



caeni

Centro de Estudos das
Negociações Internacionais

Série Working Paper

Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki

Maio/2013

Autorizada a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Oliveira, Amâncio Jorge; Onuki, Janina.
Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul.
24 p.
São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

Abstract:

O redirecionamento da política externa brasileira, do eixo norte-sul, para o eixo sul-sul, foi o considerado o traço mais distintivo do governo petista em relação aos seus antecessores. Tal redirecionamento ficou muito mais nítido no segundo mandato do que no primeiro, visto pelos analistas como um caso claro de continuidade sustentado pelo efeito estabilizador dos pressupostos norteadores do Itamaraty. Ao fim do segundo mandato já não havia mais dúvida de que o país teria operado uma inflexão importante em suas prioridades externas e parcerias estratégicas.

Em face desta realidade, é válido perguntar qual o papel do IBAS na política externa brasileira? Vale, além disso, indagar, à luz dos 7 anos de existência, quais os limites e avanços do acordo para a estratégia de inserção internacional do Brasil. Responder a essas indagações serão o objetivo principal deste artigo.

Introdução

O redirecionamento da política externa brasileira, do eixo norte-sul, para o eixo sul-sul, foi o considerado o traço mais distintivo do governo petista em relação aos seus antecessores. Tal redirecionamento ficou muito mais nítido no segundo mandato do que no primeiro, visto pelos analistas como um caso claro de continuidade sustentado pelo efeito estabilizador dos pressupostos norteadores do Itamaraty. Ao fim do segundo mandato já não havia mais dúvida de que o país teria operado uma inflexão importante em suas prioridades externas e parcerias estratégicas.

Esta não foi, contudo, a única mudança estrutural significativa promovida pelo governo petista. Ao lado da reorientação nas parcerias estratégicas, observou-se por parte do governo brasileiro uma ênfase inovadora na promoção e apoio de grupos (coalizões) internacionais. Observou-se, neste aspecto, um crescimento vertiginoso de grupos que o Brasil ou bem ajudar a criar ou bem se filiou com papel protagônico. Para cada grande tema ou grande espaço geopolítico foi criado um desses grupos.

Em face desta realidade, é válido perguntar qual o papel do IBAS na política externa brasileira? Vale, além disso, indagar, à luz dos 7 anos de existência, quais os limites e avanços do acordo para a estratégia de inserção internacional do Brasil. Responder a essas indagações é será o objetivo principal deste artigo.

O artigo está dividido em quatro partes principais. A primeira parte discute o espaço do IBAS na política externa brasileira. A proposta aqui reside em saber, face à participação do país em tantas coalizões internacionais, qual a especificidade do IBAS na estratégia brasileira de inserção internacional.

A segunda parte apresenta a percepção das elites e da opinião pública, baseada em pesquisa de opinião, sobre os países pertencentes ao IBAS e em perspectiva comparada. A terceira parte dos limites e perspectivas do IBAS após oito anos de existência. A quarta e última parte discute os reflexos para a IBAS da criação do BRICs.

A hipótese principal, que norteia todo o trabalho, é que o IBAS significa para a política externa brasileira um instrumento de poder de alavancagem do ponto de vista do poder global do país. Este, contudo, não é um traço distintivo na medida em que várias outras coalizões e esforços de ação coletiva desempenham este papel. As características específicas dos países com os quais o Brasil faz aliança neste acordo tríplice desempenha um papel de legitimação ausente em outros acordos. O fato de ser uma aliança entre pares do sul tem um poder simbólico importante no jogo global.

Relações Sul-Sul: importância para o comércio exterior brasileiro

Mudança na estrutura de negociações e de governança global

A estrutura do comércio internacional e do ambiente das negociações internacionais alterou-se drasticamente na primeira década deste século. Ao longo dos anos 90, em que pese uma grande heterogeneidade sobre padrões de acordos comerciais firmados ao redor do mundo, a dinâmica das negociações comerciais internacionais estruturava-se em torno de dois centros de gravidade principais da economia mundial, quais sejam, os Estados Unidos e a União Europeia.

Indistintamente, os acordos bilaterais, regionais e multilaterais tomavam, como referência direta ou indireta, o padrão de demandas de liberalização comercial e compromissos regulatórios desses dois centros dinâmicos. É certo que inúmeros acordos bilaterais¹ e regionais ficaram à margem da estrutura de *hub-and-spoke* (centro-e-raios), regionais ou multilaterais, nucleada por esses dois centros. Mas, mesmos esses acordos eram obrigados a se defrontar com as teses dos custos de oportunidades decorrentes da não adesão aos esquemas de preferências promovidos por esses centros dinâmicos.

¹ Entre junho e setembro de 2009, 10 novos acordos de livre comércio e/ou cooperação econômica foram notificados à OMC: “Nicarágua e China Taipei, Panamá e China Taipei, Peru e Singapura, Canadá e Peru, Canadá e EFTA, Chile e Colômbia, Japão e Suíça. Acordos de parceria/complementação econômica entre: União Europeia e Camarões, Japão e Vietnã e o Conselho de Cooperação do Golfo (WTO, 2009)”. Ver a relação dos acordos no anexo 01, no final do artigo.

Pode-se dizer que a dinâmica das negociações internacionais, bem como os esquemas de governança global de comércio, atendida a própria estrutura concentrada do comércio mundial. Diante desse quadro, o debate sobre a posição do Brasil no quadro da diplomacia comercial girava em torno de duas opções consideradas, se não estruturalmente, ao menos politicamente excludentes: a integração do tipo norte-sul ou a integração “periférica” do tipo Sul-Sul. O quadro da concentração da economia mundial, em todos os aspectos, é que determinava esta dinâmica.

