos países em desenvolvimento nas décadas de 80 e 90, portanto, deveu-se à soma de dois fatores principais: a crise econômica percebida nessa época e a própria reestruturação política advinda do término da Guerra Fria, que restringiu significativamente os recursos de poder dos países em desenvolvimento para fins de política externa. Com efeito, naquele momento a estabilidade das normas econômicas e os ganhos coletivos de longo prazo passaram para um plano menos urgente diante da necessidade de consolidação do projeto globalizador e da adaptação das economias nacionais às novas diretrizes.

Houve, assim, um refluxo do movimento reivindicatório então em voga e, conseqüentemente, a perda de um importante campo de atuação dos países do Sul. Parte disso deveu-se ao esgotamento econômico dos países em desenvolvimento e à redução do potencial comprador desses mercados; além disso, em termos políticos, houve uma mudança de interesses e reivindicações baseada na diversificação do perfil econômico e exportador entre os países em desenvolvimento. O resultado dessas mudanças foi a restrição da capacidade de barganha e da efetividade da atuação de referidos países no contexto internacional (SENNES, 2003).

Mesmo aqueles países em desenvolvimento que já haviam garantido um campo próprio de ação e influência política e econômica no período da Guerra Fria perceberam a incompatibilidade dessa pretensão com a situação econômica, comercial e financeira pela qual passava a economia mundial desde meados década de 1980. Por conseguinte, as relações entre os países do Terceiro Mundo, que então já articulavam um espaço econômico e político próprio de países com certa

identidade de desenvolvimento, foram substituídas pela retomada das relações econômicas com os países desenvolvidos em níveis prioritários (SENNES, 2003).

À vista disso, a cooperação Sul-Sul ocorrida nos moldes do período bipolar, pode-se dizer, não conseguiu manter-se diante do fluxo decrescente de recursos nos países subdesenvolvidos – que liberalizaram suas economias sem a garantia de que os países desenvolvidos acatariam as orientações que impunham aos países mais pobres. Em verdade, os países desenvolvidos, opondo-se às práticas inerentes ao livre comércio e ao multilateralismo então fortemente apregoados, não deixaram de praticar o protecionismo, protegendo, assim, suas próprias economias dos efeitos negativos da globalização (RIS, 2007).

3.2. O PAPEL DOS PODERES EMERGENTES NO CONTEXTO INTERNACIONAL MULTILATERAL

O fim da Guerra Fria trouxe alterações no equilíbrio de força entre as principais potências, mantendo o poder internacional restrito a um pequeno núcleo de países. E, se é possível dizer que as desigualdades entre países no sistema internacional se mantiveram no pós-Guerra Fria, também é preciso sopesar o impacto de dois movimentos posteriores ao conflito – que acompanharam diretamente a implementação do projeto de globalização e já foram de certa forma mencionados previamente: a opção pelos espaços multilaterais de negociação, de um lado; e a regionalização, de outro.

Em primeiro lugar, no que tange ao fortalecimento do multilateralismo, é importante salientar que a globalização imprimiu nova função a muitos Estados, que alteraram sua maneira de atuar frente às relações internacionais. Para muitos países, especialmente aqueles desprovidos de grandes poderes na esfera global, o fim da ordem bipolar alterou a estratégia de inserção: na maior parte dos casos, foram aos poucos abandonando as atitudes autonomistas, substituindo-as por uma postura mais coletiva, própria do multilateralismo (CERVO, 2006).

Com efeito, muito embora a atuação de países do Sul – como é o caso de Índia, Brasil e África do Sul – em fóruns multilaterais já acontecesse em momentos anteriores, tal tinha um caráter modificador da ordem; em contrapartida, o

multilateralismo que se apregou a partir da década de 1990 estava inserido em uma ordem e não pretendia rompê-la: apenas adaptá-la, na medida do possível, aos interesses específicos de cada país.

Entraram na agenda tanto os temas negociados no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) – Organização Mundial do Comércio (como, por exemplo, propriedade intelectual, investimentos, comércio de bens e serviços, desregulação econômica, fim dos sistemas de preferência); quanto aqueles referentes ao sistema da ONU (meio ambiente, direitos humanos e segurança global).

Diante de um ambiente multilateral, começou a se enfrentar o risco de as decisões coletivas diminuírem os recursos de proteção dos Estados face à ordem internacional. Como contrapartida, uma das soluções para o fortalecimento dos países na esfera internacional deu-se por intermédio da regionalização, fenômeno que, em princípio, também decorreu diretamente da globalização comercial e financeira.

Se a competitividade é o motor da etapa atual do capitalismo, a fluidez é condição necessária para que a concorrência possa se exercitar em qualquer escala. Neste sentido, afirma Igor Moreira:

Aos agentes da globalização – fundamentalmente as grandes corporações internacionais – interessa a remoção de qualquer entrave à livre circulação do capital (à exceção do variável, particularmente a mão-de-obra do Sul ambicionando os mercados de trabalho do Norte), com a eliminação dos óbices e restrições que caracterizam as linhas demarcatórias do Estado Nacional. Daí a tendência, ou pelo menos o desejo, de abolição da fronteira nacional, que deixa de ser encarada como a faixa de descontinuidade, sobretudo de poder, que margeia os limites do território do Estado, para se tornar uma superfície amplamente permeável à passagem de produtos e ideias. Algumas áreas fronteiriças, inclusive, revelam-se ocasionalmente atraentes a empreendimentos econômicos de articulação binacional (MOREIRA, 1997).

A formação dos blocos regionais, dessa forma, veio fundamentada por um arcabouço ideológico. Na esteira do Mercado Comum Europeu (ou Comunidade Econômica Europeia – CEE), que em 1993 transformou-se em União Europeia, criaram-se novas junções de países territorialmente próximos: Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Zona de Livre Comércio do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).

O processo de regionalização tem diferentes interpretações: de um lado, é vista como um vetor preservacionista dos Estados Nacionais que, atuando em conjunto, fortalecem-se e, por conseguinte, tornam-se aptos a enfrentar a concorrência internacional com mais recursos de poder; por outro lado, como uma escalada no sentido da abolição das fronteiras – ao menos as econômicas – em sua conotação globalizante de livre circulação de capitais e mercadorias (MOREIRA, 1997).

De todo modo, parece incontestável que a regionalização permitiu uma reorganização dos espaços políticos e econômicos, a ponto de as relações entre Estados vizinhos tornarem-se responsáveis pelos pontos de contato mais sólidos entre países. E, a partir do fortalecimento das regiões, aumentou-se a exposição dos países às interações globais.

Dentro de uma região, tende a surgir um poder regional, que geralmente é o país que possui capacidades maiores que as de seus vizinhos e, em função disso, atua como liderança de seu entorno. É preciso observar as possibilidades e limitações de atuação de poder regional, porquanto permanece em posição desfavorável com relação aos países detentores de poder global. Em síntese, o poder regional não se deriva unicamente do contexto mais amplo de poder global; tampouco é um mini-poder global em um mundo segmentado (WOMAK, 2007).

Índia, Brasil e África do Sul são poderes regionais. São três grandes países democráticos que contam com vasto pluralismo cultural, e que têm que enfrentar problemas internos parecidos, além de coincidirem nas grandes linhas de suas políticas: a promoção da democracia, a paz e a estabilidade; o desenvolvimento sustentável; e a luta contra a fome, a pobreza e a desigualdade social a níveis nacionais e internacionais. Todavia, distinguem-se quanto a seu tamanho, à gravidade de seus problemas sociais e econômicos internos e, no que aqui importa, quanto a seus papéis regionais (SOUSA, 2007).

Seguindo a linha da regionalização, percebe-se que, àqueles países que almejam alcançar uma posição diferenciada no sistema internacional, é fundamental mostrar-se capaz de representar sua região. E esta representação acontece, de maneira mais explícita, nos fóruns multilaterais.

Assim, o fomento do multilateralismo e a regionalização são duas tendências marcantes das relações internacionais do Pós-Guerra Fria – e andam juntas. E, de certa forma, é possível afirmar que os dois movimentos, somados, foram responsáveis por uma retomada da diferenciação de uma parcela importante dos países em desenvolvimento, quais sejam, os países emergentes (LIMA; HIRST, 2009).

A fim de definir os poderes emergentes, não se pode olvidar que os níveis de desenvolvimento sempre variaram entre os países do Sul. Contudo, a relevância de determinados países nos processos de regionalização e a atuação destacada frente a organismos multilaterais propiciou que alguns países – como a Índia, o Brasil e a África do Sul – ocupassem uma posição proeminente no mundo em desenvolvimento.

Não há um consenso acerca da definição desses países: com efeito, a nomenclatura varia entre potências médias, países intermediários, potências regionais, entre outras. Porém, ainda que existam sutis variações entre tais classificações, todas tratam de países que se diferenciam dos demais países em desenvolvimento na estratificação internacional (LIMA; HIRST, 2009).

Ao atribuir a um país a definição de “intermediário”, sopesam-se diferentes indicadores, de acordo com Hirst (2009): tamanho da população, identidade geopolítica e nível de desenvolvimento, e mesmo suas contribuições para a estabilidade regional e internacional. Em suma, os poderes intermediários são uma categoria de Estados que, ainda que careçam das capacidades dos grandes poderes, possuem determinados fatores – como o tamanho geográfico, os recursos disponíveis e o papel regional que exercem – que os impedem de ser ignorados. É que apesar de não disporem da capacidade necessária para confrontar a regência do sistema internacional, possuem suficiente poder para impedir que os grandes poderes os forcem a atuar de modo oposto a seus interesses.