Os anos 90, contudo, viram emergir uma nova realidade do comércio internacional. Vale mencionar, dentre tantos indicadores, a desconcentração da economia com a emergência de novos centros dinâmicos antes tidos como periféricos, a pressão para novos esquemas de governança global na área de comércio, a crise financeira justamente dos dois principais polos da economia mundial com conseqüente recrudescimento do protecionismo comercial, dentre outros.

As negociações comerciais internacionais tendem, em um horizonte de curto e médio prazos, a se tornar um dos mais importantes desafios do comércio exterior brasileiro. Esta constatação deriva do fato de que, do ponto de vista da evolução das negociações comerciais, o Brasil atravessou nas últimas três fases de estratégias e contextos que se distinguem claramente.

A primeira fase é a da autarquia, até início dos anos 90, em que o papel das negociações internacionais era de menor relevância uma vez que os impactos para a economia brasileira tendiam a ser mais diminutos. A segunda fase foi, durante o governo Collor de Mello, de abertura unilateral. A liberalização econômica, neste período, foi desarticulada das dinâmicas das negociações comerciais internacionais no sentido de que abertura foi feita sem exigências de contrapartidas nas instâncias negociais internacionais. Também neste caso, a relevância das negociações comerciais internacionais foi, em certa medida, limitada.

A partir da terceira fase, cujo auge estabeleceu-se durante a segunda metade da década de 90, o Brasil viu-se diante de uma gama de negociações regionais e multilaterais. Neste quadro, o país teve que definir estratégias e prioridades, sendo que a ênfase foi dada às negociações comerciais multilaterais, mais especificamente na OMC que foi eleita como prioridade da diplomacia comercial brasileira.

A inclusão das negociações multilaterais no âmbito da OMC, na Rodada Doha, projetou um novo cenário para o Brasil no campo das negociações comerciais internacionais. Neste novo cenário, ao invés de uma ênfase à harmonização de regras de comércio no âmbito da OMC, voltam a prevalecer esquemas de preferências regionais e bilaterais ao redor do mundo com impactos importantes para o comércio exterior brasileiro.

Esses impactos são tanto diretos, quando as negociações envolvem diretamente a economia brasileira, quanto indiretos, quando o Brasil não toma parte mas que ainda assim há consequências para a economia brasileira, como, por exemplo, por conta dos desvios potenciais de comércio e investimentos.

Neste novo quadro, além da mudança do padrão de negociações comerciais, a estrutura do comércio internacional sofre transformações expressivas, dentre as quais a dinamização das relações Sul-Sul; uma maior desconcentração do comércio exterior como um todo; a emergência de novos polos dinâmicos do comércio internacional e uma crescente disciplinização da norma jurídica nacional pelas normas internacionais, especialmente dos acordos regionais ou bilaterais do tipo OMC-*plus*. Este contexto emergente apresenta uma nova realidade do ponto de vista das negociações comerciais internacionais para o Brasil.

Mudanças na estrutura de comércio

Uma corrente da teoria do comércio internacional fundamenta a tese da impossibilidade da integração econômica horizontal, ou seja, entre países com estruturas econômicas competitivas não-complementares. De acordo com esta abordagem a possibilidade de integração Sul-Sul figurava como fenômeno bastante limitado, ao contrário da grande potencialidade da integração de países com economias assimétricas.

Venables (2000) é um exemplo desta linhagem de estudos. Segundo este autor, a integração econômica Sul-Sul (*regionalismo horizontal*) tende a gerar mais desvio do que criação de comércio. No sentido oposto, a integração econômica Norte-Sul (*regionalismo vertical*), como por exemplo por meio dos *Preferences Trade Agreements* (PTA) tende a criar comércio ao invés de gerar apenas desvio. Deste modo a geração de desvios e criação de comércio dependeria fundamentalmente do tipo de assimetria entre os países envolvidos.

O fundamento do argumento de Venables reside na ideia de que os acordos de preferências econômicas entre economias similares não produzem especialização produtiva e ganhos de eficiência produtiva. Ao contrário, tais processos integrativos apenas desviam comércio de países que não fazem parte do esquema de preferência comercial. A integração entre economias equivalentes tratar-se-ia, portanto, de um jogo de soma-zero no qual a estrutura de ganhos é fixa e não há criação de valor novo.

A tese fundamenta-se na teoria sobre os termos de trocas e fatores de dotação do comércio internacional². A tendência seria que os países em desenvolvimento, por conta das vantagens comparativas derivadas dos fatores de produção, especializando-se em bens intensivos em trabalho (bens primários e *commodities* agrícolas) e os países desenvolvidos em bens intensivos em capital (bens manufaturados) (Krugman e Obstfeld, 2001, p. 83).

O padrão de comércio internacional observado ao longo dos anos 2000, no entanto, revelou uma estrutura um tanto distinta do que o predito pela teoria. Observou-se não apenas uma ampliação quantitativa do comércio Sul-Sul, mas também uma mudança do ponto de vista da qualidade do intercâmbio comercial com a elevação do comércio de produtos manufaturados (Unctad, 2008).

Segundo dados da OCDE (2006), as trocas comerciais Sul-Sul expandiram-se consideravelmente nos últimos 20 anos, muito embora o crescimento tivesse partido de uma base pequena. Atualmente o comércio Sul-Sul representava, em 2005, 6% do comércio mundial contra 3% em 1985. Ao longo deste período (1985-2005) o comércio de bens Sul-Sul cresceu a uma taxa de 12,5%, comparado com 7% do comércio Norte-Norte e 9,8% do comércio Norte-Sul.

Outro aspecto do relacionamento comercial Sul-Sul, para além do incremento comercial observado nas últimas décadas, diz respeito ao potencial ainda existente de expansão comercial. Ainda segundo dados da OCDE, as barreiras comerciais Sul-Sul são maiores do que as existentes com outros parceiros. Os benefícios da liberalização comercial entre economias do Sul são ao menos tão importantes quanto os benefícios da liberalização Norte-Sul. A combinação dos avanços registrados no comércio Sul-

². Existe uma vasta produção de teoria econômica que expõe sobre as teses das vantagens comparativas no comércio internacional. Ao invés de uma revisão sistemática desta literatura optou-se apenas por fazer menção aos aspectos pertinentes às potencialidades e limitações da integração comercial Sul-Sul.

Sul e o potencial de crescimento potencial aumenta a relevância do sistema de acompanhamento.

Relação Brasil-Índia: comércio e negociações internacionais

As relações comerciais entre Brasil e Índia é um exemplo bem acabado das transformações internacionais expressas acima de forma mais genérica. Trata-se de duas economias emergentes que, além de ganharem *status* de países chaves em praticamente todas as instâncias e arena de governança global, passam a ter, a partir da década de 1990, intercâmbio comercial mais intenso.

Ambos os países partem de modelos econômicos autárquicos e com setor externo mais voltado para o intercâmbio com centros dinâmicos da economia internacional. A partir da década de 1990, contudo, Índia e Brasil³ reorientam suas estratégias no sentido da integração competitiva à economia internacional em bases seletivas, ou seja, uma abertura comercial promovida em termos distintos conforme os setores da economia.

Neste novo contexto, a diversificação do intercâmbio externo passa a ser um componente importante da política comercial de ambos os países. A ampliação do intercâmbio entre ambos os países é, em grande medida expressão desta diversificação.

Para além das potencialidades estritas de mercado, a decisão de aproximação comercial entre os países partiu de demandas políticas dos executivos dos países. Durante a gestão do Governo Luís Inácio Lula da Silva, a política externa brasileira, em particular a política comercial, acentuou a prioridade nas relações Sul-Sul em detrimento das relações Norte-Sul. A definição dessas prioridades tem em duas importantes matrizes conceituais de política externa brasileira, quais sejam, a Política Externa Independente (PEI) e o Pragmatismo Responsável (PR).

Dois eventos expressam o estreitamento de relação comercial entre esses dois países. O primeiro foi a assinatura em 2004 de um Acorde de Preferências Tarifárias Fixas (ATFP) entre a Índia e o Mercosul⁴, que estabelece um cronograma de liberalização

³ . Brasil em níveis mais elevados que a Índia.

⁴ . Pelas regras do Mercosul o Brasil não pode promover acordos comerciais isoladamente, a menos que haja concordância prévia entre os demais parceiros do Mercosul. A despeito da existência deste expediente o Brasil jamais tentou estabelecer um acordo comercial extra-Mercosul. O país ratificou o acordo em 2008.

tarifária e regras de origem para o intercâmbio comercial. O segundo foi a constituição do IBSA (Índia, Brasil e África do Sul), que incorpora numa estrutura de cooperação mais ampla a dimensão comercial.

Breve revisão da literatura

Quais razões levam economias emergentes a formar esquemas cooperativos tais como BRICS e IBSA? Embora a literatura internacional ofereça uma gama extensa de interpretações sobre esses fenômenos, é possível identificar a concorrência de dois esquemas explicativos principais. O primeiro esquema advoga que a formação de alianças entre economias emergentes deriva, fundamentalmente, de incrementos de interdependência e de demanda por solução de problemas comuns. Os exemplos substantivos de interdependência são inúmeros e abrangem praticamente todos os campos das relações internacionais. Tais abordagens podem ser tipificadas como neofuncionalistas.

Os esforços cooperativos internacionais desta natureza seriam, mais do que tudo, a institucionalização de soluções de problemas cuja recorrência não permite soluções *ad hoc*. Em última análise esta seria a razão de esquemas de governança global ancorados em economias emergentes. Em certa medida o mesmo pode ser dito em relação ao alargamento dos esquemas institucionalizados de governança global de forma incluir as novas economias emergentes.

Para que tais hipóteses se sustentem ao menos uma condição é necessária. Esta condição diz respeito ao fato de que as economias emergentes teriam problemas comuns e específicos de suas condições enquanto tais. Como resultado, procurariam forjar esquemas institucionalizados de resolução de problemas (a uma gama de níveis de política públicas podem ser enquadrados neste âmbito. o que permite uma interlocução mais ampla que a especializada em relações internacionais).

Em campo analítico alternativo, a constituição de esquemas cooperativos desta natureza decorreria, antes de tudo, de preocupações das economias emergentes com a excessiva concentração de poder por parte de nações hegemônicas. Nesta chave explicativa, as alianças seriam estratégias de contenção ou de *soft balancing* (Pape, 2005). As economias emergentes teriam, a um só tempo, capacidade material e interesse em forjar a contenção de poder em prol a redistribuição mais equânime da ordem internacional.

De acordo com Pape, seriam quatro as táticas mais usuais por trás da estratégia de *soft balancing*: *territorial denial*, *entangling diplomacy*, *economic strengthening* e *signals of resolve to balance*. Embora cada um das economias dê ênfase distinta às táticas disponíveis, a preocupação unificadora de todas elas seriam com a distribuição de poder. *Razões de sistema* suplantariam, nesta perspectiva, *razões de estado*.

Sustentamos aqui que ao contrário do que argumenta a literatura corrente, as estratégias baseadas em preocupações sistêmicas levam à interdependência e não o oposto. Além de entender os fundamentos da cooperação, buscamos compreender quais são os limites e potencialidades do intercâmbio entre os países emergentes, sobretudo, no campo comercial, bem como intercâmbio de experiências em um conjunto mais amplo de políticas públicas.