Sennes (2003) atribui a caracterização de países intermediários ao princípio da graduação, com base no qual se faz possível a distinção entre os países em desenvolvimento. Para o autor, não se poderia falar em um bloco homogêneo dos países do Sul, pois alguns destes países diferenciam-se dos demais porque contam com uma posição intermediária no sistema internacional – devida especialmente aos níveis de desenvolvimento econômico e industrial, à participação no comércio

internacional e à capacidade de adesão às normas vigentes. Este status acarreta, inclusive, alterações de ordem econômica àqueles países que atingem um patamar intermediário: em função disso, determinados benefícios econômicos e comerciais não lhes são mais destinados, embora não haja a contrapartida de uma integração dos países intermediários ao círculo internacional dos países desenvolvidos. Ademais, Sennes (2003) considera que aqueles poderes médios que atingem uma posição de centralidade regional, atuando nas instituições multilaterais em prol da redução da influência das grandes potências, podem ser considerados poderes emergentes. Em suma, uma matriz emergente de política externa representar-se-ia pela compatibilização de duas dimensões: a de potência média com a de grande mercado emergente, sem se esgotar em nenhuma destas individualmente.

A compreensão da ideia de poder emergente necessita, em outros termos, do cruzamento dos significados de “grande poder” e de “poder médio” – sendo os primeiros aqueles Estados com capacidades e intenções suficientes para atuarem e influenciarem a configuração sistêmica, enquanto os segundos podem ser definidos com base em seu poder relativo, ou seja, os papéis sistêmicos e/ou regionais específicos que exercem (SAHNI, 2006).

Tendo tal compreensão como mote, é possível perceber que os países emergentes atuam como interlocutores dos países periféricos. De acordo com Lima e Hirst, os indicadores que diferenciam os países emergentes em relação aos demais países em desenvolvimento são tanto materiais quanto de *soft power*⁶, conceito que demonstra a influência cultural exercida sobre outros países,

particularmente em dimensões culturais, políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e padrões de organização social que possam funcionar como modelos a serem imitados e copiados pelos países em desenvolvimento (LIMA; HIRST, 2009).

Assim, em que pesem as distinções entre países do Norte e do Sul, em uma ordem multilateral possibilita-se a alguns países fora do centro de poder uma atuação menos passiva na ordem internacional, mediante a adoção de estratégias que viabilizam a promoção de interesses nacionais e a busca por um diferente *status*

⁶ O *soft power*, definido como poder suave e de cooperação, sustenta-se em elementos de poder intangíveis e que não podem ser percebidos na prática. O poder suave relaciona-se ao poder do convencimento e de ideias, sendo suas principais fontes o desenvolvimento econômico, o conhecimento e tecnologia, ideologia e cultura (Pecequillo, 2004).

na hierarquia de poder internacional. Isso acontece, no caso dos poderes emergentes, pela utilização do espaço característico do multilateralismo: aí se encontra uma oportunidade de otimização dos resultados na arena internacional, porque em um espaço multilateral desenvolvem-se alguns princípios básicos à convivência entre países de diferentes graus de poder, quais sejam, a igualdade soberana dos Estados e a distribuição de posições importantes nas instituições internacionais.

Passada a adaptação necessária dos países em desenvolvimento à dissolução do esquema bipolar, alguns países paulatinamente adquiriram um papel relevante na ordem internacional, procurando alterar o paradigma societário vigente. E, especialmente depois da formação dos blocos regionais, tais países iniciaram um movimento de reestruturação do sistema mundial, buscando, conforme Visentini (2006), a integração das agendas social, ambiental e democrática na globalização.

Afirma o autor:

É nesse quadro de reordenamento mundial que os chamados países emergentes – como Brasil, Índia e África do Sul – começaram, paradoxalmente, a ganhar mais espaço no cenário internacional, assim como foram sendo também beneficiados pelo fortalecimento dos regionalismos, como o MERCOSUL, a SAARC, na Ásia Meridional, e a SADC, na África Austral. Com o fim da Guerra Fria há um retorno desses grandes países periféricos para o jogo diplomático, agindo, muitas vezes, como intermediário entre os países da OCDE e os em desenvolvimento (VISENTINI, 2006).

Vale dizer que a classificação de poder emergente se aplica para Índia, Brasil e África do Sul. Os três países se encontram em posição diferenciada da de meros poderes médios: são poderes médios em ascensão e possuem potencial de cumprir um papel configurador no sistema internacional – a capacidade de politizar a agenda global está intrincada nas posições de política exterior assumidas por esses países (HIRST, 2009).

Na prática, o que se observa é que o multilateralismo provou ser um instrumento de valor inestimável na inclusão de alguns países em desenvolvimento na hierarquia internacional. A estratégia adotada pelos poderes emergentes, partindo-se dessa premissa, é no sentido de criar coalizões para, com base em uma relação cooperativa, alcançar com mais facilidade os interesses comuns.

A alteração das instituições é questão central para os Estados emergentes, já que atribuem a elas grande capacidade de influenciar comportamentos estatais (HIRST, 2009). O ambiente multilateral auxilia, ademais, a superar, no espaço de

negociações, as diferenças materiais dos países. Assim, os Estados emergentes, ao somarem-se a uma instituição multilateral, passam a partilhar interesses, preferências e motivações, criando oportunidades para afetar as regras do jogo, embora não contem com recursos materiais equivalentes aos dos grandes poderes (ALDEN; VIEIRA, 2006).

O multilateralismo, portanto, potencializa a capacidade de ação dos poderes emergentes. E, a partir daí, esses países retomaram sua atuação na consolidação de laços horizontais entre Estados do Sul, apesar da maior fragilidade econômica. Existe hoje uma consciência no sentido de que as propostas de mudanças no processo de globalização podem ser introduzidas pelos poderes emergentes, retirando dos países centrais o monopólio de iniciativas de âmbito global.

Vencido um primeiro momento em que os países em desenvolvimento encontraram-se desprovidos de força para atuar de modo mais incisivo na modificação do sistema internacional, aos poucos as propostas de coalizões interestatais entre países emergentes foram retomadas, tendo por base, especialmente, a difusão de uma crença no multilateralismo e o fortalecimento advindo da regionalização.

4. FÓRUM IBAS: ACOMODAÇÃO AO ARRANJO MULTILATERAL OU AÇÃO AUTONOMISTA?

Após o retrospecto da atuação externa de Índia, Brasil e África do Sul, bem como dos movimentos que uniram países do Sul durante e após a Guerra Fria, já é possível verificar a concomitância de alguns pontos fundamentais às políticas exteriores dos três países estudados: de um lado, uma opção pelos arranjos multilaterais e, de outro, uma intenção de autonomia que, apesar de interrompida em algumas circunstâncias ao longo do transcurso histórico, aparece como predominante.

É por isso que, apesar de não estarem em condição central, não se pode falar em ausência de interesses nacionais dos três países – e com perspectivas de alterar a ordem. Eles ficam claros quando as políticas externas são direcionadas ao desenvolvimento (que acarretaria a diminuição das desigualdades e contradições

internas) e ao aumento do espaço destinado aos países semiperiféricos e periféricos no sistema internacional.

Agora se pretende-se analisar de que maneira o IBAS influencia as posturas externas nos três países. Ainda entender o impacto, de forma acurada, do Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza. À primeira vista, já se sabe que o projeto, ao mesmo tempo que obtém melhoras para países extremamente pobres das três regiões, demonstra uma intenção aparente de alteração dos status de Índia, Brasil e África do Sul. Ainda que em pequena medida, os três países têm invertido a lógica de ser recipiandários para passarem a ser doadores internacionais.

Ao fim, observar-se-á de que maneira o IBAS está inserido no conceito de alianças pragmáticas de geometria variável, a fim de que se possa concluir, finalmente, os impactos do IBAS nas posturas autonomistas.

4.1 A CRIAÇÃO DO FÓRUM DE DIÁLOGO IBAS: ARRANJO TRILATERAL PARA INFLUIR NA POLÍTICA EXTERNA DE ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL

O novo dinamismo das relações Sul-Sul tem no Fórum de Diálogo IBAS um modelo paradigmático. Cooperação entre países de condições similares, suas bases encontram nos interesses difusos um incentivo que deseja superar as divergências pontuais, especialmente por se tratar de uma parceria até então inédita e, logo, carente de experiências anteriores que possibilitem evitar equívocos estratégicos.

Um fórum de países do Sul composto por apenas três membros assume um importante papel de buscar aumentar o impacto da atuação sulista nos processos de tomada de decisões internacionais. Essa tripla composição identifica um objetivo concreto de produzir resultados mais rápidos do que as organizações anteriores, baseadas em amplos quadros de membros. Ainda mais importante do que o número de membros: o modelo de cooperação horizontal atual entre países do Sul baseia-se na busca pela convergência de interesses, ao mesmo tempo que atende aos interesses nacionais dos Estados envolvidos.

É verdade que há diferenças no seio do grupo, as quais funcionam tanto como obstáculos como incentivo para que se encontrem soluções para conciliá-las,

fortalecendo um tipo de relação ainda incipiente no sistema internacional. Aspectos de inserção econômica, regional e geopolítica vão desvendando espaços de cooperação antes latentes, escondidos pelo perfil socioeconômico dual dos integrantes do IBAS.