O espaço do IBAS na política externa brasileira

Conforme mencionado na introdução, o governo petista promoveu dois redirecionamentos importantes na política externa brasileira: o deslocamento para o eixo sul-sul e a ênfase na participação em grupos e coalizões (estratégias sulista e coalicional). Evidentemente a criação do IBAS atende perfeitamente a esses dois objetivos prioritários. Ser do sul e ser uma coalizão é, por suposto, uma condição necessária para entender a posição do Brasil, porém não suficiente. É preciso entender por que esses países cooperam e qual seu significado para o Brasil.

Em outros termos é preciso entender por que a escolha de Índia e Brasil para a formação de mais uma coalizão internacional. Uma explicação natural seria a tese da interdependência. A criação do IBAS seria uma resposta à interdependência crescente entre esses países a ponto de justificar um acordo trilateral. Em nenhuma dimensão a tese se sustenta. Brasil tem nível baixo de interdependência com ambos os países em quaisquer das esferas de relações internacionais, seja ela de segurança, econômica, societal e assim por diante. Descarta-se também uma possível convergência em termos de posições nas arenas multilaterais.

O acordo trilateral nasce, a bem da verdade, a partir de uma confluência em duas dimensões fundamentais, quais sejam a dimensão simbólica e a dimensão de poder. No plano simbólico, Índia e África do Sul são dois estados pivôs de regiões em desenvolvimento. Neste sentido, a simbologia pesa mais do que a adesão do Brasil ao BRICS, cuja associação se dá também com potências já constituídas. No plano de

poder, o que está em jogo é o poder de barganha relativa que o IBAS dá ao Brasil no jogo do plano global.

O IBAS serve ao Brasil como um instrumento de alavancagem do seu poder de barganha no jogo de poder global. A dimensão simbólica e normativa de uma parceria de grandes e em-desenvolvimento é um *asset* inquestionável para a diplomacia brasileira.

Neste sentido, é possível traçar um paralelo entre os papéis que Mercosul e IBAS representaram para a política externa brasileira no campo de estratégias de *soft-balancing*. Resumidamente pode-se dizer que o IBAS desempenhou, no plano global, o mesmo papel que o Mercosul desempenhou no plano hemisférico. O papel do Mercosul era desempenhar um contrapeso à hegemonia hemisférica do EUA, na mesma medida que o IBAS figurava como contrapeso à grandes potência no jogo multilateral.

Ao lado da face defensiva, ambos os processos foram instrumentalizados pelo Brasil como plataforma para saltos de influência no plano global. Em outros termos, IBAS e Mercosul foram instrumentalizados pela política externa brasileira para efeitos de alavancagem de poder no plano global.

É curioso observar comportamentos similares do Brasil em processos tão distintos do ponto de vista da interdependência comparada entre IBAS e Mercosul. Enquanto a relação entre Brasil e Mercosul é marcada por medianos para elevados níveis de interdependência, a relação Brasil e IBAS se estrutura em níveis baixos de interdependência. Apesar dessas diferenças o Brasil comporta-se de maneira similar no que tange à contraposição a esquemas institucionais supranacionais como forma de consolidação da integração.

O IBAS na visão das elites e da opinião pública brasileira

A tabela 01, geradas com os dados de um survey sobre opinião de elites no ano de 2011, revela o quão prioritário é a relação sul-sul para a política externa brasileira. Em uma determinada pergunta, o entrevistado é instado a indicar qual deveria ser a prioridade do Brasil no plano das negociações internacionais, ou seja, se o país

deveria priorizar as negociações com o norte desenvolvido ou com o sul em desenvolvimento.

O resultado mostra que a percepção majoritária é de que o país deve priorizar as negociações do tipo sul-sul. Cerca de 65% dos entrevistados priorizam a integração sul-sul contra 21% que prioriza a integração norte-sul. Uma pequena minoria, de pouco mais de 14%, indica que as prioridades entre norte e sul devam ser equilibradas.

Tabela 01. Na sua opinião, qual é a melhor estratégia de inserção do Brasil no mercado mundial?

	Ideologia		Total
	Esquerda	Direita	
Priorizar negociações comerciais com os países desenvolvidos do Norte (União Européia, Estados Unidos e Japão).	8 10,3% (-2,1)	28 30,8% (2,0)	36 21,3%
Priorizar negociações comerciais com países da América do Sul e outros grandes países em desenvolvimento (Índia, China e África do Sul).	58 74,4%	52 57,1%	110 65,1%
Ambos	12 15,4%	11 12,1%	23 13,6%
Total (100%)	78	91	169

Qui-quadrado: 10,544; Sig.: 0,05.

Fonte: As Américas e o Mundo, IRI/USP, 2011.

Vale notar, ainda com base na tabela 01, do ponto de vista de prioridade em termos de negociações internacionais, as elites de esquerda e de direita no Brasil têm percepções significativamente distintas. Entre os entrevistados que se autodefinem como de esquerda, apenas pouco mais de 10% defende que o Brasil deva priorizar as negociações norte-sul. No grupo de entrevistados de direita este percentual salta para mais de 30%. Há, claramente, uma maior propensão entre as elites de esquerda em priorizar os vínculos sul-sul, muito embora esta percepção seja também majoritária entre as elites de direita.

Os dados da tabela 01 mostram, contudo, uma visão das elites brasileiras sobre um conjunto de países em função do seu grau de desenvolvimento econômico. Trata-se da visão sobre os países colocados de forma agregada.

Uma outra pergunta do mesmo *survey*, apresentada na tabela 02, fornece a visão das elites brasileira sobre os países tomados isoladamente. Observa-se, com neste nível maior de desagregação, que os países pertencentes ao IBAS e ao BRICs não se encontram no topo das avaliações positivas das elites brasileiras. Tais países ocupam, na realidade, uma posição intermediária que vai da décima à vigésima posição na escala de preferências.

Tabela 02. Pergunta: Queremos conhecer a sua opinião sobre alguns países. Usando uma escala de 0 a 100, onde 100 significa uma opinião Muito Favorável e 0 uma opinião Muito Desfavorável, qual é a sua opinião sobre:

	País	Média	Número	Desvio Padrão
1	Alemanha	75,38	193	16,33
2	Canadá	74,81	191	16,95
3	Chile	74,03	193	14,90
4	Japão	69,41	192	17,22
5	Portugal	68,31	193	16,85
6	Inglaterra	67,7	193	18,45
7	França	66,75	193	16,02
8	Uruguai	66,53	192	19,45
9	Espanha	66,27	193	16,32
10	Estados Unidos	65,94	194	20,18
11	Coréia do Sul	63,69	188	18,06
12	África do Sul	63,59	194	17,51
13	Argentina	62,54	193	19,08
14	Índia	62,27	192	18,98
15	China	61,15	193	20,32
16	Costa Rica	59,01	185	23,07
17	México	57,31	191	19,21
18	Colômbia	56,51	192	20,84
19	Peru	55,69	188	20,99
20	Rússia	55,15	191	18,71
21	Indonésia	51,77	186	19,29
22	Paraguai	51,69	190	23,73
23	Angola	50,43	188	23,68
24	Bolívia	49,4	192	25,94

25	Equador	47,69	189	23,50
26	Cuba	43,61	193	27,15
27	Venezuela	43,5	192	27,73
28	Israel	43,45	191	22,49
29	Honduras	40,14	180	23,19
30	Irã	36,56	192	22,85

Fonte: As Américas e o Mundo, IRI/USP, 2011.

Chama a atenção, nos dados apresentados na tabela 02, a presença de vários países desenvolvidos no grupo dos 10 países sobre os quais a elite brasileira tem uma visão mais favorável. Há, no espectro oposto, uma série de países em desenvolvimento sobre os quais as elites brasileiras têm visão menos favorável.

A estrutura dos dados do *survey*, na forma disposta, não permite avaliar as razões que levam as elites brasileiras entrevistadas ter uma visão mais ou menos favorável aos países. Contudo, pela relação de países sobre os quais as elites têm uma visão menos favorável (Irã, Honduras, Israel, Venezuela e Cuba) é bastante plausível a presença de dois componentes como fatores explicativos da percepção negativa: o tema de segurança e do respeito aos direitos humanos.

Outro aspecto interessante a se destacar com relação a esse conjunto de dados, diz respeito a um claro descompasso entre as visões das elites entrevistadas e as ações governamentais no plano concreto. Basta, para que este descompasso fique claro, mencionar o fato de que os dois únicos países com os quais o Mercosul firmou acordo comercial, Venezuela e Israel, são também países sobre os quais as elites têm visão menos favoráveis.

Em grande medida o mesmo pode ser dito em relação o IBAS. O acordo trilateral revela alta prioridade do governo brasileiro com relação a países sobre os quais as elites brasileiras têm uma avaliação apenas intermedariamente favorável. O governo brasileiro, ao agir deste modo, parece usar acordos comerciais no sentido de induzir interdependência com países que julga prioritário ao nosso relacionamento externo, ao invés de consubstanciar relações de interdependência através de acordos comerciais.

Em moldes muito similares foram feitas, com um atraso de cerca de seis meses, uma consulta junto à opinião pública. Esta pesquisa consultou 2000 pessoas distribuídas em 22 estados da federação.

Conforme se vê na tabela 03, abaixo, o *survey* de opinião pública não consultou a percepção das pessoas com relação à África do Sul e à Rússia. Isso limite a comparação intergrupos. Nas dimensões comparáveis, três aspectos chamam atenção. O primeiro diz respeito à posição da Índia. A posição relativa deste país é muito similar nos dois grupos. No caso do *survey* de elites a Índia fica na 14ª. posição dentre os que a avaliação é mais favorável, enquanto que no caso do *survey* de elite esta posição vai para 9ª colocação. Em ambos os caso a Índia está numa posição exatamente intermediária do espectro, lembrando que a primeira amostra tem 30 países e a segunda apenas 19.

O segundo dado a chamar a atenção nesta comparação diz respeito ao diferencial de percepção sobre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O viés em favor dos países desenvolvimento é ainda mais elevado para o caso da percepção da opinião pública. Enquanto Chile aparece entre os 5 países com percepção mais positiva no *survey* de elites no caso do *survey* de opinião pública todos os primeiros países são desenvolvido, incluindo-se neste grupo a China.

Por fim há diferenças com relação aos valores agregados. A média da avaliação da opinião pública é significativamente mais baixo do que a média da pesquisa de elites. O desvio padrão apresenta precisamente o oposto, ou seja, é baixo no caso do *survey* de elites e alto no caso do *survey* de opinião pública. Em outros termos é possível dizer que a opinião pública tem uma posição mais rigorosa sobre os países, ao mesmo tempo em que há uma variabilidade maior comparativamente à amostra de elites.