O ponto de partida político-filosófico da cooperação entre os três países pode ser resumido pelo compartilhamento, entre Índia, Brasil e África do Sul, da dinâmica interna e externa dos países sulistas:

Esse perfil os faz atores estratégicos na cooperação internacional na medida em que existe um conhecimento comum compartilhado entre os países do Sul, o que não ocorre quando não detêm o mesmo conhecimento contextualizado com respeito aos recipientes do Sul (LIMA; HIRST, 2009).

E o ponto de convergência que dá sustentação ao projeto IBAS é a defesa do multilateralismo. Nesse aspecto, o grupo vale-se de experiências anteriores, pois na defesa de procedimentos e de instituições reside o principal elemento de continuidade entre a cooperação Sul-Sul hoje. Nesse sentido, as discussões nos fóruns globais de segurança e de desenvolvimento são especialmente relevantes.

Na esfera social, por exemplo, saúde e educação apresentam simultaneamente estruturas semelhantes às dos países desenvolvidos e carências que caracterizam a infraestrutura social dos países mais pobres. Mas é neste ponto que se situa talvez o melhor exemplo da novidade desse tipo de aliança. No caso do tratamento da AIDS, por exemplo, o IBAS encarna o novo sentido da colaboração entre os países do Sul ao combinar as potencialidades de cada parceiro (LIMA; HIRST, 2009):

- o aporte de uma indústria de fármacos tecnologicamente desenvolvida (Índia);
- a tecnologia de novos métodos de tratamento da doença (Brasil);
- a demanda por esses serviços de saúde pública, haja vista as externalidades em que a África do Sul incorre por estar situada em um continente onde é maior a incidência da doença.

Lembrando que o contencioso referente à medicação para tratamento da AIDS teve início ainda em 1997, quando os Estados Unidos iniciaram um movimento visando à revogação da legislação sul-africana que permitia o licenciamento compulsório e a importação de medicamentos mais baratos de outros países – em

especial a Índia – sem a autorização do detentor da patente. Em virtude dos custos eleitorais que as medidas norte-americanas em relação à África do Sul estavam causando em território norte-americano, houve uma contenção nas represálias aplicadas ao país africano por parte do Partido Democrata, então no governo. Porém, com a vitória republicana nas eleições seguintes (tendo havido, durante a campanha, amplo suporte financeiro por parte da indústria farmacêutica norte-americana, descontente com a posição dos democratas), o governo norte-americano retomou a luta contra a quebra de patentes, tendo como alvo o uso de licença compulsória em caso de saúde pública previsto pela lei brasileira, que afetava diretamente a indústria farmacêutica dos Estados Unidos (OLIVEIRA, 2005).

A atuação do governo brasileiro frente à OMC foi bastante marcante, tendo reunido, em sua volta, vários atores internacionais favoráveis às demandas dos países em desenvolvimento. A bandeira levantada pelo governo foi a de que a questão das patentes tinha sérios efeitos sociais e econômicos, pois o preço praticado pela indústria norte-americana impossibilitava o tratamento da população doente. Diante da omissão dos Estados Unidos, o Brasil autorizou a licença compulsória, baseando-se em argumentos ético-morais de acesso universal à saúde – o qual era estendido também aos demais países, entre eles a África do Sul. Os princípios ativos dos medicamentos foram, em seguida, importados da Índia, que se tornou um aliado fundamental nesta questão (OLIVEIRA, 2005).

A presença da Índia, nesse sentido, conferiu novos contornos à relação inicialmente bilateral entre Brasil e África do Sul: o tema do HIV exemplifica uma linha de negociação que vinha se desenhando entre o Brasil com países africanos, mas que no caso da África do Sul acabou sendo formalizado no âmbito trilateral. A epidemia da AIDS, considerada um problema de segurança não tradicional de relevo virou um dos objetivos da parceria triangular do sul.

É inegável que a presença desse “terceiro elemento” nas relações que o Brasil vinha empreendendo com os países africanos do seu hemisfério conferiu grandes oportunidades à aliança Sul-Sul. Apesar de uma evolução democrática bem diversa dos demais parceiros, a Índia pode contribuir no âmbito da tecnologia em farmacologia, de que tanto o Brasil quanto a África do Sul carecem. O seu ecletismo cultural pode dar alguns exemplos de convivência e coesão social para a África do Sul. O Brasil pode ajudar a Índia e a África do Sul com as políticas públicas de

saúde, especialmente no caso do HIV, bem como das políticas sociais. E a África do Sul pode favorecer comercialmente aos demais, com destaque para o conhecimento em extração de minérios. Além disso, a parceria pode representar vantagens políticas, já que o reconhecimento recíproco dos protagonismos regionais e internacionais de seus membros e o apoio aos interesses comuns em órgãos multilaterais pode vir a ser muito positivo para os três (MALMANN, 2009).

Os efeitos dessa iniciativa foram incontáveis, mas acima de tudo demonstraram o poder de barganha dos países em desenvolvimento com os países industrializados na negociação multilateral (principalmente pelo multilateralismo da Organização Mundial do Comércio), que acabaram por admitir a legitimidade da exceção às regras de propriedade intelectual em relação aos antivirais fabricados em Índia e Brasil e utilizados na África do Sul (HIRST, 2009).

E ainda mais importante foi perceber o impacto da argumentação embasada em premissas sociais e de desenvolvimento, a qual teve enorme efeito sobre a opinião pública internacional. E, muito embora naquele momento a cooperação não tenha tido continuidade, a iniciativa tríplice serviu de modelo para, tempos depois, consolidar-se a aproximação entre os países. De modo geral, a noção de complementaridade impulsionou a arquitetura do IBAS desde seu início.

No que concerne à sua formação, a cooperação entre países do Sul já era almejada, na África do Sul, pelo Congresso Nacional Africano, mesmo antes de sua chegada ao poder – pretendendo que, mediante a articulação desses países, fosse incrementada a comunicação do Sul com o G8. Mas ao longo do governo de Nelson Mandela não houve qualquer proposição em moldes mais concretos, o que se atribui, de certo modo, à dificuldade do governo sul-africano em se projetar como liderança em um contexto de tão incipiente transição democrática (ALMEIDA, 2009).

A oficialização desta proposta deu-se em março de 2000, já na presidência de Thabo Mbeki. Naquele momento, almejava-se um grupo maior, com vistas ao diálogo com os países desenvolvidos. Porém, os atentados de 11 de setembro de 2001 encerraram as possibilidades de continuidade das negociações, tendo em vista que passou a imperar um ambiente internacional de grande turbulência. Em resposta ao ataque, o governo norte-americano acentuou o viés unilateral de sua atuação externa, buscando proteger a supremacia político-militar dos Estados

Unidos. Chegou a manifestar expressamente a disposição em utilizar o “ataque preventivo” (OLIVEIRA, 2005).

A ideia de “guerra preventiva” considerada por Washington contrariava frontalmente a lei internacional, na medida em que a Carta da ONU proíbe o recurso da guerra exceto em casos de legítima defesa. De acordo com Noam Chomski (2003), o uso dos recursos bélicos, por parte do governo norte-americano, teve como objetivo o de avisar aos países as consequências de confrontar o “império” americano.

Assim, os atentados de 11 de setembro trouxeram a guerra de volta ao centro do sistema, pondo abaixo a utopia da globalização e da paz pelo multilateralismo proferida na década de 1990. Passados alguns anos, entretanto, o mundo retomou um novo movimento de alteração, porquanto o projeto imperial norte-americano deparou-se com novas dificuldades. Haveria, então, uma retomada da geopolítica das nações, mediante o estabelecimento de novas disputas em variadas regiões geopolíticas (FIORI, 2007).

No caso particular do IBAS, após o 11 de setembro a reaproximação se deu em novos moldes. A credencial democrática tornou-se um dos requisitos mais importantes – excluindo, por conseguinte, China e Arábia Saudita, países antes cogitados para participarem de um “G8 do Sul”. Tal atitude podia estar ligada à preocupação do G8, com quem se pretendia discutir, com a garantia das instituições democráticas.

De todo modo, a principal alteração na proposta original foi retirar da própria interlocução com o G8 a centralidade na formação do grupo. De acordo com Almeida Filho (2009), a formulação original relegava aos países do G8 a razão de ser do IBAS; assim, melhor seria atribuir a existência do fórum de diálogo exclusivamente à vontade de seus membros.

Os três países acordaram finalmente em formar o grupo na realização de uma reunião alargada do G8 em Evian, na França. Já na posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva houve a retomada da articulação política, que se concretizou em 6 de junho de 2003. Em encontro de chanceleres, foi oficialmente estabelecido o fórum.

Sob a liderança do Presidente Lula, o Brasil tornou-se a força motriz do grupo, enquanto a África do Sul passou a desempenhar um importante papel facilitador em função da sua posição geográfica entre o Brasil e a Índia (WHITE,

2006). Essa localização é importante em termos físicos mas também históricos, já que a África do Sul liga-se a Brasil e Índia por ter experiência colonial semelhante, especialmente com a segunda, funcionando como o centro geográfico desse triângulo virtuoso (QUEIROZ, 2009).

É a Declaração de Brasília que fornece as principais características do IBAS:

- credenciais democráticas;
- participação no mundo em desenvolvimento;
- atuação em escala global;
- condição de potências médias;
- liderança regional;
- caracterização como mercados emergentes;
- aspiração a uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU;
- padrão de atuação similar em organismos multilaterais;
- parques industriais desenvolvidos;
- perfil dual das sociedades, caracterizadas por problemas de distribuição de renda e populações excluídas.