Tabela 03. Pergunta: Queremos conhecer a sua opinião sobre alguns países. Usando uma escala de 0 a 100, onde 100 significa uma opinião Muito Favorável e 0 uma opinião Muito Desfavorável, qual é a sua opinião sobre:

	País	Média	Número	Desvio Padrão
1	Japão	53,52	1665	32,504
2	Estados Unidos	51,50	1765	31,936
3	Alemanha	49,71	1619	31,451
4	Espanha	48,17	1580	30,187
5	China	46,70	1636	31,120
6	Canadá	46,64	1443	31,282
7	Austrália	44,77	1424	30,419
8	Chile	43,05	1566	27,628

9	Índia	40,87	1444	28,362
10	Argentina	40,48	1706	28,440
11	México	40,21	1500	28,160
12	Peru	36,75	1446	26,322
13	Coreia do Sul	35,34	1361	27,649
14	Venezuela	34,12	1478	26,358
15	Cuba	34,05	1506	26,896
16	Colômbia	33,34	1527	26,328
17	Guatemala	32,96	1204	26,372
18	El Salvador	32,31	1212	25,992
19	Irã	25,13	1393	25,693

Fonte: As Américas e o Mundo, IRI/USP, 2011.

O survey de opinião pública reforça, assim, o que já havia sido diagnosticado no survey de elite no que tange o descompasso entre a percepção dos indivíduos e as prioridades do governo. Evidentemente deve-se levar em conta as possibilidades reais dos governos em selar acordos comerciais. Mas ainda assim é válido reiterar este descompasso, também captado pelas pesquisas de opinião.

Limites e perspectivas: oito anos de IBAS

O IBAS foi criado em 2003 mais do que tudo como um acordo trilateral de cooperação internacional. O acordo apresentava dispositivos de cooperação em praticamente todas as arenas das relações internacionais. Acordos na área de segurança internacional, defesa, ciência e tecnologia, economia, comércio e assim por diante.

O acordo não evoluiu, e não era essa a sua missão, para o acordo de liberalização comercial. Um acordo desta natureza foi firmado entre Índia e Mercosul, mas fora do âmbito do IBAS. Tratou-se neste caso de um Acordo de Complementação Econômica (ACE) envolvendo a Índia e os quatro países participantes do Mercosul que previa um cronograma de liberalização tarifária.

Apesar de ser tipificado como sendo um acordo genérico, sem consequências diretas para a liberalização do comércio entre os países participantes, o IBAS teve, ao longo desses anos, uma série de externalidades positivas para as relações Sul-Sul do Brasil. Duas externalidades principais devem ser mencionadas.

A primeira diz respeito ao fato do IBAS ter funcionado com mais uma instância importante de coordenação de posições entre os três países para um conjunto amplo de negociações multilaterais. Não é possível afirmar, a partir de uma lógica contrafactual, que coordenações de posições não pudessem ser alcançadas sem a presença deste esquema trilateral. Mas é possível afirmar que o IBAS funcionou com uma um fator indutor positivo nesta direção.

A segunda externalidade positiva diz respeito ao fato de que o acordo contribuiu para houvesse iniciativas de aproximação e de cooperação internacional. No marco do acordo mais amplo, os executivos nacionais dos três países deram início a um conjunto de atividades de intercâmbio no plano acadêmico, educacional e científico. Essas iniciativas têm contribuído para estreitar os laços, historicamente distantes, especialmente no que se refere ao relacionamento entre Índia e Brasil.

Um exemplo de cooperação potencial é na área da indústria farmacêutica. A Índia tem grande expertise na produção de medicamentos genéricos. A utilização de medicamentos genéricos em programas de saúde pública passou a ser uma política pública prioritária no Brasil.

A perspectiva de cooperação envolvendo esses três países é grande em diversos outros setores para além da indústria farmacêutica. Os países têm diversas características socioeconômicas comuns, como, por desigualdade de rendas. As experiências em políticas públicas servem de subsídios para a cooperação cruzadas.

É interessante notar que essas experiências de cooperação do IBAS em termos de políticas pública não precisam não se encerram na dinâmica trilateral. Tais experiências podem fornecer subsídios para a formulação de regras e regimes internacionais. Ou seja, podem contribuir para a dimensão substantiva as reformulações em curso da governança global.

Qualquer que seja o formato das novas estruturas de governança global é difícil supor que não se leve em considerações os desafios dos grandes países do sul. Esta é a razão principal, aliás, pela qual as os grandes economias do sul, especialmente Brasil e Índia, tem hoje assento nos principais fóruns internacionais de governança global. Um levantamento desses assentos por certo daria conta do quão engajado estão esses países nas decisões internacionais de maior relevo.

Bem menos automático é identificar externalidades negativas geradas pela IBAS. Uma possível externalidade negativa diga respeito à necessidade do Brasil se coordenar, em fóruns internacionais de comércio, com países com estruturas mais protegidas de comércio, como é claramente o caso da Índia.

Diante da necessidade de se forjar uma posição comum pela ação coletiva trilateral, o Brasil tenderia a ter uma margem no momento das fazer concessões na dinâmica da barganha. O fenômeno assemelha-se, em grande medida, o que ocorre de forma sistemática com o Mercosul, no qual o Brasil também enfrenta posições mais defensivas que as suas próprias e portanto acaba sendo mais protecionista do que poderia.

Outro argumento tem a ver com os riscos da reorientação da ênfase da política externa, especialmente comercial, na direção das relações Sul-Sul em detrimento das relações Norte-Sul. As depositar energias diplomáticas nas relações Sul-Sul o país estaria negligenciando as relações Norte-Sul.

Em ambos os casos, impactos das posições do Brasil nos âmbitos multilaterais e nas relações Norte-Sul não seriam significativas. As perspectivas reduzidas em ambas as arenas, Norte-Sul e multilateral, estariam muito mais determinadas pelas posições dos países centrais, refratárias à maior liberalização comercial, do que pela posição das coalizões Sul-Sul.

Entre o IBAS e o os BRICs

A consolidação do BRICs como um ator internacional importante representou um desafio importante para o IBAS. Diferentemente do IBAS, o BRICs não nasceu como uma iniciativa propositiva dos governos participantes, mas sim como um acrônimo criado por um representante do setor privado para caracterizar o potencial de mercado de países emergentes. O motor fundamental na criação do BRICs foi, portanto, de mercado.

No marco da sua constituição houve, por parte dos analistas, dúvidas se o BRICs teria potencial de adquirir um sentido político e, com isso, traduzir interesse em ações coordenadas. Ou seja, se haveria possibilidade do grupo de fato configurar-se com um ator político relevantes no cenário internacional. As percepções majoritárias eram de que os BRICs não passariam de uma referência de mercado e, o que é pior, uma parceria marcada por assimetrias importantes do ponto de poder internacional.

A evolução do BRICs desde a sua criação desmentiu, contudo, este prognóstico. Aos poucos os governos foram se apercebendo do potencial do grupo para atuar com grupo político em tópicos de governança global. Como consequência, em arenas como a área financeira, no Conselho de Segurança da ONU, o grupo passou atuar de forma coordenada.

Um exemplo concreto foi a ação conjunta dos membros do BRIC no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas na área de segurança internacional. Os representantes dos países do grupo redigiram uma resolução com vistas subtrair legitimidade de medidas adotadas por países centrais, tomando como exemplo a iniciativas dos Estados Unidos e da União Européia com relação ao programa nuclear do Irã.

A condenação dos BRICS aos ataques dos países ocidentais à Líbia seguiu a mesma tônica. Os países defenderam a necessidade de que fossem priorizados métodos pacíficos de resolução de conflitos, de forma que a utilização de força militar fosse mobilizada como último recurso. Os países pertencentes ao grupo, com exceção da África do Sul, se abstiveram na votação relativa à criação de uma zona de exclusão aérea na Líbia.

No campo da reforma da governança global os exemplos foram ainda mais profícuos. Os BRICs passaram a defender conjuntamente a reforma do sistema monetário internacional (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) e do Conselho de Segurança da ONU. De um modo geral, as reformas propugnadas deveriam ser feitas no sentido de adequar as instituições e regimes internacionais à nova ordem econômica internacional. O modelo de governança global forjado durante o período pós-segunda Guerra estaria obsoleto e anacrônico.

O convite para que a África do Sul integrasse o grupo ampliou ainda mais a sensação de que o IBAS poderia ser descartado do ponto de vista de aliança internacional. Além de ser constituído por um grupo com mais peso internacional, pela presença de Índia e Rússia, o grupo passava a ser constituído também por dois parceiros em desenvolvimento de grande importância simbólica para as relações sul-sul do Brasil.

A presença do BRICs, mesmo com a participação da África do Sul, não torna, contudo, prescindível o IBAS. Este é marcadamente uma iniciativa do tipo sul-sul com países desenvolvimento médio, enquanto o primeiro é uma aliança que inclui

desafiante da hegemonia global. A agenda de cooperação internacional e o sentido político dos dois grupos são claramente distintos. Há espaço para ambos na geometria variável e bastante elástica do qual o Brasil é participante e promotor.

Conclusão

Em um conjunto de aspectos, Mercosul e IBAS têm significados bastantes distintos para a política externa brasileira. Em que pese o componente geoestratégico mais amplo, a constituição do Mercosul espelhou, em grande medida, a relação de interdependência entre o Brasil em seus parceiros vizinhos. Interdependência que se revela no plano energético, infraestrutural, societal e assim por diante.

Antagonicamente se pode atribuir ao IBAS uma resposta do governo brasileiro à ampliação de interdependência entre os países que constitui o acordo. No momento da constituição do acordo trilateral, e isso permanece até hoje, os níveis de interdependência entre os países é baixo em qualquer esfera das relações internacionais.

A despeito de serem projetos distintos, e com motivações de origem distintas, Mercosul e IBAS tem um significado comum para a política externa brasileira. Ambas as iniciativas atendem a uma estratégia de inserção global que combina duas faces, defensiva e ofensiva. A face defensiva é de *soft-balancing*, ou seja, disposta a contrabalancear o peso das grandes potências na formatação da ordem internacional. A face ofensiva, por sua vez, relaciona-se com o modo como o Brasil utiliza ambos os esquemas instrumento de alavancagem de influência no plano global. Tendo em vista esses objetivos em nenhum dos casos o fortalecimento de instituições supranacionais se justificam.

A presença do IBAS, bem como do BRICS, traduz uma nova realidade do ponto de vista de governança global. A alteração da correlação de forças no plano da governança global não é apenas um pleito dos países emergentes, mas sim uma necessidade imperativa de mudança que reflita a realidade atual das transformações do sistema internacional. O grau de mudança efetiva nos esquemas de governança ainda é tema para acompanhamento.

Este artigo procurou mostrar os limites e perspectivas do IBAS, sobretudo face à emergência do BRICs como um grupo que ganhou sentido político tardio mas consistente.

Além disso, o artigo buscou mostrar como se dá a percepção da elite e da opinião pública brasileira. Observou-se, neste âmbito, haver um certo descompasso entre as prioridades do governo e a percepção da sociedade no que tange à prioridades e preferências. Ou seja, trata-se de um modelo de integração fortemente induzido pela ação estatal, muito mais do que reflexo do consubstanciamento da integração já consolidada. Tanto as perspectivas do IBAS quanto a atualização da percepção dos atores demandam pesquisa periódicas e sistemáticas.

Bibliografia

FRANCOIS, J. F. (1998). Scale economies and imperfect competition in the GTAP model technical paper no. 4.