O IBAS foi considerado, desde sua formação, um agrupamento com finalidade aberta: não há objetivos específicos a serem cumpridos em pequeno espaço de tempo. A ampla natureza dos objetivos do Fórum sugere que a iniciativa foi concebida para transcender o nível das chancelarias e abarcar temas de quase todo o espectro das políticas públicas, articulando diversas instâncias burocráticas e mesmo com o setor privado e a sociedade civil. E assim, desde sua criação, em 2003, pôde-se observar que o IBAS desenvolveu diversas frentes de atuação, de modo a aumentar sua complexidade e sua profundidade (MOURA, 2008).

A concepção de objetivos amplos a serem alcançados pelo IBAS, porém, suscitaria, de acordo com Oliveira e Onuki (2009), uma indefinição acerca de quais os efetivos benefícios da ação coordenada. É que, de acordo com os autores, quanto mais específica a coalizão, maior a definição das recompensas e benefícios

em jogo, sendo o inverso igualmente verdadeiro. Citam o Grupo de Cairns⁷, que congrega apenas grandes exportadores agrícolas, como um exemplo de coalizão na qual seus integrantes têm clareza quanto ao benefício oriundo da ação coletiva – no caso, a liberalização do mercado agrícola mundial.

Da perspectiva dos países do IBAS, contudo, essa flexibilidade não é uma característica negativa, mas sim uma maneira de adaptar os interesses do fórum às necessidades dos países – aceitando-se, assim, que haja uma reorientação das prioridades.

Quanto à estrutura, o IBAS a pretendeu ampla, caracterizando o fórum pela informalidade (MOURA, 2008). Nesse sentido, deve ficar claro que o IBAS não é uma instituição formal, não possui uma sede ou secretariado, não é um bloco ou uma aliança. Em verdade, é o alinhamento de países de posicionamentos similares, em estágios semelhantes de desenvolvimento, que permite aos governos dos três países coordenarem suas posições em assuntos importantes, agindo, muitas vezes, como uma voz única em questões internacionais (CAMPBELL, 2008).

Seus três eixos de atuação são a concertação política (atuação comum no G-20, G-5, reforma do Conselho de Segurança da ONU e ações pela paz e contra a fome); a cooperação Sul-Sul (grupos de trabalho na área de logística, educação, ciência & tecnologia, saúde, etc.); e a cooperação com terceiros países (Fundo IBAS no combate à fome e à pobreza, e ajuda a países menos desenvolvidos).

A importância do Fórum não pode ser analisada isoladamente, devendo-se levar em conta que se trata de uma aliança que se torna efetiva em meio a diversas outras, cada uma cumprindo uma função na nova rodada de esforços do Sul para implementar efetivamente o multilateralismo no sistema internacional. O melhor exemplo disso é sua atuação concertada com outras iniciativas, especialmente a formação do G20 para atuação frente à OMC.

A influência do IBAS se destacou na OMC, pois desde a reunião ministerial da organização em Cancun, no ano de 2003, a aliança trilateral busca o

⁷ O Grupo de Cairns é uma organização composta por 19 países exportadores de produtos agrícolas - África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Uruguai -, que, juntos, são responsáveis por mais de 25% das exportações mundiais de tais produtos. O grupo, formado em 1986, objetiva a liberalização do comércio no setor, manifestando-se contra as medidas protecionistas adotadas pelos países europeus.

estabelecimento de novas condições no mercado global que permitam aos países do Sul beneficiarem-se de suas vantagens comparativas na agricultura, alguns setores industriais e serviços. É que o G20 demanda, em primeiro lugar, a eliminação das altas barreiras do comércio agrícola impostas pelos países desenvolvidos. Logo, o IBAS, na liderança do G20, teve papel destacado no âmbito da Rodada Doha. Criada em 2001 para diminuir as barreiras comerciais no mundo, permanece sem solução diante da falta de acordo sobre os subsídios agrícolas dados pelos países desenvolvidos.

Ainda que o papel e os argumentos do G20 na OMC necessitem de mais coerência interna, sob a liderança do IBAS os países do Sul conseguiram influir nas negociações. Assim, desde o evidente fracasso da Rodada Doha em 2003, Índia, Brasil e África do Sul formam parte do novo grupo negociador da OMC, onde se reúnem também EUA, União Européia, Austrália e Japão.

É preciso destacar que além das dificuldades inerentes ao tema, contou desfavoravelmente a crise financeira internacional, que gerou amplo retração mundial; em razão da crise, Estados Unidos e União Européia vetaram as concessões na área agrícola face ao risco de que estimulassem o desemprego.

Porém, apesar das mencionadas dificuldades, dentro do G20 a atuação de Índia, Brasil e África do Sul é crucial, sendo que esses países, em diversas oportunidades, abdicaram de algumas aspirações específicas para preservar os interesses difusos da aliança. Nesta linha, Amorim (2010) salienta que embora a solução da Rodada Doha seja inevitável e inexorável, a atuação dos líderes do G20, mediante a demonstração de vontade política, é fundamental para diminuir os custos dos inúmeros adiamentos da negociação.

A comparação entre essas duas estratégias distintas de multilateralismo, o IBAS e o G20, é importante para avaliar o nível de coesão dos grupos. Sendo o multilateralismo o grande valor presente em todos os discursos de ambos os grupos, nota-se uma relativa volatilidade no interior do segundo. O IBAS, ao contrário, por conter membros com condições similares, apresenta mais consistência no desejo permanente de alterar a ordem, especialmente após alguns anos, em que a fase discursiva passa a ceder espaço aos projetos efetivamente implementados.

A superioridade da opção pelas vias multilaterais, em termos de ganhos para os países do Sul, é incontestável, em que pese alguns países em desenvolvimento

sigam optando pelo alinhamento com o Norte (baseando-se em argumentos referentes ao baixo desempenho comercial das coalizões do Sul). No caso do IBAS, a atuação em âmbito multilateral é facilitada pelo fato de a associação ser bastante enxuta, permitindo uma melhor sintonia entre os membros:

Ao contrário do passado, esses já não contam com a totalidade da “coalizão dos fracos”, em função do efeito do alinhamento provocado pela atração que os mercados do Norte exercem para os pequenos países de estrutura exportadora pouco diversificada e baixa ambição de influenciar as normas dos regimes internacionais. Por outro lado, os países desenvolvidos parecem não depender tanto do arcabouço multilateral na medida em que dispõem de outros mecanismos – bilaterais, regionais ou mesmo unilaterais – para defender seus interesses nas questões comerciais. Contudo, esse não é o caso do grupo IBAS, para o qual a opção multilateral ainda é superior às demais, o que torna a opção de uma retirada mais custosa para esses países do que para as nações industrializadas (LIMA; HIRST, 2009).

O interesse de alterar o histórico de muito discurso e pouca ação das cooperações entre países do Sul revelou-se na busca por projetos como o Fundo de Combate à Fome e à Pobreza (Fundo IBAS). A ideia surgiu no contexto da Iniciativa sobre a Erradicação da Fome e da Pobreza, tendo por base encontro prévio entre os Chanceleres dos três países e a administração do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁸, no contexto de iniciativa conduzida pelo Brasil em paralelo à 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2003.

Em 28 de maio de 2004, Índia, Brasil e África do Sul constituíram o Fundo IBAS, visando a beneficiar países em desenvolvimento mediante a associação a projetos de média escala, passíveis de serem replicados e disseminados em outros países.

A principal novidade em relação ao projeto foi que ele partiu de países que se situam fora do círculo tradicional de doadores. Por indicação do PNUD, incumbido da administração dos recursos, buscou-se um novo mecanismo financeiro, sob a forma de um fundo fiduciário, com objetivos, características e governança

⁸ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza. Trabalhando ao lado de governos, iniciativa privada e sociedade civil, o PNUD conecta países a conhecimentos, experiências e recursos, trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países-membros para fortalecer capacidades locais e proporcionar acesso a seus recursos humanos, técnicos e financeiros, à cooperação externa e à sua ampla rede de parceiros. Em 2000, líderes mundiais assumiram o compromisso de alcançar os objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que incluem reduzir a pobreza extrema pela metade até 2015. Disponível em <http://www.pnud.org.br/pnud/> Último acesso em 22 de janeiro de 2009.

específicos. Somado a isso, é importante salientar que os projetos submetidos devem estar baseados nos seguintes critérios:

- Potencial para reduzir a fome e a pobreza;
- Alinhamento com as prioridades do país recipiendário;
- Uso das capacidades disponíveis nos países do IBAS e de suas experiências bem-sucedidas;
- Sustentabilidade;
- Impacto identificável;
- Inovação;
- Realização em período de 12 a 14 meses;
- Possibilidade de que a iniciativa seja replicada, ou seja, que projetos já realizados possam ser replicados em outros contextos, aproveitando-se a experiência desenvolvida.

Cada país, para tanto, provê recursos financeiros, os quais, somados, possibilitam a execução dos projetos. As contribuições anuais têm sido na ordem de US\$ 1 milhão para cada país e são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) do PNUD, mediante pagamento de taxa de administração. A UECSS também é responsável por secretariar as reuniões da Junta de Diretores do Fundo e por contribuir com o processo de elaboração, análise, aprovação, execução e fiscalização dos projetos do Fundo.

O primeiro projeto financiado pelo Fundo foi realizado na Guiné-Bissau e destinou-se ao desenvolvimento da agricultura e pecuária, atividades econômicas que naquele país contribuem com quase 70% do PIB e que empregam mais de 85% da população ativa. Orçado em US\$ 550 mil, teve início em dezembro de 2004 e foi finalizado em junho de 2007.

A fase I da iniciativa denominada “Desenvolvimento da Agricultura e da Pecuária na Guiné-Bissau”, estendeu-se de março de 2005 a junho de 2007, sob orçamento de US\$ 498.750,00. Segundo o PNUD, contribuiu para evolução na dieta da população local ao introduzir sementes adaptadas à estação chuvosa. Estima-se que 4,5 mil pessoas, das quais mais de 2,6 mil mulheres, beneficiaram-se direta ou indiretamente da assistência técnica prestada.

Outro projeto importante financiado pelo Fundo IBAS foi o de “Recolhimento de Lixo Sólido”, no Haiti, desenvolvido em duas fases, sendo que a primeira delas, já concluída e a segunda, em andamento, com a possibilidade inclusive de vir a ser expandido para outras localidades do país. A fase I do projeto “Coleta de Resíduos sólidos: uma ferramenta para reduzir violência e conflitos em Carrefour – Feuilles”, realizado em Porto Príncipe, prolongou-se de fevereiro de 2006 a abril do ano seguinte, com orçamento de US\$ 550.000,00. A iniciativa, que emprega diretamente 385 pessoas da comunidade, entre as quais 207 mulheres, foi uma das únicas três recomendadas ao Fundo das Nações Unidas para Construção da Paz por missão conjunta de organismos internacionais que visitou aquele país.

Por fim, o projeto de Reabilitação do Posto Sanitário de Covoada, comunidade carente de recursos e de difícil acesso na ilha de São Nicolau, em Cabo Verde, foi outra medida de resultados positivos. A Unidade Básica de Saúde de Covoada, antes degradada e sem condições de funcionar, foi reformada e passou a ter capacidade para atender 230 pessoas do local. Espaço próximo em que a Cruz Vermelha presta assistência social a idosos foi igualmente beneficiado, por meio de pintura e compra de equipamentos. Seu custo final, após a cobrança da taxa de administração, foi de US\$ 37.236,00.

E, além da implementação de novas fases dos projetos já realizados, foram aprovados novos projetos em outros países, tais como na Palestina (Complexo Esportivo), no Burundi, no Laos, entre outros.

Em dezembro de 2006, o “Prêmio Aliança Sul-Sul” foi conferido ao Fundo IBAS, em cerimônia na sede das Nações Unidas, no contexto da celebração do Dias das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul.

Com vistas à otimização no uso dos recursos disponíveis do Fundo, os representantes dos Pontos Focais do IBAS⁹ reuniram-se, em julho de 2008, com os responsáveis pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul do PNUD, com o objetivo de adotarem práticas mais expeditas e eficazes no gerenciamento do Fundo e na identificação e condução dos projetos de cooperação (MOURA, 2008).

Com base, então, no Fundo IBAS de Combate à Fome e à Miséria, é possível afirmar que o IBAS é uma concertação diferenciada, que busca um multilateralismo

⁹ Principal instância decisória do Fundo IBAS, a quem cabe inicialmente a identificação dos projetos e de seus possíveis executores.

que, mais do que criar novos oligopólios, almeja a reestruturação legítima de exercício de poder em diversos âmbitos temáticos. Trata-se de um grupo que não busca somente maximizar em próprio favor benefícios decorrentes da cooperação, senão que, mediante concessões e negociações, atinge uma nova maneira de os países do Sul relacionarem-se com o sistema internacional.

4.2. O CONCEITO DE ALIANÇAS PRAGMÁTICAS DE GEOMETRIA VARIÁVEL APLICADO AOS PAÍSES DO FÓRUM IBAS

Já em vias de conclusão, é importante consolidar o papel do IBAS para cada um de seus integrantes.

No que tange à Índia, a intenção primordial de sua política externa, ao que parece de sua análise desde a Guerra Fria, foi a de garantir uma posição de relevo no sistema internacional. Apesar das mudanças drásticas ocorridas no mundo após o fim do conflito bipolar, os parâmetros mais gerais de atuação foram mantidos em níveis bastante consideráveis. (MUKHERJEE, 2008). A busca incessante pela autonomia se manteve inalterada:

A Índia precisa adaptar sua política externa à nova situação. Mantendo intacto seu objetivo de atuar de forma independente no sistema internacional, e procurando definir uma posição respeitável na comunidade das nações, a Índia precisa constantemente avaliar as mudanças nos seus alinhamentos e encontrar maneiras de garantir a consecução de seus objetivos. A ordem internacional passa por um período de fluidez, provavelmente permanecendo assim por bastante tempo – e nessa situação fluida deve-se desenvolver uma política externa criativa. O Fórum de Diálogo IBAS é precisamente um exemplo de política externa criativa. (MUKHERJEE, 2008, tradução da autora).

Assim, é possível perceber que a participação da Índia no IBAS está em consonância com sua estratégia mais ampla de fortalecimento de relações bilaterais ou trilaterais com Estados proeminentes e organizações regionais, sendo que a política de unir-se a várias redes de cooperação tem relação direta com uma visão multipolar da política internacional (THAROOR, 2007).

O fato de a Índia ter se tornado detentora de armamento nuclear também alterou sua situação, tendo gerado, inclusive, grande animosidade com a comunidade internacional. Assim, o IBAS adquire também um papel de apoio para

que a Índia normalize sua situação, uma vez que a participação indiana sinaliza que sua escolha nuclear é compreendida por dois países com ampla autoridade moral (ALMEIDA, 2009).

Outro ponto que merece ser destacado é que muito embora o lançamento do Fórum IBAS tenha sido visto por alguns analistas internacionais como um mero retorno da Índia às políticas de cooperação Sul-Sul – especialmente diante de uma retomada da "solidariedade entre os países de terceiro mundo" (THAROOR, 2007), a Índia não aparenta ter optado pelo ingresso no IBAS em função de uma suposta solidariedade terceiro-mundista que outrora compôs sua diplomacia:

A Índia que se uniu ao IBAS abandonou um comportamento moralista em matéria de política externa, por uma de corte realista – aqui tomando emprestado o binômio “moralista-realista” usado pelo ex-chanceler indiano Jaswant Singh. Em termos mais concretos, essa orientação de política externa significa que a Índia procura afastar-se das atitudes meramente retóricas dos tempos de não alinhamento e, em seu lugar, adota uma diplomacia que busca resultados tão tangíveis e quantificáveis quanto possíveis. Tal modo de condução das relações exteriores da Índia fica patente no caso do IBAS. (ALMEIDA, 2009).

O potencial que a Índia vê hoje no IBAS é o de se associar a países que, por sua massa crítica de conhecimento e peso econômico, dispõem dos meios necessários para elaborar em projetos que podem atender aos interesses indianos mais imediatos – independentemente da posição hemisférica, Sul ou Norte, desses países (ALMEIDA, 2009).

De fato, os vínculos trilaterais resultantes do IBAS trouxeram boas oportunidades de negócios e aumentaram o comércio entre os países, criando, inclusive, outras possibilidades de cooperação, em especial no setor energético (em que a acumulação de experiência do etanol brasileiro, o combustível líquido sul-africano e a energia solar e eólica indiana podem ser compartilhadas (THAROOR, 2007).

Por sua vez, vê-se que o Brasil tem um histórico de atuação em prol de mudanças no sistema internacional – ainda que com alguns intervalos –, baseando seu discurso nas possibilidades de um desenvolvimento conjunto de países em condições semiperiféricas ou periféricas. Esses objetivos são perceptíveis no enfoque dado pelo governo ao regionalismo econômico, por meio do qual a diplomacia brasileira busca atingir melhoras coletivas no seu entorno.

Mais recentemente, a política externa brasileira demonstrou estar disposta a agregar maiores níveis de ousadia. Assim, buscando consolidar um papel mais significativo no sistema internacional, considerou o ingresso no IBAS: sendo um arranjo com potencial de constituir um pólo de poder, poderá, de algum modo, estar em consonância com as necessidades e interesses do Brasil na ordem mundial:

A alteração do modo como o Brasil procura inserir-se internacionalmente permite, em alguma medida, compreender a participação do país no IBAS. Dentro do modelo de credibilidade, o Brasil confiava na sua possibilidade de liderança regional, bem justificada pelo tamanho de sua economia, mas não se via com excedente de poder para assumir uma posição de maior saliência em todo o Hemisfério Sul e para influir decisivamente sobre as grandes questões mundiais. Em um paradigma autonomista, passa a se perceber como capaz de afetar o sistema internacional como um todo, a diplomacia brasileira viu-se “autorizada” a participar do IBAS, para, além de desenvolver seus relacionamentos com a Índia e a África do Sul, articular-se com eles sobre temas de alcance global (fome e pobreza, meio ambiente, o processo de paz, no Oriente Médio, entre outros) e aí procurar exercer influência no maior grau possível (ALMEIDA, 2009).

É importante frisar que a agenda do IBAS referente ao combate contra a fome e a miséria esteve relacionada à política adotada internamente pelo governo Lula. Nesse ponto, o Brasil contribuiu fortemente no sentido de agregar ao IBAS um relevante poder brando. O Brasil percebeu que o IBAS representava um novo espaço internacional que poderia ampliar sua influência internacional, por intermédio do fortalecimento dos vínculos comerciais e da diversificação de suas opções de cooperação.

Por fim, quanto à África do Sul, por muito tempo a manutenção do *apartheid* restringiu as possibilidades de diversificação dos relacionamentos bi ou multilaterais dentro do sistema internacional. Ao término do regime segregacionista, porém, o país retomou as relações com seu entorno regional, ampliando seu leque de possibilidades externas.