FRANCOIS, J. F. (1998). Trade Policies, Scale Economics and Imperfect Competition in Applied Trade Policy, in J.F. Francois and K.A. Reinert (eds), Applied Methods for Applied Commercial Policies Analysis: A Handbook, Cambridge University Press.

GARRETT, Geoffrey e LANGE, Peter (1995). “Internationalization, Institutions and Political Change”. *International Organization*, vol. 49, nº 4. Autumn, pp. 627-655.

GAWANDE, Kishore and HOEKMAN, Bernard (2006). “Lobbying and Agricultural Trade Policy in the United States”. *International Organization* 60, Summer, pp. 527-561.

GOLDBERG, P. e MAGGI, G. (1999). “Protection for sale: an empirical investigation”. *American Economic Review*, 89, pp. 1135-1155.

HERTEL, T. W. (ed.) (1997). *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Cambridge University Press.

KRUGMAN, Paul e OBSTIFELD, Maurice (2000). *International Economics: Theory and Policy*. Addison Wesley.

LIMA, Maria Regina Soares de (1990). “A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise”. *Contexto Internacional*, nº 12, Julho-Dezembro, pp. 7-26.

LIMA, Maria Regina Soares de (1990). “A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise”. *Contexto Internacional*, nº 12, Julho-Dezembro, pp. 7-26.

LIPSET, S. e ROKKAN, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.

MANCUSO, Wagner Pralon e OLIVEIRA, Amâncio Jorge de (2006). “Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional”. *Lua Nova*, no. 69. São Paulo: CEDEC, pp.147-172

MANSFIELD, E., MILNER, H. e ROSENDORFF, P. (2000). “Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade”. *American Political Science Review*, Vol. 94, nº 2, June.

MANSFIELD, Edward and BUSCH, Marc (1995). “The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis”, *International Organization*, 49, pp. 723-49.

OECD (2006), Dihel, N., Kowalski, P., Shepherd, B. (2006), “South-South Goods and Services Trade”, in Douglas Lippoldt (ed.), *Trading Up: Economic Perspectives on Development Issues in the Multilateral Trading System*, OECD, Paris, 253 p.

OECD (2006), Dihel, N., Kowalski, P., Shepherd, B. (2006), “South-South Goods and Services Trade”, in Douglas Lippoldt (ed.), *Trading Up: Economic Perspectives on Development Issues in the Multilateral Trading System*, OECD, Paris, ISBN 92-64-02559-6, € 59, 253 p.

Oliveira, A e Onuki, Janina (orgs) (2006). *Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasi e África do Sul*, Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 28, no. 2, julho/dezembro 2006, pp. 465-504.

Oliveira, A e Onuki, Janina (orgs) (2006). *Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasi e África do Sul*, Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 28, no. 2, julho/dezembro 2006, pp. 465-504.

Oliveira, A e Onuki, Janina (orgs) (2007). *Coalizões Sul-Sul e as negociações multilaterais: os países intermediários e a a coalizão IBSA*. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007, 224 páginas.

Oliveira, A e Onuki, Janina (orgs) (2007). *Coalizões Sul-Sul e as negociações multilaterais: os países intermediários e a a coalizão IBSA*. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007, 224 páginas.

Pape, Robert A. (2005). "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy". *Internacional Security*, Vol. 30, no. 1 pp. 7-45.

Pape, Robert A. (2005). "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy". *Internacional Security*, Vol. 30, no. 1 pp. 7-45.

TACHINARDI, Maria Helena (2007). "Acordos Bilaterais e Competitividade". *Jornal Valor Econômico*. Caderno EU&, pp. 4-6.

TACHINARDI, Maria Helena (2007). "Acordos Bilaterais e Competitividade". *Jornal Valor Econômico*. Caderno EU&, pp. 4-6.

TSEBELIS, George (1995). "Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 52.

VEIGA, Pedro Motta (2007). "Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*". JANK, Marcos e SILBER, Simão (orgs.). *Políticas comerciais comparadas. Desempenho e modelos organizacionais*. São Paulo: Editora Singular, pp. 71-162.

Anexo 1: Evolução recente dos acordos bilaterais.

Acordo	Cobertura	Status	Data da Entrada em Vigor/assinatura
UE - Camarões	Bens	em vigor	01/out/09
Japão - Vietnam	Bens & Serviços	em vigor	01/out/09
Japão - Suíça	Bens & Serviços	em vigor	01/set/09
Canadá - Peru	Bens & Serviços	em vigor	01/ago/09
Peru - Singapura	Bens & Serviços	em vigor	01/ago/09
Canadá - EFTA	Bens	em vigor	01/jul/09
Canadá - Jordania		Assinado	28/jun/09
Chile - Colômbia	Bens & Serviços	em vigor	08/mai/09
China-Peru	Bens; Serviços & Investim	assinado	29/abr/09
Austrália - Chile	Bens & Serviços	em vigor	06/mar/09
ASEAN-Australia-Nova Zelândia	Bens & Serviços	assinado	27/fev/09
Estados Unidos - Peru	Bens & Serviços	em vigor	01/fev/09
China - Singapura	Bens & Serviços	em vigor	01/jan/09
UE - Costa do Marfim	Bens	em vigor	01/jan/09
Estados Unidos - Oman	Bens & Serviços	em vigor	01/jan/09
Japão - Filipinas	Bens & Serviços	em vigor	11/dez/08
EFTA - Colômbia		Assinado	25/nov/08
Panamá - Costa Rica	Bens & Serviços	em vigor	23/nov/08
Canadá - Colômbia		Assinado	21/nov/08
UE - CARIFORUM	Bens & Serviços	em vigor	01/nov/08
Turquia - Geórgia	Bens	em vigor	01/nov/08
China - Nova Zelândia	Bens & Serviços	em vigor	01/out/08