Assim, em um contexto formado por novas realidades internas e externas, o governo sul-africano pôde estruturar a “Diplomacia da Borboleta”. Tendo em conta que esse tema foi anteriormente tratado, cabe aqui apenas concluir que o IBAS inseriu-se plenamente nesta proposta: mantendo o corpo do relacionamento externo alinhado em direção ao Norte, a África do Sul, mediante a criação do IBAS, expandiu asas para o Leste, na direção da Ásia (Índia), e para Oeste, na da América Latina (Brasil).

Ademais, no plano multilateral, a África do Sul pode estabelecer com Índia e Brasil um diálogo muito mais favorável a seus interesses do que em seu próprio âmbito regional – que se demonstra bastante competitivo e conflituoso. Exemplo disso é a questão de um possível assento do Conselho de Segurança da ONU, em que, diferentemente do que ocorre com Egito e Nigéria – possíveis rivais continentais –, Índia e Brasil não são considerados concorrentes. Podem, inclusive, falar na possibilidade de apoio entre eles (ALMEIDA, 2009).

O papel de integrante do IBAS igualmente confere à África do Sul certo protagonismo em nível internacional, aumentando em grau considerável sua influência – especialmente considerando que o papel sul-africano foi fundamental à criação do fórum, já que daí partiram as primeiras propostas de diálogo, e tendo a chancelaria do país sido, desde então, muito colaborativa (LANDSBERG, 2007).

Enfim, em contraste com o quadro continental, a diplomacia sul-africana deve avaliar que a parceria com o Brasil e a Índia no IBAS apresenta promissoras perspectivas de desenvolvimento de laços políticos, comerciais e cooperativos.

Portanto, após analisar a postura adotada por Índia, Brasil e África do Sul em relação ao IBAS, é preciso verificar as duas possibilidades geralmente associadas à concertação:

- De acordo com a primeira hipótese, tratar-se-ia o IBAS de uma estratégia de credibilidade, já que, por serem potências emergentes, Brasil, Índia e África do Sul, necessitariam associar-se às normas e regimes internacionais a fim de mostrarem-se politicamente confiáveis e, por conseguinte, galgar eventuais vantagens econômicas providas dos países centrais (o que, aparentemente, seria uma condição mais passiva, a qual não objetivaria alterar a ordem em seu favor, mas apenas adaptar suas linhas de política externa às agendas internacionais);

- Já pela segunda hipótese, o IBAS seria fundamentado por estratégias autonomistas, representando uma busca do desenvolvimento de maneira mais independente em relação às exigências de liberalização; bem como o entendimento de que os países médios têm um espaço para exercício de poder em uma ordem aparentemente hegemônica.

Esta segunda possibilidade parece ser a mais adequada. É que os três países partilham interesses comuns de alteração das relações Norte-Sul e, paralelamente,

carregam consigo interesses individuais que refletem distintos imperativos regionais e estágios de desenvolvimento como Estados-atores independentes (MOURA, 2008). Ademais, Índia, Brasil e África do Sul demonstram partilhar um interesse comum em aumentar o espaço de atuação internacional, que “decorreu de uma leitura realista de mudanças em curso no sistema mundial, ao mesmo tempo em que pretendem a adaptação de uma estratégia voltada ao apoio, ao desenvolvimento e, mais discretamente, de ampliação do poder nacional dos Estados” (VISENTINI, 2006).

E, contrariamente ao que deduzem alguns autores, o fato de serem países emergentes não tolhe as possibilidades de atuação de Índia, Brasil e África do Sul – no sentido de amoldá-los a uma determinada ordem –, mas sim aumenta a importância de suas participações e lhes confere maior espaço no sistema internacional.

O que parece é que se deve analisar as possibilidades do multilateralismo – ferramenta básica dos países emergentes para aumentar suas possibilidades de inserção – como um meio essencial de realização de interesses nacionais. Em verdade, quando se trata de ação externa, não se deveria excluir qualquer das alternativas possíveis, quer sejam o unilateralismo, o multilateralismo ou integração.

Há, obviamente, discursos contrários às três estratégias. À primeira, porque não dispõe de meios para impor vontade e interesse próprios. À segunda, porque esteve a serviço das estruturas hegemônicas do capitalismo e não acolheu com reciprocidade os interesses brasileiros de potência emergente. À terceira, porque vai pouco além de uma tábua de salvação diante de eventuais riscos da globalização (CERVO, 2008).

Porém, ainda de acordo com Cervo (2008), essa visão negativa das estratégias de inserção diminui as possibilidades de autonomia de um país, já que elas porventura deixam de ser consideradas. Para o autor, em que pesem as dificuldades inerentes a cada modo de inserção, aos países da envergadura de Índia, Brasil e África do Sul cabe uma estratégia externa variada e complementar, que una unilateralismo, integracionismo e multilateralismo.

O IBAS significa uma inovação porque ilustra propostas de cunho realista advindas de cada um dos três países. Pela perspectiva brasileira, o IBAS corresponde ao conceito brasileiro de “alianças pragmáticas de geometria variável”,

que são alianças ou combinações entre países para a promoção de interesses específicos: uma vez que os países possuem interesses variáveis, optam por integrar diferentes coalizões simultaneamente.

Essa configuração decorre das novas condições do grande jogo global, delineadas pelo fim da Guerra Fria, em que as possibilidades de alianças eram severamente limitadas. Em diferentes regiões e circunstâncias de conflito, é necessário aliar-se a um ou outro país, independentemente de sua oposição em outras matérias. No caso do IBAS, por exemplo, a questão nuclear é elucidativa: enquanto a Índia optou por se armar, adotando uma postura de responsabilidade frente à possível utilização da energia nuclear para fins bélicos, Brasil e África do Sul abstiveram-se dessa condição. A diferença, neste ponto, não anula as demais afinidades, tampouco altera a busca pelos objetivos comuns que têm pertinência com o grupo.

Sem o peso dos compromissos da Guerra Fria, o pragmatismo realista permite e incentiva que se desenvolvam alianças *ad hoc* e não tradicionais, essas últimas baseadas geralmente em pesadas estruturas institucionais e compromissos de difícil adaptação a novas circunstâncias. O IBAS, como se viu ao longo desse trabalho, abriu mão da institucionalização rígida, possibilitando até mesmo a mudança do rumo da atuação conjunta, se alterados os interesses comuns.

E muito embora as iniciativas de geometria variável sejam ocasionalmente consideradas “ações retóricas e propagandísticas, sem efeito prático nem possibilidade de efeitos concretos”, elas têm, como é o caso do IBAS, surtido efeitos concretos no desenvolvimento e na construção de um sistema internacional de contornos mais abrangentes aos países do Sul (VISENTINI, 2006).

Assim, a possibilidade de unir países por meio de diálogos críticos e da formação de um entendimento mútuo, fazendo uso tanto das relações bilaterais como das multilaterais, é hoje plenamente concreta. No caso dos países emergentes, tal multiplicidade de estratégias é fundamental porque o ainda que eles consigam garantir o crescimento econômico, precisam de grande esforço político para assegurarem a permanência na semi-periferia e, possivelmente, almejar a uma nova condição. Uma combinação inovadora de políticas externas pode auxiliar sobremaneira na consecução deste objetivo:

Assim, verifica-se que a alteração da ordem internacional, a partir de conquistas e decisões favoráveis no espaço econômico internacional

para os países em desenvolvimento, deverá também envolver um avanço no conjunto das estruturas de poder político. A atuação conjunta, de acordo com uma coincidência de interesses e poderes regionais talvez possa construir um novo poder político supranacional. Esse, entretanto, não é um caminho natural, nem fácil. Ele só nascerá como obra de uma vontade política e de um eficaz trabalho diplomático. Por outro lado, o potencial econômico e geopolítico de algumas regiões já demonstram que um sistema internacional com base em um desequilíbrio extremo tende a se esgotar, abrindo espaço, senão para novas frentes de influência regional e mundial, no mínimo, para a capacidade de uma atuação mais incisiva diante da atual ordem internacional (VISENTINI, 2006).

A política externa, ademais, deve ser considerada como instrumento eficaz para a melhora das contradições internas dos países, de modo que o alto investimento de um país nesse campo não significa um desprezo pelas dificuldades nacionais. Em verdade, se for possível melhorar as condições globais mediante a democratização das instâncias decisórias e da agenda internacional, os interesses autônomos do país em âmbito interno e externo estarão assegurados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os arranjos internacionais, como instrumento de empoderamento dos países afastados do núcleo orgânico do poder mundial, foram muitas vezes vistos com desconfiança: adaptando-se a interesses das potências internacionais, que ditariam os interesses envolvidos, não seriam eficientes na construção de um verdadeiro universalismo.

A adesão de um país semiperiférico a determinado arranjo multilateral, portanto, é vista, muitas vezes, como mera compatibilização da agenda interna com a internacional. Seus críticos afirmam, também, que tal manobra acaba por comprometer os interesses externos de um Estado, fruto da restrição voluntária do espaço de barganha internacional inerente à entrada em um grupo com propósitos previamente delineados.

Esse tipo de raciocínio é típico da época em que a bipolaridade tornava as alianças verdadeiras amarras para a atuação de um Estado. Entretanto, é preciso ponderar que o multilateralismo, com o fim da Guerra Fria e de um período de liderança absoluta dos Estados Unidos, passou a ser forte instrumento de reforço desses mesmos interesses dos países.

Neste contexto, alguns países em desenvolvimento, naturalmente vistos como parceiros fragilizados em termos globais, perceberam que a manutenção de alianças restritas aos países centrais aumentaria um quadro de dependência, especialmente tendo em conta o estágio da globalização atual. A necessidade de concertação entre tais países ficou evidente em um ambiente internacional onde as relações assimétricas de poder mantiveram-se intactas, fomentando a marginalização da maioria dos países em função de uma divisão internacional do trabalho que permanece favorecendo os países do centro.

Deve-se considerar que, caso a inserção internacional de um país ocorra de forma autonomista e não conformada, a era das alianças de geometria variável permite que a participação em um grupo ofereça um espaço em que o discurso e a prática da política externa ocorram de forma previsível e clara.

Tendo isto em conta, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul é um grande exemplo de aliança que permite instrumentalizar a expansão da política externa de seus membros, adaptando os interesses nacionais às circunstâncias

globais. Grupo pioneiro das alianças que parecem querer prevalecer no século XXI, o IBAS oferece um marco de atuação, como as grandes alianças tradicionais, mas não coloca entraves institucionais para a necessária flexibilidade exigida pela crescente multipolaridade do sistema internacional.

No caso de Índia, Brasil e África do Sul, o modelo é emblemático. Tais países têm em comum o estabelecimento de metas de autonomia em sua política exterior, metas que historicamente visavam superar as dificuldades intrínsecas a sua condição de países semiperiféricos, cujos objetivos tradicionalmente destoavam daqueles característicos dos países centrais, conforme bem exposto pelo Ministro Celso Amorim em 2003:

Por que esses três países, em primeiro lugar? Porque são três países, cada um de uma das três regiões do mundo em desenvolvimento: Ásia, África e América Latina. São três democracias; são três países que têm um importante papel a desempenhar em suas respectivas regiões; são três países democráticos, países em que a democracia tem um forte papel na sua vida política; são países que têm também problemas sociais, mas que estão dispostos a enfrentá-los; e são países que têm também visões muito semelhantes em muitos temas multilaterais, e, quando não em absolutamente todos, a perspectiva que nós temos é, sem dúvida alguma, muito semelhante. Então, era preciso transformar essa coincidência virtual numa cooperação real. Eu acho que é isso que essa reunião desses três países do Sul visa a criar (AMORIM, 2003).

Com o balanço possível após sete anos de existência do IBAS, pode-se afirmar que o grupo representou para esses países uma nova era de atuação. Atuação coordenada de países do Sul, razão de sua peculiaridade e novidade. Uma aliança de geometria variável do Sul geopolítico, hoje, não mais significa uma confrontação com os países centrais: sua característica básica é justamente atuar em coordenação com esses, quando possível, e em oposição conciliadora e negociada, quando necessário. Juntamente com o G-20 “comercial”, o IBAS foi responsável por uma sensível e frutífera inflexão nos rumos da política internacional.

Considerado por muitos analistas como o mais bem-sucedido projeto da política Sul-Sul do Itamaraty, o IBAS ainda alcançou efeitos práticos significativos, especialmente nos programas sociais financiados pelo Fundo IBAS. Além disso, foram encaminhados diversos projetos internos de cooperação nas áreas de combate à pobreza, evasão fiscal e controle de medicamentos.

A cooperação envolve o intercâmbio de conhecimentos em áreas que cada país desenvolveu mais, como o Bolsa-Família brasileiro, de replicação cogitada pelos outros dois membros. O modelo de administração pública indiano, por sua vez, é visto como importante mescla de saber-fazer avançado aplicado a países em desenvolvimento, fruto da herança colonial inglesa.

A importância da articulação reside no fato de que os entraves à autonomia são comuns aos três países, e se mostra um incentivo para projetos conjuntos, por exemplo, na área de ciência e tecnologia.

Uma das grandes novidades do IBAS é a criação de mecanismos de ajuda de países em desenvolvimento em benefício de países de menor desenvolvimento relativo, tendo sido apresentado o Fundo IBAS como principal projeto neste sentido. Aqui, verifica-se não apenas os benefícios da implementação de projetos relativamente simples em comunidades atingidas por elevados níveis de pobreza, mas igualmente uma alteração das condições de inserção internacional dos países participantes do Fórum: ao assumirem a posição de doadores internacionais, ainda que em níveis não tão significativos quanto os dos países centrais, deixam definitivamente de lado uma situação bastante duradoura em que eram meros recipiendários de ajuda externa.

Talvez a maior demonstração de que o IBAS é naturalmente adequado às aspirações comuns dos três membros, confirmando a proximidade de pontos de vista quanto à ordem internacional, seja que o grupo manteve-se ativo e com encontros frequentes nos últimos anos, independentemente das alterações de governo de seus membros.

A IV Cúpula de Chefes de Estado e Governo do IBAS, ocorrida em 15 de abril de 2010, é prova do interesse dos Estados na manutenção e fortalecimento do arranjo trilateral. Nesta oportunidade, foram assinados acordos nas áreas de energia solar e cooperação em ciência, tecnologia e inovação, sempre reforçando o comprometimento dos governos com a cooperação técnica.

Questões que permeiam o histórico do IBAS mantiveram-se presentes no documento final da IV Cúpula, como a reforma das Nações Unidas – objetivando sempre a maior representação dos países em desenvolvimento, especialmente no Conselho de Segurança da ONU – e as posições referentes às negociações da Rodada Doha, da Organização Mundial do Comércio (OMC). Sobre a crise

internacional, os três países afirmaram que houve forte impacto nas economias de todo o mundo, por isso, sugeriram que instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial aumentassem seus empréstimos às economias mais afetadas.

O discurso proferido pelo Presidente Lula bem elucida o espírito do Fórum, que, além da alta cúpula dos governos, agregou representantes da sociedade civil a fim de consolidar a agremiação:

Esta Cúpula é o resultado de mais de um ano de preparação. Ela foi precedida de encontros de 15 grupos de trabalho, reuniões ministeriais e vários fóruns paralelos. Esses eventos demonstraram a diversidade e a força do Ibas como mecanismo de diálogo. Somos uma aliança de três democracias. Por isso, quero dar uma palavra especial àqueles que melhor expressam nossa vocação para o diálogo. É extraordinário o compromisso nesses últimos dois dias dos foros da sociedade civil na consolidação do Ibas. (...) Não precisamos importar a interpretação dos outros sobre a nossa própria realidade. Na área empresarial, são muitas as oportunidades. Prova disso é que, nos últimos sete anos, nossas trocas quadruplicaram, atingindo US\$ 12 bilhões em 2009. Nossa melhor resposta para a crise foi apostar em mais comércio e mais investimentos. (...) Com vontade política, o Ibas segue coeso e vai ampliando seu leque de atuações. O Fundo Ibas é a face externa desse esforço. É a demonstração de nosso compromisso em levar ajuda, solidariedade e esperança aos mais vulneráveis. Esta Cúpula é a culminação de uma longa caminhada e o começo de uma jornada ainda mais promissora. Índia, Brasil e África o Sul já têm uma história conjunta e certamente terão, cada vez mais, um futuro comum. Pessoalmente, eu me despeço do Ibas. E o faço com o sentimento do dever cumprido com orgulho e felicidade de ver que nossa ideia prosperou. Com a alegria de ter compartilhado com indianos e sul-africanos esta extraordinária e promissora aventura. Desafiamos a geografia e a inércia. E hoje eu posso dizer que nós vencemos¹⁰.

De fato, o discurso oficial dos três países é de que o IBAS atingiu grandes resultados em pouco tempo, promovendo a cooperação em questões estratégicas e aumentando o peso dos países nos fóruns multilaterais. Esse não é, contudo, um consenso, porquanto críticos apontam para um progresso lento, característico de uma “junção de amigos” que, inclusive, possuem interesses diferentes a serem atingidos pelo Fórum (WHITE, 2009).

Uma das críticas feitas ao grupo é sobre seu futuro, principalmente com relação a sua institucionalização ou maior protagonismo internacional. Todavia, essa visão ainda incorpora elementos de análise de alianças da época da Guerra Fria, olvidando-se que as alianças de geometria variável possuem dinâmica diferente.

¹⁰ Discurso presidencial proferido na IV Cúpula do Ibas, e disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-durante-encerramento-da-sessao-plenaria>

Crê-se que, enquanto o IBAS seguir servindo aos propósitos de auxiliar no desenvolvimento conjunto de seus membros e dos países assistidos, servirá para seguir na luta por uma ordem mais justa e multilateral. Sendo variável, sua geometria é adaptável às circunstâncias e interesses de cada um, razão pela qual não há necessidade de total concordância de agendas tão complexas como as de Índia, Brasil e África do Sul, bastando que se mantenha a uniformidade em relação às questões essenciais.

Além disso, há de se considerar que as opções de política externa dos países em desenvolvimento são muitas vezes consideradas limitadas, quando confrontadas com o poderio das grandes potências. Porém, em uma perspectiva de longo prazo, é possível considerar que recursos de *soft power* tendem a influenciar a política internacional mediante o uso de ferramentas coercitivas de cunho moral, do incentivo ao fortalecimento dos arcabouços institucionais e da cooperação rumo ao desenvolvimento. Esses fatores de ação possivelmente modificarão a balança de poder em um espaço de tempo mais significativo (FLEMES, 2007).

Em suma, o IBAS apresenta-se como uma estratégia realista de inserção de países emergentes no contexto internacional, não como meros coadjuvantes, mas com possibilidades de significativa atuação na diminuição das diferenças entre o centro e a periferia. Representa uma tentativa de desacomodação e de alteração da ordem no sentido de tornar o sistema internacional mais justo aos países de diferentes capacidades econômicas e políticas. Assim, elaborar uma teoria do equilíbrio dos modelos de ação externa, de acordo com a conjuntura e as tendências é um desafio aos países do IBAS – que já demonstram, pela adesão a este arranjo, uma tentativa de mudança.

Nota-se, portanto, que a busca de autonomia pelos três países no âmbito internacional evoluiu de maneira similar, desembocando no IBAS como coroamento da necessidade de criar novas estruturas de poder que possibilitem a redistribuição dos ativos geopolíticos do sistema, conferindo-lhe maior equilíbrio.

A associação do IBAS não se trata, então, de mera adaptação às estruturas multilaterais. Busca, de forma firme, formular novas formas de inserção e propor novas agendas, servindo diretamente aos interesses autônomos e estratégicos dos três países. Índia, Brasil e África do Sul podem ser tratados, mais do que nunca, como países que geram uma espécie de ativismo internacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e o Multilateralismo Econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2004.

ALMEIDA FILHO, João Genésio de. **O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análises e perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2009.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2008, v. 1.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2008, v. 2.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

_____. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: Consulta Popular, 2001.

BAVA, Ummu. **India`s Role in the Emerging World Order**. Disponível em <http://www.forumibsa.org/interna.php?id=17>

BECKER, Bertha K; EGLER, Claudio A. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BORON, Atílio; LECHINI, Gladys (org.). **Política y movimientos sociales em um mundo hegemônico**: lecciones desde África, Ásia y América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

CAMBELL, Robert. **Modest Beginnings, Slowprogress**: IBSA, Science, Technology and Development. In: Seminário IBAS, 2008, Rio de Janeiro. Textos Acadêmicos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 145–160.

CARVALHO, Fernando J. Cardim. **Mudanças no papel e nas estratégias do FMI e perspectivas para os países emergentes**. In: FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luis Fernando de. Globalização Financeira: ensaios de macroeconomia aberta. Petrópolis: Vozes, 2004.

CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. da UNB, 2002.

_____. **Sob o signo neoliberal**: as relações internacionais da América Latina. In: Revista Brasileira de Política Internacional, 43 (2), 5–27, 2000.

_____. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CEPIK, Marco. **Segurança na América do Sul**: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. In: Análise de Conjuntura OPISA, no9, agosto de 2005. Disponível em http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0628-001_g.pdf Último acesso em 16.03.2010.

CERVO, Amado Luiz. **Um Balanço da Reunião da OMC em Cancun**. Meridiano 47. n. 38/39, setembro–outubro, 2003. Disponível em <http://www.forumibsa.org/publicacoes/renasceuoterceiro.pdf> Último Acesso em agosto de 2009.

CHOMSKI, Noam. **Como Enfrentar o Império?** In: A Ofensiva do Império e os Dilemas da Humanidade. São Paulo: Cartilha Popular, 2003.

CILLIERS, Jakkie. **Parceria para a Paz na África.** In: COELHO, Pedro Motta Pinto. Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004, pp. 95-108.

DAVIS, Mike. **O imperialismo nuclear e a dissuasão extensiva.** In: THOMPSON, Edward et all. Exterminismo e Guerra Fria. Brasília: Brasiliense, 1985.

DEERE, Carolyn & WOODS, Ngaire. **Global Governance Reform: Challenges and Opportunities for IBSA.** Joanesburgo, África do Sul: Edge Institute, 2004.

FIORI, José Luis. **O Poder Global.** São Paulo: Boitempo, 2007.

FLEMES, Daniel. **Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and na África.** Disponível em Perspectives of the IBSA Dialogue Fórum. Disponível em HYPERLINK "<http://ssrn.com/abstract=1007692>" <http://ssrn.com/abstract=1007692> , último acesso em agosto de 2009.

FONSECA, Luiz Henrique Pereira da. **Cooperação Técnica e Política Externa.** Artigo para publicação na revista Temas da Política Externa, outubro de 2007.

FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FRANCO, Gustavo H. B. **A inserção externa e o desenvolvimento.** In: Revista de Economia Política, v. 18, n. 3 (71), julho-setembro, 1998.

GILPIN, Robert. **O Desafio do Capitalismo Global**: a economia mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GRATIUS, Susanne; et al. IBSA: **¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea**. FRIDE Working Paper / Documento de trabajo 63. 2008. Disponível em: www.fride.org. Último acesso em 16.10.2009.

GROVOGUI, Siba. **A Crise do Estado na África**: desafios do pacto social democrático. In: COELHO, Pedro Motta Pinto. Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004, pp. 123-143.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia**. Porto Alegre: Contraponto, 1999.

_____. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1999.

KAZANCIGIL, Ali. **A Regulação Social e a Governança Democrática da Mundialização**. In: ARTURI, Carlos; MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

KORNEGAY, Francis; DADA, Jabulani (org). **A África do Sul e o IBAS**: desafios da segurança humana. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/ FUNAG/MRE, 2007.

LAI, Kaia. **India–Brazil–South Africa**: The Southern Trade Powerhouse Makes its Debut. The Council on Hemispheric Affairs (COHA), 2006. Disponível em: www.coha.org. Último acesso em 20.05.2010.

LAI, Kaia. **India–Brazil–South Africa**: the US\$ 1 Trillion Bumbling Gorilla. The Council on Hemispheric Affairs (COHA), 2006. Disponível em: www.coha.org. Último acesso em 20.05.2010.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira**: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica (org). **Brasil, Índia e África do Sul**: desafios e oportunidades para novas parcerias. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

MALLMANN, Luciane Cristine. **Cooperação no Setor de Políticas Sociais**: da bilateralidade Brasil–África do Sul à multilateralidade IBAS. Tese, Porto Alegre: 2009.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org). **Relações Internacionais**: visões do Brasil e da América Latina. Brasília: IBRI, 2003.

MOREIRA, Igor. **O Processo de Globalização e Regionalização**. In: Ciências e Letras, n. 19, Agosto, 1997, p. 9–22.

MOURA, Gerson. **Sucessos e Ilusões**: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MOURA, Gilberto F. G. de. **O Diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS**: Balanço e Perspectivas. In: Seminário IBAS, 2008, Rio de Janeiro. Textos Acadêmicos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 7–30.

MUCAVELE, Firmino Gabriel. **A Nepad e as oportunidades para investimentos brasileiros**. In: COELHO, Pedro Motta Pinto. Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004, pp. 147-190.

MUKHERJEE, Mridula. **IBSA in the Context of Indian Foreign Policy**. O Brasil no mundo que vem aí. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

NASSIF, In: **Seminário IBAS**, 2008, Rio de Janeiro. Textos Acadêmicos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 7-30.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília vol .48 n. 2, julho- dezembro de 2005.

OZKAN, Mehmet. **Pivotal Middle Powers and World Order: Toward a New Understanding of International Politics?** SGIR Turin Conference 2007. Disponível em: <http://archive.sgir.eu>. Último acesso em 06.03.2010.

PENNA Filho, Pio. **O Brasil e a África do Sul: o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000)**. Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **África do Sul e Brasil: dois caminhos para a transição ao Pós-Guerra Fria – 1984-1994**. Tese, Porto Alegre: 2007.

QUADROS, Jânio. **Brazil's new Foreign Policy**. Foreign Affairs, vol.40, n.1, 1961.

Research and Information System for Developing Countries (RIS). **Trinity of the South: potential of India- Brazil-South Africa (IBSA) Partnership**. 2007.

REIS, André da Silva. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002). Tese, Porto Alegre: 2008.

RIBEIRO, Pedro Feliú. **Coalizões Sul–Sul e Negociações Multilaterais**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro: vol. 30, n. 3, setembro/dezembro, 2008.

SANDREY, Ron; JENSEN, Hans. **Examining the Índia, Brazil and South Africa (IBSA) Triangular Trading Relationship**. Tralac Working Paper n. 1/2007, Fevereiro 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da Política Externa Brasileira dos Anos 80**: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: NERINT/Ed. da Universidade/UFRGS, 2003.

SOUSA, Sarah–Lea John de. **La Índia, El Brasil y Sudáfrica**: potências emergentes o países em desarrollo? Revista Iberoamericana de Análisis Político, Buenos Aires, ano 4, n.o 6/7, outubro de 2007.

THADOOR, Kanishk. **India: entre el “ser” y “convertirse”**. Disponível em <http://www.forumibsa.org/interna.php?id=17> . Último acesso em 24.04.2009.

TOKATLIAN, Juan (compilador). **India, Brasil y Sudáfrica**: el impacto de las nuevas potencias regionales. Buenos Aires: Libros Del Zorzal, 2007.

VAZ, Alcides Costa. **O Governo Lula**: uma nova política exterior? Disponível em <http://www.forumibsa.org/publicacoes/>

O_Governo_Lula_uma_nova_política_exterior. pdf Último acesso em 06.03.2010.

VIEIRA, Maíra Baé Baladão. **Relações Brasil-Índia (1991-2006)**. Tese, Porto Alegre: 2007.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Vozes, 2004.

VISENTINI, Paulo G. F (org). **Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional**. Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS, 2006.

VISENTINI, Paulo G. F; RIBEIRO, Luiz Dario. **Breve História da África**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel: **The Modern World-System**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

WHITE, Lyal. **IBSA Six Years On: cooperation in a new global order**. Disponível em <http://www.saiia.org.za/policy-briefings/ibsa-six-years-on-co-operation-in-a-new-global-order.html> Último acesso em 02.05.2010.

WOOD, Ellen. **Democracia contra Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2003.